



Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2022

Segunda edición 2022

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual, en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT

Plan de formación integral para una inspección del trabajo moderna y eficiente en Argentina.

Inspección de la seguridad social.

Buenos Aires; Oficina de país de la OIT para la Argentina, 2022.

ISBN: 9789220367872 [pdf web]

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las avale.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información visite www.ilo.org/buenosaires o escríbanos a biblioteca_bue@ilo.org.

Edición: Damián Grimozzi

Diseño y diagramación: Ingrid Recchia

Impreso en Argentina

¿De qué trata este módulo?

El presente módulo aborda los conceptos imprescindibles de la seguridad social, su evolución histórica, sus distintos sistemas y su trascendental importancia en el desarrollo de una sociedad más justa y equitativa. Asimismo se presenta el marco y desarrollo de las normativas local e internacional que rigen la materia.

Objetivos

Al finalizar este módulo, los participantes estarán en condiciones de:

- Conceptualizar sólidamente los distintos aspectos y problemáticas que comprende la seguridad social.
- Comprender en detalle las prestaciones y beneficios que otorgan los sistemas de seguridad social y su importancia.
- Determinar correctamente las distintas competencias de los órganos que intervienen tanto en la administración como en la inspección del sistema.
- Utilizar adecuadamente en la tarea diaria los conocimientos conceptuales y prácticos adquiridos en el módulo.

ÍNDICE

1. LA SEGURIDAD SOCIAL	5
1.1. Conceptos básicos	5
1.2. Antecedentes y evolución de la seguridad social	10
1.3. La seguridad social en el ámbito internacional	13
1.4. El Derecho de la seguridad social en las normas nacionales. Principios	19
1.5. El sistema nacional de seguridad social	21
2. EL REGISTRO DE LA RELACIÓN LABORAL	32
2.1. Los registros laborales	33
2.2. El alta temprana	36
2.3. La baja	45
2.4. Otros trámites registrales	45
3. LA COTIZACIÓN	47
3.1. Concepto y naturaleza jurídica	47
3.2. Nacimiento y duración de la obligación de cotizar	48
3.3. Sujetos obligados y sujetos responsables	49
3.4. Base de cotización	49
3.5. Porcentajes o alícuotas de cotización de los trabajadores en relación de dependencia	51
3.6. Cotización en caso de contrato de trabajo con jornada reducida	52
3.7. Cotización en casos de pluriempleo	53
3.8. Cotización en casos de accidente de trabajo y enfermedad profesional	53
3.9. Plazos de ingreso de aportes y contribuciones. Formas de efectuar el pago. Presentación de documentos de cotización. Prescripción	54
3.10. Efectos de la falta de ingreso en plazo	55
3.11. Bonificaciones y reducciones	55
4. LA INSPECCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA LUCHA CONTRA EL TRABAJO NO DECLARADO	58
4.1. El contexto internacional	58

4.2. El caso de Argentina: El Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT)	60
4.3. Infracciones a la normativa de la seguridad social	62
5. EL INDICADOR MÍNIMO DE TRABAJADORES (IMT)	68
6. EL REGISTRO PÚBLICO DE EMPLEADORES CON SANCIONES LABORALES (REPSAL)	70
6.1. Causas de inclusión en el REPSAL	72
6.2. Plazos de permanencia en el REPSAL	73
6.3. Consecuencias para los infractores incorporados al REPSAL	73
7. RESUMEN	75
8. BIBLIOGRAFÍA Y LECTURAS RECOMENDADAS	77
EJERCICIO 1	80
EJERCICIO 2	81
EJERCICIO 3	83
EJERCICIO 4	84
EJERCICIO 5	85

1. LA SEGURIDAD SOCIAL

1.1. Conceptos básicos

Si bien en sus albores la seguridad social surgió como una herramienta para atender las pérdidas de ingresos y cubrir los gastos adicionales que sufren el trabajador asalariado y su familia a causa de las distintas contingencias a las que están expuestos a lo largo del ciclo vital, en la actualidad su campo de acción trasciende el ámbito de la relación laboral para avanzar hacia la protección social de toda persona humana: hoy por hoy podemos sostener que el sujeto protegido por la seguridad social es la persona, sin distinción de sexo, edad, ni situación ocupacional.

Esto es así porque, en su definición más general y profunda, la seguridad social es un **derecho humano**: es el derecho a prevenir o al menos reducir la pobreza y la vulnerabilidad en todo el ciclo de vida de las personas (OIT, 2017a). Ahora bien, si queremos considerar qué es la seguridad social de manera específica y extensiva, disponemos de una segunda forma de definirla: la que nos dan tanto la propia OIT (1991) como la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), para quienes la seguridad social es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, frente a las privaciones económicas y sociales –privaciones que pueden consistir en la reducción o directamente en la desaparición de sus ingresos– causadas por enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte, y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos. Todo esto, y nada menos, es preciso para garantizar el derecho humano a la seguridad social. Y la forma de garantizar este derecho depende de un conjunto de políticas y programas diseñados específicamente para esto.

La OIT ha destacado, además, la profunda repercusión que la seguridad social tiene en todos los sectores de la sociedad: no solo logra que los trabajadores y sus familias tengan acceso a la asistencia médica y cuenten con protección contra la pérdida de ingresos y que los niños reciban los beneficios de los programas de asistencia, sino que incluso los empleadores y las empresas también se ven beneficiados, ya que la seguridad social ayuda a mantener unas relaciones laborales estables y una fuerza de trabajo productiva. Más aun, también contribuye a la cohesión social y al crecimiento y desarrollo general del país, en tanto mejora las condiciones de vida y amortigua los efectos de las transformaciones estructurales y tecnológicas en las personas. Por todo esto, podemos decir que la seguridad social sienta las bases para un enfoque más positivo sobre la globalización (OIT, 2003).

Tal es la trascendencia de la seguridad social en toda la sociedad, que fue incluida dentro de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT en su búsqueda por promover oportunidades para que hombres y mujeres accedan al trabajo decente. Estos cuatro objetivos son:

1. La creación de empleo.
2. La promoción de los derechos fundamentales en el trabajo.

3. El mejoramiento de los sistemas de protección social.

4. El fortalecimiento del diálogo social.

En palabras de la misma OIT, “la forma más eficaz de seguridad social sigue siendo el trabajo decente. Así pues, facilitar el acceso a las oportunidades de empleo debería convertirse en una orientación básica de las políticas integradas” (OIT, 2011).

Dijimos hace un momento que la seguridad social es el derecho de las personas a gozar de protección ante distintas contingencias y situaciones específicas de necesidad, y que es la forma en que la sociedad da respuesta a las diversas problemáticas que tienen sus miembros y, en especial, los más vulnerables (MTEySS, 2012). Definamos ahora mejor el concepto de contingencia: son aquellas situaciones que tienen alguna probabilidad de ocurrir a lo largo de la vida de las personas y que, de ocurrir, las obligarían a dejar de desarrollar actividades y, en consecuencia, a dejar de percibir ingresos, ya sea en forma temporal o permanente, lo cual pondría en riesgo las condiciones de vida del trabajador y de su familia o les generaría cargas económicas adicionales. Son ejemplos de contingencias: un accidente de trabajo, una enfermedad, un período de desempleo, el embarazo y nacimiento de un hijo o una hija, la invalidez parcial o total, etc.

Por otra parte, hay eventos en la vida de las personas que van a ocurrir con algún grado de certeza y que también se encuentran protegidos por la seguridad social. Todas las personas envejecen y, en algún momento, mueren. Ese envejecimiento, que finalmente impedirá trabajar, generará una necesidad: la de seguir percibiendo un ingreso económico cuando ya no sea posible desarrollar actividades remuneradas. Y el derecho humano a recibir satisfacción por esa necesidad es parte de la razón de ser de la seguridad social.

La seguridad social debe cubrir entonces distintos tipos de **contingencias**, las cuales pueden clasificarse en tres grandes grupos:

1. **Patológicas:** se corresponden con eventos que afectan la salud de la persona y provocan la necesidad de atención médica. Por ejemplo: enfermedad, invalidez, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
2. **Biológicas (o del ciclo biológico):** son aquellas inherentes a la vida de la persona, y por las cuales presumible o inexorablemente vamos a atravesar. Por ejemplo: maternidad, vejez y muerte.
3. **Socioeconómicas:** están vinculadas con la falta de ingresos derivados de la carencia de empleo u ocupación y con mayores gastos ocasionados por obligaciones familiares. Por ejemplo: desempleo, nacimiento de hijos (y lo que acarrea, habitualmente denominado “cargas de familia”).

La seguridad social como conjunto de medidas de protección contra las consecuencias de las contingencias sociales está indisolublemente vinculada a la existencia del Estado, quien es el responsable de diseñar, implementar y garantizar un sistema a través del cual esas medidas se concreten. Para esto, cada Estado selecciona algunos de los diversos criterios de ordenamiento de los sistemas y subsistemas de la seguridad social. Veamos algunas características diferenciales¹ de los sistemas de protección social según distintos enfoques, que no son excluyentes entre sí pero caracterizan claramente distintas políticas sobre seguridad social.

1. Clasificación extraída de: ANSES, 2011.

Según el tipo de gestión o administración

- **Sistemas de gestión pública.** Son aquellos en los que la gestión de las prestaciones y cobertura están a cargo de organismos estatales. Por ejemplo, la cobertura de las prestaciones por vejez, que en Argentina está a cargo de la ANSES.
- **Sistemas de gestión privada.** Son los administrados por entidades privadas u organizaciones profesionales, tales como las administradoras de fondos de pensión, empresas de medicina prepaga, aseguradoras de riesgos del trabajo, cajas de jubilaciones de abogados, de médicos, etc.

En la práctica, la gestión privada de la seguridad social es en realidad, en la mayoría de los casos, una gestión mixta, ya que el Estado participa estableciendo las normas que regulan la actividad y fiscalizando su accionar.

Según el tipo de técnicas de financiamiento

- **Sistemas contributivos.** En estos sistemas, las prestaciones en materia de seguridad social se financian con aportes de los propios beneficiarios. Específicamente en el caso de las relacionales laborales, también los empleadores realizan aportes. El goce de los beneficios se activa cuando se cumplen los requisitos que se hayan establecido. Por ejemplo, para acceder a una prestación por vejez, las leyes suelen exigir una cantidad mínima de años de aportes.

Existen mecanismos contributivos de muy diverso tipo, como el ahorro individual voluntario, el mutualismo, el seguro y el seguro social. Tienen en común lo señalado: son los propios beneficiarios quienes sostienen con sus aportes la prestación de la seguridad social.

Como un medio de solventar necesidades futuras, naturalmente tuvo lugar primero el **ahorro individual voluntario**, pero es un mecanismo difícil de sostener en épocas de crisis, cuando los salarios de los trabajadores no permiten siquiera cubrir las necesidades básicas de la familia. El **mutualismo**, por su parte, está basado en la creación de asociaciones sin fines de lucro formadas por miembros de determinadas colectividades para asumir riesgos tales como la vejez, la invalidez, la enfermedad y la muerte, a través de aportes económicos de sus miembros. A su vez, el **seguro** es un mecanismo de previsión colectiva organizado por un intermediario con fines de lucro, quien elige los riesgos que va a cubrir y define el aporte que pagará a cambio de esa cobertura la persona que voluntariamente adhiere.

Sin embargo, es el **seguro social** el sistema de organización de la seguridad social más difundido hasta nuestros días. Se lo puede caracterizar de modo similar al seguro, en tanto es un mecanismo de anticipación del gasto necesario para cubrir las contingencias sociales, pero se diferencia en que la afiliación a este sistema es obligatoria y su administración es pública. Difiere también del seguro comercial en que no existe una proporcionalidad matemática entre los aportes y los beneficios, ya que se garantiza una cobertura mínima a todos los asegurados independientemente de su aporte. Esto es así porque la medida de la cobertura es la necesidad y no el aporte, es decir, se trata de garantizar un derecho. Y esta garantía se concreta por aplicación del principio de solidaridad, que implica la posibilidad de transferir ingresos entre grupos en distinta situación. Por ejemplo, entre personas sanas y

enfermas; entre zonas geográficas de distinta riqueza; entre personas de diversa situación económica.

- **Sistemas no contributivos.** Las prestaciones son financiadas con recursos provenientes de rentas generales del Estado y su otorgamiento no está condicionado a contribuciones que realicen los beneficiarios.

Podemos graficar la diferencia entre estas dos técnicas de financiamiento con el funcionamiento del sistema de salud argentino, donde la salud pública es de acceso universal –no existe ningún tipo de limitación o requisito para acceder a esta protección–, mientras que para acceder a la cobertura de una obra social es imprescindible contar con los aportes y contribuciones correspondientes.

Según el sistema de financiamiento

Esta clasificación se aplica especialmente a los subsistemas de pensiones y jubilaciones, es decir, aquellos mecanismos destinados a cubrir las contingencias de invalidez, vejez y muerte.

- **Sistemas de reparto.** Estos sistemas, también llamados *de beneficio definido* o *pay-as-you-go* (PAYG, por sus siglas en inglés), se basan en la transferencia de ingresos desde los aportantes activos hacia los beneficiarios del sistema. Se trata de un contrato intergeneracional por el cual los trabajadores activos (dependientes e independientes) realizan aportes en función de sus ingresos y éstos son utilizados para financiar las pensiones de los ciudadanos que salieron del mercado laboral por cuestiones de edad o invalidez, así como también las pensiones de los derechohabientes de las personas fallecidas. Ese aporte que en el presente realizan los trabajadores activos les permite adquirir el derecho a recibir una pensión futura, de acuerdo con los requisitos de edad y años de aportes que se establezcan en cada caso. El sistema tiene su razón de ser en la mancomunidad de riesgos y en los principios universalmente aceptados de seguridad social que mencionamos en el Apartado 1.1. Además de los ingresos provenientes de la cotización,² el sistema suele recibir un complemento proveniente de aportes del tesoro.
- **Sistemas de capitalización individual.** También llamados *de contribución definida*, consisten en la acumulación de los aportes realizados por cada persona en cuentas individuales, administradas por el sector público o por empresas privadas, cuyo saldo –aportes más rentabilidad, menos comisiones administrativas– es utilizado para financiar las prestaciones. En este mecanismo, no hay transferencia de recursos entre generaciones ni entre personas de la misma generación.
- **Sistemas de capitalización colectiva.** Son similares a los anteriores, pero la capitalización se hace de modo colectivo, y el riesgo de acumulación o no de reservas suficientes para cubrir las contingencias se asume de modo igualmente colectivo entre los que conforman el grupo. Por ejemplo, el financiamiento de un régimen de jubilaciones y pensiones con distribución colectiva del riesgo puede llevarse adelante con acumulación o no de reservas,

2. Tal como veremos en el Apartado 3, se denomina *cotización* a la obligación contributiva impuesta a las personas que desarrollan actividad económica o productiva, destinada a financiar las cargas económicas de un sistema de seguridad social.

y mediante contribuciones o recursos fiscales. La acumulación de reservas puede ser de capitalización colectiva total, o bien según una amplísima gama de niveles intermedios de capitalización colectiva. La capitalización colectiva en este tipo de regímenes tiene las siguientes funciones principales: cubrir los riesgos, salvar dificultades financieras (reducir los niveles de cotización mediante la generación de rendimientos), incrementar el ahorro nacional y fomentar la inversión productiva. Los que participan de este tipo de regímenes de jubilaciones y pensiones tienen la característica de estar asegurados y mantienen esta característica a lo largo de su vida laboral (OIT, 2012b).

Según la cobertura

- **Sistemas de cobertura universal.** Cubren a toda la población sin excepciones. Es decir, garantiza prestaciones a todas las personas, sin exigir afrontar las cotizaciones o demostrar la imposibilidad de afrontar con sus propios recursos la contingencia.
- **Sistemas de cobertura focalizada.** Cubren a una determinada parte de la población. La cobertura restringida a un determinado grupo puede basarse en el cumplimiento de la obligación de cotizar al sistema y la satisfacción de determinadas condiciones, o bien el grupo beneficiario puede estar determinado solo por su situación de necesidad, en los casos de subsistemas no contributivos.

Según el alcance jurisdiccional en la Argentina

- **Sistema nacional.** Está compuesto por el SIPA y por otros subsistemas, tales como el de las fuerzas de seguridad, las fuerzas armadas, etc.
- **Sistema provincial.** Abarca a los empleados públicos provinciales y las cajas de profesionales provinciales, entre otros.
- **Sistema municipal.** Abarca a los empleados públicos municipales y cajas de profesionales municipales, entre otros.

Ahora bien, más allá de todas estas diferencias en torno a los tipos de sistema, siempre la seguridad social es la manifestación del Estado administrando la asistencia social, los seguros sociales y las prestaciones universales. Este concepto se complementa e integra con el de protección social, que aglutina el conjunto de mecanismos de protección de los ciudadanos, y cuya función principal es garantizar la cohesión entre las intervenciones de los diversos entes públicos y privados dedicados a la tarea de aliviar hogares e individuos de la carga proveniente de tantos riesgos y necesidades. El concepto de protección social es más abarcativo, en tanto involucra las políticas públicas y las acciones privadas destinadas a proteger a los ciudadanos de los riesgos sociales; en este sentido, incluye el concepto de la seguridad social, por lo que es común que ambos sean utilizados como términos comprehensivos. (Roca *et al.*, 2012).

1.2. Antecedentes y evolución de la seguridad social

Los antecedentes de la seguridad social entendida como sistema y parte de la política de los Estados se remontan a la Alemania de fines del siglo XIX. Tal como vimos en el Módulo 3, en ese período Europa vivió un fuerte proceso de industrialización que dio lugar a la proliferación de trabajadores asalariados en condiciones de vida muy precarias. Esta situación generó, por un lado, reclamos y luchas obreras y, por el otro, la presión de algunos grupos políticos, religiosos y académicos de la época.

Como una de las primeras respuestas desde el Estado, en Alemania se implementaron los primeros seguros sociales mediante la sanción de tres leyes fundamentales impulsadas por el Canciller Otto Von Bismarck.³ Estas leyes fueron: el seguro por enfermedad (1883), el seguro por accidentes de trabajo (1884) y el seguro por invalidez y vejez (1889). El modelo se amplía considerablemente en 1911 con la incorporación del seguro por viudez y el seguro por orfandad. Estos seguros protegían solo a ciertos colectivos de trabajadores asalariados y registrados que, gracias a la capacidad de presión de sus organizaciones, habían logrado concretar sus demandas.

A partir de allí, la evolución histórica de este sistema fue llevando a una paulatina ampliación del ámbito de cobertura del seguro social, de modo tal que ya no solo abarcó al trabajador industrial y de servicios sino a todo trabajador en relación de dependencia. Más tarde, se ampliaría a todo trabajador, incluido el autónomo o por cuenta propia. Además, también los beneficios se fueron extendiendo y comenzaron a abarcar no solo a los trabajadores con bajos ingresos sino también a personas con rentas o salarios más altos hasta que, en muchos casos, se eliminaron los topes salariales para acceder al seguro.

Esta forma de protección social también se suele denominar *sistema bismarckiano*. Se caracteriza por ser un modelo contributivo que asegura al trabajador contra los riesgos vinculados al trabajo. El modelo propiciado por Bismarck está basado en una relación de equivalencia: a cambio de una contribución ingresada por el asegurado, le es acordada una prestación en caso de sufrir alguno de los riesgos cubiertos. Además, el empleador debe aportar una contribución proporcional a la del asegurado, y los seguros acordados no son facultativos sino obligatorios. Asimismo, existe una equivalencia entre el monto de la contribución ingresada por el asegurado y las prestaciones que recibe.

Si bien del modelo de seguros sociales implementado por Bismarck se destaca la obligación impuesta a los empleadores y a los trabajadores para hacerlos corresponsables del financiamiento de la seguridad social, nosotros principalmente queremos subrayar la novedad que significó la obligación impuesta por este modelo a los empleadores para responder a los riesgos sociales que pudieran sufrir los trabajadores.

En 1942, durante la Segunda Guerra Mundial, el economista británico Sir William Henry Beveridge elabora un informe al parlamento conocido como “Acerca de la seguridad social y de las prestaciones que de ella se derivan” (Beveridge, 1942). Este documento marca el momento a partir del cual puede comenzar a hablarse de un *sistema integrado* de la seguridad social. A diferencia del modelo bismarckiano, el *sistema beveridgiano* planteaba como objetivo *la universalidad de la*

3. Canciller del Imperio Alemán entre 1871 y 1890.

protección, e incluía prestaciones económicas por hijo, servicios de salud, rehabilitación para todos los miembros de la sociedad y protección frente a los riesgos ocasionados por la pérdida del empleo.

Beveridge definió en su informe la seguridad social como “el conjunto de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse por óptima que sea la situación del conjunto de la sociedad en que viven”. Señaló, asimismo, como principios fundamentales del seguro social, los siguientes:

- Prestación uniforme de subsistencia, independientemente del nivel de renta asegurado.
- Tasa de contribución uniforme.
- Unificación de la responsabilidad administrativa.
- Adecuación del seguro a las distintas circunstancias de cada una de las clases de personas, según sus ingresos y ocupaciones.

Para alcanzar este objetivo de universalidad de la protección, el sistema proponía que las prestaciones de la seguridad social se obtuvieran a cambio de contribuciones únicas y uniformes, independientemente del nivel de ingreso del asegurado, y que la financiación total para las principales prestaciones (desempleo, incapacidad y jubilación) surgiera de dichas contribuciones de los asegurados más las de los patrones y el aporte del Estado.

El esquema de Beveridge tenía, como punto de partida, una única noción de contingencia. Este principio conlleva la necesidad de unificar todas las instituciones de los seguros sociales en un único servicio público, bajo la dependencia de un ministerio de seguridad social, cuyos rasgos más destacados debían ser: “a) extensión de una protección uniforme a todos los integrantes de la sociedad; b) creación de un servicio público unificado; y c) estrecho ensamble entre la política de prestaciones y la política de prevención” (Etala, 2012).

Cabe señalar que éste no fue un modelo totalmente nuevo y revolucionario: su idea innovadora consistió en la aplicación coordinada de distintos sistemas ya existentes. Beveridge propuso un modelo integrado en un tríptico: un servicio nacional de salud para el conjunto de la población, la garantía de un ingreso para determinados sectores de la sociedad en función de ciertas eventualidades y un servicio de empleo en caso de desempleo (Greber, 1984).

Esta innovadora combinación de métodos propuesta por Beveridge le dio a su modelo una gran repercusión internacional, y fue seguido por diferentes legislaciones nacionales, ya que le daba a la seguridad social y a la protección social nuevas características. Veamos cada una:

- En cuanto a los sujetos protegidos: se protege a los individuos como miembros de la colectividad, con independencia de su actividad profesional. El derecho a la seguridad social se presenta así como un derecho del ciudadano.
- En cuanto a la protección: se persigue liberar al ser humano de la necesidad, lo cual implica que tiende a garantizar un nivel de subsistencia uniforme, independiente de los ingresos profesionales, sin perjuicio, no obstante, de que sobre ese nivel común se tenga en cuenta otro nivel secundario que atienda a la situación profesional. Las prestaciones adquieren de este modo un carácter asistencial que poco o nada tienen que ver con el monto del salario.

- En cuanto al modo de financiación: pone en movimiento una solidaridad general y profesional, y hace financiar la protección mediante impuestos comunes y especiales, englobados en los presupuestos generales. A su vez las prestaciones implican una redistribución general de la renta mediante el reparto global de la carga entre toda la población y entre grupos profesionales.
- En cuanto a la gestión: el sistema supera las técnicas aseguradoras del ámbito jurídico privado y confía la gestión unitariamente al Estado o a un ente instrumental. La gestión entonces, y el sistema en su conjunto, aparecen como un servicio público.

Veamos ahora, a grandes rasgos, las **diferencias entre el modelo de Beveridge y el de Bismarck**:

- Mientras el seguro del modelo inglés se montaba sobre cotizaciones uniformes para todos los asegurados y otorgaba prestaciones económicas uniformes para todos ellos, el modelo alemán reposaba sobre cotizaciones diferenciadas según el volumen de rentas del asegurado y, en consecuencia, otorgaba prestaciones desiguales en proporción a esas rentas.
- El modelo inglés preveía prestaciones básicas y obligatorias en busca de satisfacer niveles mínimos de subsistencia para todos. Al mismo tiempo, existía una cobertura voluntaria que mejoraba las prestaciones por encima de ese nivel mínimo. En cambio, el seguro social del modelo alemán era obligatorio solo para los trabajadores comprendidos en las actividades cubiertas por los seguros.
- El modelo inglés descansaba ampliamente sobre recursos indiferenciados, incluyendo fondos de los presupuestos generales del Estado. El modelo alemán se financiaba con los aportes y contribuciones de los trabajadores y de los empleadores (MTEySS, 2012).

Actualmente, si bien se han desarrollado diversos modelos de seguridad social, la gran mayoría, si no todos, encuentran su base en los lineamientos de los modelos diseñados por Bismarck y Beveridge o en una combinación de ambos.

En los sistemas de seguridad social más tradicionales predomina la visión bismarckiana, que asocia la protección social al mercado de trabajo formal. Pero en los últimos tiempos, y a partir de los principios que emanan de los convenios y recomendaciones de la propia OIT que abordaremos en los puntos siguientes y que promueven la implementación de sistemas integrales de protección social, se observa un avance del modelo beveridgiano en varias legislaciones nacionales.

En ese orden de ideas, durante la primera década de este siglo comenzó a ganar espacio la necesidad de construir **esquemas de protección social** más amplios que tengan como objeto la cobertura universal de las diferentes prestaciones. La convicción es la de que estos esquemas consolidarán el desarrollo económico y social, en tanto reducirán la pobreza y la desigualdad y promoverán una mayor inclusión. Además, abrirán la discusión acerca de **cómo articular mejor el empleo y la protección social** y, en particular, **qué lugar debe ocupar el componente no contributivo de la protección social en relación con el pilar contributivo**. Este debate ya tiene, como uno de sus resultados, el dictado de la Recomendación OIT sobre los pisos mínimos de protección social, 2012 (Casalí *et al.*, 2016), cuyo contenido analizamos en los siguientes puntos.

1.3. La seguridad social en el ámbito internacional

Ya desde el propio preámbulo de la Constitución de la OIT se han contemplado contenidos relativos a la protección social, que sirven como pilar de doctrina y de políticas en materia de seguridad social.

La necesidad universal de poseer seguridad social ha sido reconocida como un derecho humano por la comunidad mundial en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)⁴ y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966),⁵ y también ha sido consagrada como un derecho en otros instrumentos jurídicos internacionales y regionales.

El Artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos con claridad expresa que “toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

Por su parte, como organismo encargado de desarrollar las normas internacionales del trabajo, la OIT ha asumido la responsabilidad de incorporar la seguridad social al marco normativo internacional. Con este objetivo, recoge explícitamente el mandato de la Declaración de Filadelfia de 1944⁶ de fomentar entre todas las naciones del mundo programas que permitan extender la seguridad social, de modo de lograr que queden garantizados los ingresos básicos para quienes los necesitan, junto con otras acciones de seguridad social y protección social.

La formulación de normas internacionales del trabajo es uno de los medios de acción más importantes con que cuenta la OIT para cumplir este mandato de extender la seguridad social. Y, efectivamente, los Convenios y Recomendaciones que se han adoptado sobre este tema –en tanto son obligaciones y directrices para los Estados miembros que los han ratificado– contribuyen al establecimiento de la seguridad social como un derecho humano universal efectivo.

1.3.1. Instrumentos normativos de la OIT en materia de seguridad social

Los instrumentos normativos que la OIT ha aprobado en materia de seguridad social son numerosos:

- La Recomendación núm. 67 sobre la seguridad de los medios de vida, 1944,⁷ y la Recomendación núm. 69 sobre la asistencia médica, 1944,⁸ que conciben sistemas de seguridad social integrales, así como la extensión de la cobertura para todos.

4. Disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/> [Consultado: 28-feb-2022].

5. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx> [Consultado: 28-feb-2022].

6. Disponible en: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1944/44B09_10_span.pdf [Consultado: 28-feb-2022].

7. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312405:NO [Consultado: 28-feb-2022].

8. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312407:NO [Consultado: 28-feb-2022].

- El Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952,⁹ que cubre las nueve ramas de la seguridad social y establece normas mínimas para cada rama.
- El Convenio núm. 118 sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962.¹⁰
- El Convenio núm. 121 sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964.¹¹
- El Convenio núm. 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967,¹² y su Recomendación núm. 131.¹³
- El Convenio núm. 130 sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969,¹⁴ y su Recomendación núm. 134.¹⁵
- El Convenio núm. 157 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982,¹⁶ y su Recomendación núm. 167, 1983,¹⁷ que proporcionan una protección reforzada a los trabajadores migrantes.
- El Convenio núm. 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988,¹⁸ y su Recomendación núm. 176.¹⁹
- El Convenio núm. 183 sobre la protección de la maternidad, 2000,²⁰ y su Recomendación núm. 191.²¹

9. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312247:NO [Consultado: 28-feb-2022]. Ratificado por Argentina

10. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312263:NO [Consultado: 28-feb-2022]. No ratificado por Argentina

11. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312266:NO [Consultado: 28-feb-2022]. No ratificado por Argentina

12. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312273:NO [Consultado: 28-feb-2022]. No ratificado por Argentina.

13. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312469:NO [Consultado: 28-feb-2022].

14. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312275:NO [Consultado: 28-feb-2022]. No ratificado por Argentina.

15. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312472:NO [Consultado: 28-feb-2022].

16. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312302:NO [Consultado: 28-feb-2022]. No ratificado por Argentina

17. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312505:NO [Consultado: 28-feb-2022].

18. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312313:NO [Consultado: 28-feb-2022]. No ratificado por Argentina

19. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312514:NO [Consultado: 28-feb-2022].

20. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312328:NO [Consultado: 28-feb-2022]. No ratificado por Argentina

21. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312529:NO [Consultado: 28-feb-2022].

- La Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social, 2012.²²
- La Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015.²³

Por su especial importancia, nos centraremos a continuación en el estudio del Convenio núm. 102 y las Recomendaciones núm. 202 y 204.

Convenio núm. 102 relativo a la norma mínima sobre seguridad social (1952)

Es el único Convenio por el cual los países se obligan a cumplir parámetros mínimos respecto de niveles de cobertura y calidad de las prestaciones y que trata las nueve ramas de la seguridad social, que son la siguientes: asistencia médica (Parte II), prestaciones monetarias por enfermedad (Parte III), prestaciones de desempleo (Parte IV), prestaciones de vejez (Parte V), prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional (Parte VI), prestaciones familiares (Parte VII), prestaciones de maternidad (Parte VIII), prestaciones de invalidez (Parte IX) y prestaciones de sobrevivientes (Parte X). Para cada una de estas ramas se establecen normas mínimas pensadas para los grupos de personas que deben ser protegidos, y se señala cuál debe ser el nivel de las prestaciones y las condiciones de acceso. Además, se enuncian principios para la sostenibilidad y la buena administración de estos sistemas.

Una característica particular de este Convenio es la inclusión de cláusulas de flexibilidad que permiten a los Estados miembros que ratifiquen el instrumento aceptar por lo menos tres de las nueve ramas de la seguridad social, siempre que incluyan como mínimo una de las siguientes: prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones de invalidez o prestaciones de sobrevivientes. Además, el nivel mínimo de seguridad social que debe ser alcanzado por los Estados miembros se fija en relación con el nivel de desarrollo de cada uno de ellos. De este modo, países con recursos insuficientes pueden acogerse a excepciones temporarias respecto de la extensión de la cobertura. Finalmente, otro aspecto que también brinda flexibilidad a la norma es que los niveles mínimos de las prestaciones siempre se fijan en relación con los salarios de cada país.

Fue aprobado por Argentina el 13 de abril de 2011 mediante la Ley N° 26.678²⁴ y se ratificó frente a la OIT mediante el instrumento suscrito en 2016, según el cual se encuentran en vigor para el país desde el 27 de julio de 2016 las Partes II, V, VII, VIII, IX y X del Convenio. Dichas partes corresponden a seis de las nueve ramas de la seguridad social que regula el Convenio: asistencia médica, prestaciones de vejez, prestaciones familiares, prestaciones por maternidad, prestaciones de invalidez y prestaciones de sobrevivencia.

22. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:3065524:NO [Consultado: 28-feb-2022].

23. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:3243110:NO [Consultado: 28-feb-2022].

24. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/26678-nacional-convenio-sobre-norma-minima-seguridad-social-convenio-102-adoptado-conferencia-general-organizacion-internacional-trabajo-ginebra-confederacion-suiza-lnt0005674-2011-04-13/123456789-0abc-defg-g47-65000tcanyel> [Consultado: 28-feb-2022].

Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social (2012)

Esta Recomendación está pensada para ser aplicada a estrategias de extensión de la seguridad social, con vistas a alcanzar un sistema de seguridad social integral. Proporciona pautas de orientación para el establecimiento y el mantenimiento de pisos de protección social. El concepto de *piso* no refiere solo a lo monetario, sino que debe comprender, al menos, las siguientes garantías básicas:

- Acceso a un conjunto de bienes y servicios que, si bien estarán definidos a nivel nacional, deberán comprender la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, y deberán cumplir con los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.
- Seguridad básica del ingreso para los niños, niñas y adolescentes, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que les asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios que fueran necesarios.
- Seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular, en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez.
- Seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

El piso de protección social, vale insistir, ha sido concebido como parte de un **sistema integral de seguridad social** que puede presentarse como una escalera de la seguridad social. El primer escalón corresponde a una serie de garantías básicas para toda la población, y es asimismo la base sobre la que se afirman y desarrollan los seguros sociales obligatorios (que brindan prestaciones para las personas que deben hacer sus contribuciones al sistema) y los seguros voluntarios (Schwarzer H. *et al.*, 2014).

Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal (2015)

Como ya hemos visto en los Módulos 2, 4 y 5, las situaciones de trabajo informal favorecen ampliamente la vulneración de los derechos de los trabajadores, y lo hacen en un número muy importante en todo el mundo. De ahí la importancia de esta Recomendación: es el primer instrumento internacional que hace referencia específicamente a la economía informal. Su objetivo es proporcionar orientación a los gobiernos y organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre cómo facilitar la transición de la economía informal a la economía formal, y fue elaborada con el fin de asegurar el trabajo decente para todos.

Para esto, la Recomendación realiza, entre otras, las siguientes tareas fundamentales (OIT, 2017b):

- Reconoce la alta incidencia de la economía informal y sus repercusiones en los derechos de los trabajadores.

- Define la economía informal, identifica a sus actores, subraya el hecho de que la mayoría de las personas que se incorporan a la economía informal no lo hacen por elección, y que la informalidad tiene múltiples causas.
- Proporciona orientación sobre la formulación de políticas coherentes e integradas con miras a facilitar la transición.
- Propone a grandes rasgos un marco jurídico y de políticas que sea apto para facilitar la transición. Reconoce la importancia de un marco global de políticas de empleo y enumera algunos de los elementos que podrían formar parte de ese marco.
- Expone en términos generales las medidas que deberían adoptarse para garantizar los derechos y la protección social de los trabajadores de la economía informal.
- Proporciona orientación sobre los incentivos que podrían ser eficaces para impulsar el traspaso, las formas de cumplir con las normativas y los mecanismos que deberían establecerse para el control de su aplicación.
- Reconoce y subraya que la libertad sindical, el diálogo social y las organizaciones de empleadores y de trabajadores desempeñan una función primordial en la transición de la economía informal a la formal.

1.3.2. Instrumentos de la Organización de Estados Americanos (OEA)

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948).²⁵ En su Artículo VII, sostiene: “Toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a protección, cuidados y ayuda especial”. Y en su Artículo XI: “Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondiente al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad”. Y en su Artículo XVI: “Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, provenientes de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibiliten física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Protocolo de San Salvador (1988),²⁶ Artículos 9 y 10.
- Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT) de la OEA. Declaración y Plan de acción de Cancún de 2015.²⁷

25. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp> [Consultado: 28-feb-2022].

26. Aprobado por Argentina a través de la Ley N° 24.658. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37894/norma.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

27. Disponible en: http://www.oas.org/es/sedi/dhdee/trabajo_empleo/paginas/cpo_anuncio_XIX_cimt.asp (consultado el 10 de octubre de 2017) [Consultado: 28-feb-2022].

1.3.3. Instrumentos de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS)

- El Convenio Iberoamericano de Seguridad Social (Quito, 1978) promueve convenios bilaterales entre entidades pertenecientes a la OISS.²⁸
- El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (2007) y su Acuerdo de Aplicación (2009)²⁹ establecen como principios básicos: la igualdad de trato entre los nacionales y las personas extranjeras que presten servicios en un determinado Estado; la determinación de una única legislación aplicable, ya que solo se puede estar amparado de forma obligatoria por la normativa de seguridad social de un Estado a la vez; la conservación de las expectativas de derecho de pensión, a través de la totalización de períodos de cotización o de empleo y la aplicación de la regla de *pro rata*; la conservación de los derechos adquiridos, a través de la aplicación de la exportabilidad de las prestaciones; y la colaboración administrativa.
- Código Iberoamericano de Seguridad Social (Madrid, 1995).³⁰

1.3.4. Instrumentos del MERCOSUR

- Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur (1997).³¹
- Declaración Sociolaboral de 2015,³² Artículo 27: “1. Los trabajadores tienen derecho a la seguridad social en los niveles y condiciones previstos en las respectivas legislaciones nacionales, observando, en relación con los trabajadores de los Estados Partes, el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur. 2. Los Estados Partes se comprometen a garantizar, mediante políticas públicas articuladas y universales, una red mínima de protección social a sus habitantes, independientemente de su nacionalidad, frente a las contingencias sociales adversas, especialmente las motivadas por enfermedad, discapacidad, invalidez, vejez y muerte”.

28. Aprobado por Argentina a través de la Ley N° 22.086. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/216317/norma.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

29. El 1º de agosto de 2016 entró en vigor para la República Argentina el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, celebrado en Santiago de Chile en noviembre de 2007, y su Acuerdo de Aplicación, celebrado en Madrid en septiembre de 2009. Disponible en: http://www.oiss.org/IMG/pdf/AF_Guia_de_aplicacion_actualizacion_2017.pdf [Consultado: 28-feb-2022].

30. Disponible en: http://www.oiss.org/IMG/pdf/CODIGO_IBEROAMERICAN02.pdf [Consultado: 28-feb-2022].

31. Aprobado por Argentina a través de la Ley N° 25.655. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/78719/norma.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

32. Disponible en: http://www.casi.com.ar/sites/default/files/es_declaracion-sociolaboral%20del%20mercosur%202015r.pdf [Consultado: 28-feb-2022].

1.4. El Derecho de la seguridad social en las normas nacionales. Principios

En este apartado nos ocupamos, ya no del derecho (con minúscula) a la seguridad social, es decir, la pretensión legítima que tienen las personas de ser protegidas en caso de necesidad a lo largo de sus vidas, sino de la seguridad social como rama del Derecho.

En Argentina, la propia **Constitución Nacional** reconoce expresamente el derecho a la seguridad social y le asigna al Estado el rol de garante:

“Artículo 14 bis. El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: [que] el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.”

Desde la reforma constitucional de 1994, el alcance de este reconocimiento se amplió notablemente, puesto que han quedado integrados los contenidos de la Constitución Nacional con los contenidos de declaraciones, pactos y convenciones internacionales sobre derechos humanos, algunos de los cuales contienen disposiciones relativas al derecho a la seguridad social (Etala, 2002). Concretamente, el Artículo 75, inciso 22, enumera diez **instrumentos internacionales** que “en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos”.³³ Entre esos instrumentos se encuentran:

- Los Artículos VII, XI, XVI y XXXV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en 1948.
- Los Artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- El Artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), de 1966.
- El Artículo 5 de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, de 1967.
- El Artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979.
- El Artículo 26 de la Convención sobre los derechos del niño, adoptada por la Asamblea de Naciones Unidas en 1989.
- El resto de los instrumentos internacionales vigentes en nuestro país, incluido el Convenio núm. 102 sobre normas mínimas de seguridad social, analizado en el punto precedente de este módulo.

33. Textos disponibles en: http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=63 [Consultado: 28-feb-2022].

Todos estos instrumentos se suman a un conjunto normativo integrado también por normas internas de diverso rango, tales como leyes del Congreso Nacional, decretos emitidos por el Poder Ejecutivo y resoluciones, reglamentos y circulares emanadas de los organismos públicos gestores de los diversos subsistemas de seguridad social. Este conjunto normativo conforma la rama jurídica del **Derecho de la seguridad social**, que consiste en el modo institucional y jurídico con que determinado Estado, en este caso, el Estado argentino, reconoce, implementa y regula las protecciones que corresponden a la seguridad social.

Las relaciones entre el Derecho de la seguridad social y el Derecho del trabajo (Módulo 3) resultan evidentes. La protección social, que se institucionaliza a través de las normas de la seguridad social, se encuentra indefectiblemente ligada al trabajo formal en relación de dependencia o por cuenta ajena y a la actividad social productiva; pero no se agota en dicho campo sino que proyecta sus efectos a la sociedad, y además posee autonomía legislativa, jurisdiccional, doctrinaria y principios propios que permiten su estudio y tratamiento como una rama autónoma del Derecho.

Esta rama del Derecho se estructura en torno a tres **categorías jurídicas**: los sujetos, las contingencias y las prestaciones.

- El sujeto del derecho a la seguridad social es el **sujeto protegido o tutelado**, denominado **beneficiario o derechohabiente**, que en general es una persona física, aunque también puede ser un sujeto colectivo, como por ejemplo la familia en el caso de las asignaciones familiares. También son sujetos, aunque no beneficiarios, los órganos o gestores de la seguridad social, que pueden ser públicos o privados.
- Las **contingencias** aluden, como señalábamos más arriba, a las necesidades económicas o de servicios que se les presentan a las personas (beneficiarios o derechohabientes) por reducción de ingresos o aumento en las cargas económicas que deban afrontar.
- Las **prestaciones** constituyen el modo a través del cual la seguridad social brinda una respuesta a las contingencias en favor de los sujetos de derecho. Pueden consistir en montos de dinero, prestaciones de servicios de salud, medicamentos, servicios de capacitación profesional o rehabilitación. Todas las prestaciones deben tener correlación con la respectiva necesidad a cubrir.

El Derecho de la seguridad social, como las demás ramas jurídicas, está regido por una serie de enunciados que contienen reglas implícitas y que le dan coherencia a todo el sistema normativo. Estos enunciados se denominan **principios generales** y orientan tanto la elaboración de las normas que regulan los sistemas de protección social como su interpretación en caso de conflictos o dudas en su aplicación a casos concretos. Sin ánimo exhaustivo, a continuación mencionamos y definimos algunos de dichos principios.

- Principio de **universalidad**: los beneficios de la seguridad social deben alcanzar a todas las personas sin distinción, sean nacionales o extranjeras, ocupadas (asalariadas e independientes) o desocupadas, mujeres, niños o ancianos. Propiciar la extensión universal de la seguridad social no significa que las prestaciones sean iguales para todos, ya que será la necesidad, la que determinará en cada caso cual será la prestación más adecuada.
- Principio de **integralidad**: previsto expresamente en el Artículo 14 bis de la Constitución Nacional, refiere también a la extensión o alcance de la seguridad social, pero respecto del

contenido de las contingencias cubiertas. Promueve que la mayor cantidad posible de ellas sean atendidas, y que lo sean de modo adecuado, es decir, con prestaciones suficientes y proporcionales a las necesidades a cubrir o proteger.

- Principio de **solidaridad**: es fundante de la seguridad social, ya que como sistema busca resolver la imposibilidad del ser humano de asumir de forma aislada las contingencias de la vida. Este principio implica que la protección brindada por la seguridad social se sostiene con el esfuerzo de toda la comunidad, que se distribuye así el costo de las contingencias entre todos los individuos. La solidaridad en la seguridad social significa también que cada persona aportará de acuerdo a su capacidad económica para cubrir los beneficios de toda la comunidad, y que esta forma de aportar no importa el derecho a recibir un mejor beneficio en función de mayores aportes sino el derecho a recibir exactamente el beneficio que corresponda a su necesidad.
- Principio de **progresividad**: alude a la permanente expansión y desarrollo del derecho a la seguridad social, tanto en cuanto a los sujetos que se vayan alcanzando (universalidad) como en cuanto a las contingencias que se consigan cubrir (integralidad). Este principio ha sido postulado por los instrumentos internacionales en la materia y tiene reconocimiento expreso por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación,³⁴ que conceptualizó la progresividad como un proceso positivo, explícito y eficaz de mejora continua para alcanzar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

1.5. El sistema nacional de seguridad social

El sistema de seguridad social de la Argentina es un conjunto de beneficios dirigido a cubrir las contingencias y necesidades a las que hemos hecho referencia. El sistema se organiza en subsistemas cuya gestión, regulación y control está a cargo de diversos organismos bajo la órbita del Poder Ejecutivo Nacional.

El sistema comprende principalmente a trabajadores en relación de dependencia y a trabajadores independientes formales aunque, como podremos apreciar en seguida, algunos subsistemas también brindan protección social a personas que están fuera de la economía formal. La caracterización de la **relación de dependencia** y sus partes, trabajador y empleador, ha sido desarrollada ampliamente en los Módulos 3 y 5, textos a los que nos remitimos en tanto este tipo de relación es central para la seguridad social.

Por otro lado, siguiendo la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE-93), podemos definir a los **trabajadores independientes** como “aquellos trabajadores cuya remuneración depende directamente de los beneficios (o del potencial para generar beneficios) derivados de los bienes o servicios producidos. Los titulares toman las decisiones operacionales que afectan a la empresa, o delegan tales decisiones, pero mantienen la responsabilidad por

34. CSJN, “Recurso de hecho, Aquino, Isacio c/ Cargo Servicios Industriales SA s/ accidentes ley 9688”, sentencia del 21/9/2014. Disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoById.html?idDocumento=5667601&cache=1643649913557> [Consultado: 28-feb-2022].

el bienestar de la empresa”.³⁵ Estos trabajadores ocupados se diferencian de los asalariados, además, en que son ellos mismos los que deben declarar su actividad a la administración tributaria y quienes deben categorizarse según sus niveles de ingresos.

En Argentina existen dos regímenes de seguridad social diferenciados para trabajadores independientes: i) el previsto en la Ley N° 24.241, sancionada en 1993,³⁶ que incorpora la figura del **trabajador autónomo**; y ii) el regulado en la Ley N° 24.977,³⁷ que en 1998 estableció el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes e incorporó la figura del **monotributista**. Se consideran pequeños contribuyentes a las personas humanas que realicen venta de cosas muebles, locaciones o prestaciones de servicios y de obras, incluida la actividad primaria, las personas integrantes de cooperativas de trabajo y, asimismo, las sucesiones indivisas por un lapso determinado.³⁸ Para realizar la inscripción al régimen deben verificarse en todos los casos ciertas condiciones: ingresos brutos, magnitudes físicas y monto de los alquileres devengados anualmente, entre las principales.

Los subsistemas en los que se reparten las prestaciones de la seguridad social son los siguientes:

1. Asignaciones familiares.
2. Cobertura previsional de jubilaciones y pensiones.
3. Seguro de desempleo.
4. Cobertura de salud.
5. Cobertura de riesgos del trabajo.

En seguida explicaremos cada subsistema, pero conviene señalar de entrada que no todos los trabajadores formales están cubiertos por los cinco subsistemas enunciados. Tal como se exhibe en el siguiente cuadro, solo los trabajadores en relación de dependencia gozan de la cobertura completa.

35. MTEySS y OIT. 2007. “Los trabajadores independientes y la seguridad social. Serie de publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social. Año IV. N° 4. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_21.pdf [Consultado: 28-feb-2022].

36. BORA 18/10/1993. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=639> [Consultado: 28-feb-2022].

37. BORA 6/7/1998. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=51609> [Consultado: 28-feb-2022].

38. En nuestro sistema jurídico la sucesión no es un sujeto de derecho, dado que el Código Civil y Comercial establece que la transmisión de los bienes de la herencia a los sucesores acontece en el mismo momento de la muerte del causante. Por lo tanto, a diferencia de lo que sucede en otros países, luego de la muerte del causante no hay un período de tiempo en el cual sus bienes estén fuera del patrimonio de sus nuevos titulares, los herederos. Simplemente, lo que hay desde el fallecimiento es una comunidad de bienes que los herederos poseen en conjunto hasta tanto de realice la correspondiente división y distribución. Es por eso que durante este lapso la legislación tributaria permite registrar la sucesión indivisa para que pueda tributar en conjunto como comunidad de bienes.

CUADRO N° 1. COBERTURA LEGAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL POR CATEGORÍA DE INSCRIPCIÓN AL SIPA SEGÚN RÉGIMEN			
RÉGIMEN DE LA SS	RELACIÓN DE DEPENDENCIA	MONOTRIBUTO	AUTÓNOMO
Previsional	X	X	X
Asignaciones familiares	X	X	
Riesgos del trabajo	X		
Seguro de desempleo	X		
Obras sociales	X	X	

Fuente: Secretaría de Seguridad Social, MTEySS.

En el último período, la Argentina efectuó una serie de reformas en materia de seguridad social. En el mes de mayo de 2016, a través de la Resolución N° 3/2016 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, se constituyó la **Comisión para el Fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social**, de naturaleza tripartita y de carácter permanente, con el propósito de generar consensos necesarios a partir de los cuales sentar las bases para una futura reformulación de la seguridad social en la Argentina. Asimismo, por el Artículo 12 del Título II de la Ley N° 27.260 de 2016³⁹ se creó el **Consejo de Sustentabilidad Previsional**, en el ámbito del MTEySS, a fin de que elabore un proyecto de ley que contenga un nuevo régimen previsional universal, integral, solidario, público, sustentable y de reparto. Una vez elaborado, el proyecto será puesto a consideración del Congreso de la Nación. Por disposición de la Resolución MTEySS N° 255/2018,⁴⁰ el Consejo estará integrado por 25 personas como máximo, que serán propuestas por organizaciones representativas de trabajadores y empleadores, organismos de la administración pública nacional, organizaciones de la sociedad civil y administradores de cajas provinciales o municipales de seguridad social, entre otros.

En otro orden, en el año 2020 fue sancionada la Ley N° 27.609,⁴¹ la cual modifica las leyes N° 24.241 y N° 26.417 y define así un nuevo índice de movilidad jubilatoria y un nuevo índice de actualización de las remuneraciones. El nuevo índice de movilidad (elaborado, aprobado y publicado por la ANSES) es aplicado para el ajuste de los haberes jubilatorios en forma trimestral sobre los montos devengados en marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año. A tal fin, mediante una fórmula combina y pondera en partes equivalentes los recursos tributarios de la ANSES (elaborados por dicho organismo) y la variación del índice general de salarios (IS) publicado por el INDEC o la variación de la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables (RIPTE) que publica la Secretaría de Seguridad Social, según cuál sea mayor. La primera actualización se efectivizó el 1° de marzo de 2021.

39. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/263691/texact.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

40. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/310689/norma.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

41. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/239478/20210104> [Consultado: 06-dic-2021].

En cuanto al nuevo índice de actualización de las remuneraciones, se aplica en forma trimestral sobre los haberes previstos en el artículo 24, inciso a) y artículo 97 de la Ley N° 24.241, utilizando un índice combinado entre el previsto en el inciso b) del apartado I del artículo 5° de la Ley N° 27.260 y sus modificatorias y el índice establecido por la RIPE que elabora la Secretaría de Seguridad Social del MTEySS (o quien en el futuro la sustituya).

1. Asignaciones familiares

El subsistema de asignaciones familiares tiene por objeto brindar contención económica a los hogares a través del pago de cantidades en dinero, y en función del desarrollo y características de las familias. Son prestaciones de pago único o periódico según sea la carga de familia a atender. Son inembargables, no constituyen remuneración ni están sujetas a gravámenes.⁴²

De acuerdo con la Ley N° 24.714 de 1996 que lo regula,⁴³ el subsistema es gestionado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y tiene alcance nacional y obligatorio. En su interior se hallan integrados otros cuatro subsistemas que, con diverso alcance y financiamiento, atienden las cargas de familia de trabajadores en relación de dependencia, trabajadores independientes, jubilados y pensionados y desocupados. El subsistema no tiene alcance universal, por cuanto excluye a los trabajadores en relación de dependencia e independientes (monotributistas) cuyos ingresos reales o declarados superen determinados topes establecidos por la reglamentación, y además porque fija prestaciones diferenciadas en función de los niveles salariales de los beneficiarios y su localización geográfica.

Los valores correspondientes a cada tipo de asignación son móviles, es decir, se actualizan con determinada periodicidad. Su actualización y su posterior publicación, de acuerdo a los criterios establecidos en la Ley N° 27.609,⁴⁴ se realizan trimestralmente y le competen a la ANSES.

El esquema de asignaciones contenido en la Ley N° 24.714 es el siguiente:

- a) Un **subsistema contributivo** fundado en los principios de reparto que beneficia a los **trabajadores en relación de dependencia de la actividad privada y del sector público nacional, a los beneficiarios de la Ley sobre Riesgos de Trabajo y a los beneficiarios del seguro de desempleo**. Este subsistema se financia principalmente con las contribuciones que abonan los empleadores y las aseguradoras de riesgos del trabajo (ART) como responsables del pago de las prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Los trabajadores comprendidos en este grupo que acrediten en cada caso las condiciones requeridas tendrán derecho a percibir diversas asignaciones.

Aunque la prestación más común es la asignación por hijo (menores de 18 años), también se pagan asignaciones familiares por: hijo con discapacidad (sin límite de edad), ayuda escolar (anual), prenatal, nacimiento, adopción y matrimonio. Salvo la asignación por hijo con discapacidad, el resto de las modalidades existentes solo las cobran quienes no superen determinados topes salariales.

⁴². Se puede consultar la escala de asignaciones familiares vigentes en: <https://www.anses.gob.ar/asignaciones-familiares> [Consultado: 28-feb-2022].

⁴³. BORA 18/10/1996. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/39880/texact.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

⁴⁴. BORA 04/01/2021. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/345000-349999/345950/norma.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

Aclaremos que la asignación familiar por *prenatal* es el pago que realiza la ANSES durante los meses de gestación y hasta el mes en que se produzca el nacimiento o interrupción del embarazo. Luego, las mujeres que han dado a luz cobran la asignación por maternidad (en este caso no hay límite de ingresos), que es equivalente a su sueldo habitual bruto (es decir, sin deducir aportes a la obra social y al sistema previsional) durante los noventa días de licencia que la ley le otorga. Como se trata de una asignación, no es abonada por el empleador sino por la ANSES.

- b) Un **subsistema contributivo** destinado a los trabajadores por cuenta propia o independientes inscriptos como **monotributistas** y que hayan realizado aportes en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS) establecido por la Ley N° 24.977. Este subsistema se financia con parte de los aportes que estos trabajadores ingresan, destinados al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Los monotributistas que aportan según las categorías con ingresos declarados más bajos y tienen efectivamente abonados los pagos mensuales tienen derecho a percibir la asignación por hijo, por hijo con discapacidad, por prenatal y por ayuda escolar anual, mientras que los que encuadran en las tres categorías más altas del monotributo no tienen derecho a percibir la asignación prenatal, ni tampoco la asignación por hijo o por ayuda escolar anual.

- c) Un **subsistema no contributivo** destinado a **jubilados y pensionados del SIPA, beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas por invalidez y beneficiarios de la pensión universal para el adulto mayor (PUAM)**. Se financia con los recursos del régimen previsional previstos en el Artículo 18 de la ley 24.241. Las prestaciones que se abonan a este grupo de personas son: la asignación por hijo, por hijo con discapacidad, por ayuda escolar anual, por ayuda escolar anual para hijo con discapacidad y por cónyuge.
- d) Un **subsistema no contributivo** compuesto por la **asignación por embarazo para protección social (AEPS)** y la **asignación universal por hijo para protección social (AUH)**. La primera está destinada a las mujeres embarazadas que estén desocupadas, y la segunda a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en Argentina que pertenezcan a grupos familiares en esas mismas condiciones o que se desempeñen en la economía informal.

Las trabajadoras comprendidas en el régimen especial de contrato de trabajo para el personal en casas particulares instituido por la Ley N° 26.844⁴⁵ son beneficiarias también de estas dos asignaciones (AEPS y AUH) y de la asignación por maternidad prevista para las trabajadoras comprendidas en el régimen contributivo que hemos explicado más arriba en el punto (a).

2. Cobertura previsional de jubilaciones y pensiones

La pérdida o disminución de ingresos producidas por las contingencias de **vejez, discapacidad permanente y fallecimiento de una de las fuentes de ingresos del hogar** están cubiertas en nuestro país por el subsistema previsional de jubilaciones y pensiones (MTEySS, 2012).

45. BORA 12/4/2013. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/210000-214999/210489/norma.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

El principal esquema a nivel nacional es el previsto por la Ley N° 24.241, denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Este sistema comprende obligatoriamente a todas las personas físicas mayores de 18 años de edad que se desempeñan en relación de dependencia en la actividad pública o privada, y también a las que ejerzan actividades en forma autónoma. Se encuentran en cambio excluidos del SIPA: el personal militar de las fuerzas armadas y de seguridad, el personal policial y los menores de 18 años. También quedan excluidas las personas que estén afiliadas a otros sistemas de tipo provincial, local y/o profesional. Esta Ley define el SIPA, en su Artículo 1, como un régimen público financiado a través de un sistema solidario de reparto. Desde 2008, se trata de un único régimen de reparto, ya que en esa fecha se eliminó el régimen de capitalización que había estado vigente desde 1994.⁴⁶

La ANSES es el organismo gestor encargado de administrar los fondos del régimen, reconocer los beneficios y abonar las prestaciones económicas correspondientes. Los beneficios se cubren con el fondo conformado principalmente por los aportes de los trabajadores (por cuenta ajena e independientes) y las contribuciones a cargo de los empleadores, así como también gracias a otros fondos que provienen de las arcas públicas, en tanto la ley obliga al Estado a aportar en función de sostener el sistema (Goldín, 2009). De todos modos, el sistema es contributivo, ya que el sostenimiento financiero proviene principalmente de las cotizaciones de los trabajadores obligatoriamente afiliados.

Las coberturas previstas en el SIPA comprenden el pago de una prestación dineraria mensual, servicios de salud y asignaciones familiares. Su goce está condicionado en cada caso a ciertos requisitos que a continuación detallamos:

- **Jubilaciones.** En primer término, tenemos la **jubilación ordinaria**, para cuyo acceso se requieren 30 años de aportes y haber cumplido 60 años de edad las mujeres, y 65 años los varones. En segundo término, tenemos la **prestación por edad avanzada**, cuyo haber es considerablemente inferior, para la cual se requiere haber cumplido 70 años sin distinción de género y tener como mínimo 10 años de aportes. La prestación económica se calcula considerando, por un lado, un concepto mínimo o prestación básica universal (PBU) que alcanza a todos los beneficiarios y, por otro, la remuneración promedio percibida por el afiliado en los últimos meses en actividad.
- **Pensiones por invalidez.** El requisito aquí es que haya disminuido la capacidad de trabajo por problemas de salud física o psíquica y que esa disminución alcance como mínimo un 66%. Además de este requisito, el trabajador debe acreditar la realización efectiva de aportes al sistema durante un período mínimo que la reglamentación establece.⁴⁷

46. La Ley N° 24.241 instituyó en 1994 el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), compuesto por dos regímenes: el régimen público de reparto, administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), y régimen de capitalización, administrado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), entidades privadas creadas especialmente para gestionar las cuentas de capitalización individual (CCI) y para otorgar las prestaciones establecidas en la Ley N° 24.241. El régimen de capitalización fue derogado a partir de Ley N° 26.425 de 2008, que creó el SIPA, a partir del cual todas las prestaciones del sistema se sintetizan en las prestaciones del hasta entonces régimen de reparto, y así quedan igualadas para todos los afiliados las condiciones de acceso y cálculo.

47. Actualmente se requiere acreditar al menos 30 cotizaciones en los últimos 36 meses para obtener el beneficio completo o 18 en igual período para la categoría de aportante irregular, quien percibirá una suma inferior.

- **Pensiones por fallecimiento.** La muerte de un aportante en actividad o de un jubilado genera el derecho de su viuda/o, conviviente, hijos solteros menores o discapacitados, a recibir un beneficio que consiste en una prestación económica equivalente al 70% de la que correspondía en concepto de jubilación de la persona fallecida.

Desde 2016, la cobertura por vejez en Argentina se ha extendido a partir de la creación, mediante la Ley N° 27.260, de la **pensión universal para el adulto mayor (PUAM)** que instituye el derecho a un beneficio no contributivo de carácter vitalicio y de alcance nacional para todas aquellas personas de 65 años de edad o más que no estén en condiciones de acceder a una jubilación por no haber reunido los años de servicio con aportes que arriba detallamos.

La PUAM es financiada con la recaudación impositiva y no a partir de los recursos contributivos de la seguridad social provenientes de las cargas sociales –por eso se dice que es de carácter no contributivo–. El monto de la prestación mensual es equivalente al 80% del haber mínimo garantizado, referido en el Artículo 125 de la Ley N° 24.241, y se complementa con las asignaciones familiares y cobertura de salud, al igual que las jubilaciones y pensiones contributivas que mencionamos más arriba.

Las prestaciones económicas de **las jubilaciones ordinarias, pensiones y PUAM son móviles**, es decir que sus montos deben ser actualizados de modo que no pierdan valor y poder adquisitivo en el transcurso del tiempo. A partir de la Ley N° 27.609, se introdujo un nuevo mecanismo de cálculo de la movilidad, que se aplica trimestralmente y considera un índice combinado entre el previsto en el inciso b) del apartado I del artículo 5° de la Ley N° 27.260 y sus modificatorias y el índice establecido por la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIpte). La Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social es el área encargada de determinar y publicar este índice de movilidad, que también se toma en cuenta para actualizar otros conceptos tales como las asignaciones familiares, la base mínima y máxima de cálculo de cotizaciones con destino a la seguridad social, etc.

3. Seguro por desempleo

El seguro por desempleo brinda a los trabajadores asalariados del sector privado, registrados legalmente y que hayan sido despedidos sin justa causa, un pago mensual, asignaciones familiares y cobertura médica mientras estén temporalmente sin empleo. Está establecido por la Ley N° 24.013 de Empleo,⁴⁸ en su Título IV, así como por la Ley N° 25.371 del Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo para los Trabajadores Comprendidos en el Régimen de la Construcción⁴⁹ y por la Ley N° 25.191 de Trabajadores Rurales.⁵⁰ Algunos colectivos de trabajadores del sector privado

48. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/412/texact.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

49. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/65583/norma.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

50. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61181/texact.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

no están comprendidos en este subsistema, tales como los trabajadores de casas particulares y el personal docente de establecimientos privados de enseñanza.

Los beneficios del seguro por desempleo incluyen:

- Una suma en dinero (prestación básica dineraria).
- Pago de asignaciones familiares.
- Cobertura médico-asistencial.
- Reconocimiento de la antigüedad para la jubilación.
- Posibilidad de cobrar juntas todas las cuotas del seguro por desempleo para desarrollar un emprendimiento (modalidad de pago único).

La cobertura se extiende por un período máximo de doce meses, en función del tiempo que haya cotizado el trabajador de que se trate. Este subsistema se financia a través del Fondo Nacional de Empleo, el cual se sostiene, entre otros recursos, a partir de una contribución patronal y de los aportes personales de los beneficiarios de prestaciones jubilatorias que retornen a la actividad.

4. Cobertura de salud

El **sistema nacional del seguro de salud** fue creado en el año 1989 a través de la Ley N° 23.661,⁵¹ con el objetivo fundamental de otorgar prestaciones de salud igualitarias, integrales y humanizadas tendientes a la promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud, que respondan al mejor nivel de calidad disponible y garanticen para todos los beneficiarios por igual la obtención del mismo tipo y nivel de prestaciones. Comprende diversas prestaciones, todas vinculadas a servicios de prevención de enfermedades, atención de la salud y tratamientos médicos y de otras especialidades vinculadas a la salud física y psíquica de las personas, así como el otorgamiento de prestaciones farmacológicas.

Es administrado por la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS), organismo descentralizado bajo la jurisdicción del Ministerio de Salud de la Nación, y tiene además a su cargo la supervisión, fiscalización y control de los agentes que integran el sistema de seguros nacional.

De acuerdo con dicha Ley, se encuentran comprendidos por el **seguro**:

- Todos los beneficiarios alcanzados por la Ley N° 23.660⁵² de Obras Sociales, que son principalmente los trabajadores en relación de dependencia del sector privado y público del Poder Ejecutivo Nacional, jubilados y pensionados nacionales.
- Los trabajadores autónomos incluidos en el régimen nacional de jubilaciones y pensiones (siempre con las condiciones, modalidades y aportes que fija la reglamentación) y los productores agropecuarios, incluidos según el régimen legal complementario.⁵³

51. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/63/texact.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

52. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/62/texact.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

53. Actualmente incluye a los trabajadores autónomos adheridos al régimen simplificado (monotributo) y no está contemplada para aquellos inscriptos en el régimen general.

- Las personas que posean residencia permanente en el país y se encuentren sin cobertura médico-asistencial por carecer de tareas remuneradas o beneficios previsionales (en las condiciones y modalidades que fije la reglamentación).

Como puede apreciarse, en nuestro país el subsistema que atiende la protección y promoción de la salud comprende a toda la población. En este sentido, cabe afirmar que tiene vocación de universalidad (Santos, 2009).

El subsistema de salud involucra a prestadores de diferente índole. Podemos clasificarlos en cuatro grandes tipos:

- Régimen público: hospitales, dispensarios, centros de salud, etc. Estas instituciones están bajo la órbita del Estado Nacional, las provincias o los municipios.
- Sistema de obras sociales nacionales: gestiona las prestaciones de salud para los trabajadores y su núcleo familiar primario, y es regulado por la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS) de acuerdo con la Ley N° 23.660 de Obras Sociales.
- Otras obras sociales: en este rubro se encuentran las obras sociales no reguladas por la SSS (INSSJP, Fuerzas Armadas y de Seguridad, Poder Legislativo), y las obras sociales provinciales.
- Sector privado: institutos, prepagas, sanatorios, clínicas, etc.

Se destaca entre todas estas instituciones el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), también conocido como Programa de Atención Médica Integral (PAMI).

La fuente principal de financiamiento del sistema nacional del seguro de salud está establecida por la Ley N° 23.660. Los fondos destinados a la cobertura de prestaciones que las obras sociales otorgan a sus afiliados se integran a partir de los aportes de estos afiliados, que son trabajadores registrados activos, dependientes y monotributistas, y también de los aportes obligatorios que deben hacer los empleadores respecto de sus trabajadores en relación de dependencia. Por eso, en ese aspecto se lo considera un sistema contributivo. No obstante, el sistema tiene otras fuentes de financiamiento, ya que responde también a las necesidades de la población carente de recursos. Estas otras fuentes son los aportes del presupuesto general de la Nación, los de las provincias, los aportes del tesoro y los del fondo solidario de redistribución.

La cobertura de salud general se **complementa**, en el caso de los **trabajadores en relación de dependencia**, con **otros dos esquemas** que tienen por objeto atender un tipo específico de contingencia: aquella que se genera por causa de accidentes o enfermedades que imposibilitan obtener ingresos o producen una notoria disminución en ellos.

Uno de estos esquemas está regulado en la Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo (LCT), de 1976,⁵⁴ y comprende a los trabajadores del sector privado; el otro esquema, que desarrollaremos en el punto siguiente, cubre los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de trabajadores del sector público y privado.

54. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25552/texact.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

Las **enfermedades o accidentes inculpables** son aquellas dolencias o alteraciones de la salud que afectan al trabajador de forma tal que le impiden realizar las tareas que tiene asignadas, y cuyo origen no es atribuible al trabajador (es decir que no tuvo intención de causar la enfermedad o accidente), ni tampoco ha sido producido por el trabajo o en ocasión del trabajo (en cuyo caso estaríamos en presencia de una enfermedad profesional o accidente del trabajo, regulados por la Ley N° 24.557). Dicho más sencillamente, enfermedad inculpable es aquella que resulta descartando cualquier enfermedad profesional y todas las consecuencias dañosas derivadas de actos voluntarios del trabajador.

El pago del salario correspondiente al período sin trabajo por una licencia por accidente o enfermedad inculpable está a cargo del empleador. No está previsto un seguro o método obligatorio de previsión de la contingencia. En cada caso, acreditada la imposibilidad de prestar servicios por causa de enfermedad o accidente inculpable, el empleador tiene la obligación de continuar abonando salarios al trabajador y ambos mantienen el deber de cotizar a la seguridad social. Para el cálculo de la remuneración por accidentes, enfermedades inculpables y enfermedades profesionales se utiliza el procedimiento previsto en el Artículo 208 de la LCT, el cual establece que la remuneración del trabajador se liquidará conforme a la que perciba en el momento de la interrupción de los servicios, más los aumentos que durante el período de interrupción fueran acordados a los trabajadores de su misma categoría, ya sea por la aplicación de una norma legal, por convenio colectivo de trabajo o por decisión del empleador.

Ahora bien, también puede ocurrir que el salario esté integrado por remuneraciones variables. En tal caso, se liquidará según el promedio de lo percibido en el último semestre de prestación de servicios, y no puede, en ningún caso, la remuneración del trabajador enfermo o accidentado ser inferior a la que hubiese percibido de no haber surgido esta contingencia. Además, las prestaciones en especie que el trabajador deje de percibir como consecuencia del accidente o enfermedad tienen que ser valorizadas adecuadamente.

Esta remuneración, liquidada de acuerdo con estos parámetros del Artículo 208 de la LCT, es la base sobre la cual se calcula la cotización a la seguridad social.

Por su parte, el Artículo 211 de la LCT prevé que una vez finalizado el plazo de licencia remunerada por accidente o enfermedad inculpable, si el trabajador no estuviera en condiciones de volver a su empleo, el empleador deberá conservárselo durante el plazo de un año, contado desde el vencimiento del plazo de licencia (y no desde el inicio de la enfermedad u ocasión del accidente).

Durante ese período, comúnmente conocido como *reserva de puesto*, si bien subsiste la relación de empleo, el trabajador no recibe remuneración: por tanto, no hay cotización a la seguridad social. De todos modos, aunque no existan aportes ni contribuciones al régimen de obras sociales, se prevé el mantenimiento de la cobertura de salud del trabajador. Al respecto, la Ley N° 23.660 de Obras Sociales dispone en su Artículo 10, inciso b), que “en caso de interrupción del trabajo por causa de accidente o enfermedad inculpable, el trabajador mantendrá su calidad de beneficiario durante el plazo de conservación del empleo, sin obligación de efectuar aportes”.

Conviene señalar, por otro lado, que el Decreto N° 592/2016⁵⁵ introduce una ampliación en los alcances de la cobertura original de las asignaciones familiares, al modificar el Artículo 6 del

55. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=260489> [Consultado: 28-feb-2022].

Decreto N° 1.245/1996,⁵⁶ reglamentario de la Ley N° 24.714 de Asignaciones Familiares. La novedad del Decreto consiste en establecer que el trabajador percibirá asignaciones familiares durante los meses en que no haya generado remuneraciones por encontrarse en reserva de puesto, siempre que registre un mínimo de tres meses de servicios con aportes en los doce meses anteriores.

5. Cobertura de riesgos del trabajo

Este subsistema atiende las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de los trabajadores en relación de dependencia que se encuentren registrados y se desempeñen en el sector público y privado. La cobertura de riesgos del trabajo está regulada por la Ley de Riesgos del Trabajo (LRT) N° 24.557 de 1995,⁵⁷ cuyos objetivos son:

- Reducir la siniestralidad laboral a través de la prevención de los riesgos derivados del trabajo.
- Reparar los daños derivados de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales (incluyendo la rehabilitación del trabajador damnificado).
- Promover la recalificación y la recolocación de los trabajadores damnificados.
- Promover la negociación colectiva laboral para la mejora de las medidas de prevención y de las prestaciones reparadoras.

La Ley obliga a los empleadores a contratar una aseguradora de riesgos del trabajo (ART) o a autoasegurarse a fin proteger a los empleados de este tipo de contingencias: accidentes de trabajo o enfermedades profesionales.

Las ART son aseguradoras privadas. No solo cumplen la función de reparar los daños en casos de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales sino que también asesoran a los empleadores que las contratan acerca de las medidas de prevención que deben adoptarse. Quienes las autorizan a funcionar son la Superintendencia de Riesgos del Trabajo y la Superintendencia de Seguros de la Nación, organismos que verifican el cumplimiento de los requisitos de solvencia financiera y capacidad de gestión.

Los eventos dañosos que este sistema cubre son los siguientes:

- **Accidente laboral propio.** Es un hecho súbito y violento ocurrido en el lugar donde el trabajador realiza su tarea y por causa de la tarea misma.
- **Accidente *in itinere*.** Es un hecho súbito y violento ocurrido en el trayecto entre el domicilio del trabajador y el lugar de trabajo o viceversa, siempre que el damnificado no haya alterado dicho trayecto por causas ajenas al trabajo.
- **Enfermedad profesional.** Una enfermedad profesional es la producida por causa del lugar donde se trabaja o del tipo de trabajo que se realiza.

A diferencia de los otros subsistemas de la seguridad social, el de riesgos de trabajo está gestionado por empresas privadas, como vemos; y además, el empleador paga su obligación a

56. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=40271> [Consultado: 28-feb-2022].

57. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/27971/texact.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

través de alícuotas que son fijadas por las propias ART en función de la actividad de la empresa y los servicios que brinda, y luego son ajustadas de acuerdo a los niveles de siniestralidad.

En caso de incapacidad laboral transitoria (ILT) e incapacidad laboral permanente provisoria (ILPP), al trabajador se le debe liquidar y abonar la totalidad de los conceptos que debió percibir al momento de la primera manifestación invalidante (PMI). Igualmente, se debe tener en cuenta que si tiene remuneraciones variables debe utilizarse el promedio de los últimos seis meses y respetar los aumentos, así como el pago de los conceptos no dinerarios.

Además, por Resolución de la SRT N° 983/10,⁵⁸ se incluyó el proporcional del sueldo anual complementario (SAC) en el pago mensual de la prestación dineraria para ILT o ILPP, o sea que al importe de remuneración mensual se le debe agregar una doceava parte correspondiente al SAC.

En estos casos, el empleador tiene que liquidar la ILT o ILPP a cargo de la ART como si fuera sueldo, con todas las retenciones. Cuando la ART le reintegre el importe, también tiene que incluir la parte de las contribuciones de seguridad social.

El pago de la remuneración está a cargo del empleador durante los 10 primeros días en los que el trabajador se encuentre de licencia por ILT o ILPP, y a partir del día 11 están a cargo de la ART. La liquidación de sueldos de estos días de licencia es igual a lo que el trabajador cobraría si estuviera prestando servicios (Artículo 208, LCT), con la diferencia de que sobre estos días se liquida también el SAC.

En caso de que el accidente o enfermedad profesional produzca una incapacidad permanente en el trabajador, el sistema prevé el pago a cargo de la ART de prestaciones dinerarias cuyo monto y modalidad de pago varían según se trate de una incapacidad parcial o total, y esta variación es, nuevamente, a partir del 66% de disminución de la capacidad del trabajador. Si por causa de la incapacidad total el trabajador necesita de la asistencia continua de otra persona para realizar los actos elementales de la vida, la ART debe pagar una suma mensual fija que se destina al pago de haberes de la persona que lo asista. También está previsto el pago de una prestación dineraria a los derechohabientes del trabajador en caso de fallecimiento por causa de un accidente de trabajo o enfermedad profesional. Esta prestación no sustituye sino que complementa la pensión del sistema previsional que ya consideramos más arriba.

2. EL REGISTRO DE LA RELACIÓN LABORAL

La relación entre el acceso a la seguridad social y el registro de las relaciones laborales es estrecha. De hecho, cuando hablamos de informalidad laboral en materia de trabajo asalariado nos referimos al no registro de la relación laboral en la seguridad social o a su registro deficiente, lo que constituye un fenómeno socioeconómico de gravedad que afecta en la actualidad a casi 4

58. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/170000-174999/173175/norma.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

de cada 10 trabajadores en Argentina. De aquí la importancia de la Recomendación núm. 204 de la OIT, ya considerada, sobre la transición de la economía informal a la economía formal.

2.1. Los registros laborales

La legislación argentina, cualquiera sea la modalidad contractual que el empleador utilice para enmarcar la prestación de tareas en una relación laboral de dependencia, genera la obligación de registrar desde el inicio esa relación laboral, inclusive durante el período de prueba previsto para un contrato de trabajo por tiempo indeterminado.

El plazo para registrar la relación laboral es hasta el día inmediato anterior al del inicio del vínculo. Cierta tipo de relaciones están exceptuadas de este límite: son aquellas vinculadas a un conjunto de actividades identificadas en el Anexo I de la Resolución AFIP 2988,⁵⁹ en cuyo ámbito la comunicación del alta puede realizarse hasta el momento de comienzo efectivo de las tareas, sin distinción de la modalidad de contratación (En el Apartado 2.2 se profundizará este tópico). Ahora bien, dado que este es el plazo, antes de registrar la relación laboral el empleador debe contar con su Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT) y además estar inscripto como empleador ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Además, el Artículo 7 de la Ley N° 24.013 de 1991 impone al empleador registrar al trabajador en dos sitios:

- A. El libro especial de sueldos y jornales.
- B. El sistema único de registro laboral.

A. El **libro especial de sueldos y jornales** está regulado en el Artículo 52 de la LCT.⁶⁰ En este libro se asientan los datos relevantes de la relación laboral y debe estar previamente rubricado por el organismo laboral local y ser llevado en las mismas condiciones que los libros de comercio. Asimismo, debe incluir los datos del nuevo trabajador en la planilla de horarios, junto con los de todo el personal (dicha planilla debe estar a la vista en el lugar de trabajo). Respecto de las condiciones que se exigen para los libros principales de comercio, el Código Civil y Comercial de la Nación establece en sus Artículos 323 y siguientes los requisitos y prohibiciones en la utilización de libros de registros contables. Entre estos requisitos encontramos:

- Presentarlos encuadrados para su individualización en el registro público correspondiente (la individualización consiste en anotar, en el primer folio, fecha y firma de su destino, número de ejemplar, nombre de su titular y número de folios que contiene).
- Ser llevados en forma cronológica, actualizada, sin alteración alguna que no haya sido debidamente salvada. Además deben llevarse en idioma y moneda nacional.

Por otro lado, se prohíbe:

- Alterar el orden en que los asientos deben ser hechos.

59. Disponible en: http://biblioteca.afip.gob.ar/pdf/rg_2988_afip_a1.pdf [Consultado: 28-feb-2022].

60. O también en la documentación laboral que esté destinada a esta regulación, según lo previsto en los regímenes jurídicos particulares de que se trate. Por ejemplo, algunos estatutos prevén instrumentos de registro particulares, tales como el Estatuto de los viajantes de comercio (Ley 14.546) o la Ley de trabajo a domicilio (Ley 12.713), que exigen registros con requisitos similares a los de la LCT.

- Dejar blancos que puedan utilizarse para intercalaciones o adiciones entre los asientos.
- Interlinear, raspar, emendar o tachar (todas las equivocaciones y omisiones deben salvarse mediante un nuevo asiento hecho en la fecha en que se advierta la omisión o el error).
- Mutilar parte alguna del libro, arrancar hojas o alterar la encuadernación o foliatura.
- Cualquier otra circunstancia que afecte la inalterabilidad de las registraciones.

Se denomina *rúbrica* a la intervención de la autoridad competente en el registro mediante la individualización con fecha en la primera hoja –llamada *hoja madre*– del titular, destino del libro y cantidad de folios.

El libro de sueldos y jornales puede reemplazarse por hojas móviles o microfichas, pero rigen las mismas condiciones: deben ser rubricadas, encuadernadas y llevadas de la misma manera.

La *rúbrica* del libro está a cargo de las autoridades administrativas del trabajo provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El ministerio solo interviene en los libros que resulten comprendidos en actividades de competencia federal, las cuales fueron abordadas en los Módulos 1 y 2.

HOJA MADRE			
Correspondiente a hojas móviles, rubricadas por la Dirección General de Protección del Trabajo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires			
 GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES SUBSECRETARIA DE JUSTICIA Y TRABAJO DIRECCION GENERAL DE PROTECCIÓN DEL TRABAJO			
C.U.I.T. N°			
Razon Social:			
Domicilio: SAN JOSE 1788			
Actividades: Servicios de correos - -			
Sistema: HM	De Folio: 1001	hasta: 2500	
Tomo: 3			
Fecha de ingreso: 02/03/2006			
Fecha de rúbrica: 09/03/2006			
Rúbrica anterior			
Sistema: HM	De Folio: 501	hasta: 1000	
Fecha: 08/11/2005			
Tomo: 2			
Observaciones Registrar haberes en tiempo y forma para evitar Dictámenes Acusatorios Circunstanciados.			
 Dra. Vida Levy Coord. Mesa de Entradas			
A la proxima solicitud se deberá adjuntar el presente formulario junto con la ultima hoja procesada donde figure el período liquidado.			
68119		24311	

Yendo ahora al **libro** propiamente dicho, deberá contener como mínimo los siguientes **datos**:

- Individualización íntegra y actualizada del **empleador**, esto es: denominación, domicilio legal, domicilio del establecimiento donde trabajan los empleados, actividad y CUIT.
- Nombre de cada **trabajador**, estado civil, fecha de ingreso y egreso, remuneraciones brutas y netas, descuentos legales y/o sindicales, individualización de personas que generan derecho a la percepción de asignaciones familiares.
- Demás datos que permitan una exacta evaluación de las obligaciones a cargo del empleador.

A partir de la Resolución Conjunta AFIP N° 3669 y MTEySS N° 941 de 2014,⁶¹ junto con su complementaria Resolución AFIP N° 3781 de 2015,⁶² se ha instituido una herramienta informática que permite a los empleadores cumplir con distintas obligaciones vinculadas a la seguridad social en un único trámite y generar de forma digital el libro de sueldos y jornales en hojas móviles. El sistema se denomina *Libro de sueldos digital* y está disponible en la página web de AFIP.⁶³ La aplicación utiliza el sistema de liquidación de haberes del empleador para compatibilizarlo con el de los datos de entrada, junto con la información disponible en los servicios digitales de AFIP conocidos como *Simplificación Registral* y *Sistema Registral*.

Cabe agregar que la adhesión por parte de los empleadores interesados es voluntaria, y se realiza a través del procedimiento que se detalla en el micrositio “Libro de Sueldos Digital” de la página web del organismo. Una vez aceptada la adhesión, la AFIP notificará en el domicilio fiscal electrónico la fecha a partir de la cual los empleadores quedan obligados a su utilización.

Una vez que el empleador emite las *hojas móviles* a través del sistema, debe cumplir con el trámite de rúbrica ante la autoridad administrativa laboral que corresponde. La AFIP ha celebrado convenios con dichas autoridades para instrumentar la rúbrica y facilitar la percepción de los aranceles que la autoridad local cobra por la actividad de habilitación de las hojas móviles.

B. El sistema único de registro laboral. Como ya dijimos, antes de iniciar una relación laboral el empleador está obligado a declararla y registrarla ante los organismos estatales competentes, y comunicar así el alta del trabajador. Este procedimiento, que expondremos en el apartado siguiente, se realiza a través del sistema de registro *Simplificación Registral - Empleadores*, donde, en un único trámite, los empleadores informan el alta del trabajador en los diversos subsistemas de la seguridad social, indican la obra social correspondiente y la ART que brindará la cobertura de riesgos laborales, y varios otros datos significativos de la relación laboral, que detallaremos en seguida. Ahora bien, la omisión o defectuoso cumplimiento por parte del empleador de estas obligaciones registrales –es decir, la incorporación de los datos del trabajador en el libro especial de sueldos y jornales y en el registro informático *Simplificación Registral*– da lugar a la aplicación de sanciones por parte de los organismos de control en materia laboral y de la seguridad social, así como también multas al empleador e indemnizaciones a favor del trabajador, previstas para litigios judiciales en donde sea denunciada y reclamada la falta de registración o la registración deficiente.

61. Disponible en: http://biblioteca.afip.gob.ar/dcp/REAG01003669_2014_09_08 [Consultado: 28-feb-2022].

62. Disponible en: http://biblioteca.afip.gob.ar/dcp/REAG01003781_2015_06_26 [Consultado: 28-feb-2022].

63. Disponible en: <http://www.afip.gob.ar/LibrodeSueldosDigital/> [Consultado: 28-feb-2022].

2.2. El alta temprana

La comunicación del alta del trabajador al régimen de la seguridad social es el acto a partir del cual el empleador declara y registra una relación laboral de dependencia ante los organismos estatales competentes, y este acto constituye el inicio de la relación jurídica de los individuos (trabajador y empleador) con el sistema de seguridad social.

A partir de esta comunicación, tanto el empleador como el trabajador se comprometen a realizar las aportaciones económicas que permiten el financiamiento del sistema de seguridad social (obligación de cotizar) y nace asimismo el derecho a percibir las prestaciones que el sistema garantiza.

La modalidad, plazos y requisitos formales que deben realizarse para comunicar el alta de un trabajador varían de acuerdo al régimen de seguridad social de que se trate y, dentro de cada régimen, también puede haber variaciones de acuerdo a las características propias de la actividad que realice el empleador.

En Argentina, y en la historia reciente, se fueron implementando métodos cada vez más cuidadosos para registrar altas y bajas de trabajadores. Veamos los puntos salientes de esta evolución. En primer término, mediante la Resolución General N° 899/2000⁶⁴ y su modificatoria N° 943 del 15 de diciembre de ese año, la AFIP estableció para los empleadores comprendidos en el sistema integrado de jubilaciones y pensiones (SIJP) la obligatoriedad de registrar el alta de sus nuevos trabajadores dependientes con anterioridad al inicio de las tareas inherentes a la relación laboral. Para tal fin se creó la Clave de Alta Temprana (CAT), que habilita el registro previo pero valida como fecha de inicio la de comienzo efectivo de la relación laboral, cualquiera fuera la modalidad de contratación celebrada.

La Resolución excluía de esta obligación (en el ámbito del Estado Nacional, del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y de los Estados provinciales) a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sus dependencias y organismos, excepto los entes enumerados en el primer párrafo del Artículo 1 de la Ley N° 22.016 de 1979⁶⁵ de Empresas del Estado que vendan bienes o presten servicios a terceros a título oneroso.

Posteriormente la AFIP, con el objeto de perfeccionar el sistema y optimizar las acciones a las que están obligados los empleadores, sustituyó la Resolución General N° 899/2000 y su modificatoria N° 943/2000 por la Resolución N° 1.891/2005,⁶⁶ que creaba el registro de altas y bajas en materia de la seguridad social, y establecía los procedimientos inherentes a la registración laboral y de la seguridad social, en el marco del programa de simplificación y unificación registral creado por la Resolución conjunta N° 1.887 (AFIP) y N° 440/2005 (MTEySS),⁶⁷ con el fin de implementar un trámite único que reemplazara a los anteriores.

64. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64453/norma.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

65. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/27377/norma.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

66. Disponible en: <http://data.triviasp.com.ar/files/rafip1891.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

67. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=106789> [Consultado: 28-feb-2022].

La información inicial del registro de altas y bajas en materia de la seguridad social se basó en las declaraciones juradas determinativas presentadas por los empleadores con destino a la seguridad social, a partir del período mensual de julio de 2004 y en las CAT gestionadas en función de la normativa entonces vigente.

A su vez, esta Resolución N° 1.891/2005 fue sustituida por la Resolución General N° 2988/2010, y ésta fue luego modificada por la Resolución General N° 3.399/2012, por la Resolución General N° 3.489/2013 y por la Resolución General N° 4.355/2018.⁶⁸

Con estas últimas reformas, se estableció la obligatoriedad de identificar los convenios colectivos de trabajo aplicables, la categoría profesional y el servicio desempeñado por cada trabajador, así como la boca de pago para el cobro de asignaciones familiares.

También se estableció que, cuando se utilicen servicios de trabajadores provistos por terceros, no sea suficiente que el trabajador exhiba una constancia acreditando su condición de dependiente del principal sino que se deberá contar con copia del acuse de recibo de la notificación del alta a la AFIP, y de la consulta efectuada al sistema que avale la vigencia de la relación.

El registro de altas y bajas en materia de la seguridad social pasa a denominarse simplemente el **Registro** y el sistema a través del cual se efectúan las comunicaciones al registro es denominado, conforme la nueva resolución, **Simplificación Registral**.

La Resolución General N° 2.988/2010 establece además que los empleadores comprendidos en el SIPA quedan obligados a informar tanto el alta cuanto la baja de cada uno de los trabajadores incorporados a, o desafectados de, su nómina salarial, y a que sea ésta la única modalidad para hacerlo. Esta obligación incluye también a quienes se hayan incorporado bajo la modalidad de pasantía.⁶⁹

Perú: la planilla electrónica⁷⁰

La planilla electrónica es un instrumento implementado en Perú por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) en convenio con la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT). En esta planilla debe registrarse la información laboral declarada por los empleadores respecto de su labor económica y la de los trabajadores, pensionistas, prestadores de servicios, personal en formación (modalidad formativa laboral, practicantes u otros), personal de terceros y derechohabientes.

68. Disponibles en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/106744/texact.htm>, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/176246/texact.htm> y <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/317381/norma.htm> [Consultados: 28-feb-2022].

69. La pasantía es el entrenamiento profesional que realiza un estudiante para poner en práctica sus conocimientos y facultades. No es una relación laboral de dependencia en los términos de la LCT. El pasante es el aprendiz que lleva adelante esta práctica con la intención de obtener experiencia de campo, mientras que el encargado de guiarlo suele conocerse como tutor. No percibe una remuneración sino una asignación *estímulo*.

70. OIT. 2015. *Fortalecimiento de la inspección laboral en Perú: la Planilla Electrónica y el Plan RETO*. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_371221/lang--es/index.htm [Consultado: 28-feb-2022].

Esta iniciativa surge en Perú como un resultado del mandato legal al MTPE, a partir de la Ley N° 27.711, respecto de su labor de inspección del trabajo. La Ley reforma la estructura existente en respuesta a la creciente necesidad de modernización del Estado, uno de cuyos aspectos relevantes es la implementación de tecnología digital en los procesos administrativos para la mejora del servicio público.

Pero el objetivo de fondo es, sobre todo, la búsqueda de una mayor eficiencia de la actuación institucional para la administración y el uso efectivo de la información contenida en los documentos de registro laboral. Así, la planilla electrónica es una herramienta que colabora con el esfuerzo por eliminar los costos de tramitación de las antiguas planillas de pago físicas a través de los medios convencionales y de los libros de registro laborales que se llevaban en el país, además de cambiar la forma de almacenar los documentos, y de ese modo evitar su pérdida. Además, esta iniciativa constituye una herramienta eficaz mediante la cual los trabajadores pueden demostrar fácilmente su vínculo laboral.

En el sistema de registro anterior, las empresas enviaban al MTPE en formato físico una *hoja de resumen de planilla* y el ministerio se encargaba de otorgar la certificación de la idoneidad de los libros de registro. Respondiendo a la necesidad de lograr mayor eficiencia y eficacia, la Resolución N° 018-2007-TR (28/08/07) estableció, mediante la figura del encargo de gestión administrativa entre entidades del Estado, que la SUNAT fuera la entidad encargada de la recepción de la *planilla electrónica*, bajo el entendido de que ésta cuenta con la infraestructura informática que logra “garantizar la seguridad y la confidencialidad de la presentación electrónica de dicho documento”. En ese orden de ideas, la resolución mencionada facultó al MTPE para establecer el contenido inicial de la *planilla*, las modificaciones posteriores de dicho contenido, de su forma y condiciones del soporte electrónico de las planillas y de su envío. Asimismo, la norma dio competencia de regulación a la SUNAT mediante dicha Resolución, y estableció así un plano de colaboración entre las dos entidades.

Uruguay: unificación de planilla de trabajo del MTSS y la nómina del BPS

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Banco de Previsión Social (BPS) y el Colegio de Contadores, Economistas y Administradores del Uruguay (CCEAU) implementaron a partir del 2 de octubre de 2017 la *planilla unificada de trabajo*, cuyo uso se ha venido extendiendo de forma gradual: si bien comenzó en esa fecha, su obligatoriedad se está implementando a través de un cronograma que se ha iniciado en 2018.

El nuevo sistema, creado en el marco del convenio suscripto el 16 de mayo de 2014 entre el MTSS y el BPS, tiene por objetivos promover la facilitación registral de la documentación laboral por parte de los usuarios y evitar la reiteración y/o duplicación en el ingreso de datos ante ambos organismos del Estado.

Hasta el momento de su implementación, cualquier empresa que daba de alta a un trabajador tenía que hacerlo a través de dos sistemas distintos: el GAFI (del BPS) y el Venetus (del MTSS).

El nuevo sistema en cambio unifica la planilla de trabajo del MTSS y la planilla de nómina del BPS para tener toda la información disponible en un solo documento, y permitir así un acceso simplificado y una actualización permanente. Esto constituye una herramienta de gestión importante para la cartera laboral uruguaya, enmarcada en la política de gobierno electrónico que se viene desarrollando.

Las empresas que se crearon después del 2 de octubre de 2017, a la hora de dar de alta a un trabajador, lo hacen directamente en el nuevo registro. Además, a partir de esa fecha, los ingresos se hacen por la web del BPS, a la que se le incorporó un agregado con las condiciones de trabajo (antes era información que solo se registraba en el MTSS).

Para las empresas, la planilla unificada evita el registro duplicado de la información laboral. Los trabajadores, por su parte, tienen ahora toda su información actualizada, mientras que los sindicatos pueden acceder a la información de todos los empleados de una empresa. El nuevo sistema también beneficia al MTSS, que ahora cuenta con la planilla de trabajadores actualizada cada 24 horas.

Volviendo al sistema argentino, veamos ahora cómo son los **plazos** dentro de los cuales debe comunicarse el alta de la relación laboral. Conviene distinguir entre dos grupos de actividades:

1. Actividades detalladas en el Anexo I adjunto a la citada Resolución General AFIP N° 2.988/2010.

La comunicación puede efectuarse **hasta el momento mismo de inicio efectivo de las tareas**. El grupo de actividades comprendidas incluye: a) agricultura, ganadería, caza y silvicultura; b) pesca y servicios conexos; d) industria manufacturera; f) construcción; g) comercio al por mayor y menor; reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos; h) servicios de hotelería y restaurantes; i) servicios de transportes, de almacenamiento y de comunicaciones; k) servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler; m) enseñanza; n) servicios sociales y de salud; o) servicios comunitarios, sociales y personales. A su vez, estos grandes grupos de actividades comprenden una serie de subgrupos que tienen asignado un código numérico de identificación.⁷¹

Asimismo, se establece un procedimiento optativo especial para la comunicación del alta de los trabajadores en el registro consistente en el inicio del trámite **por vía telefónica**, a partir del cual se fija un plazo para **completar el trámite vía web o mediante la presentación de un formulario 885/A en cinco días hábiles administrativos desde el comienzo de la prestación de tareas** por parte del trabajador. Transcurrido dicho plazo sin que el empleador haya cumplido con la mencionada obligación, el trámite iniciado quedará sin efecto.

⁷¹ El nomenclador completo de actividades se encuentra disponible en: <https://servicios1.afip.gov.ar/genericos/nomencladorActividades/index.aspx> [Consultado: 28-feb-2022].

FORMULARIO 885 / PARA REGISTRO MANUAL DE ALTA TEMPRANA

 F. 885/A SISTEMA DE REGISTRACIÓN DE ALTAS Y BAJAS	Sello fechador de recepción	N° de CUIT Dependencia ⁽¹⁾ Apellido y nombre o denominación: Uso AFIP Ocupa personal desde:
--	-----------------------------	--

DATOS DEL EMPLEADOR

I	Código de ART ⁽²⁾		Denominación	Fecha de inicio del contrato:	
I	Código de Obra Social , correspondiente a la actividad del empleador ⁽²⁾ :		Denominación:		
II	Clave Bancaria Unificada (C.B.U.), destinada al reintegro de asignaciones familiares (Régimen Compensador)				

A / B ⁽³⁾	I	Domicilios de explotación de la actividad	I	Códigos de actividad económica y denominación ⁽⁴⁾
				
				
				
				
				
				
				
				

- 1) Se indicará Agencia N° o denominación de la dependencia ante la que se encuentre inscripto el contribuyente.
 2) Resolución General N° 3834 (DGI) – texto sustituido por R.G.N°712, sus modificatorias y complementarias (Anexo IV).
 3) A: Alta; B: Baja.
 4) Resolución General AFIP N° 485/1999.
 I) : Datos obligatorios; II) : Si fuera necesario informarlo.

DATOS DEL TRABAJADOR		CUIL	CUIL	CUIL	CUIL
Trámite a realizar (A-B-M-AA- AB) ⁽⁵⁾	I				
CUIL o CUIT (si correspondiera)	I				
Apellidos y Nombres	I				
Código y denominación Obra Social ⁽²⁾	I				
Código y denominación de modalidad de contratación ⁽²⁾	I				
Domicilio (Explotación / Actividad)	I				
Convenio Colectivo de Trabajo	I				
Categoría profesional	I				
Código y denominación puesto desempeñado ⁽⁶⁾	I				
Monto remuneración pactada	I				
Código y denominación mod. Liquidación de la remuneración ⁽⁷⁾	I				
Marca trabajador agropecuario (Sí / No)	I				
Tipo de servicio	I				
Fecha de inicio de la relación laboral (dd/mm/aaaa)	I				
Fecha de finalización de la relación laboral (dd/mm/aaaa), mod. a plazo fijo	I				
Confirmación alta telefónica, por alta anticipada. Código.	I				
Fecha de llamado (dd/mm/aaaa)	I				
Fecha de cese de la relación laboral y código (dd/mm/aaaa), en caso baja ⁽⁸⁾	I				
Fecha recepción de telegrama	I				
Domicilio Real (de corresponder)	II				
Nro. de teléfono / dirección de mail	III				
Fecha de nacimiento (dd/mm/aaaa)	IV				
Código y denominación del nivel de formación ⁽⁸⁾	IV				
Marca de incapacidad/discapacidad (Si / No)	IV				
C.B.U de Identificación cuenta sueldo	V				
Boca de pago	V				

E-Mail

Teléfono

Lugar y Fecha

Firma del contribuyente o Responsable

El que suscribe, Donen su caracter de ⁽⁹⁾, afirma que los datos consignados en este formulario, son correctos y completos y que se ha confeccionado esta Declaración Jurada sin omitir ni falsear dato alguno que debas contener, siendo fiel expresión de la verdad.

5) A: Alta; B: Baja; M: Modificación; AA: Anulación de Alta; AB: Anulación de Baja. 6) Resolución Superintendencia de Riesgo de Trabajo 244/2006 (Anexo II).

7) 1 - Mes, 2 - Quincena, 3 - Semana, 4 - Día, 5 - Hora, 6 - Pieza. 8) Resolución General AFIP 2016/2010 Anexo IV (texto ordenado)

9) Titular, presidente, socio, representante legal o apoderado u otro responsable. I) : Dato obligatorio; II) : Si fuera necesario informarlo; III) : Optativo;

IV) : Deberá denunciarse hasta 5 días hábiles posteriores a alta; V) : En caso de poseer el dato ingresarlo.

2. Respecto de las **restantes actividades no comprendidas en dicho Anexo**, la comunicación debe efectuarse, como venimos señalando, **hasta el día inmediato anterior al comienzo efectivo de las tareas**, es decir que el alta debe preexistir a la prestación.

Con respecto a los datos a suministrar, en la comunicación de alta se deben incluir:

1. Datos del empleador:

- a) Apellido y nombres, denominación o razón social, CUIT, fecha de alta como empleador y domicilio fiscal.
- b) Código y denominación de la ART contratada (el sistema solicitará el ingreso de la ART contratada solamente cuando no se encuentre una asociada a la CUIT del empleador en los padrones administrados y suministrados por la SRT).
- c) Códigos y denominaciones de las obras sociales correspondientes a las actividades del empleador.
- d) Identificación del o de los convenios colectivos de trabajo que correspondan a la actividad o a las actividades que desarrolla el empleador.⁷² En caso de no encontrarse comprendida en ninguno de los convenios incluidos en la tabla que suministra el sistema, corresponde escoger la opción *fuera de convenio*.
- e) Domicilio de explotación. Es el lugar o lugares afectados a la o las actividades del empleador. Debe indicarse aquél en que el trabajador que está siendo registrado presta servicios.
- f) Códigos y denominaciones de las actividades económicas realizadas en el domicilio o domicilios de explotación (se deben asociar a cada domicilio informado todas las que se realicen en el mismo).
- g) Clave Bancaria Uniforme (CBU) de la cuenta bancaria destinada al reintegro de asignaciones familiares.

Toda esta información debe mantenerse actualizada durante la vigencia de la relación laboral, y debe tenerse en cuenta que el plazo para actualizar cualquier dato en el registro (por ejemplo, un cambio de lugar de trabajo o de ART) es de cinco días hábiles.

2. Datos del trabajador:

- a) Apellido y nombres y Código Único de Identificación Laboral (CUIL). En caso de no poseerlo y tener asignada una CUIT, ésta es la que debe proporcionarse.
- b) Domicilio real, y su actualización si correspondiera.
- c) Código y denominación de la obra social escogida por el trabajador, o –en caso de no haberse ejercido la opción– de la que corresponde a la actividad.
- d) Monto de la remuneración pactada sujeta a aportes.

72. Originariamente, solo se registraba el correspondiente a la actividad principal.

- e) Código y denominación correspondiente a la modalidad de liquidación de la remuneración.
- f) Interrelación *Domicilio de Explotación – Actividad Económica*, correspondiente al lugar de desempeño del trabajador.
- g) Código y denominación del puesto a desempeñar por el trabajador, que identifique su tarea específica.
- h) Código correspondiente a la modalidad de contratación.
- i) Indicar si se trata de un trabajador agropecuario.
- j) La fecha de iniciación de la relación laboral, si se trata de una comunicación de alta.
- k) Si se trata de una contratación a plazo fijo, la fecha de finalización de la relación laboral.
- l) En el caso de las relaciones de trabajo permanentes y discontinuas (empresas de servicios eventuales), la fecha de inicio de la suspensión de la relación laboral.
- m) Al comunicarse una baja al Registro, indicar la fecha de finalización de la relación laboral y el código del tipo de baja de que se trate.
- n) Fecha de nacimiento (si no se ingresa al dar el alta, existe un plazo de cinco días administrativos, contados desde esa fecha, para hacerlo).
- o) Denominación del nivel de formación, es decir, su nivel de estudios (si no se ingresa al dar el alta, existe un plazo de cinco días administrativos, contados desde esa fecha, para hacerlo).
- p) Marca de incapacidad/discapacidad (si no se ingresa al dar el alta, existe un plazo de cinco días administrativos, contados desde esa fecha, para hacerlo).
- q) Clave Bancaria Uniforme (CBU) de la cuenta sueldo para el depósito de las asignaciones familiares y el pago de la cobertura dineraria de la ART que pueda corresponder.
- r) Determinados vínculos familiares (especialmente indicados en el anexo de la resolución) que deberán ser informados en ocasión del alta o de producirse una novedad.
- s) Identificación del convenio colectivo y categoría profesional que corresponda al trabajador.
- t) Identificación del tipo de servicio del trabajador.
- u) Identificación de la boca de pago disponible para los casos en que no se haya informado la CBU.
- v) Número telefónico.
- w) Dirección de correo electrónico.

Una vez realizada el alta temprana del trabajador, el sistema registral emite la siguiente constancia en original para el empleador y duplicado para ser entregado al trabajador:

 Simplificación Registral	
CONSTANCIA DEL TRABAJADOR Alta	
Original para el empleador, duplicado para el empleado	
Empleador	CUIT:
Nombre y apellido o Denominación	
Datos del Empleado	
Apellido y nombre:	
CUIL:	
Fecha Inicio:	Fecha Cese:
Obra Social:	
Modalidad de contrato 021 - A tiempo parcial determinado (contrato a plazo fijo):	ART vigente:
Regimen:	Contrato:
Agropecuario:	Tipo servicio:
Convenio colectivo:	
Categoría:	Puesto:
Retrib. pactada:	Mod. Liq.:
Domicilio de explotación:	
Actividad económica:	
Alta	
Clave:	Firma empleador y fecha de notificación
Fecha - Hora de envío:	
Número de registro de trámite	
Fecha de impresión	
Sr. Empleado con el n° de constancia Ud. podrá obtener su Clave Fiscal para ingresar a la página www.afip.gob.ar y consultar el sistema - Aportes en Línea- para conocer su situación personal en la seguridad social (previsional, obra social y riesgo de trabajo_ existente en los registros de la AFIP.	
Talón para el empleado (Duplicado)	

Los empleadores comprendidos en el SIPA son **sujetos obligados**, esto es, deben informar tanto el **alta** cuanto la **baja** de cada uno de los trabajadores incorporados a, o desafectados de, su nómina salarial, y ésta es la única modalidad para hacerlo.

En el caso de trabajadores contratados por terceros, las comunicaciones serán gestionadas por el empleador directo y principal, pero el usuario o beneficiario de esos contratos deberá tener, antes del inicio de la prestación efectiva de los servicios, copia del acuse de recibo que respalda el alta comunicada al Registro y copia de una consulta realizada al sistema Simplificación Registral que avale la vigencia de la relación laboral entre el trabajador y el empleador principal. Es importante destacar que no será suficiente una simple constancia otorgada por el empleador principal.

En el caso de las empresas de servicios eventuales (ESE), están obligadas a declarar al Registro la fecha de inicio de la suspensión de la relación de trabajo de sus trabajadores que presenten servicios como eventuales, es decir las relaciones de trabajo que son permanentes pero discontinuas en el tiempo, como se analiza en el Módulo 5 de este *Plan de formación*.

2.3. La baja

En caso de extinguirse la relación laboral, cualquiera sea la causa, el empleador deberá comunicar la baja ante el registro de altas y bajas en materia de seguridad social dentro del plazo de cinco días, contados a partir de la fecha inclusive, en que se produjo la extinción del contrato laboral.

En cuanto a los **datos a suministrar**, una vez registrada una relación laboral el empleador podrá modificar, dar de baja o anular el registro. Para hacerlo deberá insertar el CUIL del empleado y, una vez consignado el CUIL, el sistema Simplificación Registral le mostrará los datos registrados de esa relación laboral y le permitirá modificarlos, registrar la baja de esa relación, o anularla, todo según precisas restricciones que detallamos en el cuadro “Resumen de plazos para las obligaciones registrales”.

2.4. Otros trámites registrales

Anulación de la comunicación de alta. Es obligatorio comunicar la no concreción de una relación laboral. El plazo para hacerlo es la hora 24 (inclusive) del día informado como de inicio de la relación laboral.

Ahora bien, este plazo puede extenderse en los siguientes casos: a) si la iniciación de la jornada laboral está prevista desde las 17:00 horas en adelante, el plazo para notificar su anulación se extiende hasta las 12:00 horas del primer día hábil siguiente; b) si la iniciación de la relación laboral debió iniciarse un día inhábil administrativo, la comunicación de la anulación podrá ser efectuada hasta las 12:00 horas del primer día hábil siguiente. Estas excepciones encuentran su fundamento en las particulares modalidades de explotación de ciertas actividades cuyos horarios habituales no coinciden los de las oficinas administrativas, contables o de recursos humanos. Tal es el caso de la gastronomía, hotelería, esparcimiento y en general aquellas actividades que se desarrollan en horarios nocturnos o fines de semana.

Modificación de datos de la comunicación de alta. Una vez comunicada el alta, la normativa prevé la posibilidad de modificar algunos de los datos informados. Mientras que algunos datos no son modificables, otros pueden y otros deben ser comunicados, pero con algunas restricciones:

a. Datos que no pueden modificarse: apellido, nombre y CUIL.

b. Datos que pueden modificarse, pero con limitaciones:

- La fecha de inicio de la relación laboral puede ser modificada por una anterior o posterior a la informada, pero dicha modificación solamente puede hacerse hasta el día inmediato anterior inclusive al que se informó como de iniciación del vínculo. Luego de iniciada una

relación laboral, solamente podrá modificarse la fecha de iniciación por una anterior a la comunicada originariamente.

- La fecha de cese de la relación laboral hasta la hora 24 inclusive del día informado originariamente como de cese de la relación laboral y solo por una posterior al día en que se efectúa su sustitución.

C. Datos que deben modificarse, de existir variaciones:

- Debe informarse la variación de cualquier otro dato que figurara en la comunicación original, como el cambio de ART o el cambio de obra social, cuando el trabajador ejerce la opción con posterioridad al alta.

Anulación de la comunicación de baja. Las bajas solo se podrán anular si son anticipadas. Una relación laboral cerrada, esto es, que superó la fecha de cese preavisada, no podrá modificarse ni anularse. Cuando se trate de un contrato a plazo fijo y haya un cese anticipado de la relación laboral, el trámite no será de anulación sino de modificación.⁷³

RESUMEN DE PLAZOS PARA LAS OBLIGACIONES REGISTRALES	
Comunicación del alta	• Debe registrarse todo trabajador que se contrate para realizar tareas inherentes a alguna de las actividades que se detallan en el Anexo I (Ver pág. 39). El plazo es hasta el momento de comienzo efectivo de las tareas, sin distinción de la modalidad de contratación (Artículo 3, inciso a). • Debe registrarse todo trabajador que no se encuentre comprendido en el inciso precedente, es decir, aquellos cuya actividad no esté comprendida en el Anexo I, y el plazo es hasta el día inmediato anterior inclusive al de comienzo efectivo de las tareas, cualquiera fuera la modalidad de contratación (Artículo 3, inciso b).
Comunicación de la baja	• Debe realizarse dentro del plazo de cinco días corridos, contados a partir de la fecha en que se produjo la extinción del contrato de trabajo, cualquiera sea la causa de la extinción (Artículo 4).
Anulación de la comunicación del alta	• Cuando no se concrete la relación laboral que originó la comunicación de alta en el Registro, el empleador deberá anularla. Dicha anulación deberá efectuarse hasta la hora 24 del día informado como de inicio de la relación laboral (Artículo 9). • No obstante, el citado plazo se extenderá hasta las 12:00 horas del día siguiente en todos los casos en que la jornada laboral habitualmente se inicia a las 17:00 horas (Artículo 9, segundo párrafo).

Continúa en la página 47

⁷³. AFIP. Disponible en: https://www.afip.gob.ar/genericos/guiavirtual/consultas_detalle.aspx?id=3541748 [Consultado: 28-feb-2022].

	• Asimismo, la relación laboral que se inicie un día inhábil administrativo podrá ser anulada hasta la hora 12:00 del primer día hábil siguiente (Artículo 9, tercer párrafo).
Modificación de datos de la comunicación del alta	• Una vez comunicada el alta en el Registro, se podrán modificar los datos informados respecto del nuevo trabajador, excepto su apellido y nombres y su CUIL (Artículo 7). • La fecha de inicio de la relación laboral podrá ser sustituida por una anterior o posterior a ella solo hasta el día inmediato anterior inclusive al informado originariamente como de inicio de la relación laboral. (Artículo 7, segundo párrafo). • Luego de que se haya iniciado la relación laboral, únicamente se podrá modificar dicha fecha por otra anterior a ella (Artículo 7, tercer párrafo). • La fecha comunicada como de cese de la relación laboral solo podrá ser modificada hasta la hora 24 del día informado originariamente como de cese de la relación laboral, por una posterior al día en que se efectúa su sustitución (Artículo 8).

3. LA COTIZACIÓN

3.1. Concepto y naturaleza jurídica

Se denomina cotización a la obligación contributiva impuesta a las personas que desarrollan actividad económica o productiva, destinada a financiar las cargas económicas de un sistema de seguridad social. En nuestro país alcanza a los trabajadores en relación de dependencia y sus empleadores, y a los trabajadores independientes. Los aportes de los trabajadores en relación de dependencia y las contribuciones de los empleadores se calculan sobre la *remuneración imponible* del empleado (esto es, los conceptos remuneratorios que integran el salario), mientras que los trabajadores independientes abonan un monto fijo o bien un monto que se determina en proporción a sus ingresos declarados.

La cotización es entonces la obligación legal de contribuir al sostenimiento económico del sistema de la seguridad social. Ahora bien, se ha discutido mucho acerca del carácter jurídico y político de los sistemas previsionales. El siguiente fragmento del 16º Congreso Tributario nos muestra la diversidad de posiciones al respecto (Consideremos al leerlo la puntualización sobre los distintos enfoques hecha en el Apartado 1):

“La doctrina especializada sostiene que los aportes que realiza el trabajador en su vida activa son salarios diferidos, pues los importes retenidos al trabajador por su salario son percibidos con posterioridad vía beneficios jubilatorios, entre otros. Otros autores consideran que los aportes son salarios diferidos y las contribuciones son impuestos. Otros sostienen que, en la medida en que las contraprestaciones que reciben los trabajadores en jubilaciones y otros beneficios resultan inferiores a la contribución realizada por el trabajador durante su vida laboral, esos aportes deben considerarse impuestos y no salarios diferidos. Otras posiciones postulan que la seguridad social constituye una especie dentro del género tributario, pudiéndoseles denominar impuesto sui generis.” (Fernández, G., 2017).

Dicho con palabras menos técnicas, la discusión es de orden político, no solo jurídico: considerar los aportes como salarios diferidos implica que el Estado queda obligado a garantizar el goce del derecho humano a la seguridad social, mientras que considerarlos dentro del sistema tributario implica cierta discrecionalidad del Estado en cuando a hacer cumplir o no ese derecho.

Desde nuestro punto de vista, en todo caso, no hay dudas de que la cotización reúne las características de autonomía y posee una destinación específica (afectada a uno o más regímenes), establecida por la sociedad imperativamente a los sujetos obligados al pago (empleadores y/o trabajadores) para solventar, total o parcialmente, el costo de una prestación de interés social.

En general, en el Derecho comparado, la cotización y todos los recursos de la seguridad social tienen el carácter de *parafiscales*: son de destinación específica e inmodificable, en tanto se utilizan para fines solo de seguridad social, y sobre todo en tanto constituyen un derecho irrenunciable y público de carácter obligatorio.

Esto no impide que el servicio público pueda prestarse en colaboración con particulares a través de organismos públicos o privados, que asumen el carácter de entidades o agentes de seguridad social.

3.2. Nacimiento y duración de la obligación de cotizar

La obligación de cotizar **nace** con el inicio mismo de la actividad laboral, independientemente de que se haya comunicado o no el alta ante los organismos de la seguridad social, e independientemente de si se trata de una relación laboral (de dependencia) o si se trata de una actividad autónoma.

La obligación de cotizar **dura** mientras el trabajador esté de alta o prestando sus servicios. Como ya señalamos, de todos modos, y dependiendo de la legislación nacional de que se trate, la obligación de cotizar puede quedar suspendida cuando tiene lugar una suspensión transitoria de la relación laboral, por ejemplo, en los casos de licencia por maternidad, en los períodos de excedencia, cuando hay una suspensión de empleo y sueldo por motivos disciplinarios, cuando tiene lugar la privación de la libertad del trabajador, cuando se trata de relaciones de trabajo permanentes de prestación discontinua, etc.

Para un trabajador en relación de dependencia, la obligación de cotizar **se extingue** con el cese del vínculo laboral, con la salvedad de que se debe comunicar la baja en el tiempo y la forma establecidos por el procedimiento de que se trate. Asimismo, un monotributista o trabajador

autónomo también deberá registrar debidamente la baja por cese de actividades para que se extinga su deber de ingresar las cotizaciones a la seguridad social.

3.3. Sujetos obligados y sujetos responsables

Consideramos **sujetos obligados** a las personas físicas o jurídicas que tienen la obligación de cotizar a la seguridad social, de la forma en que cada régimen lo indique. Generalmente, en las relaciones laborales de dependencia el **empleador** es el **responsable** de ingresar el pago de su propia contribución y a su vez es agente de retención del aporte del trabajador –siempre según los porcentuales fijados por la legislación–. Algunos sistemas permiten, además, que el trabajador pueda realizar aportes voluntarios por sobre los porcentuales obligatorios, ya sea para mejorar su plan de salud, su futura jubilación o su seguro de retiro. Por último, en el caso de los trabajadores autónomos o independientes, el responsable de ingresar el pago de la cotización es exclusivamente el propio trabajador.

Un punto importante es que los trabajadores en relación de dependencia son cotizantes independientemente de que su empleador cumpla o no con las formalidades del registro y presentación de declaraciones que los incluyan. Lo que determina el carácter de cotizante es el ingreso de la obligación contributiva mensual.

3.4. Base de cotización

Los aportes y contribuciones de trabajadores y empleadores en las **relaciones de dependencia** destinados al sistema de seguridad social se calculan mediante la aplicación de determinados porcentajes a una base de cotización. La **base de cotización**, en el caso del trabajo en relación de dependencia, está determinada por la **remuneración mensual bruta del trabajador**. Aunque existen unas bases mínimas y máximas establecidas –tal como se explicará más adelante– a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 27.430 de 2017, también existe una **base mínima no imponible**, que no se toma en cuenta y por lo tanto se descuenta de la base para el cálculo de las contribuciones patronales (con lo cual se abona un valor inferior).

En líneas generales entonces, podríamos afirmar que el salario mensual del trabajador es la base sobre la cual se calcula la obligación contributiva al sistema de seguridad social, tanto para los trabajadores en relación de dependencia como para sus empleadores; sin embargo, el concepto clave aquí no es *salario* sino *remuneración*. Veamos esta diferencia con cuidado. Los Artículos 6 y 7 de la Ley N° 24.241 definen la **remuneración** a los efectos del cálculo de aportes y contribuciones previsionales como “todo ingreso en dinero o en especie susceptible de ser valuado económicamente en contraprestación por la realización de una actividad laboral”. Ahora bien, no todo lo percibido por el trabajador integra su remuneración. De acuerdo a la legislación argentina, cuando se calculan los aportes y contribuciones, quedan **excluidos** del concepto de remuneración⁷⁴ –y por lo tanto de la obligación de cotizar–, los siguientes conceptos:

74. Artículo 103 bis de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744.

- Asignaciones familiares.
- Indemnización por extinción de contrato de trabajo, indemnización por vacaciones no gozadas, incapacidad derivada de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales.
- Asignación por desempleo.
- Becas.
- Gratificaciones por cese de relación laboral (en la medida en que excedan el promedio anual de las pagadas con anterioridad en forma habitual y regular).
- Beneficios sociales (tales como vales de comida, comedores, artículos escolares, medicamentos, cursos de capacitación, etc.).

Las reglas sobre frecuencia y mecanismos de actualización fueron recientemente modificadas por la Ley N° 27.609 de 2020,⁷⁵ que introdujo cambios en las normas específicas de la Ley N° 24.241 (Artículo 9).

Por su parte, el régimen nacional de obras sociales tiene establecida una base remunerativa mínima diferente a la general. Mediante el Decreto N° 921/2016⁷⁶ se dispone que, para el cálculo de aportes y contribuciones de obra social, se tomará como base el equivalente a 2 bases mínimas.

En relación con este tema de la base de cotización es importante destacar la innovación que trajo la Ley N° 27.541 al determinar un monto mínimo no imponible gradual en general para todos los empleadores, más un monto adicional para los empleadores que tengan una nómina de hasta veinticinco (25) trabajadores, y que se descontará de la base de cálculo de contribuciones patronales que corresponda a todos los trabajadores comprendidos en la LCT, cualquiera sea su modalidad de contratación, a los trabajadores rurales alcanzados por el régimen de trabajo agrario, y a los trabajadores del régimen de la industria de la construcción.

Finalmente, en el caso de los **trabajadores independientes** en sus dos categorías: los **autónomos** y los trabajadores inscriptos en el régimen para pequeños contribuyentes, conocidos como **monotributistas**, la cotización se realiza a través del pago de una cuota mensual, y se toma como base de cotización la categoría tributaria en la que el trabajador se inscribe, que está en función de su declaración de ingresos. Aquí también hay bases mínimas y máximas de cotización.

Los **trabajadores autónomos** se agrupan en cuatro **actividades** (Artículo 2, inciso b, de la Ley N° 24.241) y cinco **categorías** según el monto de **ingresos brutos** que perciban. El **aporte jubilatorio** para estos trabajadores se determina aplicando una alícuota⁷⁷ del 32% (27% en concepto de componente previsional y un 5% con destino al INSSJP), sobre una **renta presunta o de referencia** asignada a cada categoría de autónomo. Según el texto de la Ley N° 24.241, esta renta surge de

75. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/345000-349999/345950/norma.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

76. Publicada en el BO el 10 de agosto de 2016. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/264322/norma.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

77. Una alícuota es una parte proporcional de un todo. En este caso, el todo es la renta del trabajador.

considerar la capacidad contributiva, el hecho de pagar o no el impuesto al valor agregado (IVA) y la condición de responsable inscripto, de responsable no inscripto o no responsable por dicho impuesto.⁷⁸

Las **categorías de monotributo**, en cambio, se establecen teniendo en cuenta –según la actividad de que se trate–: los **ingresos brutos**, la **superficie afectada** y el **monto de alquileres devengados anualmente**. Los trabajadores independientes inscriptos en este régimen **realizan un aporte mensual comprendido por un impuesto integrado, un componente previsional y otro monto con destino a obra social**. Tanto el monto impositivo como el previsional son diferentes según cada categoría, mientras que el aporte con destino a la cobertura de salud es igual para todas las categorías.⁷⁹

En el caso del **monotributo social**, solo se cotiza el 50% del componente de la obra social, ya que los componentes impositivo y previsional están subsidiados en su totalidad. Sin embargo, los aportes siguen siendo válidos para la jubilación mínima: se computan como períodos trabajados los que transcurran desde su adhesión al régimen y mientras los trabajadores permanezcan en esa condición.

3.5. Porcentajes o alícuotas de cotización de los trabajadores en relación de dependencia

En el sistema argentino, los aportes y contribuciones de los trabajadores y empleadores se determinan mediante la aplicación sobre la remuneración imponible de las siguientes alícuotas:

1. **Aporte de trabajadores dependientes.** Es del 17%, del cual el 11% se destina al SIPA, el 3% al INSSJP y el 3% a la obra social.
2. **Contribución de los empleadores.** La Ley N° 27.541⁸⁰ de 2019 introdujo en su Capítulo 3 una serie de modificaciones relevantes en materia de contribuciones patronales. La principal de ellas radica en la diferenciación de las alícuotas:
 - para los empleadores pertenecientes al sector privado cuya actividad principal encuadre en el sector “Servicios” o en el sector “Comercio” y sus ventas totales superen los límites establecidos por la Resolución N° 220/2019 de la Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa para la categoría empresa mediana tramo 2, corresponde un 20,40% sobre la nómina salarial;

78. Los valores se actualizan trimestralmente aplicando el índice de actualización de haberes previsionales. Disponible en: <https://www.afip.gob.ar/autonomos/documentos/valores-autonomos-desde-septiembre-2021.pdf> [Consultado: 26-sep-2021].

79. Los montos se actualizan anualmente el mes de enero de cada año tomando en consideración el índice de actualización de haberes previsionales. Disponible en: <https://www.afip.gob.ar/monotributo/categorias.asp> [Consultado: 28-feb-2022].

80. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333564/norma.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

- para los restantes empleadores pertenecientes al sector privado no incluidos en el punto anterior, las entidades y organismos del sector público comprendidos en el artículo 1° de la Ley 22.016 y sus modificatorias, los comprendidos en la ley 24.156 y sus modificatorias de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, y/o comprendidos en normas similares dictadas por las provincias, las municipalidades y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, corresponde un 18% sobre la nómina salarial.

En ambos casos, el destino de los fondos se dirige al SIPA, al INSSJP, al Fondo Nacional de Empleo y al régimen de asignaciones familiares. A este porcentaje se suma el 6% con destino a obras sociales, por lo que el total de contribuciones es de un 26,40% y 24%, respectivamente. El Poder Ejecutivo Nacional establece las proporciones en las que se distribuye la alícuota unificada entre los diversos subsistemas.

Por otra parte, permite a los empleadores computar -sobre la contribución patronal definida anteriormente y efectivamente abonada- como crédito fiscal del IVA el monto que resulta de aplicar a las mismas bases imponibles, los puntos porcentuales que para cada supuesto se indican en el Anexo I que forma parte de la norma antedicha.

La medida comprende asimismo a las sociedades de economía mixta, a las empresas del Estado, a las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria y con simple participación estatal, a las empresas formadas por capitales de particulares e inversiones de los fiscos nacional, provinciales y municipales, a los bancos y demás entidades financieras nacionales.⁸¹

3.6. Cotización en caso de contrato de trabajo con jornada reducida

En el contrato a tiempo parcial, definido en el apartado 1) del Artículo 92 ter de la LCT, las cotizaciones para la seguridad social, y las demás que se recaudan con ésta, se realizan en proporción a la remuneración del trabajador.

En tanto las disposiciones sobre cotización en casos de jornada reducida están íntimamente ligadas a los casos de pluriempleo (que, como se definirá en seguida, no pueden tener lugar sino a través de la jornada reducida) será preciso cruzar la información entre este punto y el 3.7. Por ejemplo, en caso de pluriempleo, las obras sociales deben ser unificadas, y el trabajador debe elegir entre las obras sociales a las que aporte.

Ahora bien, la misma disposición legal establece que “los aportes y contribuciones para la obra social serán los que correspondan a un trabajador de tiempo completo de la categoría en que se desempeña el trabajador”, lo que implica necesariamente un incremento en los porcentuales (que diferirá en cada caso de acuerdo a cuál sea la reducción de jornada), pero exclusivamente respecto del rubro destinado a la cobertura de salud.

81. La Ley N° 27.430 de 2017 había introducido en su Título VI la unificación gradual de las alícuotas de contribuciones patronales en todo el sector privado en un 19,50% sobre la nómina salarial, a partir del 1° de enero de 2022, con destino al SIPA, al INSSJP, al fondo nacional de empleo y al régimen de asignaciones familiares. A este porcentaje se suma el 6% con destino a obras sociales, de modo que el total desde 2022 para la contribución de todos los empleadores privados sería de un 25,5%.

En este mismo sentido, el Artículo 18 de la Ley N° 23.660 de Obras Sociales, establece que: “a los efectos de los beneficios que otorga la presente ley, los aportes y contribuciones deberán calcularse para los casos de jornadas reducidas de trabajo, sobre una base mínima igual a ocho horas diarias de labor calculadas conforme a la categoría laboral del beneficiario titular y en base al convenio colectivo de trabajo de la actividad de que se trate, aplicándose sobre veintidós (22) días mensuales de dicha jornada mínima, para el personal jornalizado”.

3.7. Cotización en casos de pluriempleo

Se habla de pluriempleo cuando un trabajador está vinculado a empleadores diversos por contratos también diferentes. Los empleadores pueden no tener una vinculación jurídica o económica entre sí; el factor que los vincula es que un mismo trabajador presta servicios diferenciados para cada uno de ellos, en un mismo período pero en diferentes horarios o jornadas. Es el caso del trabajador que, por ejemplo, durante la mañana trabaja para un empleador y durante la tarde lo hace para otro, en la misma actividad o en una distinta. Como ya se vio en el punto 3.6, existe en el Derecho laboral argentino una modalidad contractual que permite esa pluralidad de empleos: el contrato de trabajo a tiempo parcial, definido por la LCT como aquél en virtud del cual el trabajador se obliga a prestar servicios durante un número de horas al día o a la semana que es inferior a las dos terceras partes de la jornada habitual de la actividad.⁸² Esta reducción de la jornada por debajo de los dos tercios de la habitual permite que la actividad del trabajador se complemente con otro u otros contratos más, también a tiempo parcial. Así es como se genera la situación de pluriempleo. Como ya se ha señalado en el punto 3.6, este aspecto está expresamente previsto por la norma mencionada, la cual establece que las cotizaciones a la seguridad social serán unificadas en caso de pluriempleo y el trabajador deberá elegir, entre las obras sociales a las que aporte, aquella a la cual pertenecerá.

3.8. Cotización en casos de accidente de trabajo y enfermedad profesional

El trabajador percibirá en estas contingencias una prestación de pago mensual equivalente al 70% del valor mensual del ingreso base. Percibirá, además, las asignaciones familiares correspondientes, que se otorgan con carácter no contributivo. Durante este período, la ART debe retener los aportes dirigidos al sistema de salud, para ser derivados al INSSJP (PAMI) u otro organismo que brinde tal prestación.

82. Ley de Contrato de Trabajo 20.744, Artículo 92 ter, ap. 3).

3.9. Plazos de ingreso de aportes y contribuciones. Formas de efectuar el pago. Presentación de documentos de cotización. Prescripción

El ingreso de los aportes y contribuciones de los trabajadores en relación de dependencia con destino a la seguridad social se realiza mediante el **formulario AFIP 931**. Los datos que se consignan en este formulario revisten el carácter de una declaración jurada y se utilizan para identificar a los aportantes e ingresar sus aportes y contribuciones con destino a los distintos subsistemas de la seguridad social. Además del formulario físico, otra forma de realizarlo es a través del servicio ***Declaración en línea***,⁸³ una herramienta informática que permite a los empleadores obtener la declaración jurada que determina aportes y contribuciones. Esta declaración está confeccionada sobre la base de los datos del período inmediato anterior a aquél que se declara, si existiera, y contiene además las novedades registradas en el sistema Simplificación Registral. La presentación de esa declaración jurada también se efectúa a través de este servicio.

Ahora bien, ya desde agosto de 2018 el uso del aplicativo *Declaración en línea* es obligatorio para casi todos los empleadores, cualquiera sea la cantidad de trabajadores que un empleador tenga en relación de dependencia, mientras que sigue siendo opcional para el Estado nacional y sus reparticiones u organismos centralizados, descentralizados o autárquicos. La *Declaración en línea* se debe utilizar tanto para declaraciones juradas originales como para las rectificativas.

La fecha de vencimiento para el pago de aportes y contribuciones se establece según el último número de la CUIT del empleador. Por ejemplo, para las CUIT terminadas en 0 y 1, la fecha de vencimiento del pago de la obligación es los días 7 de cada mes; para las CUIT terminadas en 2 y 3, el pago debe hacerse en los días 8; y así sucesivamente.

El pago de la obligación se puede realizar por medios electrónicos o personalmente en el banco.

Por otro lado, la Ley N° 14.236 de 1954⁸⁴ en su Artículo 16 establece claramente la **prescripción decenal**: transcurrido un plazo de diez años desde el vencimiento de la obligación, se extingue la acción del organismo tributario para perseguir su cobro. Cabe señalar que la interpretación del momento a partir del cual comienza a correr el plazo que establece este Artículo no es pacífica en la jurisprudencia. Veamos dos ejemplos.

El 20 de febrero de 2006, fecha de la sentencia que produjo la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social en autos “Maitor SRL c/AFIP”, este tribunal sostuvo que el plazo de prescripción de diez años previsto por el Artículo 16 de la Ley N° 14.236 se debe contar desde que se produjo la omisión de aportes y contribuciones y no desde la notificación de la sentencia. En cambio, en el caso “EPSA c/AFIP” del 9 de agosto de 2005, la Sala III de la Cámara Federal de la Seguridad Social indicó que una vez puesta en conocimiento de la AFIP una sentencia laboral por trabajo no registrado, el organismo está habilitado a determinar deuda dentro de los diez años posteriores y sin límite de tiempo hacia el pasado por toda la vigencia del empleo establecida en ese fallo.

83. Disponible en: <http://www.afip.gob.ar/declaracionenlinea/> [Consultado: 28-feb-2022].

84. Artículo 16: “Las acciones por cobro de contribuciones, aportes, multas y demás obligaciones emergentes de las leyes de previsión social prescribirán a los diez años. Las acciones que aún no hubieren prescrito, para la reclamación de aportes y contribuciones, se prescribirán a los diez años de la sanción de la presente ley.” Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/120261/texact.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

3.10. Efectos de la falta de ingreso en plazo

Tal como hemos explicado en el Módulo 2 cuando nos referimos a la distribución de competencias de fiscalización y control de obligaciones de la seguridad social entre los distintos organismos del Poder Ejecutivo Nacional, es la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el organismo competente para determinar deudas por aportes y contribuciones a la seguridad social y sancionar la falta de ingreso en plazo de estos pagos. La falta de pago (ingreso) de estos conceptos provoca la generación de intereses resarcitorios (si la deuda no se encuentra en gestión judicial) y punitivos (si ya lo está). Además se debe sumar la multa correspondiente a la infracción administrativa prevista por la Ley N° 17.250 de 1967 para la mora en el pago de aportes y contribuciones (Apartado 4.3).

3.11. Bonificaciones y reducciones

Con el objetivo de incentivar la registración laboral, se han aplicado en nuestro país diversas políticas de reducción de contribuciones patronales. En el año 2014, si bien los niveles de empleo no registrado habían sufrido una sustancial disminución respecto de los años anteriores, se produjo un estancamiento en ese indicador y el trabajo irregular o no registrado presentaba todavía magnitudes importantes. En busca de mejorar esta situación, se sancionó la Ley N° 26.940/2014 de promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral,⁸⁵ que se reglamentó a través del Decreto N° 1.714/2014⁸⁶ y las Resoluciones Generales AFIP N° 3.683 y N° 3.684 del mismo año.⁸⁷ La norma en cuestión, como veremos en los próximos apartados, articula una serie de acciones e instrumentos orientados a combatir el fraude laboral y estimular su formalización. Tiene en esencia dos aspectos: uno represivo y otro proactivo. El represivo consiste en un registro público de infractores y en una serie de penalidades a quienes son incluidos en él; el aspecto proactivo consiste en un incentivo para los empleadores: una serie de beneficios que se otorgan a aquellos empleadores que registren a sus trabajadores.

El aspecto de la norma que nos interesa en este apartado aparece en los dos primeros capítulos del Título II, “Regímenes especiales de promoción del trabajo registrado”. Veamos cada uno.

1. El Régimen permanente de contribuciones a la seguridad social para microempleadores

Los microempleadores que posean hasta 5 trabajadores contratados a jornada completa por tiempo indeterminado gozan de una reducción del 50% de las contribuciones patronales en forma permanente. En caso de contar con personal contratado a tiempo parcial, la reducción es del 25%. No se encuentran alcanzadas por este beneficio ni las contribuciones con destino a las obras sociales ni las cuotas destinadas a las ART.

85. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/230592/norma.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

86. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235646/norma.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

87. Disponibles en: http://biblioteca.afip.gob.ar/dcp/REAG01003684_2014_10_09 [Consultado: 28-feb-2022].

2. El Régimen de promoción de la contratación de trabajo registrado

Este régimen considera, por una parte, a aquellos empleadores que ya tengan hasta 15 trabajadores y que decidan registrar el ingreso de un nuevo trabajador: gozarán de un beneficio para los primeros 12 meses del 100% de las contribuciones y para los segundos 12 meses, del 75%. Por otra parte, aquellos empleadores que ya tengan entre 16 y 80 trabajadores y decidan registrar el ingreso de un nuevo trabajador gozarán de un beneficio del 50% de las contribuciones para los primeros 24 meses.

Al igual que con los microempleadores, en este régimen tampoco se encuentran alcanzadas por el beneficio las contribuciones con destino a obras sociales ni las cuotas destinadas a ART.

En diciembre de 2017, la Ley N° 27.430 –ya referida en puntos precedentes de este módulo– dispuso algunas modificaciones relevantes en materia de seguridad social en general y de contribuciones patronales en particular.

Dadas las características e implicaciones de estas nuevas pautas de cálculo de contribuciones patronales, **la propia Ley N° 27.430 dejó expresamente sin efecto el Título II de la Ley N° 26.940** ya descripto **sobre regímenes especiales de promoción del trabajo registrado** y se ocupó de establecer las pautas sobre la transición entre el régimen de beneficios previsto por la Ley N° 26.940 y los fijados en esta nueva norma. Esta transición tiene dos puntos centrales: por un lado, limita la vigencia del régimen permanente para microempleadores hasta enero de 2022, siempre para aquellos que a la entrada en vigencia de la Ley N° 27.430 estuvieran comprendidos por la anterior; y por el otro, respecto del régimen de promoción de la contratación de trabajo registrado, establece que permanecerán vigentes los beneficios respecto de los trabajadores contratados antes de la vigencia de la Ley N° 27.430 y por un plazo máximo de 24 meses.

En este último tiempo, en busca de dar respuesta al objetivo de crear puestos de trabajo de calidad que ayuden tanto a combatir el trabajo no registrado y el desempleo, como a vincular y facilitar el empleo asalariado registrado con los trabajadores participantes de programas educativos, de formación profesional y de intermediación laboral que presentan mayores dificultades para acceder a un empleo, el Poder Ejecutivo Nacional emitió el Decreto N° 493/2021.⁸⁸ Esta norma se caracteriza por los siguientes aspectos:

- a) los empleadores del sector privado que contraten nuevos trabajadores que participen o hayan participado en programas educativos, de formación profesional o de intermediación laboral gozarán, por cada una de las nuevas incorporaciones y por el plazo de un año contados a partir del primer mes de la publicación de la norma, de la reducción de sus contribuciones patronales con destino a los subsistemas de la seguridad social SIPA (Ley N° 24.241), INSSJP (Ley N° 19.032), Fondo Nacional de Empleo (Ley N° 24.013) y Régimen Nacional de Asignaciones Familiares (Ley N° 24.714);
- b) el beneficio consiste en:
 - i. una reducción del 95% de las contribuciones durante los primeros 12 meses a partir del inicio de la relación laboral, para el caso de contratarse una persona mujer,

88. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/247763/20210806> [Consultado: 28-feb-2022].

travesti, transexual, transgénero o una persona con discapacidad acreditada mediante certificado;

- ii. una reducción del 90% de las contribuciones durante los primeros 12 meses a partir del inicio de la relación laboral, para el caso de contratarse una persona varón;
- c) si el contrato es a tiempo parcial, los beneficios estipulados se reducirán a la mitad;
- d) el empleador gozará de estas reducciones por cada nueva incorporación siempre que la misma reúna en forma concurrente:
 - i. la participación del trabajador durante los últimos doce (12) meses o al momento de la contratación en programas y/o políticas educativas, de formación y empleo y de intermediación laboral;
 - ii. un incremento neto en la nómina de personal respecto del mes inmediato anterior al de la entrada en vigencia de la norma, el cual será considerado como “período base”;
- e) indica los programas y las políticas educativas, de formación y empleo y de intermediación laboral que se encuentran incluidos (Acciones de Entrenamiento para el Trabajo, Programa de Inserción Laboral, Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Seguro de Capacitación y Empleo, entre otros), y faculta al MTEySS y/o al Ministerio de Desarrollo Productivo para su modificación;
- f) los empleadores que estén dispuestos a contratar a estos trabajadores podrán utilizar el servicio informático PORTAL EMPLEO para identificar a aquéllos que iniciaron una búsqueda activa a partir de la utilización de dicha plataforma;
- g) insta al MTEySS y a la AFIP a desarrollar un mecanismo de vinculación de registro de la relación laboral de los trabajadores provenientes de estos programas, para simplificar el acceso del empleador al beneficio;
- h) los empleadores no podrán hacer uso del beneficio sobre el trabajador cuando:
 - i. dicho trabajador cuente con un trabajo registrado en el sistema de seguridad social al momento de su contratación;
 - ii. haya sido reincorporado por el empleador, y haya sido declarado por éste en el régimen general de la seguridad social en los últimos 12 meses contados a partir de la fecha de desvinculación, haya sido por cualquier causal;
 - iii. haya despedido un trabajador sin justa causa o por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor, dentro de los últimos 12 meses contados a partir de la fecha de despido;
 - iv. el plazo de los puntos ii y iii rigen a partir del dictado de la norma;
- i) los empleadores quedan excluidos del beneficio (y la exclusión se producirá de forma automática en el momento que incurra en algunos de las siguientes causales) si:
 - i. figuran en el REPSAL por el tiempo que permanezcan en este registro;
 - ii. incurren en prácticas de uso abusivo del beneficio de este decreto. Se considera

“prácticas de uso abusivo” cuando el empleador produce sustituciones de personal bajo cualquier figura, o el cese como empleador y la constitución de una nueva empleadora como tal (a través de las mismas o distintas personas humanas o jurídicas), o cualquier otro supuesto que establezca la AFIP;

- j) en el caso de producirse alguno de los supuestos del punto h) o alguna de las causales del punto i), se da por decaído el beneficio y el empleador deberá ingresar las contribuciones patronales no abonadas por haberse acogido a la reducción impuesta por este decreto, más intereses y multas que puedan corresponder;
- k) el acceso a los beneficios del presente decreto es optativo para el empleador y no podrá hacer uso del mismo de forma retroactiva;
- l) este beneficio es incompatible con la reducción de contribuciones patronales prevista en otras normas (como por ejemplo, los Decretos N° 34, N° 191 y N° 323 del año 2021). En el caso de que la nueva relación laboral encuadre con los beneficios del Decreto N° 191/2021, deberá optar entre uno u otro.

Luego del dictado de la norma, tanto el MTEySS como el Ministerio de Desarrollo Productivo y la AFIP han dictado normas complementarias, aclaratorias y operativas necesarias para la efectiva aplicación de lo dispuesto en este Decreto.

4. LA INSPECCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA LUCHA CONTRA EL TRABAJO NO DECLARADO

4.1. El contexto internacional

En la mayoría de los países de Europa, el combate contra el trabajo no declarado forma parte de una estrategia más amplia contra el empleo indocumentado en general. Esta estrategia se traduce mayormente en instrumentos legales destinados a regular el mercado laboral y, en consecuencia, su gestión queda en manos de la inspección del trabajo. Por ejemplo, en países como Bosnia y Herzegovina, Francia, Hungría, Polonia, Portugal y Serbia es una de las actividades prioritarias de las inspecciones estatales del trabajo.⁸⁹

89. OIT. 2010. “La inspección del trabajo en Europa: trabajo no declarado, migración y tráfico de trabajadores”. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_144915.pdf [Consultado: 28-feb-2022].

De hecho, los inspectores del trabajo enfrentan diversos retos en el combate contra el trabajo no declarado. El primero que hay que mencionar es la frecuente ausencia de acuerdos efectivos para la cooperación y coordinación entre los distintos niveles institucionales vinculados al trabajo, lo cual suele conducir a la fragmentación de responsabilidades y a drenar los limitados recursos del Estado. En este sentido, es frecuente que los inspectores no tengan un contacto adecuado u organizado con las instituciones o personas encargadas de los aspectos particulares del trabajo forzoso, por ejemplo, la policía, el poder judicial (salvo los tribunales industriales o de trabajo), los funcionarios de inmigración o las autoridades penitenciarias. En el peor de los casos, puede existir incluso una rivalidad que lleve a una duplicidad, o a que una autoridad deje el problema para que otra lo resuelva. Y esto termina, como se sabe, en que nadie resuelve nada.

Ahora bien, aun si contáramos con una cooperación estructurada, esto a su vez lleva a varias nuevas cuestiones. Primero, es necesario saber dónde termina la tarea del inspector del trabajo y cuándo comienza la de la policía y la de otras autoridades. En caso de existir una superposición, cada inspección necesita entender sus responsabilidades en forma adecuada: cómo las debe cumplir y cómo se puede garantizar la cooperación entre inspecciones sobre la base de responsabilidades complementarias pero independientes.

Uno de los principales retos que enfrentan los inspectores del trabajo es que el empleo informal es, casi siempre, invisible a sus ojos. La situación es aún más complicada cuando se cambia de lugar de trabajo regularmente, como ocurre por ejemplo con los vendedores ambulantes, con pequeñas obras en construcción en la vía pública, o con las actividades agrícolas estacionales.

A fin de luchar contra el trabajo no declarado, las autoridades públicas de muchos países han tomado sendas medidas con miras a preparar o facilitar la labor de la inspección del trabajo. En este sentido, es central monitorear las condiciones laborales, y esto a veces involucra controlar las actividades de preparación, tales como la emisión de tarjetas de identidad en el sector construcción. En cambio en otros casos hay que desarrollar campañas de información y difusión. Veamos en el siguiente cuadro algunas experiencias.

Algunas experiencias internacionales en la lucha contra el trabajo no declarado

En 1998, **Italia** constituyó el Comité Nacional para la Formalización del Trabajo Irregular. Entre sus principales objetivos se encuentra la creación de una red institucional entre el gobierno central y las autoridades regionales, en busca de conocer más profundamente las características de la economía informal. Además, trabaja para desarrollar políticas de formalización, y en este sentido alentar a los trabajadores y empleadores para que estén al día con sus impuestos, y que ellos también luchen contra el trabajo no declarado.

En **Bélgica**, varias redes de información ayudan a detectar y prevenir el trabajo no declarado. DIMONA es un sistema electrónico que usan todos los nuevos empleados para registrarse ante la Oficina Nacional de la Seguridad Social. Cada vez que se contrata o despide a un empleado, se envía una notificación electrónica a todas las dependencias

de la seguridad social. Por otro lado, a partir del 1º de mayo del 2009 se puso en marcha el sistema internacional de información sobre la migración denominado LIMOSA: un proyecto organizado por el gobierno federal para preparar el país de cara a una apertura completa del mercado laboral. Este sistema ha ido permitiendo la recepción de nuevos trabajadores provenientes de los Estados miembros de la UE. LIMOSA representa en este contexto un instrumento de control en la lucha contra el fraude y la competencia desleal de trabajadores extranjeros que aceptan trabajo a salarios por debajo del mercado y no respetan las leyes y reglamentos laborales de Bélgica.

En **Chile**, la Ley N° 19.759/2001 modificó el Código del Trabajo y dio inicio al programa de sustitución de multas por capacitación. Esta modificación se enfoca de forma especial en las microempresas, y permite que los empleadores que tengan 9 o menos trabajadores soliciten al inspector del trabajo, solo por una vez en el año, la autorización para sustituir la multa impuesta por la asistencia obligatoria a programas de capacitación dictados por la Dirección de Trabajo. Autorizada la sustitución, si el empleador no hubiera cumplido con su obligación de asistir a dichos programas dentro del plazo de dos meses, se procede a la aplicación de la multa originalmente impuesta, aumentada en 100%. La Ley N° 20.416/2010 fijó normas especiales para las empresas de menor tamaño y modificó el Código del Trabajo en cuanto a los requisitos generales para ejercer el derecho de sustitución. Actualmente, empresas con un máximo de 49 trabajadores pueden ejercer el derecho de sustitución (MYPE). La Circular N° 97 de 2012 estableció el procedimiento que debe aplicarse en el programa de sustitución de multas por capacitación dictados por la Dirección del Trabajo (OIT, 2015c).

4.2. El caso de Argentina: El Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT)

En el año 2003 el empleo informal en la Argentina tocó sus mayores niveles históricos: la tasa de empleo no registrado llegó al 49,1%, de acuerdo a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).⁹⁰

En este contexto, y en septiembre de este mismo año, se lanzó el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) con la finalidad de detectar el empleo no registrado, y tratar de incorporar al sistema de seguridad social a los trabajadores excluidos.

Las inspecciones realizadas en el marco del PNRT siguen un procedimiento especialmente normado según su objetivo. De manera sintética, podemos caracterizar el plan como un relevamiento de trabajadores con sus datos, a partir del cual se puede concluir si existe o no una relación laboral que debería estar declarada en el sistema de la seguridad social (MTEySS, 2013).

90. El máximo histórico captado durante el tercer trimestre de 2003 (Bertranou y Casanova, 2014).

La puesta en marcha del PNRT significó un necesario incremento y fortalecimiento de toda la estructura inspectora del entonces MTEySS en materia de seguridad social, a fin de poder afrontar la principal meta del plan: la registración de los trabajadores contratados de manera informal y su consecuente inclusión en el sistema de seguridad social.

Las actuaciones realizadas en el marco del PNRT abarcan todas las actividades económicas y, como su nombre lo indica, tienen alcance nacional. Las inspecciones son llevadas a cabo por el ministerio a través de sus agencias territoriales en todas las provincias del país y por la Dirección de Inspección Federal en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Como primer antecedente normativo del PNRT podemos citar las resoluciones conjuntas N° 91/2003, N° 5/2003 y N° 1.552/2003, firmadas por la Secretaría de Trabajo, por la de Seguridad Social y por la AFIP,⁹¹ en las que se establece que “las Secretarías de Trabajo y de Seguridad Social comprobarán y verificarán, indistintamente, el cumplimiento por parte de los empleadores de la obligación de declarar e ingresar los aportes y contribuciones sobre la nómina salarial con destino al Sistema Único de Seguridad Social y de la presentación de la solicitud de la Clave de Alta Temprana (CAT)”.

Al año siguiente, la Ley N° 25.877/2004 de Ordenamiento Laboral⁹² creó el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS), cuya finalidad es controlar y fiscalizar el cumplimiento de las normas del trabajo y de la seguridad social en todo el territorio nacional y eliminar el trabajo no registrado. Dicha norma estableció que el MTEySS sería la autoridad de aplicación del sistema de inspección creado, y le otorgó la facultad, entre otras, de actuar mediante acciones de inspección complementarias en aquellas jurisdicciones donde se registrara un elevado índice de incumplimiento a la normativa laboral y la seguridad social.

Cabe destacar que en materia de inspección de la seguridad social (tal como está establecido en los Artículos 36 y 37 de la Ley N° 25.877/2004) el ministerio tiene facultades concurrentes con la Administración Federal de Ingresos Públicos. A su vez, la AFIP, como órgano recaudador, es la encargada de determinar la eventual deuda de los empleadores por la falta de ingreso de aportes y contribuciones al sistema de seguridad social. Es por eso que, una vez verificado un incumplimiento, el ministerio debe remitir las actuaciones a la AFIP para la determinación, notificación, percepción y, en su caso, ejecución de la deuda previsional.

A partir de estas atribuciones y facultades conferidas y compartidas con la AFIP, el MTEySS debió buscar una forma de regular, adecuar y compatibilizar los procedimientos que utiliza para la comprobación y juzgamiento de las infracciones al régimen de la seguridad social, y así fue como, con ese fin, dictó la Resolución N° 655 del 8 de agosto de 2005,⁹³ que es la que rige actualmente.

91. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/88043/norma.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

92. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/93595/texact.htm>, [Consultado: 28-feb-2022].

93. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/108952/texact.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

Obligación del empleador de depositar las sumas descontadas en concepto de aportes personales

Autos: “Rivero, Lydia c/ ANSeS”

Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación

Fecha: 6 de marzo de 2001

El acceso al trabajo registrado es la vía principal de acceso de los trabajadores a los beneficios de la seguridad social, derecho humano consagrado. De este modo, el incumplimiento por parte del empleador de su obligación de registrar la relación laboral viola el derecho de la persona trabajadora privándola del acceso al sistema de seguridad social; pero va más allá porque resiente, asimismo, uno de los principios básicos de la seguridad social como es el de solidaridad. Mal puede entonces, llegar a pensarse que el trabajador pueda tener algún tipo de responsabilidad y pasar de víctima a victimario.

De esta manera la Corte resuelve otra cuestión de suma trascendencia que es la responsabilidad individual del trabajador ante la ausencia de cotización. El trabajador es ajeno a dicha obligación atento a que las cotizaciones son responsabilidad exclusiva del empleador y su ausencia en modo alguno puede perjudicar los derechos del dependiente.

Así lo ha sostenido la CSJN en numerosos pronunciamientos: “Que en efecto, más allá de las facultades de fiscalización asignadas por la legislación a los organismos administrativos respecto de la integración de los aportes y contribuciones que componen los recursos de la seguridad social (conf. Leyes 17.250, 18.820 y dto. 507/93), constituye una obligación del empleador el depósito de las sumas descontadas en concepto de aportes personales, que no puede perjudicar al dependiente cuando no demuestra que conocía el incumplimiento, máxime si se tiene en cuenta que la empresa para la que trabaja la actora confeccionó el certificado de servicios respetando las exigencias legales (art. 25 y 26 de la ley 18.037)”.

4.3. Infracciones a la normativa de la seguridad social

Las distintas leyes que se fueron sancionando para regular distintos aspectos de los regímenes de la seguridad social prevén sanciones administrativas frente a los incumplimientos de las obligaciones o deberes que se exigen a los sujetos responsables.

A diferencia de lo que ocurre con el régimen general de sanciones por infracciones laborales,⁹⁴ las infracciones y sanciones a la normativa de seguridad social no se encuentran concentradas

⁹⁴. Módulo 2, Apartado 3.8.

en un único cuerpo normativo. Esto hace necesario presentar, como lo haremos en seguida, un breve detalle con las infracciones vinculadas exclusivamente a las obligaciones de las relaciones de trabajo dependiente. Y si bien es cierto que la competencia del ministerio se limita a aquellas infracciones a la normativa de la seguridad social relacionadas con el registro o declaración de trabajadores (que más abajo desarrollamos), no obstante, consideramos pertinente que todo inspector conozca el detalle de estas sanciones, ya que sirven como herramienta disuasoria para convencer al empleador sobre las consecuencias de todo eventual incumplimiento.

DESCRIPCIÓN	NORMA SUSTANTIVA Y SANCIÓN CORRESPONDIENTE
Mora en el pago de aportes y contribuciones.	Ley N° 17.250, Artículo 15, punto 1, inciso c) Multa de hasta el 30% del total adeudado.
Falta de inscripción del empleador: tiene lugar a partir de la omisión de inscripción en su condición de empleador ante AFIP mediante el código 301 en el Sistema Registral .	Ley N° 17.250, Artículo 15, punto 1, inciso a) Multa: hasta el triple del monto de los aportes y contribuciones correspondientes a las remuneraciones del personal, devengados en el mes anterior a la fecha de la comprobación de la infracción.
Falta de denuncia de trabajadores: ocurre cuando, tras una inspección en la que se constata la existencia de trabajadores dependientes que prestaron servicios en períodos anteriores a la fecha de la inspección, el empleador ha omitido la presentación de la declaración jurada mensual de seguridad social o ha dejado de consignar en la que sí presentó algunos de los referidos trabajadores.	Ley N° 17.250, Artículo 15, punto 1, inciso b) Multa: hasta el cuádruple del monto de los aportes y contribuciones que debían efectuarse respecto de esos trabajadores.
Incumplimiento relativo a la retención de aportes: ocurre cuando, mediante inspección, se constata que en las declaraciones juradas mensuales de seguridad social se han consignado remuneraciones inferiores a las efectivamente abonadas.	

Continúa en la página 64

DESCRIPCIÓN	NORMA SUSTANTIVA Y SANCIÓN CORRESPONDIENTE
Negativa infundada a suministrar información.	Ley N° 17.250, Artículo 15, punto 1, inciso d) Multa: hasta el 10% de las remuneraciones totales abonadas por el empleador en el mes anterior al pedido de la información.
Incumplimiento de la tramitación en término de la anulación de la comunicación de alta en el Registro .	
Incumplimiento de la tramitación en término de la clave de alta temprana del trabajador (infracciones cometidas con anterioridad al 16/11/2003).	
Falsa declaración o adulteración de datos respecto de los empleados o el empleador mediante los cuales se invoque un beneficio de reducción en las alícuotas de aportes y/o contribuciones.	Ley N° 17.250, Artículo 15, punto 1, inciso e) Multa: hasta el 40% de las remuneraciones totales abonadas por el empleador durante el mes anterior a la comisión de la infracción, sin perjuicio de la acción penal que correspondiere.
Presentación extemporánea de planillas o de declaraciones juradas informativas del personal ocupado.	Ley N° 17.250, Artículo 15, punto 1, inciso f) Multa: hasta el 5% de las remuneraciones totales abonadas al personal sobre el cual debió informarse y que fuera omitido.
Archivar y no mantener a disposición la documentación relativa a las cargas de familia.	Ley N° 22.161, Artículo 5, punto 1, inciso b) Multa: de una a cincuenta veces el importe de la asignación por hijo.
Ocupación de trabajadores en relación de dependencia sin la debida registración y declaración.	Ley N° 11.683, t.o. 1998 y modif., Artículo 40 según Ley N° 27.430. Multa: de \$3.000 a \$100.000. Clausura de 2 a 6 días del establecimiento (establecimiento con 10 o más empleados con el 50% o más del personal no registrado).

Puede apreciarse que estas leyes no establecen montos fijos para las distintas sanciones de multa, sino que prevén una escala con un límite máximo. Como la AFIP cuenta con una organización descentralizada para decidir la aplicación de estas sanciones, se consideró prudente uniformar los criterios a aplicar por los distintos funcionarios de la AFIP, con el objeto de que hechos similares recibieran sanciones similares. Es por eso que se elaboró una serie de dictámenes y normas aclaratorias por medio de las cuales se les precisó a todos ellos la forma de calcular la multa a imponer y, en especial, cómo incentivar la regularización a través de mecanismos de reducción de la sanción.

La norma vigente en la actualidad es el régimen aprobado inicialmente por la Resolución General 1566/2003, que ha sufrido una serie de modificaciones. A este régimen de sanciones interno se lo denomina “Resolución General N° 1566, texto sustituido en 2010”.⁹⁵

Como ya mencionamos, la competencia del ministerio en materia de seguridad social se centra en acciones de detección del empleo no registrado. Y ya que la infracción por falta de declaración y registro de trabajadores es la que más reflejo tiene en el accionar de control del inspector de la seguridad social, nos detendremos a considerarla en detalle, de modo de presentar los elementos que la conforman y que determinan su aplicación ante la detección del empleo no registrado. Con la sanción de la Ley 25.795 en noviembre de 2003, esta infracción se incorporó a la Ley 11.683 como “Artículo sin número agregado a continuación del Artículo 40”.

GRÁFICO 1. INFRACCIÓN POR FALTA DE DECLARACIÓN DE ALTA TEMPRANA

Ley 11.683, Artículo 40 (según Ley 27.430, B.O. 29/12/2017) [...] Se aplicará una **multa de tres mil (\$3.000) a cien mil (\$100.000) pesos** a quienes **ocuparen trabajadores en relación de dependencia y no los registraren y declararen** con las formalidades exigidas por las leyes respectivas [...]

Ocupar trabajador en
relación de dependencia

+

Registro y declaración
con formalidades
exigidas por las leyes
respectivas

**LCT. Título II. Definición de trabajador, empleador,
contrato de trabajo y relación de dependencia.**

**Ley 26.063. Artículos 1, 4 y 5. Presunciones en
materia de los recursos de la seguridad social.**

Continúa en la página 66

⁹⁵. Texto actualizado disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=88745> [Consultado: 28-feb-2022].

Viene de la página 65

Registro y declaración
con formalidades
exigidas por las leyes
respectivas

Resolución General AFIP 2988/2010

Quién da el alta

“Los empleadores comprendidos en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)” (Artículo 2).

A quiénes

“a cada uno de los trabajadores que incorporen o desafecten de su nómina salarial” (Artículo 2).

“aun cuando se trate de sujetos cuya modalidad de contratación sea la pasantía” (Artículo 2).

Plazo

Regla general (Artículo 3)

Hasta el **día inmediato anterior** inclusive al de comienzo efectivo de las tareas, cualquiera fuera la modalidad de contratación celebrada.

Excepción 1. “Trabajador que se contrate para realizar tareas inherentes a alguna de las actividades que se detallan en el Anexo I” (Artículo 3).

Hasta el **momento de comienzo efectivo** de las tareas, sin distinción de la modalidad de contratación.

Excepción 2. Trabajadores eventuales, no permanentes o temporarios de actividad rural (Artículo 20 y Anexo VI).

Nómina provisoria (antes del comienzo) + CAT (**hasta el quinto día hábil administrativo inmediato siguiente**, inclusive, al de la fecha de comienzo efectivo de las tareas).

Modo

“El empleador para dar de alta a un trabajador deberá ingresar los datos [*personales del trabajador y básicos de la relación laboral*], luego de haber ingresado los [*datos del empleador*]. Su omisión impedirá dar cumplimiento a la mencionada obligación de alta” (Artículo 6).

Vemos que se exigen dos elementos objetivos a constatar o detectar por la inspección. El primero es **la ocupación de trabajadores en relación de dependencia**, lo que nos remite a los elementos considerados en el Módulo 5 “Inspección de la relación laboral” para determinar cuándo estamos frente a un vínculo de este tipo. El segundo elemento objetivo es que esa **relación laboral no esté**

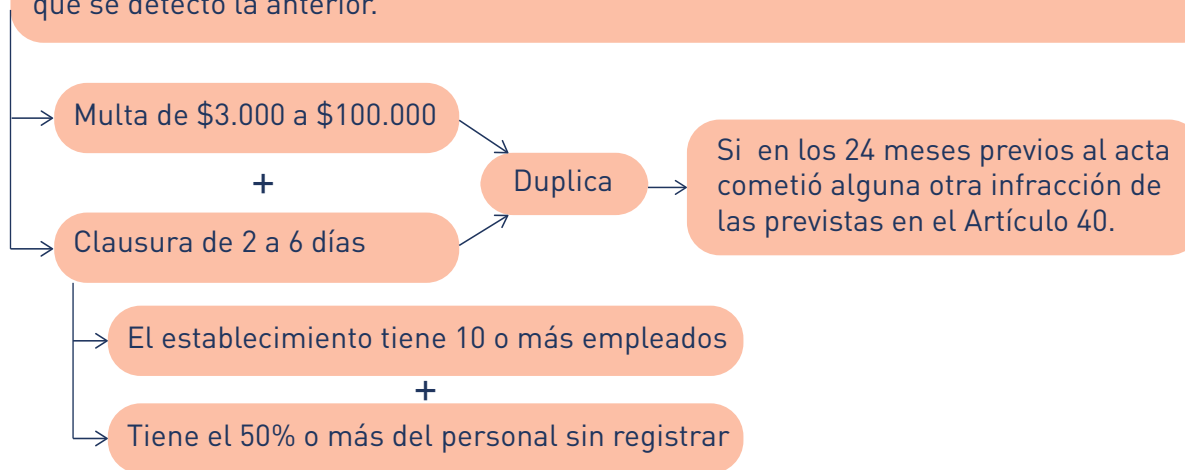
registrada y declarada con las formalidades exigidas por las leyes respectivas. Esto requiere que la inspección verifique si la relación de trabajo ha sido informada o registrada. Hemos precisado en el Apartado 2 cuáles son los requisitos necesarios para registrar el vínculo de un trabajador dependiente. Puntualmente, lo que se controla en la inspección de la seguridad social es si el trabajador ha sido registrado y declarado a través del aplicativo denominado **Simplificación Registral**.

La concurrencia de estos dos elementos, uno positivo (una persona realizando tareas en relación de dependencia) y uno negativo (la ausencia de registro o declaración de esa relación), lleva a tener por configurada esta particular infracción.

El texto de la Ley 11.683 se mantuvo vigente hasta una nueva reforma sancionada en diciembre de 2017, por medio de la Ley N° 27.430.⁹⁶ Esta modificación no alteró los elementos que definen la conducta ilícita a detectar por el inspector, pero sí la sanción administrativa a imponer. Por lo tanto, tenemos que, para las infracciones cometidas entre el 18/11/2003 (vigencia de la Ley N° 25.795) y el 29/12/2017 (vigencia de la Ley N° 27.430), existió un esquema de sanciones, mientras que desde el 30/12/2017 en adelante, las sanciones son las siguientes:

GRÁFICO 2. SANCIONES POR INFRACCIÓN POR FALTA DE DECLARACIÓN DE ALTA TEMPRANA

Ley 11.683, Artículo 40 s/27.430. [Quienes ocuparen trabajadores en relación de dependencia y no los registraren y declararen con las formalidades exigidas por las leyes respectivas] serán sancionados con **clausura de dos (2) a seis (6) días** del establecimiento [...] en el caso de un establecimiento de al menos diez (10) empleados [y que] tengan cincuenta por ciento (50%) o más del personal relevado sin registrar, aun cuando estuvieran dados de alta como empleadores.
[...] Sin perjuicio de las demás sanciones que pudieran corresponder, se aplicará una **multa de tres mil (\$3.000) a cien mil pesos (\$100.000)** a quienes ocuparen trabajadores en relación de dependencia y no los registraren y declararen con las formalidades exigidas por las leyes respectivas.
El mínimo y el máximo de las sanciones de multa y clausura **se duplicarán** cuando se cometa otra infracción de las previstas en este Artículo dentro de los **dos (2) años** desde que se detectó la anterior.



⁹⁶. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/18771/texact.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

El nuevo esquema sancionatorio dispuesto por la Ley N° 27.430 fue incorporado a la llamada “Resolución General N° 1.566, texto sustituido en 2010” por la AFIP, a partir de la emisión de la Resolución General N° 4.465/2019.⁹⁷

A estas sanciones que acabamos de presentar debemos sumar la inclusión del empleador en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), según se explicará en el Apartado 6.

5. EL INDICADOR MÍNIMO DE TRABAJADORES (IMT)

La Ley N° 26.063 de 2005,⁹⁸ además de extender a la seguridad social la aplicación del principio de primacía de la realidad como método de interpretación (Ver Módulos 3 y 5), dotó a la AFIP de herramientas destinadas a facilitar la fiscalización del empleo y la lucha contra el empleo no registrado. En este sentido, la facultó para determinar de oficio los aportes y contribuciones sobre base presunta, cuando se carezca de los elementos necesarios para establecer su existencia y cuantificación, ya fuera por falta de registro de tales elementos o por resultar insuficientes o inválidos.

Asimismo, estableció presunciones (generales y particulares) aplicables en caso de comprobarse hechos ciertos que permitan inferir la existencia de mano de obra no declarada por el empleador.

En ese orden de ideas, el Artículo 5, inciso c) de la citada Ley estableció que “la cantidad de trabajadores declarados o el monto de la remuneración imponible consignados por el empleador son insuficientes, cuando dichas declaraciones no se compadezcan con la realidad de la actividad desarrollada y no se justifique fehacientemente dicha circunstancia”.

También en la misma línea, la Resolución General de AFIP N° 2.927/2010 en su Artículo 3 establece que la AFIP “determinará de oficio los aportes y contribuciones con destino al Sistema Único de Seguridad Social, sobre la base del Indicador Mínimo de Trabajadores de conformidad con lo previsto por el inciso c) del Artículo 5 de la Ley N° 26.063 y sus modificaciones, cuando concurren las siguientes circunstancias:

- a. se compruebe la realización de una obra o la prestación de un servicio que, por su naturaleza, requiera o hubiere requerido de la utilización de mano de obra;

⁹⁷. Publicada en el Boletín Oficial el 22/04/2019. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/320000-324999/322275/norma.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

⁹⁸. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=111982> [Consultado: 28-feb-2022].

- b. el empleador no hubiere declarado trabajadores ocupados o los declarados fueren insuficientes en relación con dicho índice [IMT] y no justifique debidamente la no utilización de trabajadores propios o la aplicación de una tecnología sustitutiva de mano de obra; y
- c. por las circunstancias del caso no fuese posible relevar al personal efectivamente ocupado.”

Es decir que, cuando se comprueba la realización de una obra o la prestación de un servicio que ha requerido la utilización de mano de obra y el empleador carece de documentación de respaldo, el fisco debe regularizar esta situación.

Para esto se implementó el Indicador Mínimo de Trabajadores (IMT) como herramienta para determinar las obligaciones que surgen de la relación laboral. Este indicador constituye un parámetro que permite establecer, sobre una base presunta, la cantidad de trabajadores que fueron requeridos en un período determinado y con relación a una actividad específica para la realización de un hecho económico que requirió la utilización de mano de obra, la cual no fue oportunamente declarada por su empleador en un período de tiempo determinado.

De esta manera, el IMT se erige como instrumento eficaz para que el organismo inspector presuma y establezca la cantidad de mano de obra que requiere realizar una tarea o servicio, los salarios que debieron ser abonados –de acuerdo al convenio colectivo de trabajo aplicable a la actividad de que se trate– y, consecuentemente, los aportes y contribuciones adeudados por los empleadores.

En la actualidad este indicador es utilizado exclusivamente por la AFIP, mientras que este organismo y el ministerio participan, junto con las cámaras de empleadores y sindicatos, en las mesas técnicas en las que se define el IMT de cada tipo de actividad. Para determinarlo se realizan investigaciones y análisis de las distintas actividades, que son planteados y debatidos en estas reuniones. En algunos casos puede también convocarse a otros organismos en función de su especialidad y relación con la actividad específica. Esto ha ocurrido con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) o la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC). De esta forma, el diálogo social permite definir un IMT consensuado, aunque esto no sea requisito, ya que su determinación final corresponde a la AFIP, que incorpora sus resultados como anexos a su Resolución General N° 2.927/2010.

Insistimos en que la aplicación del IMT se lleva adelante solo en casos en los que **el empleador no haya presentado** las pertinentes declaraciones juradas de aportes y contribuciones a la seguridad social (F931) –o las presentadas sean inferiores al IMT– y además **no se pueda relevar al personal ocupado** (ya sea porque el empleador no lo permite o porque no es oportuno, por ejemplo, en caso de una obra civil ya terminada).

Se trata de una herramienta que busca persuadir al empleador de declarar la nómina real de trabajadores: si no lo hace, será pasible de una multa equivalente a cuatro veces el monto de aportes y contribuciones determinados sobre base presunta, mientras que si regulariza posteriormente presentando las declaraciones juradas omitidas, la multa se reduce a una vez el monto de aportes y contribuciones. Además, el IMT también tiene una función persuasiva para los empleadores que se resisten a la inspección.

6. EL REGISTRO PÚBLICO DE EMPLEADORES CON SANCIONES LABORALES (REPSAL)

En el año 2014 se sancionó la Ley N° 26.940 de promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral,⁹⁹ a través de la cual se implementó una serie de políticas tendientes a incrementar la registración laboral de los trabajadores en relación de dependencia y profundizar así la lucha contra el fraude laboral y el trabajo no registrado. La norma fue reglamentada por el Decreto N° 1.714/2014¹⁰⁰ y las Resoluciones Generales AFIP N° 3.683 y N° 3.684 del mismo año.¹⁰¹ En esencia, tenía dos facetas: una represiva, la creación de un registro público de infractores que tendrían penalidades al ser incluidos en él, y la otra, que fue dejada sin efecto por la ley sancionada en diciembre de 2017, era de carácter proactivo, y contemplaba la reducción de contribuciones a la seguridad social como mecanismos de promoción de la registración. Ambas facetas fueron presentadas en el Apartado 3.11, y anunciamos que nos ocuparíamos aquí con detalle de la primera.

Habíamos visto que entre 2003 y 2014 fue descendiendo el índice de trabajo informal, pero que en ese último año este descenso sufrió un visible estancamiento. Uno de los factores que, tras el análisis, emergió como causante de esta situación fue la persistencia de trabajo no registrado en las empresas formales. La inspección laboral y el resto de las políticas orientadas a reducir el trabajo no registrado en el sector formal de la economía parecían no generar el efecto disuasivo necesario para que ciertos colectivos de empleadores infractores modificaran su comportamiento evasor; incluso pudo verificarse que muchas de las empresas sancionadas decidían no cambiar su situación irregular. Parecía que el conjunto de penalidades existentes no era lo suficientemente efectivo, sobre todo al contrastarlo con los rendimientos que los empleadores obtenían a partir de no cumplir con la legislación.

Ante esta situación, la Ley N° 26.940 creó, en el ámbito del MTEySS, el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), en el cual se incluye a aquellos infractores a los que se les hayan aplicado determinadas sanciones que se encuentren firmes, ya fuera dictadas por el ministerio, las autoridades laborales locales, la AFIP, la SRT, el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATRE) o resultantes de determinadas condenas judiciales.

La administración del REPSAL está a cargo del MTEySS. Naturalmente, su creación está orientada a agravar las consecuencias de los incumplimientos de la legislación laboral y de la seguridad social. A partir de la vigencia de la Ley, estas consecuencias no se agotan en la

99. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/230592/norma.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

100. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235646/norma.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

101. Disponibles en: http://biblioteca.afip.gob.ar/dcp/REAG01003684_2014_10_09 [Consultado: 28-feb-2022].

imposición de multas, sino que además importan para los infractores su inclusión en este registro público y su permanencia en él, según qué infracción haya sido cometida, la regularización de la situación y el pago de la multa impuesta.

Conviene subrayar que la inclusión de un empleador en el REPSAL no significa solamente una condena social sino también comercial: la ley establece consecuencias específicas que afectan directamente sus operaciones económicas y administrativas, tal como desarrollaremos en detalle en el Apartado 6.3.

Experiencia internacional en materia de registro de empleadores infractores

En **Brasil**, a través de la Ordenanza N° 540 del año 2004,¹⁰² el Ministerio de Trabajo y la ONG *Repórter Brasil* publican semestralmente a través de sus páginas web la *lista sucia*, es decir, una nómina de empleadores (tanto personas físicas como jurídicas) sancionados debido a infracciones por trabajo esclavo o asimilables a esta figura. Los infractores incorporados a ese registro no pueden obtener préstamos de los bancos públicos, no pueden comerciar con las compañías que firmaron el Pacto Nacional de Erradicación de las Condiciones de Esclavitud –cuyas actividades representan el 25% del PBI–, no pueden exportar, y entran en la lista de empresas que pertenecen a la “cadena de suministro con mano de obra esclava en Brasil”, lo que genera que las empresas que negocien con ellas queden señaladas como parte de la cadena productiva del trabajo denigrante. Los empleadores incluidos en la lista son monitoreados por un período de dos años, tras los cuales sus nombres son retirados si no hubiera reincidencia y hubieran pagado todas las multas resultantes de la fiscalización y finiquitado los débitos laborales y de seguridad social.

En **Chile**, la Dirección del Trabajo publica en su página de internet un registro de empresas condenadas por prácticas antisindicales, y así da cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 294 bis del Código del Trabajo, referido al registro de las sentencias condenatorias por prácticas antisindicales o desleales. La Dirección publica semestralmente la nómina de empresas y organizaciones sindicales infractoras e indica las sentencias, hechos sancionados y el monto de las multas aplicadas. Además, ofrece la posibilidad de realizar consultas individuales sobre los antecedentes de infracciones, multas y observaciones laborales y previsionales de una empresa determinada.

102. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=91419 [Consultado: 28-feb-2022].

6.1. Causas de inclusión en el REPSAL

Como mencionamos, no cualquier infracción implica que el empleador infractor ingrese al REPSAL. Debe tratarse de sanciones firmes, es decir, aquellas en las que se encuentra agotada la vía administrativa y en las que no medie recurso judicial pendiente. Ahora bien, una vez dadas estas dos condiciones, las sanciones que habilitan la inclusión en el REPSAL son:

- Las impuestas por el **ministerio** por: i) **falta de inscripción del empleador** en los términos del Artículo 12 de la Ley N° 24.241; ii) **falta de registración de los trabajadores** en los términos del Artículo 7 de la Ley N° 24.013 y del inciso g), Artículo 40, de la ley 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificatorias; y iii) **obstrucción a la labor de la inspección del trabajo** en los términos del Artículo 8 del Anexo II del Pacto Federal del Trabajo, ratificado por la Ley N° 25.212.
- Las impuestas por la **AFIP** en los términos de los apartados a) y b) del inciso 1 del Artículo 15 de la Ley N° 17.250 por: i) **falta de inscripción como empleador**; ii) **falta de denuncia de trabajadores**; y iii) **incumplimientos a la debida registración de los trabajadores**, según el Artículo 40 de la ley 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificatorias.
- Las impuestas por las autoridades provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por incumplimiento de lo previsto en el Artículo 7 de la Ley N° 24.013, es decir, **falta de registración de los trabajadores**.
- Las impuestas por las autoridades laborales provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por la **SRT** por **obstrucción a la labor de la inspección**, prevista en el Artículo 8 del REGESIL.
- Las impuestas en el marco de las Leyes N° 25.191¹⁰³ y N° 26.727¹⁰⁴ por el Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (**RENATRE**) con motivo de la **falta de registración de empleadores o trabajadores**.
- Las que surgen de sentencias firmes o en ejecución, por las que se establezca que el actor es un trabajador dependiente con **relación laboral desconocida por el empleador**, o con una **fecha de ingreso que difiera** de la alegada en su inscripción. Los secretarios de los juzgados de la Justicia Nacional del Trabajo deben remitir estas sentencias a la AFIP, según lo establecido en el Artículo 132 de la Ley N° 18.345¹⁰⁵ t.o. por Decreto N° 106/98.
- Las sanciones firmes impuestas por **infracciones a la Ley de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente** N° 26.390¹⁰⁶ y a la Ley N° 26.847,¹⁰⁷ que tipifica como delito al trabajo infantil.

103. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61181/norma.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

104. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/192152/norma.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

105. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/45628/norma.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

106. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/141792/norma.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

107. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/210000-214999/210491/norma.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

- Las que surgen de sentencias condenatorias firmes por **infracción a la Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas** N° 26.364.¹⁰⁸

6.2. Plazos de permanencia en el REPSAL

Señalábamos más arriba que la ley establece distintos plazos de permanencia de los infractores en el REPSAL de acuerdo a la infracción cometida, a la regularización de su situación, al pago de la multa impuesta o al cumplimiento de la condena en sede judicial. Este es el detalle, según la conducta que siga el empleador tras la sanción:

PERÍODOS DE PERMANENCIA EN EL REPSAL POR TRABAJO NO REGISTRADO	
Regulariza la relación de trabajo o se inscribe como empleador y paga las multas y sus accesorios.	30 días
Acredita imposibilidad fáctica o jurídica de cumplir con la regularización de la conducta que generó la sanción.	30 días
Paga la multa por obstrucción a la labor de la inspección del trabajo (Artículo 8, Anexo II, Pacto Federal del Trabajo)	30 días
- No regulariza la relación de trabajo. - No paga las multas y sus accesorios.	3 años

Los plazos de permanencia se cuentan en días corridos y son de publicación efectiva. Se computan, una vez publicados, a partir de la fecha de regularización de la infracción cometida y el pago de la multa impuesta, según sea lo último que suceda. El plazo máximo de permanencia en el REPSAL es de tres años.

Los organismos competentes para anotar a los infractores en el REPSAL cuentan con un plazo máximo de 30 días corridos desde que queda firme la sanción para efectivizar la inscripción correspondiente. Vencido dicho plazo, automáticamente comenzará a correr el plazo de permanencia en el REPSAL, cualquiera sea el motivo por el que hubiera sido impuesta la sanción.

6.3. Consecuencias para los infractores incorporados al REPSAL

Como adelantamos al iniciar el Apartado 6, la inclusión en el REPSAL no solo importa la exposición pública del infractor, con el reproche moral que de esto se deriva, sino que además, mientras permanezca en el REPSAL, el empleador no podrá:

¹⁰⁸. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/140100/norma.htm> [Consultado: 28-feb-2022].

- Acceder a los programas, acciones asistenciales o de fomento, beneficios o subsidios administrados, implementados o financiados por el Estado nacional.
- Acceder a líneas de crédito otorgadas por las instituciones bancarias públicas.
- Celebrar contratos de compraventa, suministros, servicios, locaciones, consultoría, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado del Estado nacional que tengan lugar en las jurisdicciones y entidades comprendidas en su ámbito de aplicación.
- Participar en obras públicas, concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias.
- Acceder a los beneficios previstos por la propia ley (que se explicarán seguidamente), en relación a la incorporación de personal registrado.

Asimismo, en caso de que el infractor reincida en una misma infracción en un lapso de 3 años contados desde la primera resolución sancionatoria firme, tendrán lugar las siguientes consecuencias:

- Los empleadores adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo)¹⁰⁹ quedan excluidos del mismo, desde el momento en que queda firme su sanción como reincidentes.
- Los empleadores que tengan la categoría de responsables inscriptos en el régimen general impositivo, mientras estén incorporados en el REPSAL por haber incurrido en reincidencia, no pueden deducir en el impuesto a las ganancias los gastos inherentes al personal.

Además de las consecuencias expresamente previstas por la Ley, orientadas al sector público, debemos ponderar también su utilidad como herramienta para el sector privado. En efecto, el REPSAL posibilita que las empresas exhiban que sus productos o servicios cumplen con los parámetros establecidos por las leyes laborales: de ese modo, brindan un plus valor de calidad certificado. Existe para esto la posibilidad de emitir el certificado que da cuenta de que la empresa no está incluida en el listado. Para esto, hay que ingresar a la página <http://repsal.trabajo.gob.ar/Certificado/Validar> e imprimirlo.

Asimismo, desde la responsabilidad social empresarial (RSE), que se focaliza en las condiciones laborales de sus trabajadores, el REPSAL es un instrumento que sin duda contribuye al control y selección de proveedores, y así posibilita la ampliación de la RSE al total de la cadena de comercialización que afecta a las empresas interesadas, y promueve este compromiso ético con la comunidad.

109. La exclusión de los contribuyentes del régimen del monotributo implica forzarlos a tributar en el régimen general, con una carga fiscal consecuentemente mayor.

EL REPSAL EN CIFRAS

Al momento de elaboración de este módulo, el REPSAL cuenta con un total de 58.160 registros que involucran a 41.869 empleadores, ya que cada registro corresponde a un expediente administrativo, y así un mismo empleador puede tener más de uno.

En un 74% de esos registros, los infractores son personas humanas, mientras que el 26% restante corresponde a personas jurídicas.

De estos registros, un 90,3% corresponde a infracciones por falta de registro del trabajador impuestas por el ministerio. Las restantes son infracciones por falta de inscripción del trabajador impuestas por la AFIP.

El 62% de los casos ingresados por sanciones aplicadas por el ministerio corresponde a establecimientos ubicados en la provincia de Buenos Aires (36%) y en la ciudad de Buenos Aires (26%). En el 20% de los registros se ha regularizado la infracción (es decir, se ha dado de alta a los trabajadores afectados), mientras que en el 16% restante se ha abonado la multa impuesta.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por el MTEySS.¹¹⁰

7. RESUMEN

Podemos afirmar sin duda alguna que la seguridad social tiene una enorme trascendencia para toda la sociedad, en tanto sus efectos repercuten profundamente en todos los sectores. Tal es su importancia que ha sido reconocida como un derecho humano en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1944 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1976.

Por su parte, la OIT, además de definir la seguridad social y elaborar Convenios y Recomendaciones al respecto, la ha incluido dentro de sus cuatro objetivos estratégicos para la promoción de oportunidades y el acceso al trabajo decente. El trabajo decente sintetiza las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo y que garantice la seguridad en el lugar de trabajo, la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres.

¹¹⁰. Disponible en: <http://www.repsal.gob.ar/Sancion> [Consultado: 28-feb-2022].

El empleo productivo y el trabajo decente son factores clave para alcanzar una globalización justa y reducir la pobreza. La OIT ha elaborado un programa para la comunidad del trabajo que se basa en la creación de empleo, el ejercicio de los derechos en el trabajo, la protección social y el diálogo social, y que se plantea la igualdad de género como un objetivo transversal.

A lo largo de su historia y evolución, los sistemas de seguridad social se han combinado y perfeccionado a fin de lograr que las personas, en especial las más vulnerables, puedan gozar de una adecuada protección ante las distintas contingencias y necesidades que enfrentan en cada etapa de sus vidas.

En su 101.^a reunión de junio de 2012, la CIT adoptó una nueva norma internacional de seguridad social: la Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social, que completa la estrategia sobre seguridad social de la OIT, en tanto complementa sus normas vigentes en materia de seguridad social y aporta “pautas de orientación flexibles pero significativas para el establecimiento de Pisos de Protección Social dentro de sistemas integrales de seguridad social adaptados a las circunstancias y niveles de desarrollo de cada país”. La estrategia bidimensional de la OIT aporta una clara orientación sobre el desarrollo futuro de la seguridad social en los países, en todos los niveles de desarrollo. Las estrategias nacionales efectivas para ampliar la seguridad social, en consonancia con las circunstancias nacionales, deberían tener por objetivo el logro de una protección universal de la población, garantizar al menos unos niveles mínimos de seguridad del ingreso y un acceso a la atención de salud esencial (dimensión horizontal) y garantizar progresivamente niveles más elevados de protección, orientados por normas de seguridad social de la OIT actualizadas (dimensión vertical). En consonancia con las prioridades, los recursos y las circunstancias nacionales, esta estrategia bidimensional busca, no solo asegurar el acceso universal a los sistemas de seguridad social, sino hacerlos crecer hasta alcanzar los mejores y más integrales niveles de protección posibles.

Desde esta mirada, el trabajo informal o no registrado representa un importante escollo para la satisfacción de una adecuada protección social, en primer lugar porque los trabajadores informales se encuentran directamente excluidos de los beneficios sociales y, en segundo lugar, porque el trabajo no registrado atenta contra la financiación de los sistemas de seguridad social, toda vez que con esta práctica justamente lo que se pretende es evadir el pago de la obligación contributiva a la seguridad social o cotización.

Ante la problemática del trabajo no registrado y sus consecuencias, se vuelve de fundamental importancia contar con una estructura de fiscalización efectiva, eficiente y capacitada.

En Argentina, en el año 2003, y ante índices alarmantes de trabajo informal que llegaban casi al 50% de los trabajadores en relación de dependencia, se lanzó el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) con la finalidad de detectar trabajo no registrado y lograr su regularización. En el marco de este plan se fortaleció la estructura de inspección del entonces Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se incrementó sustancialmente la cantidad de inspectores, y se los dotó además de los medios técnicos necesarios para la realización de su tarea.

Tal y como destacan las cifras, el PNRT ha dado buenos resultados: ha disminuido fuertemente los índices de trabajo no registrado. Sin embargo, en el año 2014, se observó un estancamiento de este indicador, lo cual llevó a pensar y diseñar nuevas herramientas para incentivar la regularización de trabajadores. Es así que ese año se sanciona la Ley N° 26.940, que crea dos

regímenes especiales para la promoción del trabajo registrado y además crea un Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL).

La trascendencia y repercusión que tiene la seguridad social en toda la sociedad y los efectos altamente negativos que acarrea el empleo no registrado, tanto para los trabajadores afectados como para la financiación del sistema, obligan a diseñar y rediseñar en forma permanente herramientas que favorezcan la regularización del trabajo informal. Dentro de este diseño, es fundamental contar con una estructura de fiscalización eficiente y capacitada.

8. BIBLIOGRAFÍA Y LECTURAS RECOMENDADAS

Libros, publicaciones e informes

- ANSES. 2011. Observatorio de la Seguridad Social. *Marco conceptual del sistema de estadísticas e indicadores del sistema integrado previsional argentino* (2ª ed.) Disponible en: http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Cuadernillo_MARCO%20CONCEPTUAL.pdf [Consultado: 28-feb-2022].
- Bertranou, F. y Bonari, D. 2005. *Protección social en Argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2003*. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_188987.pdf [Consultado: 28-feb-2022].
- Bertranou, F. y Casanova, L. 2014. *Informalidad laboral en Argentina: Segmentos críticos y políticas para la formalización*, Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para Argentina (2ª ed.). Disponible en: https://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS_248462/lang--es/index.htm [Consultado: 28-feb-2022].
- Bertranou, F. et al. 2015. *Desempeño y financiamiento de la protección social en Argentina – Consideraciones a partir de la Recomendación núm. 202 sobre pisos de protección social*. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_427607.pdf [Consultado: 28-feb-2022].
- Beveridge, W. 1942. *Social Insurance and Allied Services*. Disponible en: http://news.bbc.co.uk/1/shared/bsp/hi/pdfs/19_07_05_beveridge.pdf [Consultado: 28-feb-2022].
- Casanova, L., Casalí, P., Bertranou, F., Cetrángolo, O. Goldschmit, A. 2016. *Dilemas de la Protección Social frente a la desaceleración económica*. OIT. Disponible en: <http://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54146> [Consultado: 28-feb-2022].

- Casalí, P., Jiménez, M., Lépoire, E., Ortega, L., Alvarez, M. 2018. “Seguridad social para los trabajadores independientes en Argentina: diseño, cobertura y financiamiento” Documentos de Trabajo N° 19. Oficinas de País de OIT para Argentina. Disponible en: http://observatoriosocial.unlam.edu.ar/descargas/6_SeguridadSocial.pdf [Consultado: 28-feb-2022].
- Etala, C. 2002. *Derecho de la seguridad social*, Ed. Astrea, Buenos Aires.
- Fernández, G. [relator]. 2017. “Imposición al Trabajo”. En: 16° Congreso Tributario. Disponible en: <http://www.consejo.org.ar/congresos/material/16congrtributario/DirectivasdeRelatoriadelTemal.pdf> [Consultado: 28-feb-2022].
- Greber, P. Y. 1984. “Les principes fondamentaux du droit international et du droit suisse de la sécurité sociale”. En *Réalités sociales*, p. 55.
- Goldín, A. 2009. *Curso de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*. Editorial La Ley.
- Marianello, P. 2006. “Las cláusulas del progreso social en materia previsional”. Disponible en: <http://patriciomaraniello.com.ar/home/wp-content/uploads/2015/01/La-clausula-del-progreso-en-materia-previsional.pdf> [Consultado: 28-feb-2022].
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 2007. “Los trabajadores independientes y la seguridad social”. Serie de publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social. Año IV, N° 4. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_21.pdf [Consultado: 28-feb-2022].
- —.2012. “Programa de Capacitación Multimedial: Seguridad Social”. Disponible en: http://www.trabajo.gob.ar/downloads/domestico/Serie_Explora_2012_LIBRO.pdf [Consultado: 28-feb-2022].
- —.2013. “La Inspección del Trabajo en la Argentina 2003-2012”. Disponible en: http://www.trabajo.gob.ar/downloads/otros/130529_libro_sobre_inspeccion_Libro.pdf [Consultado: 28-feb-2022].
- OIT. 1944. “Declaración referente a los fines y objetivos de la OIT”. Disponible en: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1944/44B09_10_span.pdf [Consultado: 28-feb-2022].
- —.1991. “Administración de la seguridad social” [Consultado: 28-feb-2022].
- —.2003. “Hechos concretos sobre la Seguridad Social”. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/inf/download/socsec/pdf/socialsecurity.pdf> [Consultado: 28-feb-2022].
- —.2011. “Informe VI. Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa”, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª Reunión. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf [Consultado: 28-feb-2022].
- —.2012a. “La estrategia de la Organización Internacional del Trabajo. Seguridad social para todos. Establecimiento de pisos de protección social y de sistemas integrales de seguridad social”. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secsec_34193.pdf [Consultado: 28-feb-2022].

- —.2012b. “Modus operandi para las reformas de los sistemas de pensiones. Las Reformas de los Sistemas de Pensiones en América Latina: Crónica y Reflexiones.” Disponible en: <http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/actividad/proyectos/actrav/segsoc/acervo/bonillacgrand/contenido.html> [Consultado: 28-feb-2022].
- —.2015a. FORLAC (Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe) “Fortalecimiento de la inspección laboral en Argentina: el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT)”. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_371231/lang--es/index.htm [Consultado: 28-feb-2022].
- —.2015b. FORLAC (Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe) “Fortalecimiento de la inspección laboral en Perú: la Planilla Electrónica y el Plan RETO”. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_371221.pdf [Consultado: 28-feb-2022].
- —.2015c. FORLAC (Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe) “Sustitución de multas por capacitación para micro y pequeñas empresas en Chile”. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_371229/lang--es/index.htm [Consultado: 28-feb-2022].
- —.2017a. “Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019 - Resumen Ejecutivo”. Disponible en: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_605075/lang--es/index.htm [Consultado: 28-feb-2022].
- —.2017b. “Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal. Guía para los trabajadores”. ACTRAV. OIT. Disponible en: https://www.ilo.org/actrav/info/fs/WCMS_545968/lang--es/index.htm [Consultado: 28-feb-2022]
- Roca, E., Golbert, L., Lanari, M. E. 2012. “¿Piso o Sistema Integrado de Protección Social? Una mirada desde la experiencia argentina”. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pisoosistema.pdf> [Consultado: 28-feb-2022].
- Ronconi, L. 2002. *La seguridad social en Argentina*. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Buenos Aires.
- Schwarzer H., et al. 2014. “La estrategia de desarrollo de los sistemas de seguridad social de la OIT. El papel de los pisos de protección social en América Latina y el Caribe”. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_317898.pdf [Consultado: 28-feb-2022].



EJERCICIO 1

TÍTULO	El Convenio núm. 102 de la OIT y el sistema de seguridad social argentino
OBJETIVOS	Conocer los alcances del convenio y determinar su reflejo en la normativa nacional.
TAREAS	• Se formarán grupos de 4 ó 5 personas. • Cada grupo analizará y debatirá las conclusiones acerca los objetivos y niveles de protección establecidos por el Convenio núm. 102 de la OIT sobre seguridad social (norma mínima), cuáles consideran que han sido cumplidos por el sistema de seguridad social argentino y cuales aún resta cumplir. • Cada grupo hará un resumen de sus conclusiones y elegirá un portavoz para exponerlas ante el resto de los participantes.
TIEMPO	• De 30' a 45' para el trabajo de grupo. • 5' para la exposición de las conclusiones de cada grupo.
RECURSOS	Texto del Convenio núm. 102.



EJERCICIO 2

TÍTULO	El sistema de seguridad social argentino
OBJETIVOS	Comprender de forma esquemática la organización del sistema de seguridad social argentino.
TAREAS	• Se formarán grupos de 4 ó 5 personas. • Cada grupo completará el formulario adjunto uniendo los conceptos de las diferentes columnas. • Cada grupo elegirá un portavoz para exponer las respuestas al resto de los participantes.
TIEMPO	• De 10' a 15' para el trabajo de grupo. • 5' para la exposición de las respuestas del grupo.
RECURSOS	Formulario: <i>Sistema de seguridad social argentino</i> .



EJERCICIO 2 / SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINO

CONTINGENCIA		SUBSISTEMA		LEY
Vejez, invalidez y muerte	☐	Cobertura de riesgos del trabajo	☐	Ley 24.714
Desempleo	☐	Asignaciones familiares	☐	Ley 24.241
Cargas de familia	☐	Cobertura de salud	☐	Ley 23.661
Accidentes de trabajo y enf. profesionales	☐	Seguro de desempleo	☐	Ley 24.557
Enfermedad	☐	Jubilaciones y pensiones	☐	Ley 24.013



EJERCICIO 3

TÍTULO	Infracción por falta de registro o falta de declaración de trabajadores en relación de dependencia
OBJETIVOS	Conocer con precisión los elementos que componen la infracción por falta de registro o falta de declaración de trabajadores en relación de dependencia.
TAREAS	• Se formarán grupos de 4 ó 5 personas. • Cada grupo analizará y determinará en cada caso si en el marco de una actuación del PNRT corresponde imputar la infracción actualmente prevista en el Artículo 40 de la Ley N° 11.683 ante las siguientes situaciones de trabajadores en relación de dependencia que han sido observados realizando tareas: a) Trabajador sin Clave de Alta Temprana (CAT) informa que se encuentra en período de prueba. b) Trabajador sin CAT del titular del establecimiento informa y se comprueba que está registrado por una empresa de servicios eventuales. c) Trabajador tiene CAT con fecha de inicio al día siguiente. d) Trabajador sin CAT trabaja como capataz con vivienda en actividad agraria. Inició actividades el día del relevamiento. e) Incorporar un caso dudoso y proponer una solución para debatir.
TIEMPO	• De 15' a 20' para el trabajo de grupo. • 5' para la exposición del trabajo del grupo. • De 15' a 20' para la consolidación final.



EJERCICIO 4

TÍTULO	Sanciones por infracciones en el marco del PNRT
OBJETIVOS	Conocer con precisión las sanciones administrativas previstas para la infracción por falta de registro o declaración de trabajadores en relación de dependencia.
TAREA	- En grupos pequeños, y siguiendo la reforma introducida por la Ley 27.430 a la Ley 11.683, analizar y determinar qué sanciones correspondería aplicar (tipo de sanción y el mínimo y máximo previsto por la ley), en los casos siguientes: - Un empleador al que se le relevan 11 trabajadores de los cuales 3 se encuentran registrados y 8 están sin registrar. No los regulariza. - Un empleador al que se le relevan 7 trabajadores de los cuales solo tiene registrados a 4 y no regulariza a los 3 restantes. - Un empleador al que se le relevan 2 trabajadores de los cuales uno está registrado y el otro no, y no lo regulariza. 20 meses después de la fiscalización del caso (c), se verifica que el mismo empleador tiene 2 trabajadores sin registrar. No los regulariza.
TIEMPO	- De 15' a 20' para el trabajo de grupo. 5' para la exposición de cada grupo. - De 15' a 20' para la consolidación final.



EJERCICIO 5

TÍTULO	Inclusión del empleador en el REPSAL
OBJETIVOS	Conocer los requisitos para la incorporación de un empleador y los plazos de permanencia.
TAREAS	• En grupos pequeños, y siguiendo la reforma introducida por la Ley N° 27.444 a la Ley N° 26.940, analizar y determinar en los siguientes casos si corresponde la inclusión del empleador en el REPSAL y, de ser así, por cuanto tiempo debe permanecer: a) Empleador sancionado por AFIP por falta de registro de 4 trabajadores. Regulariza a 3 de ellos y paga toda la multa. b) Empleador sancionado por el ministerio por falta de pago de salarios a 13 trabajadores. Regulariza y paga la multa. c) Empleador sancionado por la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social de Entre Ríos por obstrucción a la actuación de la autoridad administrativa (Art. 8 REGESIL). No paga la multa. d) Empleador sancionado por el ministerio por no registrar a un trabajador. Lo regulariza y no paga la multa.
TIEMPO	• De 15' a 20' para el trabajo de grupo. • 5' para la exposición de cada grupo. • De 15' a 20' para la consolidación final.