



UNIVERSIDAD DE
BELGRANO



Debates actuales de la Seguridad Social

Trabajos seleccionados de la Primera Cohorte de la
Diplomatura en Seguridad Social de la Universidad
de Belgrano.

INDICE

Introducción

Capítulo 1

Transformaciones del trabajo y nuevos modelos de vinculación laboral

1. “El trabajo en Plataforma Digital y la Seguridad Social: Nuevo Paradigma de Clasificación Laboral” – *Alicia Alejandra Flores*
2. “Padrón de Trabajadores Independientes con colaboradores – Nociones generales y su impacto en materia laboral y previsional” – *Romina Belén Buccini*
3. “Cooperativas de trabajo: cooperativas genuinas vs. fraude laboral” – *Mario E. Cano Martínez*

Capítulo 2

Financiamiento, sustentabilidad y estructura del sistema de seguridad social

1. “El Sistema Previsional Argentino y los regímenes de excepción” – *Cecilia Rotondo*
2. “Sistema Previsional Argentino: desafíos” – *Claudia Bustamante*
3. “Organización y financiamiento de las obras sociales...” – *Valeria Guzmán*

Capítulo 3

Recursos de la seguridad social, fiscalidad y relaciones internacionales

1. “Los conceptos no remunerativos y su impacto en la seguridad social” – *Gonzalo Alberto Rojas Recio*
2. “La potestad tributaria y sus límites reglamentarios...” – *Julián Ortiz Alonso*
3. “Seguridad Social Internacional – Aspectos Prácticos” – *Julieta El Yar*



INTRODUCCIÓN

Carlos M. Fridenberg, Santiago Mozetic y Eduardo Vazquez
– *Directores Académicos*

La publicación de este ebook representa mucho más que la recopilación de trabajos académicos elaborados en el marco de una propuesta universitaria. Constituye, en realidad, el reflejo de una convicción compartida: la necesidad de generar espacios permanentes de estudio, debate y formación especializada en materia de seguridad social, en un contexto de profundas transformaciones económicas, tecnológicas, laborales y demográficas que interpelan constantemente a los sistemas de protección social.

La seguridad social ocupa hoy un lugar central en las discusiones jurídicas, económicas y políticas contemporáneas. Los desafíos vinculados al envejecimiento poblacional, la informalidad laboral, la sustentabilidad financiera de los sistemas previsionales, la transformación digital del trabajo, las nuevas modalidades de contratación, la fragmentación de los mercados laborales y la crisis de financiamiento de los subsistemas de salud obligan a repensar categorías tradicionales y demandan respuestas innovadoras desde el sector público, el privado y la academia.

En este escenario, la Diplomatura en Seguridad Social de la Universidad de Belgrano nació con el objetivo de construir un ámbito de formación interdisciplinario que permitiera abordar estas problemáticas desde una mirada integral, crítica y actualizada. Desde su primera edición, la propuesta buscó reunir profesionales provenientes de distintos ámbitos —sector público, ejercicio profesional independiente, empresas, organismos de control y Poder Judicial— con la finalidad de promover el análisis técnico y el intercambio de experiencias prácticas vinculadas a uno de los campos más dinámicos y complejos de la actualidad.

El resultado de ese proceso académico y colectivo se refleja en los trabajos que integran esta obra.

Cada uno de los artículos aquí reunidos aborda problemáticas actuales de enorme relevancia práctica y teórica. Algunos analizan las nuevas formas de organización del trabajo y los desafíos que presentan las plataformas digitales, los trabajadores independientes con colaboradores o las cooperativas de trabajo frente a las categorías clásicas del derecho laboral y de la seguridad social. Otros se enfocan en los problemas estructurales del sistema previsional argentino, su sustentabilidad financiera, los regímenes de excepción, las tensiones derivadas de la informalidad y el envejecimiento poblacional, o las dificultades que enfrenta el sistema de obras sociales para preservar los principios de solidaridad y equidad que le dieron origen. Finalmente, diversos trabajos abordan cuestiones vinculadas al financiamiento del sistema, la determinación de los recursos de la seguridad social, la naturaleza de las contribuciones patronales y los desafíos que plantea la internacionalización de las relaciones laborales y los traslados de trabajadores entre distintos países.

Esta diversidad temática no es casual. Por el contrario, refleja con claridad la amplitud y complejidad que caracteriza actualmente a la seguridad social. Durante décadas, el estudio de la materia estuvo asociado casi exclusivamente al análisis previsional clásico. Sin embargo,

las transformaciones del mundo del trabajo y las nuevas formas de organización económica obligan hoy a adoptar enfoques mucho más amplios e interdisciplinarios. La seguridad social ya no puede analizarse únicamente desde la lógica tradicional del empleo asalariado estable e industrial. Los cambios tecnológicos, la expansión de la economía de plataformas, el teletrabajo, la automatización, las nuevas formas de descentralización productiva y la creciente movilidad internacional de trabajadores exigen revisar permanentemente los marcos regulatorios vigentes.

Asimismo, resulta imposible pensar la sostenibilidad futura de los sistemas de protección social sin considerar fenómenos demográficos como la caída de la natalidad, el aumento de la expectativa de vida o las crecientes dificultades para sostener esquemas contributivos tradicionales en economías atravesadas por altos niveles de informalidad laboral. Del mismo modo, la creciente tensión entre sustentabilidad financiera y suficiencia prestacional constituye uno de los principales debates que enfrentan actualmente los sistemas previsionales en todo el mundo.

En este contexto, la formación académica especializada adquiere una relevancia fundamental. La complejidad técnica de la materia, la constante evolución normativa y jurisprudencial, y el impacto económico y social de las decisiones vinculadas a la seguridad social requieren profesionales capacitados para interpretar críticamente los cambios y aportar soluciones innovadoras y técnicamente sólidas.

Por ello, uno de los mayores valores de esta obra radica precisamente en su origen. Los trabajos aquí publicados fueron elaborados por alumnos de la primera cohorte de la Diplomatura en Seguridad Social, quienes asumieron el desafío de investigar, problematizar y desarrollar temas de gran actualidad con rigor académico y vocación práctica. Este ebook demuestra que los espacios de formación no solo cumplen una función pedagógica, sino que también pueden convertirse en ámbitos de producción doctrinaria y generación de conocimiento especializado.

La posibilidad de transformar trabajos académicos en una publicación colectiva constituye además una forma de reconocer el esfuerzo, la dedicación y el compromiso intelectual de quienes participaron de esta experiencia formativa. Pero, al mismo tiempo, representa una manera de contribuir al debate público y académico sobre temas que tienen impacto directo en millones de personas y en el funcionamiento mismo de los sistemas de protección social.

En definitiva, este ebook busca aportar una mirada plural sobre algunos de los principales desafíos actuales de la seguridad social argentina. No pretende ofrecer respuestas definitivas ni clausurar debates; por el contrario, aspira a promover nuevas discusiones, incentivar futuras investigaciones y fortalecer la construcción de espacios académicos dedicados al estudio de una disciplina que, por su naturaleza dinámica y transversal, exige actualización permanente.

Finalmente, queremos agradecer especialmente a todos los alumnos y alumnas que participaron de esta primera edición de la Diplomatura, por el compromiso demostrado a lo largo del programa y por el nivel académico alcanzado en sus trabajos finales. Asimismo, expresamos nuestro reconocimiento al cuerpo docente de la Diplomatura: Paula Babij, Mariano Brener, Enrique Bulit Goñi, Andrea Chirino, Gabriel De Albaladejo, Fernando Diez, Eliseo Devoto, Lucas Fenoglietto, Horacio Giordano, Luciano Loiacono, Marina Parera, Pablo Paturllane, Karina Rolón y Analía Saitta, cuya excelencia profesional, experiencia práctica y generosidad académica resultaron fundamentales para la consolidación de este espacio de formación y debate. La calidad y diversidad de miradas presentes en esta obra son también reflejo del

compromiso de cada docente con la construcción de una formación rigurosa, actualizada y profundamente vinculada con los desafíos reales que enfrenta hoy la seguridad social.

Del mismo modo, queremos hacer extensivo nuestro agradecimiento al equipo de la Dirección de Educación Continua y Formación Ejecutiva de la Universidad de Belgrano, por el acompañamiento permanente, la dedicación y el profesionalismo brindados durante el desarrollo de esta primera cohorte. Su trabajo cotidiano y su compromiso institucional fueron esenciales para la concreción y consolidación de esta propuesta académica, permitiendo generar un espacio de formación de excelencia orientado al análisis crítico y actualizado de los principales desafíos de la seguridad social contemporánea.

También agradecemos a la Universidad de Belgrano por impulsar este tipo de iniciativas académicas y por brindar el marco institucional necesario para el desarrollo de propuestas de formación especializada que promueven la reflexión crítica y la producción de conocimiento.

Confiamos en que esta publicación constituirá no solo un testimonio del trabajo realizado durante esta primera cohorte, sino también un punto de partida para futuras producciones académicas y nuevos espacios de reflexión sobre el presente y el futuro de la seguridad social.

Capítulo 1



Transformaciones del trabajo y nuevos modelos de vinculación laboral

1. "El trabajo en Plataforma Digital y la Seguridad Social: Nuevo Paradigma de Clasificación Laboral" – *Alicia Alejandra Flores*
2. "Padrón de Trabajadores Independientes con colaboradores – Nociones generales y su impacto en materia laboral y previsional" – *Romina Belén Buccini*
3. "Cooperativas de trabajo: cooperativas genuinas vs. fraude laboral" – *Mario E. Cano Martínez*

**El trabajo en Plataforma
Digital y la Seguridad Social:
Nuevo Paradigma de Clasificación
Laboral.**

Alicia Alejandra Flores

Índice

| | |
|---|-----------|
| I. Introducción | 2 |
| II. La problemática central: la calificación de la relación laboral | 3 |
| III. El contexto argentino previo a la Ley N.º 27.802 | 7 |
| IV. La Ley N.º 27.802 de Modernización Laboral y la seguridad social de los prestadores de plataformas | 13 |
| IV.1. Punto de partida normativo | 13 |
| IV.2. Objeto y finalidad del régimen | 14 |
| V. Impacto del Título XII en la caracterización del vínculo laboral y la seguridad social | 25 |
| VI. El artículo 125 de la Ley de Modernización Laboral. Su impacto en la seguridad social | 27 |
| VI.1. Componentes del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) | 28 |
| VI.2. Impacto prestacional y exclusiones críticas | 29 |
| VII. Análisis de la función recaudatoria y el hecho imponible en el régimen de plataformas | 31 |
| VIII. El principio de primacía de la realidad como límite al voluntarismo normativo | 35 |
| IX. Lineamientos de organismos supranacionales | 37 |
| X. Respuestas regulatorias en el derecho comparado | 38 |
| XI. Conclusión | 42 |
| Referencias | 45 |

I. Introducción:

El avance en los últimos tiempos de la digitalización abrió nuevos mercados y dio origen a las plataformas digitales, creando nuevas oportunidades laborales.

La mayoría de las modalidades de prestación de servicios en plataformas digitales exhiben características duales: por un lado, con la relación de dependencia, debido al control organizativo; por otro, presentan un mayor grado de flexibilidad y autonomía formal, lo cual las asemeja al trabajo por cuenta propia.

Estas “formas atípicas de empleo”, que son ampliamente utilizadas en el mundo del trabajo en plataformas digitales, detentan beneficios para los trabajadores que prestan sus servicios, principalmente por su dinamismo y sus fáciles condiciones de acceso, pero también han transformado significativamente la forma de organizar y realizar el trabajo.

El núcleo del problema no es la tecnología, sino la calificación del vínculo laboral ya que mientras las empresas de plataforma suelen argumentar que sus trabajadores son “independientes”, la realidad a menudo demuestra una dependencia económica y organizativa por parte de los trabajadores que se asemeja más a una relación de empleo por cuenta ajena.

Esta ambigüedad tiene consecuencias en el acceso a la seguridad social, y así lo describe la doctrina alertando que “...son múltiples los desafíos y las dificultades con que se encuentran este tipo de trabajadores, principalmente los que serían considerados trabajadores por cuenta propia, a la hora de ser sujetos “propios” de la seguridad social, atento a que, en los sistemas clásicos este tipo de figura se encontraría descubierta, o parcialmente cubierta, en relación con la protección de la seguridad social que tendría un trabajador en relación de dependencia”.(Ape y Bagnarelli, 2025, p. 15)

Por ello, el presente trabajo tiene por objeto delimitar el problema de la protección social en el marco de la economía de plataformas digitales, frente a un fenómeno de alcance global que ha desbordado los marcos regulatorios tradicionales del derecho del trabajo y la seguridad social.

El análisis se circunscribe al ordenamiento jurídico nacional, con particular atención a las transformaciones normativas introducidas por la Ley N.º 27.802 y a sus consecuencias sobre el universo de prestadores que operan a través de plataformas tecnológicas de movilidad y reparto.

II. La problemática central: la calificación de la relación laboral

Un componente importante del negocio de las plataformas digitales es el tipo de mano de obra que requieren.

Las aplicaciones basadas en la ubicación o localización, tienen que contratar y organizar localmente a las personas que necesitan para prestar sus servicios de manera presencial.

Por otro lado, se encuentran las plataformas que requieren el trabajo en línea, en las que los trabajadores prestan sus servicios a distancia, al ser espacios virtuales globales y deslocalizados, los usuarios se interrelacionan en la nube con las personas (generalmente son profesionales) para la realización de determinadas tareas.

Entonces, las particularidades de las relaciones y condiciones laborales difieren entre las diferentes empresas de plataformas, por ello es importante analizar las características de la organización del empleo elegido por cada plataforma de trabajo, para poder determinar la naturaleza de la relación laboral entre plataforma y trabajadores.

En los hechos, las condiciones de trabajo son determinadas por las empresas de plataforma, si bien, “es cierto que no existe un jefe o capataz que controle al trabajador de manera directa y le dé órdenes, pero de eso se encargan estas ecuaciones matemáticas que llegaron para quedarse: los algoritmos” (Scasserra, 2019), que se encuentran definidos por las propias plataformas.

El algoritmo es entendido como un conjunto ordenado y finito de instrucciones, reglas o pasos que permiten administrar y gestionar la fuerza de trabajo de manera automatizada.

Existen empresas de plataformas digitales, sobre todo las de localización, como por ejemplo las de reparto de producto (delivery), que lejos de operar como un mero canal de conexión entre oferentes y demandantes de servicios, son ellas quienes diseñan y aplican los algoritmos de búsqueda y asignación de servicios, determinan unilateralmente las formas y plazos de pago, establecen los protocolos del servicio y definen los precios de servicio al usuario, “de este modo, se apropian de la oferta de bienes y servicios, manipulan la demanda y gestionan los precios. Las plataformas hoy son el mercado” (Scasserra, 2019), entonces el prestador no fija ninguna de las condiciones centrales de su trabajo: las recibe.

Esa asimetría estructural entre quien organiza y quien ejecuta, donde la empresa de plataforma determina el qué, el cómo, el cuándo y el cuánto, y el prestador solo decide si acepta o rechaza cada pedido concreto, sumado al conjunto de variables de desempeño registradas por la plataforma, como ser: velocidad de entrega, tasa de aceptación y rechazo de pedidos, calificaciones de usuarios, cumplimiento de protocolos, se integran en un sistema de scoring algorítmico que asigna al prestador una puntuación, la cual determina su posicionamiento dentro de la aplicación y, con él, el volumen y la calidad de las ofertas de servicio a las que tendrá acceso en el futuro.

Este mecanismo de jerarquización opera como un sistema de carrera profesional administrado unilateralmente por la plataforma: el prestador mejor posicionado accede a mayor cantidad de asignaciones y a zonas de mayor demanda, mientras que quien no alcanza los estándares exigidos ve reducida su exposición, o directamente es suspendido por la aplicación.

Esto reproduce en términos algorítmicos la subordinación jurídica, técnica y económica que el derecho laboral ha identificado históricamente como el rasgo definitorio de la relación de dependencia.

En este contexto, a menudo, el trabajo es clasificado como por cuenta propia, cuando en realidad existe una relación de dependencia encubierta, por ello González Cao sostiene que

es importante analizar el modelo de negocio elegido por cada plataforma de trabajo (ZOTT & AMIT, 2010) porque, en esta lógica asimétrica, un modelo comercial exitoso puede conducir a condiciones laborales precarizadas para las personas que trabajan y, en consecuencia, erosionar tanto la base imponible de los Recursos de la Seguridad Social que financian los sistemas contributivos de protección social como de la tributación en general.(González Cao, 2022, pp. 10-11).

Así, desde una óptica previsional, la exención del pago de las contribuciones patronales compromete seriamente la sostenibilidad financiera de los sistemas de Seguridad Social y, por otro lado, desde el plano del trabajador, genera una baja cobertura previsional, por la falta de aportes sobre el salario real y la precarización laboral.

Además, una incorrecta clasificación de quienes trabajan en plataformas digitales “es también relevante a efectos de una competencia leal entre empresas, en la medida que desnivela los costos que ellas asumen por el trabajo que emplean” (González Cao, 2024, p. 33), ofreciendo tarifas que no podrían sostener si cumplieran con las normativas laborales y

de seguridad social (por ejemplo: la diferencia de los costos laborales entre choferes de aplicaciones vs peones de taxi).

En lo que se debe reparar, es que lo que va definir la relación de dependencia, es la existencia de subordinación en sus tres dimensiones: económica, técnica y jurídica, esta es la herramienta clave para determinar la naturaleza real del vínculo.

Subordinación Económica: El trabajador queda excluido de los riesgos de la empresa y aporta trabajo personal a cambio de una remuneración (trabajo por cuenta ajena).

El trabajador no asume el riesgo empresario; no fija tarifas ni negocia con clientes, ya que la subsistencia del modelo de negocio depende prioritariamente del factor organizativo y económico aportado por la plataforma digital, porque ella tiene el acceso al mercado, la tecnología y es el instrumento esencial para la intermediación con el consumidor final.

La dependencia económica se verifica cuando el trabajador no puede procurar su sustento de otro modo que no sea a través del vínculo con la plataforma y en este contexto, desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2020), se señala que:

En el caso del trabajo en las plataformas de reparto, el repartidor es partícipe en el aporte de bienes de capital, pues se le exige proveer determinados medios para cumplir con la prestación (por ejemplo, el dispositivo móvil, la bicicleta o la motocicleta), y también es responsable de su mantenimiento y adecuación para el cumplimiento de sus obligaciones. No obstante, el medio económico más relevante es la plataforma digital, que permite intermediar entre los distintos factores de producción y acceder al consumidor, pues de otro modo el desarrollo del modelo de negocio no sería posible. El resultado es paradójico: el repartidor carece de los medios para recibir pedidos del modo o en las cantidades que sí se obtienen a través de las plataformas (impidiendo así que pueda lograr por sí mismo la base de su propio sustento económico), aun teniendo los elementos necesarios para realizar por su cuenta la prestación del servicio (esto es, el dispositivo móvil, el vehículo y demás equipamiento) (López Mourelo, 2020, p. 32).

Los medios de producción que el repartidor aporta, como ser el vehículo y teléfono móvil, son instrumentos físicos cuyo valor económico es marginal respecto del activo que verdaderamente sostiene el negocio: la plataforma digital, el algoritmo de asignación, la base de clientes y la infraestructura de pagos, todos controlados exclusivamente por la empresa.

La retribución del repartidor no es el precio libremente pactado de un servicio autónomo: es una tarifa fijada unilateralmente por la plataforma, relativamente estable,

periódica y determinada por el volumen de servicios ejecutados bajo condiciones que el trabajador no negocia.

La plataforma fija y modifica unilateralmente la tarifa por servicio, gestiona y recibe la totalidad de los cobros y pagos, hace propios los pagos del cliente y descuenta su comisión antes de transferir al repartidor.

Verificado en los hechos lo indicado precedentemente, se debilita la supuesta autonomía y se refuerza la tesis de la subordinación económica.

El trabajo autónomo, por el contrario, implica que la remuneración depende de los beneficios (o potencial para generarlos) a su propio riesgo.

Subordinación Técnica: refiere a la facultad del empleador de fijar la forma, modo y método de trabajo, la asignación de tareas, fijación de la rutina de contacto, y en esto juega un papel preponderante el control algorítmico, sobre la forma de realizar el servicio, como, por ejemplo: distancia, tiempo de cumplimiento, imposición del uso de la indumentaria o elementos corporativos con el logo de la plataforma (que le permite la propia plataforma alcanzar mayor notoriedad pública de su marca).

El prestador no tiene empresa, se desempeña solo mediante el acceso que la plataforma le otorga a su aplicación, no construye clientela, carece de toda capacidad para organizar, promocionar y gestionar el servicio por fuera del ecosistema de la plataforma, ni asume riesgos empresariales genuinos. Al respecto, se señala que

Las facultades de la persona trabajadora para organizar su propio trabajo presentan limitaciones debido a que sus acciones se convierten en variables que inciden dentro de la gestión del algoritmo y luego influyen en la asignación posterior de tareas asignadas, o en algunos casos, puede acarrear suspensiones temporarias o permanentes. (Garavaglia, 2022, p. 34).

Subordinación jurídica: se verifica cuando la plataforma digital se reserva las facultades de dirección, organización y disciplina sobre el repartidor aplicando medidas que van desde advertencias hasta la desactivación definitiva de la cuenta (medida que opera en los hechos como un despido unilateral, inmediato), lo que es una prerrogativa propia de un empleador, basada en el incumplimiento de tiempos, calidad o rechazo de pedidos, desdibujando la alegada libertad: quien puede ser sancionado, suspendido o desvinculado por incumplir estándares fijados unilateralmente por otro no organiza su actividad con autonomía real, sino bajo la subordinación sistematizada que el control algorítmico hace posible.

III. El contexto argentino previo a la ley 27802:

Con anterioridad a la Ley N.º 27.802, Argentina no contaba con una categoría jurídica que regulara específicamente el trabajo en plataformas digitales. Esa ausencia generaba una dicotomía de consecuencias opuestas: el prestador era encuadrado, según cada situación concreta, como trabajador dependiente, con plena cobertura de la seguridad social o como trabajador autónomo, con la consiguiente exclusión del sistema de protección laboral.

Dos respuestas jurídicas coexistían, sobre una misma realidad de hecho, así se reflejaba en el informe de OIT, "El trabajo en las plataformas digitales de reparto en Argentina", que oportunamente refería como dato:

Es importante señalar que un grupo de repartidores de la empresa PedidosYa se desempeñaba como trabajadores asalariados o dependientes. De hecho, esta fue la modalidad de inserción imperante hasta comienzos de 2019. Concretamente, en noviembre de 2018, PedidosYa contaba con 2.810 trabajadores registrados como empleados de RepartosYa S.A. a partir de principios de 2019, se produjo un giro en la contratación de la plataforma hacia la modalidad de trabajadores independientes. (López Mourelo, 2020, p. 33)

El modelo laboral que plantean las plataformas en Argentina, como ser las plataformas de delivery o de movilidad, se niega directamente la relación laboral de dependencia, reemplazándola por una "autonomía formal-contractual" del trabajador (clasificado autónomo o monotributista).

Las empresas de plataformas digitales sostienen que el prestador de servicios actúa con plena autonomía organizativa: define sus propios horarios de conexión, asume el riesgo económico de su actividad y no recibe instrucciones directas de ningún empleador.

El argumento es eficaz en apariencia: si el trabajador pone sus herramientas y decide cuándo conectarse, no puede haber dependencia.

Sin embargo, esta caracterización colisiona con la realidad operativa del modelo: la libertad declarada coexiste con un sistema de asignación algorítmica de tareas, fijación unilateral de tarifas por parte de la plataforma y mecanismos de scoring que penalizan conductas no deseadas.

Otro planteo defensivo de las plataformas radica en el argumento de que no hay vínculo de trabajo con los repartidores porque no hay relación de exclusividad, sin embargo,

dicho planteo no es determinativo ya que “el artículo 88 de la Ley de Contrato de Trabajo N.º 20.744 no prohíbe el pluriempleo, ni establece la exclusividad, sino que regula el “deber de no concurrencia”, es decir que la persona que trabaja debe abstenerse de ejecutar negociaciones por cuenta propia o ajena, que pudieran afectar los intereses del empleador, salvo autorización de éste, en lo que pudiera configurarse como “competencia desleal”.(González Cao, 2024, pp. 37-38).

La autonomía, en este esquema es formal en el punto de partida, pero sustancialmente limitada en el desenvolvimiento concreto de la prestación.

La realidad exige interrogar si el prestador de servicios en plataformas digitales posee una independencia genuina, ya que la respuesta a dicha cuestión, es el factor clave para la clasificación laboral, que determina la cobertura y el alcance de la protección que el sistema de seguridad social está obligado a otorgarle.

La determinación del encuadre normativo aplicable a los trabajadores de plataformas digitales se debate, en el estado anterior a la Ley N.º 27.802, entre dos regímenes de naturaleza y consecuencias radicalmente distintas.

Por un lado, la Ley de Contrato de Trabajo N.º 20.744, que rige los vínculos caracterizados como de dependencia y garantiza al trabajador el acceso a las prestaciones de la seguridad social, la cobertura de riesgos del trabajo, el salario mínimo vital y móvil, la estabilidad relativa y los derechos colectivos.

Por el otro, el régimen del Código Civil y Comercial de la Nación, cuyo artículo 1251 regula el contrato de obra y servicios, aplicable a quienes se desempeñan de manera autónoma, sin presunción de dependencia y sin acceso al sistema contributivo de protección social

La frontera entre uno y otro régimen no estaba trazada por la naturaleza del trabajo efectivamente prestado, sino por la calificación jurídica que cada actor —partes, administración o judicatura— asignaba al vínculo, lo que generaba una profunda inseguridad jurídica tanto para el trabajador como para el sistema de seguridad social.

En la práctica las empresas de plataformas a menudo ya aplicaban la formalización laboral al exigir al trabajador que presente la documentación fiscal de su monotributo para poder operar.

El impacto tributario que inmediatamente genera la caracterización como "trabajo independiente", es que elimina la obligación de las plataformas de ingresar contribuciones

patronales a la seguridad social con destino a los distintos subsistemas que la componen (SIPA, Asignaciones Familiares, Fondo Nacional de Empleo, entre otros).

En este esquema, el trabajador de plataforma es el que debe facturar sus servicios como monotributista o responsable inscripto, asumiendo la carga impositiva y previsional.

Y esto es así, porque en el planteo del negocio de las empresas de plataformas, ellas se presentan como "simples intermediarias" y "empresas tecnológicas" que facilitan el encuentro entre clientes y prestadores, buscando excluirse de la responsabilidad como empleador.

Al respecto, se señala que "los contratos de trabajo en las plataformas se establecen en los documentos de "términos y condiciones de servicio", en los que los trabajadores deben aceptar mediante un "clic" para comenzar a trabajar. Las empresas de plataformas adoptan una narrativa de los mencionados términos y condiciones, asignándose la potestad de determinar precios, medios de pago, tiempos de ejecución de las tareas, condiciones de búsqueda y entrega, estándares y posibilidades de sancionar y desvincular a los trabajadores en caso de incumplimiento" (Mugnolo et al., 2020, citado en Garavaglia, 2022, p. 33).

Está claro, que la existencia de la relación de trabajo, trasciende la forma contractual que las partes hayan adoptado, ya que el principio rector en esta materia es la primacía de la realidad.

Entonces, la pretensión de que el marco legal de las relaciones entre plataformas y los prestadores es la figura de locación de servicios no resulta procedente cuando el control efectivo ejercido por las plataformas, potenciado por el uso de la tecnología y los algoritmos, reproduce de manera digital las características esenciales de la subordinación laboral.

En este contexto, los indicadores de existencia de relación laboral permiten analizar la realidad del vínculo. Así, se podrá determinar si se trata de un verdadero contrato de trabajo en el caso de que se verifiquen suficientes indicios de dependencia laboral; o si, por el contrario, la relación de quien presta el servicio queda excluida de la aplicación del derecho laboral ante la falta de acreditación de estos indicadores.

En aquellos supuestos donde se verifica la efectiva prestación de tareas bajo subordinación y dependencia, la normativa laboral y previsional resulta de aplicación plena e imperativa, prevaleciendo la realidad de los hechos sobre las formas o estipulaciones contractuales, aún en ausencia de un instrumento formal que así lo consigne.

Entonces, el control que ejerce la plataforma a través de su algoritmo constituye la subordinación que define el vínculo laboral y tiene consecuencias directas en el acceso a la seguridad social, activando así todas las obligaciones de la Ley de Contrato de Trabajo y previsionales con la Administración de Recaudación y Control Aduanero (ARCA).

Por último, en Argentina la puesta a disposición de la fuerza de trabajo a favor del empleador, determina el nacimiento del hecho imponible dentro del régimen de la Seguridad Social, consecuentemente, establece de forma directa la responsabilidad patronal de ingresar las correspondientes contribuciones al Régimen de Seguridad Social.

En este contexto, la falta de regulación argentina propiciaba que la determinación de la naturaleza del vínculo laboral se resolviera de dos maneras: mediante intervenciones casuísticas del organismo fiscal y a través de una creciente judicialización.

Al respecto, la jurisprudencia argentina venía desempeñando un papel decisivo para determinar la cobertura y el alcance de la protección social del trabajador de plataforma digital. La mayoría de los fallos se han centrado en empresas de movilidad y delivery.

El Tribunal de Trabajo de La Plata, Sala IV, en el caso Kadabra SAS c/ Ministerio de Trabajo (2021), que marcó un precedente al confirmar una multa administrativa e imponer la laboralidad plena, argumentando que la incorporación del trabajador a la estructura empresarial ajena implica una relación de dependencia en los términos de la LCT (artículos 22 y 23). El fallo fue contundente al establecer que la plataforma no puede desconocer su rol de empresario-organizador, a pesar de operar mediante tecnología. (Tribunal de Trabajo de La Plata, Sala IV, 2021)

La referencia a la "estructura empresarial ajena" es reveladora: lo que define la dependencia no es si el trabajador tiene herramientas propias, sino si se inserta en una organización que no le pertenece y cuya dirección no controla.

Esta línea argumental fue reforzada por el Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo Nro. 41 en la causa González Esteves, Carlos José c/ Kadabra S.A. s/ despido" (9/4/2024), que también encuadró la relación del repartidor en la Ley de Contrato de Trabajo, subrayando que las características especiales del trabajo digital no tienen la capacidad de alterar los rasgos esenciales de la subordinación. Sostiene que este tipo de empresas, a través de aplicación informática diseñada para teléfonos móviles inteligentes o tabletas, intermedian en una relación de consumo al cliente y una tienda de productos que se encuentran en un catálogo publicado, y por ello, necesitan de una persona humana que vaya a buscar a la tienda el producto y se lo suministre al consumidor. (Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo N.º 41, 2024)

Un tercer precedente que resulta particularmente significativo para entender el peso jurídico que se le asigna al control algorítmico: el caso K. SAS s/ Infracción Ley 24.769, resuelto por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico, Sala A. (2023, 3 de octubre), en sede penal el tribunal consideró que los elementos reunidos en la fiscalización no permiten descartar la hipótesis de subordinación en sus aspectos económicos, técnicos y jurídicos, entre la plataforma y los denominados “repartidores”.(Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico, Sala A, 2023, citado en Mozetic, 2025, p. 139)

Lo que resulta relevante es que la Cámara utiliza exactamente las tres dimensiones de la subordinación que la doctrina identifica como clásicas, y las aplica al funcionamiento del algoritmo.

La justicia resolvió que la intermediación tecnológica no elimina la relación de dependencia, sino que la reproduce bajo una forma diferente.

Esto consolida la postura jurisprudencial de que el control algorítmico no es un fenómeno jurídicamente nuevo sino la reconfiguración digital de una categoría ya establecida.

En su conjunto, los antecedentes jurisprudenciales demuestran que las plataformas no son meros intermediarios tecnológicos, sino que ejercen las funciones esenciales de un empleador moderno: organización, dirección, control y poder disciplinario, aunque lo hagan a través de sistemas automatizados.

Estos precedentes establecieron que el control efectivo ejercido por las plataformas, desarrollado por los algoritmos, reproduce de manera digital las características históricas del trabajo dependiente.

Los antecedentes permiten sostener que justicia argentina previo al marco legal establecido por la Ley 27.802, no trataba todos los indicios como equivalentes, estableciendo implícitamente, una jerarquía en la que el control algorítmico tiene un peso superior al aporte de medios propios, lo que constituye la subordinación que define el vínculo laboral y tiene consecuencias directas en el acceso a la seguridad social.

Paralelamente a la vía judicial, la cuestión era abordada de manera casuística por la administración, que la encuadraba como un conflicto derivado de una clasificación contractual irregular, esto es, como un supuesto de trabajo no registrado o deficientemente registrado, con la consecuente deuda previsional generada, cuya resolución quedaba librada a la acción fiscalizadora del organismo recaudador.

Ambas vías, la judicial y la administrativa, compartían un defecto: si bien operativamente su intervención era útil para casos individuales, carecían de la sistematicidad necesaria para dar respuesta a un fenómeno de alcance sectorial, que requería una intervención legal decisiva que trascienda la solución caso por caso y otorgue seguridad jurídica a las relaciones laborales generadas en el modelo de negocio de las plataformas.

Este escenario es, precisamente, uno de los ejes que la reforma de la Ley 27.802 busca regular mediante la formalización de nueva figura contractual en el título XII.

IV. La Ley N.º 27.802 de Modernización Laboral y la seguridad social de los prestadores de plataformas.

En Argentina, el debate adquiere una trascendental dimensión normativa con la sanción de la Ley de Modernización Laboral N.º 27.802 (en adelante, LML) que entró en vigencia a partir 06/03/2026 (Ley N.º 27.802, 2026) que establece una nueva jerarquía normativa en el ámbito nacional, estableciendo un cambio de paradigma, que institucionaliza en su Título XII por primera vez un régimen específico para los prestadores independientes de plataformas tecnológicas de movilidad y reparto.

La incorporación de este régimen específico supone una modificación estructural del sistema de fuentes del derecho del trabajo argentino, al excluir expresamente a esta categoría de sujetos del ámbito de aplicación de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 (LCT), y someterlos a un estatuto diferenciado de naturaleza civil y comercial.

IV. 1. Punto de partida normativo:

El artículo 1° de la LML sustituyó el artículo 2° de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 (LCT). La nueva redacción establece taxativamente que las disposiciones de la LCT no serán aplicables, entre otros supuestos, a: Art. 2° LCT (nuevo inciso f) "...los prestadores independientes de plataformas tecnológicas conforme la regulación específica".

Esta exclusión opera como presupuesto habilitante de todo el régimen del Título XII: define el ámbito negativo de aplicación de la LCT y remite a la regulación especial como fuente normativa aplicable.

En consecuencia, la calificación jurídica del vínculo entre la plataforma y el prestador queda desplazada del ordenamiento laboral general hacia el estatuto específico creado por la LML.

IV.2. Objeto y finalidad del Régimen

El artículo 119 del Título XII fija el objeto del régimen en los siguientes términos:

El presente régimen tiene por objeto establecer reglas adecuadas para promover el desarrollo de la economía de plataformas tecnológicas en el país, asegurando la independencia de quienes ofrecen o prestan a través de dichas plataformas, los servicios de movilidad de personas y/o reparto de bienes, productos u objetos.

De este artículo se desprenden dos finalidades concurrentes y explícitas del legislador: por un lado, la promoción del desarrollo de la economía de plataformas; por otro, la garantía de la independencia de los prestadores que operan bajo este modelo. Ambos objetivos constituyen la ratio legis que orienta la interpretación de todo el Título XII.

El artículo 120 del Título XII establece con precisión las definiciones que estructuran el régimen, que se enuncian continuación:

Prestador Independiente, es la persona humana que conviene la prestación del servicio privado de reparto y/o de movilidad de personas a usuarios a través de las plataformas tecnológicas de forma independiente.

La definición legal del prestador independiente reviste especial trascendencia desde la perspectiva del derecho de la seguridad social, por cuanto determina la situación previsional del sujeto y el régimen de cotización aplicable. La norma exige la concurrencia de dos elementos: la condición de persona humana y la prestación de servicios de reparto o movilidad a través de la plataforma de forma independiente.

El calificativo "independiente" constituye el elemento nuclear de la definición y, al mismo tiempo, la condición jurídica que habilita la exclusión del régimen de la LCT. Su alcance concreto queda determinado por el principio de libertad de formas consagrado en el artículo 123 LML.

Servicio de Reparto a través de plataformas tecnológicas, comprende el retiro, traslado o entrega de bienes, productos u objetos, sin tratamiento o procesamiento, utilizando cualquier medio de transporte incluyendo la prestación a pie, contratados a través de una plataforma tecnológica.

Servicio de Movilidad de Personas, es el traslado de personas, concertado a través de una plataforma que conecta a usuarios y prestadores independientes por un precio de traslado convenido.

Plataforma Tecnológica: “aquella persona jurídica que, a título oneroso, administra o gestiona un código ejecutable en aplicaciones tecnológicas de dispositivos móviles o fijos que permite al prestador independiente ofrecer y ser contratado por un usuario para ejecutar sus servicios en un territorio geográfico específico y de forma independiente”, frente a esta definición resulta importante destacar el análisis de la doctrina, que refiere que

Con relación al inc. 5, nos interesa señalar con énfasis que la plataforma tecnológica no es una persona jurídica, ni siquiera es una intermediaria, sino solo una herramienta o instrumento que a través de una aplicación y al compás de un algoritmo, las organizaciones utilizan para alcanzar su finalidad económica. Son las compañías multinacionales las personas jurídicas que ofrecen los servicios de los que vinimos hablando, y contratan trabajadores de calle para realizarlos bajo sus estrictas órdenes. No son startup de servicios colaborativos que hacen las veces de intermediarios... (Litterio, 2026, p. 362)

Con respecto al Contrato de Prestación del Servicio, la ley lo define como el contrato que se perfecciona con la aceptación a través de la plataforma entre un usuario consumidor que solicita un traslado y/o compra un bien a un particular y/o a un comercio adherido y/o solicita un servicio de reparto y un prestador independiente de plataformas que presta dicho servicio por el que recibe una retribución dineraria a través de la plataforma en la cual se registra este último.

Conforme lo explica Litterio (2026):

Esto no es así, no es el usuario consumidor, absolutamente ajeno a la relación entre la organización y el trabajador supuesto prestador independiente, quien paga la remuneración, sino que lo hace la empresa en función de todos los pedidos o viajes realizados durante un periodo que la misma empresa determina. Este mismo error se reitera en el inc. 7 del art. 126 (Litterio, 2026, pp. 361-362)

Técnicamente se pone en relieve la asimetría en el control económico, donde la plataforma fija la tarifa, retiene y distribuye, entonces, el precio abonado por el consumidor final del servicio no ingresa directamente al patrimonio del prestador: es la plataforma quien lo receipta en su totalidad, lo incorpora transitoriamente como propio y, tras practicar los descuentos correspondientes a la comisión que unilateralmente le cobra al prestador por el acceso a su infraestructura, le transfiere el saldo neto resultante.

El artículo 122 delimita el ámbito territorial y material del régimen, conforme la letra de la ley se destaca que el ámbito de aplicación del régimen presenta una doble restricción: una de tipo territorial, limitada al territorio nacional argentino y otra de tipo material, que lo circunscribe a las plataformas cuyo objeto principal sea la intermediación en servicios de reparto o movilidad de personas.

Esta segunda restricción resulta de especial relevancia, toda vez que excluye del régimen a plataformas que, pese a operar digitalmente, tienen por objeto principal la prestación de servicios de otra naturaleza, tales como el diseño, la programación, la consultoría u otros servicios propios de la denominada "economía gig digital no localizada".

Esta delimitación tiene consecuencias jurídicas de primer orden: respecto de los servicios digitales de otra naturaleza a través de plataformas no podrá invocar el régimen del Título XII para quedar excluidos de la LCT, ni tampoco ampararse en el principio de libertad de formas que el artículo 123 reconoce exclusivamente a los prestadores independientes en los términos del artículo 120 LML.

Este principio de "acordar libremente los términos del contrato" consagrado en el art 123, constituye uno de los pilares del régimen, en cuanto consagra la autonomía de la voluntad como fuente primaria de regulación de la relación entre la plataforma y el prestador independiente, en consonancia con el encuadre civil del vínculo.

La aplicación de este principio en el contexto del Título XII implica que las condiciones de la prestación, incluyendo la retribución, la disponibilidad, la exclusividad o su ausencia, y las modalidades operativas, pueden ser pactadas libremente por las partes, dentro de los límites generales establecidos por el Código Civil y Comercial de la Nación, conforme la remisión supletoria del artículo 128 LML.

La autoridad de aplicación establecida en el Art. 127 LML: "Será el Poder Ejecutivo Nacional quien, vía reglamentación, determinará la autoridad de aplicación del presente régimen."

La norma delega en el Poder Ejecutivo la determinación del organismo competente para la aplicación y fiscalización del régimen. Esta delegación es relevante desde la perspectiva institucional, ya que la autoridad de aplicación tendrá a su cargo la reglamentación de los aspectos operativos del sistema, lo que puede implicar aspectos relevantes en materia de fiscalización del cumplimiento de obligaciones de seguridad social.

El art. 128 LML establece que:

Para los casos no previstos en este régimen y su reglamentación, en lo que respecta a la vinculación entre la plataforma digital y el prestador independiente de plataformas digitales, serán de aplicación supletoria las disposiciones del Código Civil y Comercial de la Nación.

La remisión supletoria al Código Civil y Comercial de la Nación (CCyCN) como marco legal residual consolida la naturaleza civil-comercial del vínculo entre las partes, en consonancia con la exclusión de la LCT.

Este encuadre tiene implicancias directas en materia de seguridad social, por cuanto los prestadores independientes quedan posicionados como trabajadores autónomos a los efectos previsionales.

La independencia del prestador de servicio, se encuentra formalmente garantizada en el Artículo 121. Dicha norma consagra la libertad de conexión del prestador independiente a las plataformas tecnológicas, ya sea para servicios de movilidad de personas o de reparto de bienes.

El mencionado artículo, establece que: “El prestador independiente será libre de conectarse a cualquiera de las plataformas, a través de sus respectivas aplicaciones, ofreciendo sus servicios de reparto y/o movilidad de personas durante los horarios y en el tiempo que estime convenientes, pudiendo el prestador libremente aceptar y/o rechazar solicitudes según su conveniencia y oportunidad. También será libre de definir el medio de transporte en que preste el servicio, siempre que cumpla con los requisitos legales y convencionales para ellos. Los prestadores independientes tendrán derecho a conocer los criterios utilizados por las plataformas para la agrupación de los mismos. Los criterios deberán ser expresados en lenguaje claro y deben estar disponibles de manera digital para su consulta en la máxima medida en que el derecho al secreto comercial de la plataforma lo permita”.

La novedad de esta norma es que establece un avance respecto la transparencia algorítmica.

Asimismo, la obligación de informar los criterios en lenguaje claro es una condición mínima para que el prestador pueda evaluar y eventualmente cuestionar las decisiones que afectan sus ingresos y por esa vía, su capacidad de financiar sus propios aportes previsionales.

La relevancia de esta disposición es que introduce un elemento de control, indirectamente, si hay criterios de agrupación que la plataforma debe revelar, hay un sistema de evaluación y jerarquización que opera sobre la conducta del prestador, eso es, técnicamente, dirección empresarial.

Por su parte, el art. 125 establece una serie de obligaciones de los prestadores independientes a los efectos de poder utilizar las plataformas, dichas obligaciones radican en: Ser titular de la cuenta de usuario necesaria para prestar sus servicios a través de las diferentes plataformas (inc.1), estar inscripto ante las autoridades fiscales y el cumplimiento de obligaciones tributarias(inc.2) tener cuenta bancaria o billetera electrónica cuya Clave Bancaria Uniforme (CBU) o Clave Virtual Uniforme (CVU) sea debidamente informada a la plataforma tecnológica, a fin de recibir las transferencias que correspondan por sus servicios (inc.3), respetar las normas de tránsito al momento de la prestación del servicio (inc.4) y cumplir su prestación debidamente y realizar los viajes que libremente decida en beneficio de tantos usuarios como decida (inc.5).

Como se desarrollará más adelante, el artículo 125 representa un avance parcial, ya que, si bien formaliza un sector en el plano fiscal, tributario y bancario, en el plano de la protección social, en cambio, su déficit es marcado: traslada la carga previsional íntegramente al prestador, garantizando solo el acceso a las prestaciones mínimas del sistema de Seguridad Social.

Además, cuando consagra como obligación del prestador realizar los viajes que "libremente decida", como se viene señalando, esa libertad coexiste con un sistema algorítmico de scoring que penaliza el rechazo de pedidos, comprometiendo en los hechos la voluntariedad que el inciso declara.

En el artículo 126 se establece un catálogo taxativo de trece derechos fundamentales de los prestadores independientes de plataformas tecnológicas del servicio de movilidad de personas y/o reparto. Es crucial destacar que, conforme a la literalidad de la norma, el ejercicio de estas facultades "no constituye indicio de relación laboral", preservando así la naturaleza autónoma del vínculo.

Dentro del catálogo de derechos reconocidos, se destaca la facultad del prestador de rechazar discrecionalmente cualquier pedido o solicitud recibida a través de la plataforma, sin que ello genere la obligación de proporcionar justificación alguna. (inc. 1).

También se reconoce recibir una explicación de los motivos por los cuales la plataforma suspenda o imposibilite, parcial o totalmente, el acceso a la infraestructura digital. A su vez, tendrán derecho a interactuar con operadores y/o recepcionistas y podrán ejercer su derecho a réplica. (inc. 2).

Resulta pertinente destacar que este inciso consagra el derecho del prestador a la transparencia operativa, específicamente, la norma garantiza la facultad de recibir una explicación detallada sobre los motivos que den lugar a la suspensión o restricción del acceso a la infraestructura digital.

Asimismo, se asegura el derecho a la interacción con operadores humanos y al ejercicio efectivo del derecho a réplica.

Estas garantías procesales mínimas ante suspensiones o restricciones de acceso, son un avance respecto del vacío anterior a la LML, no obstante, se señala que la norma no establece consecuencias jurídicas específicas para el caso de que la plataforma las vulnere ni crea un procedimiento de apelación con efecto suspensivo, para resguardar los derechos del prestador.

El artículo 126, inciso 3, consagra el derecho a la portabilidad de datos en un formato estructurado, genérico y de uso común. Esta garantía resulta estratégica para la continuidad prestacional, ya que faculta al prestador a transferir su historial de desempeño y valoraciones entre distintas plataformas, evitando así la pérdida del capital reputacional acumulado.

La transparencia algorítmica es un avance genuino de esta ley, permitiendo a los prestadores del servicio conocer la lógica de los sistemas que determinan su calificación y sanciones, como también la portabilidad y propiedad sus datos (historial de desempeño) para que el trabajador no pierda su calificación al cambiar de plataforma.

No obstante, la norma omite precisiones sobre los plazos y los estándares técnicos para su ejecución. Esta ausencia de definiciones operativas supedita la efectividad práctica del derecho a una futura reglamentación.

Por otra parte, el artículo 126, incisos 4 y 5, reconoce al prestador el derecho de acceder, de forma gratuita y con costo a cargo de las plataformas, a dos instancias de

capacitación: una sobre el uso de la infraestructura digital y la interacción con usuarios, y otra específicamente orientada a la seguridad vial, conocimiento de normativas de tránsito y uso correcto de elementos de protección personal.

La relevancia de esta última disposición en materia de seguridad social es preventiva: la formación en seguridad vial puede reducir la siniestralidad, disminuyendo la frecuencia con que los prestadores deban recurrir al seguro de accidentes y además establece que la responsabilidad financiera de estas capacitaciones que recae sobre las plataformas tecnológicas.

Dentro del marco de derechos reconocidos, el art. 126 introduce una dimensión de seguridad social adaptada a la naturaleza del trabajo autónomo digital.

En el Inciso 6, instauro como una garantía para mitigar los riesgos inherentes a la actividad, estableciendo que el prestador deberá:

Acceder a un seguro de accidentes personales proporcionado por las plataformas, el cual, en su cobertura mínima, deberá contemplar los riesgos asociados al fallecimiento accidental, la incapacidad total y/o parcial permanente derivada de la prestación del servicio, los gastos médicos y farmacéuticos, así como los costos funerarios.

En este punto la Ley N.º 27.802 introduce una novedad sustancial: las plataformas deben proveer un seguro de accidentes personales a su cargo. Es la primera vez que la legislación argentina impone a una plataforma digital una obligación en materia de protección ante accidentes.

Es el reconocimiento implícito de que la actividad de reparto y movilidad conlleva riesgos laborales que el mercado laboral de las plataformas, por sí solo, no cubría.

En lo que se debe reparar es que este avance debe leerse con precisión. El seguro del Título XII no es la ART de la Ley N.º 24.557: es un seguro de naturaleza contractual: no cubre enfermedades profesionales, no garantiza las prestaciones dinerarias tarifadas por ley, no incluye la presunción de causalidad laboral, no asegura la rehabilitación integral ni la recalificación profesional, sus límites indemnizatorios son los que fije la póliza.

La norma les garantiza únicamente, como mínimo, cobertura por fallecimiento accidental, incapacidad, gastos médicos y sepelio.

Pero, además, la LML introduce una cláusula de autonomía de la voluntad que relativiza el alcance de la protección:

La responsabilidad de la provisión de este seguro y los gastos asociados al mismo serán objeto de libre acuerdo entre las partes involucradas, sin establecer una responsabilidad exclusiva para ninguna de ellas, ni un indicio de relación laboral o dependencia entre las plataformas y repartidores. La ampliación de las prestaciones o la implementación de seguros adicionales no implicarán incumplimiento de lo dispuesto en esta normativa, ni serán considerados como indicio de laboralidad.

Al establecer que la responsabilidad y los costos del seguro serán objeto de 'libre acuerdo entre las partes', la norma evita asignar una responsabilidad económica exclusiva a las plataformas.

En la práctica, esto significa que, si bien la existencia del seguro es obligatoria, su financiamiento queda librado a la negociación contractual.

En una relación donde hay una clara asimetría de poder, el "libre acuerdo" suele traducirse en la aceptación de las condiciones de la parte más fuerte, permitiendo que el costo de la prima sea trasladado total o parcialmente al prestador, desdibujando la naturaleza de la 'obligación' de la plataforma.

Asimismo, el texto refuerza el blindaje de la figura del prestador independiente al explicitar que tanto la provisión del seguro como cualquier mejora adicional en las prestaciones, no constituyen indicio de laboralidad.

En el inc. 7 se establece que el prestador tiene derecho a percibir una retribución dineraria por los servicios prestados al usuario consumidor, canalizada a través de la plataforma tecnológica de movilidad o reparto. Asimismo, se garantiza el derecho a percibir la totalidad (100%) de los montos que el usuario asigne en concepto de gratificación, recompensa o propina. Si bien la plataforma podrá proponer montos sugeridos a efectos ilustrativos, se deberá garantizar en todo momento la facultad del usuario de modificar o determinar libremente dicho valor, asegurando la transparencia y la naturaleza voluntaria de la gratificación.

Además, se garantiza el derecho a conectarse sin tener la exigibilidad de una periodicidad o frecuencia mínima (inc. 8), registrarse en la aplicación sin que ello implique asumir la obligación de conectarse y/o aceptar pedidos. (inc. 9).

La importancia a los fines laborales y de la seguridad social, de los derechos regulados en estos incisos radica en que consagran la ausencia de una jornada obligatoria, como el indicio más fuerte de que no existe una relación de dependencia (Art.197 de la LCT).

El inciso 10 establece que podrá Interrumpir la utilización de la aplicación, sin tener que dar previo aviso a la plataforma, sin perjuicio de la responsabilidad civil que pueda tener frente al usuario.

Esta facultad de desconectarse sin notificar a la plataforma es la contraposición de la continuidad de la relación laboral en el marco del derecho laboral.

Asimismo, al establecerse la "responsabilidad civil frente al usuario", traslada cualquier conflicto con el consumidor al ámbito del derecho privado, y no es considerado como una falta disciplinaria hacia la plataforma.

La autonomía de gestión, también surge del inc. 11 que establece: Prestar servicios durante el tiempo que el prestador independiente estime conveniente.

La facultad de prestar servicios durante el tiempo que el prestador "estime conveniente" es la oposición de la jornada laboral en una relación de dependencia.

Por otra parte, se establece una delimitación geográfica, para conectarse a la aplicación y prestar los servicios dentro del ámbito de cobertura establecido por la plataforma tecnológica. (inc. 12),

Este inciso aclara que la autonomía en la prestación del servicio opera dentro del "ámbito de cobertura establecido por la plataforma", como consecuencia de ello, el hecho de que la plataforma defina su zona de influencia, no implica que ejerza un poder de dirección sobre el prestador, sino que define el mercado donde su tecnología es operativa.

Se interpreta, por tanto, como una delimitación del objeto contractual y no como una restricción a la libertad ambulatoria del prestador

Por último, decidir el mejor trayecto o recorrido, pudiendo valerse de la sugerencia de ruta que muestra la aplicación o utilizar otras aplicaciones de navegación de Sistemas de Posicionamiento Global (GPS), siempre que ello no perjudique al usuario. (inc. 13)

En el presente inciso se consagra la autonomía en la ejecución técnica, al permitir que el prestador ignore la sugerencia de la aplicación, la ley reconoce que el prestador conserva el control sobre el proceso productivo.

Si la plataforma obligara a seguir una ruta fija bajo pena de sanción, estaríamos ante un indicio de dependencia.

La salvedad de no perjudicar al usuario actúa como una cláusula de responsabilidad civil, no disciplinaria. El prestador es responsable por el resultado (la entrega o el traslado eficiente), lo cual es la característica principal de una locación de servicios.

Por otra parte, el artículo 124 no solo establece deberes operativos, sino que define el estándar de responsabilidad que las empresas de plataforma deben asumir frente a los prestadores

1. Brindar a los prestadores independientes la información necesaria a efectos que pueda decidir aceptar o rechazar la prestación del servicio de movilidad de personas y/o reparto requerido por un usuario.

Para que exista una verdadera "independencia", el prestador debe tener información plena (destino, tarifa, riesgos) antes de aceptar el servicio. Es fundamental sin información, no hay consentimiento libre, sino una forma de subordinación indirecta.

2. Respetar la libertad de conexión del prestador independiente.

Consagra el derecho a la desconexión. A diferencia del empleo tradicional, aquí se garantiza que la plataforma no debería penalizar al prestador por no estar activo, reforzando el carácter autónomo del vínculo.

3. Ofrecer, a través de medios digitales, información vinculada a la normativa en seguridad vial y a la prestación del servicio, destinadas a los prestadores independientes.

4. Facilitar el acceso a los elementos de seguridad vial aplicables según el tipo de vehículo.

Al obligar a las plataformas a informar y equipar, se está trabajando directamente sobre la reducción de la siniestralidad vial y la mejora de las condiciones de salud y seguridad en el trabajo, estos incisos actúan como un marco de prevención.

5. Contar con un mecanismo digital de reporte de quejas de manera simple, accesible y constantemente disponible para los usuarios, debiendo establecer un procedimiento eficaz para solucionar o dar respuesta a los reclamos.

Al exigir mecanismos de reporte y solución de quejas, la ley impide que la empresa se excuse en la independencia del prestador para eludir su responsabilidad frente algún reclamo, en efecto, no basta con recibir la queja; la ley exige una solución o respuesta clara.

La eficacia se mide por la capacidad de resolver el conflicto de fondo en un tiempo razonable.

Esto también facilita la generación de evidencia para el prestador, ya que cada reporte genera una constancia digital que el usuario puede utilizar en instancias administrativas o judiciales superiores si el "procedimiento eficaz" prometido falla.

6. Arbitrar los medios para que los prestadores independientes tengan instancias de atención a través de operadores y/o recepcionistas, con un rol estrictamente de soporte auxiliar, en la cual puedan obtener justificaciones respecto a las decisiones que afecten su operatoria con las plataformas.

La nota disruptiva la da este inciso que introduce la necesidad de intervención humana, a los fines de brindar las justificaciones necesarias de las decisiones de la plataforma, para evitar el "despido" o bloqueo arbitrario por parte de un bot.

Pero frente a una justificación por parte de la plataforma que el prestador no considera razonable, no establece la norma ningún procedimiento que garantice el derecho de defensa del prestador, considerando que se afecta su sustento económico.

V. Impacto del Título XII en la caracterización del vínculo laboral y la seguridad social

Al definir estas obligaciones y derechos bajo la figura del "prestador independiente", el legislador busca que los tres elementos de la dependencia sean interpretados como una relación comercial de servicios y no como un contrato de trabajo.

El Título XII busca anular la subordinación jurídica, técnica y económica, mediante la consagración de la "autonomía de voluntad", a través de la naturaleza del vínculo que se establece de los artículos 120 y 123 en los cuales explícitamente se determina que la relación entre la "plataforma" y el prestador es de carácter independiente.

No obstante, como se viene diciendo, la potestad de auto organización del prestador se encuentra supeditada a la gestión algorítmica. En la práctica se verá si las acciones tomadas en el marco de la "autonomía de la voluntad" influyen en la distribución ulterior de tareas y en la potestad sancionadora del sistema.

Por otra parte, al no garantizarse un ingreso mínimo (solo se percibe lo que se genera por viaje), no existe una retribución por la mera conexión, condicionando el pago al

cumplimiento efectivo de los encargos y al cargar al prestador con la financiación de su propia protección social, con el mantenimiento de las herramientas (vehículo, celular, datos), en efecto, si no hay pedidos o si el vehículo se avería, el costo económico es del trabajador.

Ahora bien, esto soluciona la "incertidumbre fiscal" para la plataforma, pero, consolida una base contributiva menor para el sistema de Seguridad Social, ya que el aporte del trabajador independiente es significativamente inferior al del régimen de relación de dependencia.

Lo cierto es que, al obligar al prestador a aportar su vehículo y herramientas, la ley intenta crear una "micro-unidad económica" donde no la hay, ya que el trabajador no tiene capacidad de fijar sus propios precios (tarifas), lo cual es la base de cualquier autonomía real.

Siendo el precepto que la sostenibilidad financiera de los subsistemas de Seguridad Social requiere que los agentes que lucran con la actividad económica asuman una corresponsabilidad contributiva proporcional. Al respecto la doctrina entiende que

Es destacable entre las obligaciones atribuidas a los trabajadores, la exigencia de tener una cuenta bancaria abierta a su nombre o una billetera electrónica y ser monotributista. Ello, por cuanto son una muestra clara del desentendimiento expreso y absoluto de las compañías multinacionales del cumplimiento de las cargas sociales que se desprenden del reconocimiento de la dependencia laboral de sus trabajadores y que, además, afecta directamente a los ingresos del fisco. (Litterio, 2026, p. 368)

Al respecto, se advierte el Título XII de la Ley 27.802 no crea "autónomos reales", al señalar que

... las notas tradicionales de la dependencia laboral pueden coexistir con las modernas tecnologías (sin perjuicio de que hay una buena cantidad de trabajadores de plataformas que se desempeñan online y son autónomos). Sin embargo, en los casos que aquí nos ocupan de trabajo "a pedido en un lugar determinado, a través de plataformas digitales, advertimos que la dependencia jurídica es plena (pues los trabajadores reciben ordenes, se les asignan pedidos o viajes, son calificados por los consumidores y, en su caso, también por la aplicación) y son despedidos. Asimismo, la dependencia económica es completa (en general necesitan su remuneración para vivir y así no fuera, de cualquier modo, permanecen ajenos a los riesgos y a los frutos de la empresa). La dependencia técnica, que no constituye una exigencia para la configuración de la dependencia laboral, en estos casos es absoluta (a cada

paso se les proporciona indicaciones estrictas en cuanto a la forma de desempeñar la tarea). (Litterio, 2026, p. 364)

VI. El Artículo 125 de la Ley de Modernización Laboral. Su impacto en la Seguridad Social.

El Artículo 125 de la Ley de Modernización Laboral merece una especial atención por su impacto en la seguridad social, el mismo establece las condiciones que los prestadores independientes deben cumplir para utilizar las plataformas de intermediación digital.

El punto neurálgico se encuentra en el inciso 2, que obliga al prestador a estar debidamente inscripto ante las autoridades fiscales y cumplir con todas sus obligaciones tributarias y de seguridad social.

Mediante el pago de sus aportes, el prestador accede a la Prestación Básica Universal (PBU), el retiro por invalidez, la pensión por fallecimiento y las prestaciones del Sistema Nacional del Seguro de Salud.

El artículo 125 traslada la responsabilidad del ingreso de aportes y contribuciones íntegramente al prestador, generalmente a través del régimen de Monotributo o Autónomos.

La ley exige al prestador cumplir con sus obligaciones ante ARCA, pero no establece ningún mecanismo que obligue a la plataforma a verificar o garantizar el cumplimiento de esas obligaciones como condición de permanencia en el sistema, en efecto, el Título XII no asigna a la plataforma ninguna responsabilidad de control ni solidaridad subsidiaria ante el incumplimiento del prestador, dejando al organismo recaudador como único responsable de la fiscalización de un universo potencialmente masivo de aportantes individuales.

La experiencia previa es ilustrativa: pese a que el sistema de este mercado laboral en la práctica ya exigía el cumplimiento de que el prestador deba estar inscripto en el monotributo, se ha registrado históricamente que un alto porcentaje de trabajadores de plataformas no realizaba aporte jubilatorio alguno, según el informe realizado por CIPPEC, BID Lab y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) “sólo un 55% de los encuestados afirmó realizar aportes provisionales por su actividad en la plataforma (de los cuales casi el

90% lo hace a través del régimen de monotributo), y apenas el 40% posee una obra social a raíz de su trabajo".(Madariaga et al., 2019, p. 119)

La mención de estas prestaciones en la Ley 27.802 tiene una doble lectura. Por un lado, asegura una protección mínima para que el prestador no quede desamparado. Por otro lado, funciona como un deslinde de responsabilidad: al obligar al prestador a realizar sus propios aportes, la ley ratifica que la plataforma no es agente de retención ni contribuyente patronal.

A diferencia del esquema tradicional donde el trabajador está protegido ante el incumplimiento ajeno, aquí la responsabilidad es exclusiva. Si el prestador interrumpe sus pagos por falta de fondos, pierde el acceso a la PBU, al retiro por invalidez y, tras tres meses de mora, la obra social está facultada a suspender la cobertura de salud. El riesgo de la contingencia social recae, finalmente, sobre el propio trabajador.

VI.1 Componentes del Sistema de Seguridad Social Argentino

Para entender el alcance del Artículo 125, es fundamental desglosar los subsistemas que puede acceder con su aporte el prestador independiente:

- Prestación Básica Universal (PBU): Es el primer escalafón de la jubilación. Es una suma fija y redistributiva que garantiza un piso mínimo de ingresos para evitar la indigencia en la tercera edad. Requiere 60/65 años de edad y 30 años de aportes computables.

- Retiro por Invalidez: Cubre la contingencia de incapacidad física o intelectual total (66% o más). Para gozar de este beneficio, el prestador debe mantener la condición de "aportante regular" o "irregular con derecho", cumpliendo con los pagos en tiempo y forma previos al evento. (ANSES, 2026)

- Pensión por Fallecimiento: Destinada a los derechohabientes (viudos, convivientes, hijos menores). Al igual que el retiro, requiere que el trabajador sea aportante regular o irregular con derecho al momento del deceso.

- Sistema Nacional del Seguro de Salud (Ley 23.661): Cubre la contingencia de salud mediante las Obras Sociales, garantiza el Programa Médico Obligatorio (PMO), que incluye la canasta básica de prestaciones.

El beneficiario monotributista debe elegir una obra social del listado de las que se encuentran adheridas y en general tiene una cobertura diferenciada. Además, si el

contribuyente debe 3 meses consecutivos o 5 alternados, puede proceder la obra social a la desafiliación.

Respecto de los autónomos, deben pagar su propia cobertura de salud (prepagas u obras sociales) de forma directa, ya que su aporte no incluye obligatoriamente el componente de salud como el monotributo.

VI. 2. Impacto Prestacional y Exclusiones Críticas.

La adopción de este régimen independiente conlleva exclusiones críticas con respecto al sistema de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT):

- Exclusión de Regímenes Diferenciales: Un monotributista no puede jubilarse antes por "insalubridad" o "tareas riesgosas", ya que el régimen simplificado no contempla las alícuotas adicionales que requieren esos regímenes. (Ley N.º 24.977, 1998, art. 43)

- Riesgos del Trabajo (Ley 24.557): El prestador queda fuera de la cobertura obligatoria de una ART, la exclusión del sistema de riesgos del trabajo (Ley 24.557) implica que el prestador que sufre un accidente durante la ejecución del servicio (colisión, caída, atropellamiento) no tiene derecho a las prestaciones del sistema de ART.

Como se ha señalado precedentemente, el artículo 126 inciso 6 del Título XII de la LML, impone a las plataformas la obligación de proveer a sus prestadores un seguro de accidentes personales que cubra, como piso mínimo, los siguientes conceptos: muerte accidental, incapacidad total o parcial permanente, gastos médicos y farmacéuticos, y costos de sepelio, sin embargo, la consagración de esta cobertura no equivale, ni en su naturaleza jurídica ni en su alcance protectorio, al régimen de la Ley N.º 24.557 de Riesgos del Trabajo administrado por las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo.

Esta situación es particularmente grave dado que los servicios de reparto implican una exposición al riesgo vial que supera significativamente la del trabajador promedio.

- Asignaciones Familiares (Ley 24.714): Los trabajadores monotributistas perciben asignaciones familiares de acuerdo a la categoría en la que estén inscriptos: las Categorías A, B, C, D, E, F, G, H tienen derecho a la: Asignación Familiar por Prenatal, Asignación Familiar por Hijo / Hijo con Discapacidad, Asignación Familiar por Ayuda Escolar Anual

Para las categorías I, J y K tienen derecho a la: Asignación Familiar Hijo con Discapacidad, Asignación Familiar por Ayuda Escolar Anual por hijo con Discapacidad

En tanto los trabajadores autónomos no perciben asignaciones familiares.

- Régimen de Asignación por Maternidad y Protección del Embarazo. La prestadora independiente queda fuera de la prohibición de despido por causa de embarazo y la indemnización agravada. Si bien el Título XII no establece las "represalias" por no conectarse, no otorga una protección económica activa durante los meses de lactancia o embarazo avanzado, más allá de lo que pueda cubrir la Asignación Universal por Embarazo (AUE) si cumpliera los requisitos de vulnerabilidad socioeconómica.

- Seguro por Desempleo (Ley 24.013): Al no ser considerado empleado, la desconexión algorítmica (aun cuando funcione como un despido) no genera derecho a prestación económica, indemnización (Art. 245 LCT), ni preaviso.

Esta es la asimetría es la más reveladora de todo el análisis comparativo: cuando la plataforma ejerce el poder de desvinculación mediante la desconexión algorítmica unilateral (que en términos reales es idéntica al despido), no se activa ninguna compensación. La plataforma no asume el costo que el ordenamiento jurídico impone al empleador cuando ejerce esa prerrogativa, y en el presente caso, el prestador de plataforma independiente, queda sin ingreso, sin cobertura de salud y sin cómputo previsional.

- Licencias Remuneradas: El régimen de licencias de la LCT responde a una premisa de coherencia sistémica: la contingencia que interrumpe el trabajo no debe interrumpir el ingreso. La licencia anual ordinaria garantiza descanso remunerado, la licencia por enfermedad inculpable asegura el salario durante la baja médica, y las licencias especiales cubren eventos personales (matrimonio, nacimiento, fallecimiento).

La Ley N.º 27.802 no reconoce ninguna de estas licencias para los prestadores del Título XII. La libertad de desconexión que garantiza, esto es, el derecho a no conectarse durante los horarios que el prestador elija, no equivale a vacaciones remuneradas, durante la desconexión el trabajador no percibe ingreso ni compensación alguna.

Se puede concluir que el Artículo 125 garantiza un acceso formal a la seguridad social, pero reduce la intensidad de la protección y la base de financiamiento del sistema, consolidando una brecha prestacional entre el trabajador de plataforma y el trabajador dependiente.

VII. Análisis de la Función Recaudatoria y el Hecho Imponible en el Régimen de Plataformas.

La función de recaudación y cobranza de cotizaciones resulta fundamental para los sistemas de seguridad social debido a su impacto en la sostenibilidad de los mismos, así como en los niveles de cobertura de los trabajadores, según lo expresan las directrices de la Asociación Internacional de la Seguridad Social sobre la Recaudación y Cobranza de Cotizaciones (AISS, 2019): “Es necesario el pago oportuno e íntegro de las cotizaciones por o en nombre de los asegurados a fin de que estos perciban las prestaciones a las que tiene derecho por ley”.(AISS, 2022)

González Cao (2024) explica que

Desde el punto de vista de la tributación en general y, en específico de la cotización de los Recursos de la Seguridad Social, en nuestro marco constitucional la ley no puede generar una obligación tributaria sin la existencia cierta, en la vida real, de un hecho imponible concreto que pueda incluirse en la definición explícita que hace el texto legal aprobado por el Poder Legislativo al momento de crearse el impuesto o la contribución bajo análisis. La Ley N.º 24.241, el hecho imponible de la seguridad social se configura a partir del ejercicio del trabajo. (González Cao, 2024, p.19)

Asimismo, González Cao (2024) refiere que “El hecho imponible en el régimen de trabajo bajo relación de dependencia se caracteriza por: realizar un trabajo por cuenta ajena, poniendo la propia fuerza laboral a favor de un tercero, integrándose a su organización empresarial, subordinándose a su potestad patronal, es decir, excluyendo al trabajador del riesgo económico. Por su parte, el elemento objetivo del hecho imponible en el trabajo autónomo comprende a la realización de toda actividad lucrativa, habitual, personal e independiente que una persona humana, mayor de 18 años, desarrolla a su propio riesgo sin incorporarse a la organización de un tercero y, del resultado de dicha tarea, puede obtener una ganancia o sufrir una pérdida (pp. 20-21).

En el contrato de trabajo típico, el empleador dispone del tiempo del trabajador, configurándose allí el presupuesto de cotización. Por el contrario, el Título XII consagra la facultad del prestador de conectarse durante el tiempo que "estime conveniente", esta disponibilidad, al ser una decisión unilateral y discrecional del prestador, confirma que el hecho imponible para la seguridad social (el ingreso) es intrínsecamente variable.

Esta aleatoriedad y falta de sujeción horaria son notas tipificantes del régimen de autónomos, donde la cuantía y existencia del aporte dependen de la voluntad y el éxito económico de la actividad independiente, y no de una remuneración fija sujeta a control patronal.

De acuerdo con el artículo 2° de la Ley N.º 24.241, la jurisdicción aplicable al régimen de trabajo, tanto asalariado como autónomo, es el territorio de la República Argentina.

Por su parte el artículo 122 de la LML, establece que

El presente régimen rige en todo el territorio de la República Argentina respecto de las relaciones que se establezcan entre prestadores independientes que prestan sus servicios a través de plataformas, en tanto éstas tengan como objeto principal intermediar en el servicio de reparto y/o movilidad de personas.

Esto significa que el ejercicio habitual de la actividad laboral de los prestadores de las empresas de las plataformas, basadas en la localización se configura el hecho imponible de la Seguridad Social dentro del ámbito nacional.

Así, aplicando el principio de la espacialidad, en un primer análisis “no importará tanto el domicilio del receptor del servicio, sino que se dará preferencia al lugar en el cual la persona ejerce habitualmente la actividad que genera la obligación de cotizar” (González Cao, 2024, p. 21).

Esta distinción espacial resulta crítica para la fiscalización tributaria y la recaudación de la Seguridad Social, para el control de los trabajadores que realizan actividades transfronterizas (que involucran múltiples jurisdicciones), por su naturaleza a menudo no comparten la misma jurisdicción que de la operadora de la plataforma ni de los clientes finales, esta desconexión geográfica dificulta enormemente la determinación del nexo tributario y la legislación de protección social aplicable.

En consecuencia, para estos casos es importante contar con mecanismos de coordinación internacionales con los que gestionar estas cuestiones, especialmente para determinar la legislación aplicable a este tipo de plataforma en línea (AISS, 2023a).

Ahora bien, el análisis de la cobertura de la seguridad social no puede dissociarse del análisis de los mecanismos de calificación del vínculo y de las herramientas fiscales que el ordenamiento pone a disposición del organismo recaudador para hacer efectiva la protección social.

A la luz de las recientes de las disposiciones del Título XII de la Ley N.º 27802, resulta importante analizar la reconfiguración del principio de presunción de la existencia del contrato de trabajo.

Con la Ley 27.802, el artículo 23 de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) establece que la presunción de relación laboral ya no rige cuando existen facturas o comprobantes bancarios de servicios autónomos.

Se debe tener en cuenta el inciso 3 del artículo 125 LML que establece que la obligación operativa de tener cuenta bancaria o billetera electrónica cuya CBU o CVU sea debidamente informada a la plataforma tecnológica a fin de recibir las transferencias que correspondan por sus servicios.

Esta obligación es la que al mismo tiempo activa la exclusión de la presunción de contrato de trabajo del artículo 23 LCT.

Al respecto se ha señalado que

El nuevo artículo 23 ahora establece que el hecho de la prestación de servicios “en situación de dependencia” hace presumir la existencia de un contrato de trabajo, incorporando así, en el propio supuesto de hecho de la presunción, un elemento que anteriormente se deducía a partir de la sola prestación de servicios, lo que tiende a atenuar su operatividad. A su vez, amplía los supuestos de exclusión, disponiendo que la presunción no resultará aplicable cuando medien “contrataciones de obras o de servicios profesionales o de oficios, o cualquier otra modalidad que comprenda prestaciones de servicios sin relación de dependencia”, siempre que se emitan los correspondientes comprobantes o el pago se realice mediante los sistemas previstos por la reglamentación. De este modo, el artículo se desplaza desde una lógica claramente antifraude -propia de su configuración tradicional- hacia una regulación más receptiva de determinadas formas de contratación civil o profesional formalmente documentadas, que en la práctica han sido utilizadas para encubrir relaciones dependientes. (Fernández Villar, 2026)

La reciente modificación del Art. 23 de la LCT redefine el dinamismo de la carga probatoria, se produce una inversión en la carga de la prueba que obliga al trabajador a probar la relación de dependencia.

El éxito del reclamo queda supeditado a la acreditación de los elementos fácticos: lo determinante será demostrar la existencia de la subordinación en su triple dimensión (jurídica, técnica y económica), ya que la mera prestación de servicios no dispara automáticamente la presunción de laboralidad si se trata de contrataciones de obras o servicios profesionales o de oficios, o cualquier otra modalidad que comprenda prestaciones de servicios sin relación de dependencia, siempre que se emitan los correspondientes comprobantes o el pago se realice mediante los sistemas previstos por la reglamentación.

Este desplazamiento hacia el derecho civil y comercial alcanza niveles críticos al extenderse al ámbito de la Seguridad Social.

En lo referente al control y fiscalización de los Recursos de la Seguridad Social, la Ley N.º 26.063, en su artículo 4º - el cual no ha sido derogado por la ley 27.802- establece una presunción general en materia de Seguridad Social, que admite prueba en contrario, mediante la cual se infiere que la prestación personal que se efectúa a través de un trabajo se realiza en virtud de un contrato laboral pactado (expresa o tácitamente) por entre dos partes: La parte empleadora y la parte trabajadora.

Bajo el régimen anterior a las Leyes N.º 27.802 y N.º 27.742, que modificaron el art. 23 de la LCT, el esquema operaba de la siguiente manera: la plataforma exigía al prestador operar como monotributista y emitir facturas. El prestador facturaba, ARCA al verificar esa prestación de servicios personal, podía activar la presunción del artículo 4.º de la Ley N.º 26.063 —reglamentada por la RG N.º 2927/2010— y presumir la existencia del contrato laboral, determinando de oficio los aportes y contribuciones omitidos. La factura no destruía la presunción, sino que era uno más de los elementos a ponderar frente a los indicios de subordinación económica, técnica y jurídica.

La colisión entre la Ley N.º 27.802 y la 26.063, se produce en el punto exacto en que ambas normas vigentes regulan la misma situación de hecho: la prestación personal de servicios a favor de una empresa de plataforma digital, mediando factura o pago bancario, entonces, la pregunta central es la siguiente: ¿se puede activar la presunción del artículo 4.º de la Ley N.º 26.063 cuando la propia ley 27802 dispone que la ausencia de presunción se extiende a todos los efectos, inclusive a la seguridad social?.

La respuesta puede elaborarse en dos niveles.

En primer lugar, lo que la ley 27802 hace es crear una excepción a la presunción general del artículo 4.º de la Ley N.º 26.063, para los casos en que opere el nuevo artículo 23 de la LCT con la cláusula de extensión a la seguridad social.

En segundo término, el Título XII de la Ley N.º 27.802 crea un régimen especial para los prestadores de plataformas de movilidad y reparto, se aplica la regla de interpretación jurídica que establece que, ante un conflicto entre dos normas, la ley especial prevalece sobre la ley general, en este caso opera en favor de este régimen especial frente a la presunción general de la Ley N.º 26.063. Para los prestadores que encuadren en la definición del Título XII, es decir prestadores independientes que emiten factura o pago bancario, el régimen especial desplaza la presunción general.

Ahora bien, la calificación de "independiente" no puede ser meramente formal: debe corresponderse con la realidad de la prestación.

VIII. El principio de primacía de la realidad como límite al voluntarismo normativo

El principio de primacía de la realidad, constituye uno de los pilares del ordenamiento laboral argentino, se encuentra establecido en el Art.14 LCT y el mismo no ha sido derogado por la ley 27.802, dicho principio refiere que:

Será nulo todo contrato por el cual las partes hayan procedido con simulación o fraude a la ley laboral, sea aparentando normas contractuales no laborales, interposición de personas o de cualquier otro medio. En tal caso, la relación quedará regida por esta ley.

Su aplicación implica que, caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que surge de documentos, prevalece lo primero.

La pregunta de fondo es si el Título XII de la Ley 27802 puede, mediante una calificación normativa, desplazar el principio de primacía de la realidad respecto de trabajadores cuya prestación exhibe, de manera objetiva, indicios relevantes de dependencia.

La respuesta que se sostiene en el presente estudio es negativa, por las razones que se desarrollan a continuación.

Está claro, que la existencia de la relación de trabajo, trasciende la forma contractual que las partes hayan adoptado, ya que el principio rector en esta materia es la primacía de la realidad.

Desde un punto de vista laboral y previsional, para verificar si se trata de autónomos o falsos autónomos, en la medida en que en un caso concreto se verifica indicios que el prestador no es genuinamente independiente: porque el algoritmo de la empresa de plataforma emite "sugerencias" que funcionan como órdenes vinculantes para la subsistencia del vínculo en la plataforma, sin libertad real de rechazar pedidos, con sanciones efectivas por desconexión, con fijación unilateral de tarifas y sin posibilidad de negociar condiciones, entonces la exclusión del inciso f) podría no operar porque el presupuesto fáctico que habilita la exclusión "la independencia" estaría ausente.

Para definir el vínculo laboral en la era digital ya no se puede contar únicamente con los medios probatorios tradicionales. Se requiere de un examen exhaustivo del algoritmo de las empresas de plataformas; una auditoría técnica que permita decodificar la programación del sistema para evidenciar las notas de dependencia técnica, jurídica y económica que operan de forma automatizada tras la interfaz digital.

Al respecto, la transparencia algorítmica introducida en los artículos 121, 126 de la Ley 27.802 correctamente instrumentada también puede ser utilizada como un mecanismo de defensa fiscal, porque por medio de la pericia sobre el control algorítmico se accede a la correcta caracterización jurídica del trabajador de plataformas digitales, permitiendo al organismo recaudador verificar que no se utilicen los nuevos mercados laborales tecnológicos para incurrir en fraude a la seguridad social mediante la ocultación de la realidad de la relación laboral.

En los casos concretos donde la independencia sea meramente formal y el control algorítmico configure una dependencia real, los jueces conservan la facultad y el deber constitucional, de reconocer la relación laboral y sus consecuencias previsionales.

IX. Lineamientos de Organismos Supranacionales

La digitalización de la intermediación laboral no ha creado únicamente nuevas formas de organizar el trabajo: ha producido una nueva figura de trabajador que no encaja con precisión en ninguna de las categorías jurídicas preexistentes, ni en la del empleado dependiente ni en la del empresario autónomo y que, por esa razón, ha quedado históricamente situado en los márgenes del sistema de protección social, expuesto a los riesgos del trabajo sin acceso pleno a los mecanismos que el Estado ha diseñado para cubrirlos.

Este fenómeno no es privativo de ningún país ni región, la economía de plataformas opera con una lógica de escala global: el reto de la protección social para los trabajadores atípicos.

En ese contexto, los organismos internacionales especializados en materia laboral y de seguridad social han asumido un rol protagónico en la construcción de lineamientos, recomendaciones e instrumentos normativos orientados a garantizar que la expansión de la economía de plataformas no se produzca a costa del desmantelamiento de los sistemas de protección que el derecho internacional del trabajo ha consolidado a lo largo de décadas.

En 1944 la Declaración de Filadelfia, definía: El trabajo no es mercancía. Este documento establece los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los principios que deben guiar la política de sus miembros.

Al respecto, se ha señalado que

aunque no sean de carácter vinculante, la Argentina adhiere al conjunto de convenios y recomendaciones ofrecidas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que regulan las formas atípicas de empleo. Los principales instrumentos de regulación de la OIT para las modalidades atípicas de empleo son: el Convenio 158 que regula el término de la relación laboral; el Convenio 175 que regula las condiciones de empleo part time; la Recomendación 198 que relaciona las políticas nacionales de protección de los trabajadores con el combate de las relaciones de trabajo encubiertas; el Convenio 181 que estipula el funcionamiento de las agencias privadas de empleo para que los empleados bajo este régimen puedan gozar de los mismos derechos y protección que el resto de los trabajadores (Madariaga et al., 2019, p. 135).

Además, la OIT anuncio que lanza un “rastreador mundial de políticas sobre plataformas de trabajo digital”, es una nueva herramienta mundial de seguimiento de políticas para ofrecer una visión completa de las iniciativas legislativas relacionadas con las plataformas de trabajo digital. (OIT, 2023a)

Por otra parte, cabe destacar que la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), ha elaborado varios estudios, entre los que se destaca su informe sobre La Seguridad Social en la era Digital, 2019, en el cual concluye:

Para que la seguridad social siga siendo relevante, tiene que saber adaptarse a los cambios sociales, económicos y culturales, incluidos los relacionados con la economía digital emergente. Esta última conlleva dos grandes riesgos para la sostenibilidad y la adecuación de los sistemas de seguridad social que se deben mitigar: las brechas en la cobertura, que son cada vez mayores, y la erosión de la base de financiación

X. Respuestas Regulatorias en el Derecho Comparado

La economía de plataformas ha convertido la protección social de los trabajadores atípicos en un problema que ningún Estado ha logrado resolver de manera definitiva: cómo garantizar protección social a una categoría de trabajadores que el modelo de negocio digital ha diseñado deliberadamente para operar fuera de sus categorías tradicionales.

Los prestadores de plataformas de reparto y movilidad comparten en todo el mundo una misma condición: desarrollan su actividad bajo formas de control y subordinación funcionalmente equivalentes a las del trabajo dependiente, pero encuadrados contractualmente como autónomos, lo que los sitúa en los márgenes del sistema de seguridad social o directamente fuera de él.

La respuesta normativa a ese desafío ha sido diversa, si bien existen similitudes en la naturaleza del problema en América y Europa, las respuestas regulatorias y las dinámicas del debate presentan diferencias notables.

Ambos continentes enfrentan la tensión entre la flexibilidad que ofrecen las plataformas y la necesidad de garantizar derechos laborales y el acceso a la seguridad social.

Ante esta situación, ya se están explorando distintas vías para abordar la protección social de los trabajadores de plataforma:

En México en diciembre de 2024, se publicó un decreto que modifica la Ley Federal del Trabajo para incluir nuevas regulaciones sobre el trabajo en plataformas digitales, vigente a partir del 22 de junio de 2025 (Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México, 2024).

La clave de esta reforma radica en el indicio de los ingresos: se establece una relación laboral formal con las plataformas si el trabajador genera un salario mínimo mensual, otorgando acceso a todas las prestaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) — incluyendo riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, cesantía, invalidez, guarderías— y a créditos del INFONAVIT.

Aun si no alcanzan el salario mínimo, tendrán cobertura por riesgos de trabajo. El decreto establece, además, prestaciones como aguinaldo, vacaciones y participación en las utilidades (PTU) si cumplen 288 horas anuales, a la vez que prohíbe el cobro por el uso de la plataforma y garantiza la libertad de horarios.

En el caso de trabajadores independientes, se prevé que, si no supera el salario mínimo mensual en una plataforma, se le considera independiente y la plataforma no tiene obligaciones de seguridad social.

En Chile, a través de la Ley N.º 21.431 del 2022, se adoptó un modelo mixto que remite al Código del Trabajo para la clasificación para establecer si las personas trabajadoras son subordinadas o independientes. La ley permite la autorregulación de jornada, donde el tiempo de disposición a la plataforma se considera parte de la jornada (tiempo de espera)

además, otorga protecciones de seguridad social, indemnización por despido y derechos colectivos tanto para dependientes como independientes, e incluye la previsión de acceso a las calificaciones y datos que afectan el desempeño, como un mecanismo de prevención de la discriminación algorítmica. (Etchemendy et al., 2022, p. 17)

El proyecto regulatorio peruano clasifica a los trabajadores del sector de pedido (reparto, mensajería, transporte) como dependientes si trabajan al menos cuatro horas diarias o veinte semanales, quedarían clasificados como dependientes y deberían recibir un contrato que cumpla las normas en materia de salario mínimo y tiempo de trabajo de los empleados.

A los dependientes se les otorgan todos los derechos del régimen laboral general (salario mínimo, tiempo de trabajo, seguro de desempleo, prima anual), a los independientes se les aplica un marco normativo especial con contratos transparentes sobre los posibles ingresos. Por último, las plataformas tendrían que crear canales de solución de diferencias y una oficina designada en cada ciudad en la que operen.

En materia de seguridad social y salud, las plataformas deben proveer equipo de seguridad, ofrecer seguro de accidente, invalidez y supervivencia a ambos tipos, y afiliar a los dependientes a los regímenes nacional de salud y vejez. Para los independientes, la plataforma debe verificar que posean seguro de salud y estén afiliados a un régimen de pensión. (AISS, 2023c).

El proyecto de ley ecuatoriano de 2023, se propone modificar el artículo 1 del Código del Trabajo, con lo que se ampliará su ámbito de aplicación para incluir a los trabajadores que prestan servicios de reparto o de distribución de productos mediante plataformas digitales se centra en los servicios de reparto o distribución. Su foco está en la transparencia algorítmica, obligando a informar sobre los parámetros de los algoritmos/IA que afectan las decisiones sobre las condiciones de empleo y el perfil. Además, establece una función de desconexión obligatoria durante un descanso diario de 12 horas consecutivas, prohíbe el uso de la desconexión como sanción y reconoce el derecho a la libertad sindical. (AISS, 2023c)

Por su parte Uruguay cuenta con la ley 20.396 (promulgada en febrero 2025) “que abarca los servicios de reparto y transporte urbano y oneroso de pasajeros, independientemente de la calificación jurídica de la relación que entablen con las empresas titulares de tales plataformas (relación de trabajo dependiente o autónoma)” (Litterio, 2026, pp. 357-358) Se destaca por el requisito de transparencia en algoritmos, también para los empleados, fija un límite de 48 horas semanales (efectivamente trabajadas y pasivas) para la misma plataforma, garantiza una retribución mínima equivalente al salario mínimo nacional por tarea completada y en función de la naturaleza del trabajo, puede exigir al empleador la

provisión de las herramientas esenciales para la prestación, incluyendo vehículos y dispositivos móviles.

Para los trabajadores autónomos, la ley les permite acceder voluntariamente al régimen de seguridad social para trabajadores por cuenta propia, garantizándoles el cobro de las prestaciones correspondientes. Adicionalmente, reconoce su derecho a participar en la negociación colectiva con las plataformas, habilitando la mejora de condiciones de trabajo y retribución por encima de los mínimos legales.

En Costa Rica, encontramos un proyecto de ley, enfocado en el servicio de taxi por plataformas, mantiene la clasificación de trabajadores por cuenta propia (CAP). Sus obligaciones clave son: afiliación y acreditación obligatorias; garantía de rentabilidad mínima por kilómetro; afiliación obligatoria a la seguridad social (CCSS) con un régimen de cotización especial; y la exigencia de seguro de responsabilidad frente a terceros y de accidentes de trabajo. Las plataformas también deben encargarse de la retención del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y a crear una base de datos compartida con información sobre el cumplimiento de las obligaciones de los trabajadores. (AISS, 2023c)

El abordaje regulatorio en los Estados Unidos se caracteriza por la acción a nivel estatal y municipal, dada su estructura federal, entonces se destaca el estado de California, que a partir del antecedente emblemático del Caso Dynamex, se estableció la estricta Prueba ABC, que presume la laboralidad del trabajador a menos que la empresa demuestre que 1) está libre de dirección y control, 2) que realiza su actividad fuera del negocio principal del contratante, y 3) ejerce su actividad de manera independiente.

La ley estableció una presunción de laboralidad, a menos que la empresa contratante demuestre lo contrario, en los términos de la prueba ABC, por este motivo, los trabajadores de plataformas del estado de California serían reclasificados como empleados, a menos que se demostrara lo contrario (ILAW, 2021), luego de una serie de intercambios políticos, judiciales, legislativos y electorales desarticularon la aplicación de la AB-5, pero finalmente fue confirmada judicialmente (Etchemendy et al., 2022, p. 13).

En el estado de Washington, encontramos la Ley N.º 2076, que optó por mantener la clasificación de los conductores de Empresas de Red de Transporte (TNC) como trabajadores por cuenta propia, pero expandiendo simultáneamente sus protecciones. La legislación establece tarifas mínimas por milla y minuto, concede el derecho a licencia de enfermedad remunerada (una hora por cada 40 trabajadas), y limita el tiempo de trabajo a 14 horas consecutivas en 24 horas.

Además, amplía la definición de empleador/trabajador para incluir a TNC/conductores en las normas de indemnización de trabajadores y establece un proceso de apelación en caso de desactivación de cuenta. (AISS, 2023c)

Por su parte, la ciudad de Seattle, se encuentra la Ley Municipal N.º 120294 -vigente a partir del 2024- que se enfocó en garantizar un salario mínimo (que incluye gastos y excluye propinas) y exigir transparencia en la información sobre remuneración y empleo, sin abordar directamente la clasificación laboral. Protege la flexibilidad y “prohíbe cualquier intento hostil de limitar las horas”. (AISS, 2023c)

En el caso de Canadá, encontramos el antecedente de la provincia de Ontario “La Ley de derechos de los trabajadores de plataformas digitales (DPWRA)”, representa un enfoque de ampliación de protecciones sin modificar la clasificación laboral.

La ley no altera la calificación de empleo, sino que extiende una serie de prestaciones de protección laboral a los "trabajadores". Se garantiza el derecho al menos al salario mínimo general por las horas efectivamente trabajadas y prohíbe la retención o deducción de propinas. Adicionalmente, se concede el derecho a la información sobre el método de cálculo de la remuneración y factores de asignación de trabajos, y se prohíbe la suspensión de acceso a la plataforma sin explicación por escrito o aviso previo de dos semanas, si la suspensión supera las 24 horas. (AISS, 2023c)

En el Reino Unido, se observa que el sistema británico se distingue por su clasificación de empleo tripartita: Employee (trabaja para un empleador bajo contrato, goza de todas las protecciones sociales), Worker (es un término más amplio para definir a un trabajador con una relación laboral más flexible) y el Self-Employed: (autónomo).

El hito más significativo fue el fallo de la Corte Suprema que categorizó a los choferes de Uber como workers (trabajadores), rechazando su clasificación como autónomos, para el criterio de clasificación se consideró el control empresarial a través de sus medidas de rendimiento.

El Tribunal Supremo también consideró la cuestión conexa de la importancia de la gestión del tiempo para determinar que los choferes de Uber no deben ser clasificados como autónomos. Sostuvo que el tiempo que pasaban los choferes trabajando para Uber no se limitaba —como argumentó la empresa— a los períodos en los que efectivamente llevaban pasajeros a sus destinos, sino que incluía cualquier período en el que el conductor estaba conectado a la aplicación dentro del territorio en el que tenía licencia para operar. Además, el tribunal tuvo en cuenta el fallo antecedente Allonby contra Accrington y Rossendale College, en el cual se afirmaba que “[...] se debe considerar trabajador a la persona que,

durante un período de tiempo determinado, realiza servicios para y bajo la dirección de otra persona (o empresa) a cambio de lo cual recibe una remuneración”.

La cita se complementa con la aplicación de la Directiva sobre el tiempo de trabajo de la Unión Europea (UE). en este sentido, cabe subrayar que la consideración del tiempo de trabajo no requiere que este sea fijo y continuo sino, simplemente, “durante un tiempo determinado” bajo dirección empresarial y a cambio de una remuneración (UE, 2003). El fallo estableció que, en la práctica, la única forma en que los choferes pueden aumentar sus ingresos es trabajando más horas y cumpliendo constantemente las medidas de rendimiento de Uber. (Etchemendy et al., 2022, p. 10)

En consecuencia, Uber Reino Unido aceptó la categoría de workers, remunerando el tiempo de conexión, otorgando vacaciones pagadas, seguro y afiliación a un fondo de pensiones

España adoptó un enfoque de presunción de laboralidad mediante la Ley Rider, previamente, se destaca la sentencia del Tribunal Supremo que definió la naturaleza del vínculo entre repartidores y la empresa Glovo como de empleo (laboralidad). El fallo sostuvo que, si bien los repartidores son libres de rechazar entregas y decidir cuándo comenzar a trabajar, están sujetos a importantes sanciones si se niegan a hacerlo por largos períodos de tiempo; además, la sentencia dejó en claro que los algoritmos deciden cómo se asignan las tareas (Todolí Signes, 2020). En el juicio se probó que la puntuación máxima que los repartidores podían obtener era de 5 puntos y que se aplicaba una penalización de 0,3 puntos cada vez que un repartidor no estaba operativo en el horario que había reservado previamente en el slot de horas.

La Ley Rider establece la presunción laboral para los repartidores que trabajan "mediante la gestión algorítmica del servicio o de las condiciones de trabajo", clasificándolos fuera del régimen de Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente (TRADE), también reconoce el derecho a la información algorítmica para los trabajadores y sus representantes. (Etchemendy et al., 2022, pp. 11-12)

Italia utiliza la figura de la parasubordinación, es un tipo de trabajo autónomo jurídicamente dependiente, la normativa protege a los repartidores con los derechos previstos para los empleados, con la Reforma Jobs Act (2019) estableció protecciones (indemnizaciones, seguro de riesgo) para repartidores clasificándolos como parasubordinados. No obstante, la Corte Suprema y la Fiscalía de Milán han tendido fuertemente a favor de la laboralidad plena, ordenando el pago de deudas a la seguridad social y multas millonarias a las plataformas. (Etchemendy et al., 2022, p. 16).

Al respecto, se encuentra una sentencia del Tribunal Ordinario del 2020, en la cual “el Juzgado considera que el modelo de evaluación y clasificación de los riders (el “ranking reputacional” de los riders) adoptado por la plataforma de entrega rápida de comida es el resultado de una “elección consciente” de la empresa para favorecer o premiar la disponibilidad plena de los riders, sin tener en cuenta nunca los motivos reales que pudieron llevar a un rider a estar desconectado de la plataforma. Para la Juez la empresa pudo perfectamente haber introducido una medida “correctiva” de carácter “técnico” en su programa informático cuestionado, pero no lo hizo. (Oliva León, 2021)

Por su parte, Alemania mantiene su modelo binario con una subespecie de autónomo protegida: el cuasi-empleado (*arbeitnehmerähnliche Person*). Esta figura está excluida del derecho laboral ordinario, pero se le reconocen derechos limitados como la afiliación sindical, la negociación colectiva y las vacaciones pagadas, además de ciertos derechos de seguridad social (Etchemendy et al., 2022, p. 15).

Por último, la Unión Europea (UE) propone una regulación supranacional centrada en la transparencia y el control de la gestión algorítmica, reconociendo la precariedad laboral y el acceso inadecuado a la protección social. Los ejes de regulación buscan: 1) mejorar la información, consulta y vías de recurso respecto a la gestión algorítmica. 2) introducir nuevos derechos: a la información y control (con participación sindical) sobre el funcionamiento de los algoritmos, el derecho a la privacidad, la portabilidad de los datos y limitación del despido automatizado. (Etchemendy et al., 2022, p. 18)

En Europa ya existen normas que regulan y exigen la transparencia de los algoritmos informáticos utilizados en las plataformas, como es el caso del Reglamento (UE) 2019/1150 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre el fomento de la equidad y la transparencia para los usuarios profesionales de servicios de intermediación en línea (conocido como Reglamento P2B) que impone obligaciones de transparencia (artículo 5) a los proveedores de servicios de intermediación en línea y a los proveedores de motores de búsqueda en línea para que definan de antemano y de modo comprensible los parámetros principales que determinan la clasificación de sus usuarios profesionales y comerciales en sus plataformas y motores de búsqueda.

El objetivo de esta norma es incrementar la previsibilidad para tales usuarios y facilitarles un entendimiento sobre cómo funcionan los algoritmos informáticos que regulan los mecanismos de clasificación (rankings) y, de este modo, permitirles comparar las prácticas de clasificación empleadas por varios proveedores. (Reglamento UE 2019/1150, 2019)

El derecho comparado revela un avance global en la protección del trabajo en plataformas mediante dos ejes: la fiscalización del algoritmo como prueba de subordinación y la corresponsabilidad en la seguridad social, sea mediante la presunción de laboral (España), el modelo mixto (Chile) o la extensión de derechos básicos (Canadá, EE. UU. a nivel estatal).

Como se puede observar, de las experiencias regulatorias en América y Europa, ninguna de ellas reproduce exactamente el modelo argentino. En el caso de la legislación argentina, como se ha visto el Título XII de la Ley N.º 27.802 se inscribe, en su lógica central, sin modificación de la clasificación tradicional, ubicando a los prestadores de servicios de movilidad y reparto como trabajadores por cuenta propia: encuadrados en el monotributo o autónomos, e impone a las plataformas un conjunto limitado de obligaciones concretas.

Por otra parte, la transparencia algorítmica referida en la Ley 27.802 es un avance alineado con la regulación europea, pero sin estándares técnicos ni plazos de cumplimiento resulta inaplicable sin reglamentación específica.

XI. Conclusión:

En el presente trabajo se puso en relieve el desafío de la protección social en la era de la digitalización, obligando a los Estados a confrontar el modelo laboral binario tradicional.

Desde una perspectiva de la Seguridad Social, está claro que el algoritmo es el nuevo contrato de trabajo. Este sistema de gestión automatizada, que decide la asignación, la calificación y la desvinculación de los trabajadores, se ha consolidado a nivel global como la evidencia legal de la subordinación técnica y jurídica.

En numerosos países, su funcionamiento se utiliza ya como la pieza clave que inclina la balanza hacia el encuadramiento laboral.

El algoritmo no es una herramienta neutral: es el mecanismo a través del cual las empresas de plataforma ejercen su poder de organización, dirección y control sobre la actividad del prestador.

La sustitución del empleador por el algoritmo diseñado por las empresas de plataformas, no altera la naturaleza jurídica del poder que se ejerce; lo que cambia es el soporte tecnológico, no la estructura de dominación económica subyacente.

Dada la complejidad estructural del trabajo en plataformas, ante la falta de regulación en nuestro país, resultaba imperativa una reforma legal que superara la

resolución de casos particulares en los tribunales y en el organismo fiscal, se mostraba insuficiente frente a la magnitud de un mercado que exigía dar paso a un marco de certidumbre jurídica general.

Por primera vez en Argentina, mediante la Ley de Modernización Laboral N° 27.802 se buscó dar respuesta a un modelo que desafiaba de clasificación laboral tradicional.

A través de este estudio, se examinó desde la perspectiva de la seguridad social los impactos de ese régimen: los avances que genuinamente introduce, los vacíos que no cubre, el cambio estructural que produce sobre las herramientas fiscales de calificación del vínculo laboral.

Ley de Modernización Laboral marca un nuevo paradigma hacia la libertad contractual, que pretende reducir la litigiosidad y fomentar el empleo formal independiente, consagrando legislativamente la categoría del "prestador independiente de plataformas tecnológicas", excluyéndolo expresamente del ámbito de aplicación de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 y encuadrando el vínculo en el derecho civil y comercial.

Esta opción legislativa tiene consecuencias directas e inmediatas sobre el sistema de seguridad social argentino, toda vez que determina el régimen previsional aplicable, el acceso a las prestaciones del sistema de salud, la cobertura ante contingencias laborales y la protección frente al desempleo

El modelo de negocio de las plataformas digitales desplaza al trabajador del régimen general de relación de dependencia y traslada íntegramente al prestador la carga de su aporte previsional. Como consecuencia, se reduce la base de recaudación genuina necesaria para sostener las prestaciones de la seguridad social, y es finalmente el Estado quien termina asumiendo el costo prestacional a través de la red de asistencia pública cuando la cobertura individual resulta insuficiente.

Esta dinámica contradice la premisa según la cual la sostenibilidad financiera de los subsistemas de seguridad social exige que los actores que perciben el beneficio económico de la actividad asuman la corresponsabilidad contributiva necesaria para su financiamiento.

El impacto del Título XII en el sistema de seguridad social argentino produce cuatro efectos directos: la traslación íntegra de la carga contributiva al prestador sin responsabilidad solidaria de la plataforma; el vaciamiento de la presunción de laboralidad del artículo 23 de la LCT y su extensión al artículo 4.º de la Ley N.º 26.063; la sustitución de la ART de la Ley N.º 24.557 por un seguro contractual de menor alcance protectorio; y la

exclusión del prestador de las contingencias de desempleo, maternidad y licencias remuneradas.

La calificación normativa de "prestador independiente" no puede desplazar el análisis jurídico fundado en la realidad de la prestación.

Para establecer la naturaleza jurídica del vínculo entre las partes, se debe considerar el obrar independiente del prestador de servicios, ese es el elemento distintivo fundamental que demarca el límite entre la autonomía real y la subordinación laboral.

En tal sentido, la transparencia algorítmica, establecida por el artículo 121 de la Ley 27.802 crea, por primera vez en el ordenamiento argentino, una obligación de la plataforma de revelar los criterios de agrupación y jerarquización de prestadores.

Esa información, correctamente instrumentada mediante reglamentación técnica, permitiría verificar si los criterios de asignación, penalización y desconexión configuran subordinación real, y activar en ese caso la presunción de la Ley N.º 26.063 incluso bajo el nuevo régimen, en los casos donde la independencia sea meramente formal.

En ese marco, la Ley N.º 27.802 no cierra el debate argentino sobre las plataformas digitales: lo reformula, lo que antes era un debate sobre si los repartidores son o no trabajadores dependientes pasa a ser un desafío que la jurisprudencia argentina, deberá enfrentar: la impugnación del contrato por colisión con el principio de primacía de la realidad (que la propia LCT conserva en su art. 14) y la construcción de una doctrina pericial sobre el control algorítmico como nuevo indicio de dependencia.

Alicia Alejandra Flores

Referencias

- Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). (s.f.). *Asignaciones familiares para trabajadores monotributistas y autónomos*.
<https://www.anses.gob.ar/trabajo/trabajadores-monotributistas-y-autonomos>
- Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). (2026, enero). *Retiro por invalidez* [Cartilla informativa]. <https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/cartilla/2026-01/RETIRO%20POR-INVALIDEZ.pdf>
- Ape, N., y Bagnarelli, B. (2025). Trabajo en plataformas y seguridad social. En *Teletrabajo y transformación digital: Análisis, desafíos y perspectivas*. *TransFormar. Revista en Economía y Gestión*, 2(2). <https://deya.unq.edu.ar/wp-content/uploads/2025/08/Art.7-TransFormar-2.pdf>
- Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). (2019). *La seguridad social en la era digital: Nuevos desafíos y nuevas oportunidades para los sistemas de seguridad social*. <https://www.issa.int/sites/default/files/documents/publications/3-Digital%20economy-266846.pdf>
- Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). (2022, 23 de junio). *Recaudación y cobranza de cotizaciones en las Américas*.
<https://www.issa.int/es/analysis/contribution-collection-and-compliance-americas>
- Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). (2023a, 6 de junio). *Trabajadores de plataformas y protección social: Avances en el plano internacional*.
<https://www.issa.int/es/analysis/platform-workers-and-social-protection-international-developments>
- Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). (2023b, 2 de noviembre). *Trabajadores de plataformas y seguridad social: Evolución reciente en Europa*.
<https://www.issa.int/es/analysis/platform-workers-and-social-security-recent-developments-europe>
- Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). (2023c, 25 de noviembre). *Trabajadores de plataformas y seguridad social: Evolución reciente en las Américas*.
<https://www.issa.int/es/analysis/platform-workers-and-social-security-recent-developments-americas>
- Bilbao Aranda, F. M. (2026, 18 de marzo). *Ley 27.802 de modernización laboral. Análisis integral con ejemplos prácticos, artículo por artículo*. Errepar.
- Castillo Parrilla, J. A. (2021). Sentencia del Tribunal Ordinario de Bolonia de 31 de diciembre de 2020 (Caso Deliveroo): ¿Discriminación algorítmica o discriminación a través de un algoritmo? *Dialnet*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8096968>
- Errepar. (2025, 12 de noviembre). *Monotributo digital autónomo: Proponen crear un subrégimen para trabajadores de plataformas*.

<https://documento.errepar.com/actualidad/monotributo-digital-autonomo-proponen-crear-un-subregimen-para-trabajadores-de-plataformas-y-20251112092406133>

Etchemendy, S., Ottaviano, J. M., y Scasserra, S. (2022). *Las regulaciones en la economía de plataformas*. Fundar. https://fund.ar/wp-content/uploads/2022/11/Regulaciones_Plataformas_Doc1.pdf

Fernández Villar, L. (2026, 1 de abril). La exclusión de los trabajadores de plataformas digitales en la reforma laboral: Una lectura desde el principio protectorio. *Doctrina Laboral ERREPAR (DLE)*.

Garavaglia, P. (2022, julio). *El avance de las plataformas de trabajo en Argentina: Complejidades y desafíos en los sectores de reparto, transporte y servicio doméstico* (Documento de Trabajo N.º 212).

CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2022/12/DT-212-CDS-El-avance-de-las-plataformas-de-trabajo-en-Argentina-Julio-2022.pdf>

González Cao, R. L. (2022). *Empleos atípicos: La tercera posición, ¿liberación o dependencia?* Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Estudios en Administración Tributaria. <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2022/12/Empleos-atipicos.pdf>

González Cao, R. L. (2024). *Capitalismo digital y tributación de la Seguridad Social*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Estudios en Administración Tributaria. <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2024/03/Capitalismo-digital-y-tributacion-de-la-seguridad-social.pdf>

González Cao, R. L., & Roca, G. (2021). *Plataformización de la economía y plataformas digitales: Su impacto en las relaciones laborales y los recursos de la seguridad social*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Estudios en Administración Tributaria. <https://es.scribd.com/document/851985923/u4-Gonzalez-Cao-R-L-Roca-G-2021-Plataformizacion-de-La-Economia>

Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo N.º 41. (2024, 9 de abril). *González Esteves, Carlos José c/ Kadabra S.A. s/ despido* [Sentencia]. SAII FA24040022. <https://www.saij.gob.ar/FA24040022>

Ley de Contrato de Trabajo N.º 20.744. (1976). *Boletín Oficial de la República Argentina*. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=25552>

Ley de Modernización Laboral N.º 27.802. (2026, 6 de marzo). *Boletín Oficial de la República Argentina*. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/339128/20260306>

- Ley de Régimen de Asignaciones Familiares N.º 24.714. (1996). *Boletín Oficial de la República Argentina*.
- Ley de Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo) N.º 24.977. (1998). *Boletín Oficial de la República Argentina*.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/51609/texact.htm>
- Ley de Riesgos del Trabajo N.º 24.557. (1995). *Boletín Oficial de la República Argentina*.
- Ley del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones N.º 24.241. (1993). *Boletín Oficial de la República Argentina*.
- Ley N.º 26.063. (2005). *Boletín Oficial de la República Argentina*.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=111982>
- Litterio, L. (2026). Régimen de los servicios privados de modalidad de personas y/o reparto que utilizan plataformas tecnológicas de trabajo. En H. Guisado y L. Litterio (Dir.), *Modernización laboral 2026 – Ley 27.802*. Ed. La Ley.
- López Mourelo, E. (2020). *El trabajo en las plataformas digitales de reparto en Argentina: Análisis y recomendaciones de política*. Oficina de País de la OIT para Argentina.
https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_759896.pdf
- Madariaga, J., Buenadicha, C., Molina, E., y Ernst, C. (2019). *Economía de plataformas y empleo: ¿Cómo es trabajar para una app en Argentina?* CIPPEC/BID/OIT.
<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/05/Como-es-trabajar-en-una-app-en-Argentina-CIPPEC-BID-LAB-OIT.pdf>
- Maurizio, R. (2016). *Formas atípicas de empleo en América Latina: Incidencia, características e impactos en la determinación salarial* (Serie Condiciones de Trabajo y Empleo, N.º 76). Organización Internacional del Trabajo.
<https://www.ilo.org/es/publications/formas-atipicas-de-empleo-en-america-latina-incidencia-caracteristicas-e>
- Mozetic, S. (2025). *Delitos relativos a los recursos de la seguridad social: Medios probatorios, maniobras, jurisprudencia, derecho comparado*. Ed. AdHoc.
- Mugnolo, J. P., Caparrós, L., y Golcman, M. (2020). *Análisis jurídico sobre las relaciones de trabajo en los servicios de entrega de productos a domicilio a través de plataformas digitales en Argentina*. Oficina de País de la OIT para Argentina.
https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_761242.pdf
- Oliva León, R. (2021, 6 de enero). *¿Es discriminatorio el algoritmo de Deliveroo que 'rankea' a sus riders?* Algoritmo Legal. <https://www.algoritmolegal.com/tecnologias-disruptivas/es-discriminatorio-el-algoritmo-de-deliveroo-que-rankea-a-sus-riders/>

- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2016). *El empleo atípico en el mundo: Retos y perspectivas*.
https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_534518.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2021). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: El papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo*.
https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_823119.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2023a). *La OIT lanza un rastreador mundial de políticas sobre plataformas de trabajo digital*.
<https://www.ilo.org/es/resource/news/la-oit-lanza-un-rastreador-mundial-de-politicas-sobre-plataformas-de>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2023b). *Plataformas digitales de trabajo*.
<https://www.ilo.org/es/plataformas-digitales-de-trabajo>
- Reglamento (UE) 2019/1150 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre el fomento de la equidad y la transparencia para los usuarios profesionales de servicios de intermediación en línea. (2019). *Diario Oficial de la Unión Europea*.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32019R1150>
- Scasserra, S. (2019). El despotismo de los algoritmos. *Nueva Sociedad*, (279).
<https://nuso.org/articulo/el-despotismo-de-los-algoritmos/>
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México. (2024). *Preguntas frecuentes sobre la reforma en materia de trabajo en plataformas digitales*.
<https://www.gob.mx/stps/documentos/preguntas-frecuentes-sobre-la-reforma-en-materia-de-trabajo-en-plataformas-digitales>
- Tribunal de Trabajo de La Plata, Sala IV. (2021, 9 de septiembre). *Kadabra SAS c/ Ministerio de Trabajo s/ Apelación de Resolución administrativa* [Sentencia].
<https://aldiaargentina.microjuris.com/2021/09/28/fallos-plataformas-digitales-la-incorporacion-del-trabajador-a-una-estructura-empresaria-ajena-implica-una-relacion-de-dependencia-y-la-infraccion-a-la-normativa-laboral-a-tal-respecto>

**Padrón de Trabajadores
Independientes con Colaboradores
(PADIC) – Nociones generales y su
impacto en materia laboral**

Romina Belén Buccini

Contenido

| | |
|--|----|
| Introducción | 3 |
| Desarrollo | 4 |
| Marco Normativo | 4 |
| Funcionamiento Del Régimen En ARCA. | 6 |
| Creación de un emprendimiento. Acceso e ingreso de datos. | 6 |
| Notificación al Domicilio Fiscal Electrónico (DFE). | 8 |
| Estado del emprendimiento y los colaboradores. | 9 |
| Confirmación o rechazo de los colaboradores. | 10 |
| Gestión del emprendimiento. | 11 |
| Datos estadísticos sobre PADIC..... | 12 |
| Doctrina argentina sobre relación de dependencia..... | 15 |
| Análisis del PADIC frente a los elementos clásicos. | 16 |
| Hechos Imponibles derivados del PADIC. | 18 |
| Régimen TRADE en España. | 19 |
| Comparación con régimen PADIC | 20 |
| Conclusión..... | 21 |
| Referencias bibliográficas | 23 |

Introducción

Con la promulgación de la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (Ley 27.742, 2024), se expone en el artículo 97 perteneciente al título V “Modernización laboral”, el nacimiento de un nuevo régimen que constituye el núcleo de reformas en materia de empleo privado y se entiende que manifiesta cierta tendencia a impulsar una actualización a la normativa vigente considerada rígida.

El servicio “*Padrón de trabajadores independientes con colaboradores*”¹ (**PADIC**), implementado en noviembre de 2024, consiste en un mecanismo para trabajadores independientes que dan de alta sus emprendimientos con la colaboración de trabajadores independientes, que serán denominados “colaboradores”. Dichos vínculos se basan en relaciones autónomas, es decir, sin que exista un vínculo de dependencia entre las partes. Por ende, se entiende que el objetivo del legislador es introducir cierta flexibilidad al mercado de trabajo y crear nuevos mecanismos de registración que se aparten del modelo clásico y conocido de “relación de dependencia”.

Con la reciente entrada en vigencia de la Ley 27.802 “Ley de Modernización Laboral” en el mes de marzo 2026, el legislador ha encontrado la forma de comenzar a moldear este régimen, dejándolo fuera de su ámbito de aplicación de la Ley de Contrato de Trabajo (Ley 20.744, 1976).

Tomando como punto de partida la normativa de regulación, se analizará el nuevo régimen desde diversos puntos de vista a efectos de poder conocer y expresar inquietudes sobre sus implicancias, especialmente en términos de observar una posible veta para la precarización laboral y encubrimiento de relaciones de dependencia; y cómo el legislador lo ha modelado en función a la reforma laboral.

¹ PADIC -Padrón de trabajadores independientes con colaboradores- creado por art. 97 de la Ley 27.742 (Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos), y reglamentado por Decreto 847/2024 y Resolución General (ARCA) 5599/2024. El sistema denominado “PADIC”, se encuentra disponible en el sitio “web” ARCA (<http://www.arca.gob.ar>).

Desarrollo

Marco Normativo

El nuevo régimen tiene por objetivo exteriorizar vínculos entre un trabajador independiente con hasta tres colaboradores, los cuales se encuadran dentro del régimen de autónomos o monotributo. Tendrá aplicación en caso de ausencia de algunos de los elementos típicos de la relación laboral, que son la dependencia técnica, la jurídica o la económica.

La normativa estableció un régimen especial unificado a través del cual las partes deben:

- Declarar el carácter independiente de la relación que los involucra ante la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA).
- Realizar el aporte individual de una cuota mensual que comprenda la cotización al Régimen Previsional, al Régimen Nacional de Obras Sociales y Sistema Nacional del Seguro de Salud y al Régimen de Riesgos del Trabajo.

Además, los trabajadores independientes podrán contar con un sistema de cobertura de accidentes personales.

No será de aplicación cuando se presuma que una relación de trabajo en relación de dependencia fue sustituida por una relación entre las partes de diferente encuadre jurídico a los fines de usufructuar los beneficios que ofrece. La relación entre las partes debe ser autónoma, sin que exista vínculo de dependencia entre ellos, ni con las personas contratantes de los servicios u obras.

Por su parte, la Resolución General 5599/2024 sancionada por ARCA en su artículo 1° indica que el Padrón de Trabajadores Independientes con Colaboradores (PADIC) es el servicio dónde se registra la información específica de los emprendimientos productivos que se encuadren en el régimen del Capítulo IV del Título V de la Ley N° 27.742 (2024).



Figura 1 - Paso a paso en portal ARCA.

La vinculación entre el trabajador independiente y colaboradores tendrá las siguientes características:

El trabajador independiente:

- Podrá contar con un total de hasta 3 colaboradores para llevar adelante uno o más emprendimientos productivos.
- No podrá mantener vigentes de forma simultánea, contratos con más de 3 colaboradores.
- Podrá ser colaborador en el emprendimiento de un tercero.

El colaborador:

- Podrá contar con la posibilidad de tomar el rol de trabajador independiente de su propio emprendimiento productivo y tomar colaboradores.

Ambas partes:

- Deben estar inscriptas en el régimen general de impuestos y recursos de la seguridad social como trabajadores autónomos, o adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes.
- Podrán rescindir en cualquier momento el vínculo de colaboración.

Este régimen tendrá aplicación en caso de ausencia de alguna de las notas típicas de la relación laboral que son la dependencia técnica, la jurídica o la económica.

A partir de la publicación de la Ley de Modernización Laboral (Ley 27.802, 2026) se define con mayor claridad la figura del trabajador independiente con colaboradores. Tal como se ha mencionado con anterioridad, en el 1° artículo se modifica el ámbito de aplicación de la Ley de Contrato de trabajo, donde enumera taxativamente al régimen fuera de su diligencia.

Funcionamiento Del Régimen En ARCA.

El servicio PADIC cuenta con tres módulos principales de acuerdo a los roles que cumplan en emprendimientos empadronados:

- Trabajador independiente: lista aquellos emprendimientos en los que el usuario es el creador del empadronamiento.
- Colaborador independiente: lista aquellos emprendimientos en los que el usuario es colaborador, lo fue en algún momento o fue invitado a serlo.
- Todos: enumera todos los emprendimientos en los que participa detallando su rol, ya sea como trabajador independiente o colaborador.

A partir del emprendimiento seleccionado, de acuerdo a su rol, se habilitarán las diferentes opciones que se describirán a continuación.

Creación de un emprendimiento. Acceso e ingreso de datos.

A efectos de iniciar el emprendimiento el trabajador independiente a cargo del registro podrá materializar a través de la opción *“Agregar Emprendimientos”*, tal como se muestra en la figura 2.

En la primera de las tres instancias de carga, el trabajador independiente deberá indicar los *“Datos del emprendimiento”*:

- I. Nombre de fantasía del emprendimiento.
- II. Fecha de inicio del emprendimiento.
- III. Fecha de finalización (de corresponder).
- IV. Domicilio de desarrollo de la actividad.
- V. Actividad.

ARCA PADRÓN DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES CON COLABORADORES

Agregar emprendimiento

Completá los siguientes pasos para dar de alta un emprendimiento.

1 Datos del emprendimiento 2 Datos de los colaboradores 3 Confirmación

1. Datos del emprendimiento

Nombre fantasia *

Fecha de inicio * Fecha de fin *

Domicilio *
Seleccioná un domicilio

Provincia * Código postal *

Localidad *

Calle * Número *

Actividad *
Servicios de...

Cancelar Siguiente

Figura 2

Datos del emprendimiento

En la figura 3 se muestra la inserción de “*Datos de los colaboradores*” mediante la CUIT de cada uno de los colaboradores a incorporar. En caso de incorporar más de un colaborador, podrán añadirse otro al seleccionar “+ *Agregar colaborador*” (hasta 3 colaboradores).

ARCA PADRÓN DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES CON COLABORADORES

Agregar emprendimiento

Completá los siguientes pasos para dar de alta un emprendimiento.

1 Datos del emprendimiento 2 Datos de los colaboradores 3 Confirmación

2. Datos de los colaboradores

Tené en cuenta que podés agregar uno, dos o hasta tres colaboradores.

Colaborador 1

N° de CUIT: 27-3333333-3 Nombre y Apellido *: VERONICA

La CUIT es válida.

+ Agregar colaborador

Anterior Siguiente

Figura 3

Datos de los colaboradores

Asimismo, se podrá desestimar la CUIT válida ingresada presionando sobre el ícono del colaborador que corresponda.

Para finalizar, en la figura 4 se mostrará la instancia de “Confirmación”, donde se verificarán los datos precargados y se aceptarán si éstos son correctos. De lo contrario, el usuario podrá modificarlos.

ARCA PADRÓN DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES CON COLABORADORES

Agregar emprendimiento

Completá los siguientes pasos para dar de alta un emprendimiento.

1. Datos del emprendimiento 2. Datos de los colaboradores 3. Confirmación

3. Confirmación

Revisá que los datos ingresados sean correctos, en caso de ser necesario, podés modificarlos

Datos del emprendimiento

Nombre de fantasía

Fecha desde - fin

Calle

Número Código postal

Provincia Localidad

Actividad

Modificar

Colaboradores

CUIT Nombre y apellido

Modificar

Anterior Confirmar

Figura 4

Confirmación de emprendimiento

Notificación al Domicilio Fiscal Electrónico (DFE).

Una vez confirmados los datos ingresados por el trabajador independiente, éste y sus colaboradores recibirán una notificación en su Domicilio Fiscal Electrónico (DFE), informando la identificación asignada al emprendimiento productivo en el PADIC, denominado "CÓDIGO PADIC". A continuación podrá visualizar en la figura 5, la opción de descarga el acuse al “Descargar comprobante”.

Figura 4

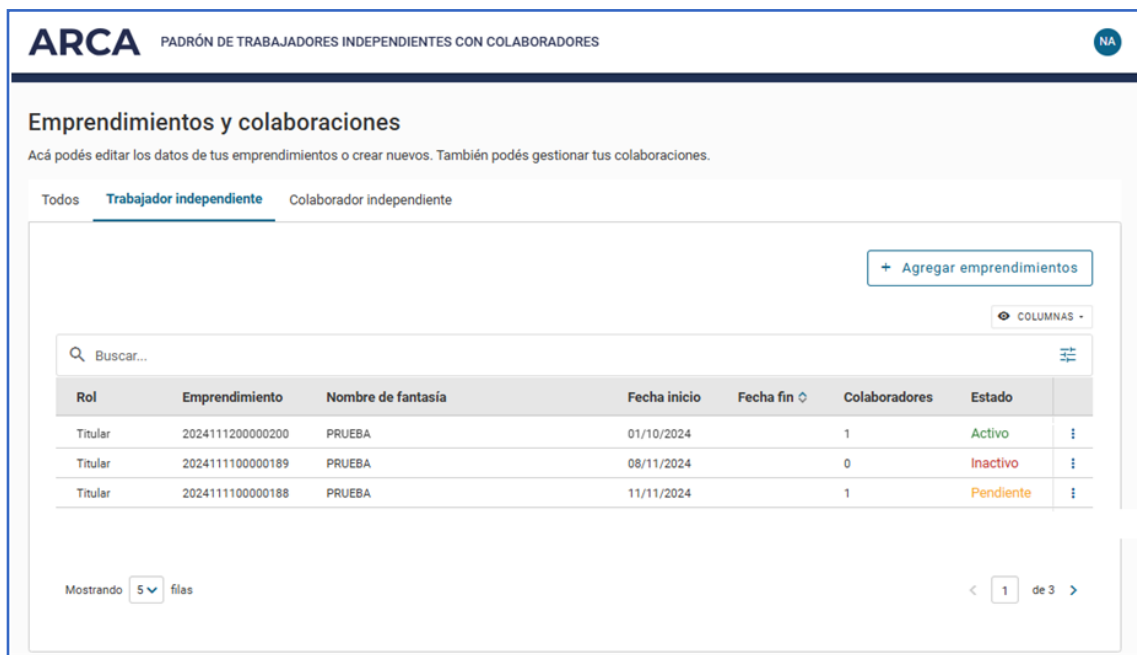
| Notificado | Asunto | Organismo | Clasificación | Recibido |
|------------|---|-----------|----------------|------------|
| ✉ | PADIC - Padrón de trabajadores independientes con colaboradores | ARCA | Notificaciones | 29/04/2025 |

Notificación confirmación de datos PADIC

Estado del emprendimiento y los colaboradores.

Como se muestra en la figura 6, el emprendimiento PADIC podrá visualizarse en alguno de los siguientes tres estados:

- Activo: El emprendimiento cuenta con al menos un colaborador activo.
- Pendiente: Se trata de un estado transitorio entre el que el trabajador independiente crea el emprendimiento y al menos uno de los colaboradores invitados a su participación realiza la aceptación, dentro de las primeras 72hs de su notificación vía DFE.
- Inactivo: Dada la caducidad del plazo de 72hs desde la creación del emprendimiento y la confirmación de ningún colaborador, o cuando el trabajador independiente decida registrar la baja de este, o cuando en un emprendimiento que en algún momento estuvo activo, el trabajador independiente rescinde vínculo con todos sus colaboradores o sus colaboradores deciden rescindir el vínculo con el trabajador independiente.



ARCA PADRÓN DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES CON COLABORADORES

Emprendimientos y colaboraciones

Acá podés editar los datos de tus emprendimientos o crear nuevos. También podés gestionar tus colaboraciones.

Todos **Trabajador independiente** Colaborador independiente

+ Agregar emprendimientos

COLUMNAS

Buscar...

| Rol | Emprendimiento | Nombre de fantasía | Fecha inicio | Fecha fin | Colaboradores | Estado |
|---------|------------------|--------------------|--------------|-----------|---------------|-----------|
| Titular | 2024111200000200 | PRUEBA | 01/10/2024 | | 1 | Activo |
| Titular | 2024111100000189 | PRUEBA | 08/11/2024 | | 0 | Inactivo |
| Titular | 2024111100000188 | PRUEBA | 11/11/2024 | | 1 | Pendiente |

Mostrando 5 filas

< 1 de 3 >

Figura 5

Estados de Emprendimiento PADIC

El colaborador tendrá alguno de los siguientes tres estados dentro de un emprendimiento PADIC, tal como se visualiza en la figura 7:

- Activo: Al menos un colaborador acepta la invitación del trabajador independiente, dentro de las 72hs de su recepción mediante DFE, y permanece en el emprendimiento.
- Pendiente: Estado transitorio en el que el colaborador no ha tomado la decisión de aceptar o rechazar su participación en el emprendimiento, dentro de las 72hs de haber recibido la invitación por DFE.
- Inactivo: Cuando el colaborador ha rechazado su invitación o ha rescindido su colaboración, o cuando haya caducado el plazo de 72hs para informar su participación en el emprendimiento, o ante la baja del PADIC por el trabajador independiente.

Emprendimientos y colaboraciones
 Acá podés editar los datos de tus emprendimientos o crear nuevos. También podés gestionar tus colaboraciones.

Todos Trabajador independiente **Colaborador independiente**

[+ Agregar emprendimientos](#)

COLUMNS -

Buscar...

| Rol | Emprendimiento | Nombre de fantasía | Fecha inicio | Fecha fin | Colaboradores | Estado | |
|-------------|------------------|--------------------|--------------|-----------|---------------|-----------|---|
| Colaborador | 2024111100000189 | PRUEBA | 08/11/2024 | | 0 | Inactivo | ⋮ |
| Colaborador | 2024110700000113 | PRUEBA | | | 1 | Pendiente | ⋮ |
| Colaborador | 2025042900000441 | PRUEBA | 25/04/2025 | | 1 | Activo | ⋮ |

Mostrando 50 filas

< 1 de 1 >

Figura 7
Estados de Colaborador PADIC

Confirmación o rechazo de los colaboradores.

Los colaboradores tendrán un plazo de 72hs a partir de la recepción de la notificación para ingresar al PADIC y confirmar o rechazar su participación en el emprendimiento productivo, conforme la figura 8. Una vez vencido ese plazo, serán dados de baja del emprendimiento productivo.

| Rol | Emprendimiento | Nombre de fantasia | Fecha inicio | Fecha fin | Colaboradores | Estado |
|-------------|-----------------|--------------------|--------------|-----------|---------------|-----------|
| Colaborador | 202504290000441 | MM | 25/04/2025 | | 1 | Pendiente |

Figura 8

Confirmación o rechazo de participación.

Previamente a la confirmación de su rol como colaborador en el emprendimiento deberá aceptar los términos y condiciones que se visualizan a modo de ejemplo en la figura 9. Dicha confirmación tendrá carácter de declaración jurada.

Aceptación de términos y condiciones

Declaración jurada del colaborador

En mi carácter de colaborador independiente del emprendimiento MM, declaro bajo juramento que presto conformidad a mi inclusión en el "Padrón de Trabajadores Independientes con Colaboradores".

Asimismo, declaro que las tareas se realizarán en forma independiente, sin que exista vínculo de dependencia alguno conforme lo exige el artículo 97 de la Ley 27.742 y el artículo 24 del Anexo II del Decreto 847/2024, así como también reconozco tener la libertad para renunciar al mismo en cualquier momento, cuando así lo desee.

Entendido

Figura 6

Aceptación de términos y condiciones de rol colaborador

Al finalizar el procedimiento, el colaborador del emprendimiento se mostrará como "Activo".

Gestión del emprendimiento.

El trabajador independiente será el único que podrá crear, modificar o eliminar un emprendimiento, mientras que el colaborador solo podrá confirmar su rol o rescindir colaboración.

Los trabajadores independientes y los colaboradores podrán rescindir en cualquier momento el vínculo de colaboración.

Dicha situación deberá ser informada en el PADIC, según el perfil:

- Los trabajadores independientes podrán rescindir en cualquier momento el vínculo con el/los colaborador/es a través del PADIC, mediante el ingreso al emprendimiento correspondiente, al seleccionar *'Datos de los Colaboradores'* en la opción *'Modificar'*,
- Los colaboradores también podrán rescindir en cualquier momento el vínculo de colaboración, a cuyo fin deberán ingresar al PADIC y seleccionar la opción *'Rescindir'* – como se muestra en la figura 10 – y confirmar la transacción.



Figura 7

Opción de rescindir vínculo

Datos estadísticos sobre PADIC

Desde la Dirección de Análisis y Estadísticas Tributarias de ARCA se han obtenido datos parciales a efectos de poder conocer parte del universo en análisis y así mostrar el comportamiento a partir de la creación de este nuevo régimen.

En la actualidad, el universo total de monotributistas ronda en 4.700.000 inscriptos; sin embargo, a efectos de estudiar y plasmar datos evolutivos, tomaremos la porción de monotributistas 'puros' que abonan aportes a seguridad y obra sociales con el fin de evitar duplicaciones en el total de cotizantes.

Como se observa en la figura 11, a lo largo del 2025 la cantidad de altas de monotributo 'puro' han sido mayores al año anterior; a partir de noviembre 2024 se muestra una tendencia de crecimiento sostenida, siendo el único periodo de descenso en febrero 2025. Se podría tomar como indicio que en la comparación interanual de los primeros 10 meses de 2025 con 2024, el aumento porcentual es de 4,28%.

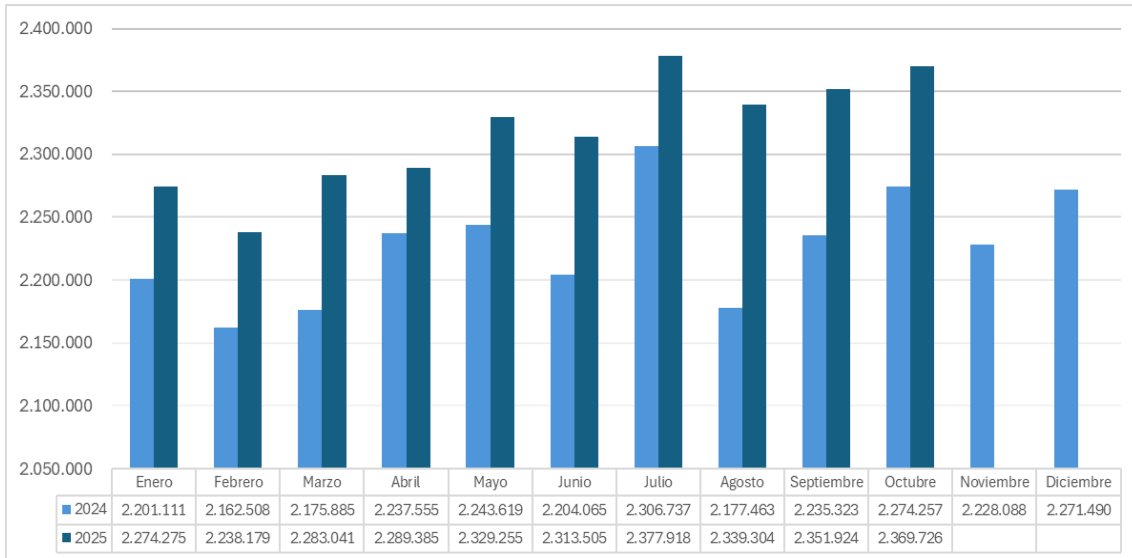


Figura 11

Universo de monotributo puro²

Por otro lado, también se ha podido observar la evolución de empleadores SIPA desde 2024 considerando Declaraciones Juradas F.931 presentadas en el mes indicado y el anterior, correspondientes al período cuyo vencimiento operó ese mes.

En la figura 12 se puede apreciar la tendencia a la baja de empleadores desde enero 2024 a octubre 2025, con un promedio decreciente del 2,69%. No obstante, en cuanto a la variación interanual de los primeros 10 meses de 2025 con 2024, la disminución porcentual es de 0,50%.

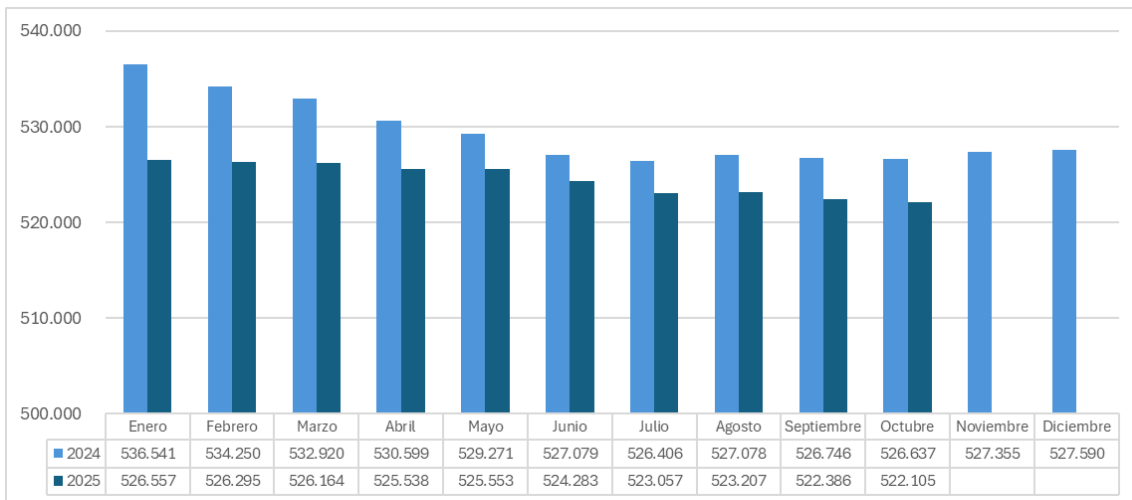


Figura 12

Universo de empleadores SIPA³

² Nota: El gráfico muestra la cantidad de CUITs monotributo en los años 2024 y 2025. Adaptado de ARCA.

En cuanto a la información registrada de PADIC, se pudo conocer que desde el inicio del régimen hasta febrero 2026 se constató la existencia de alrededor de 13.600 emprendimientos activos, un aproximado de 32.300 trabajadores al momento de corte. Es importante destacar que, del total de los emprendimientos, un 6% de los titulares de los emprendimientos tienen más de uno a su cargo. Del total de trabajadores surge que el 60% corresponde a colaboradores, y el 40% restante son trabajadores independientes.

A su vez, mediante fuentes internas ARCA, se pudo conocer que la tendencia de inscripción es creciente, y que la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) lideran la apertura de emprendimientos con un promedio de 5.300 y 2.400 registros de manera respectiva, lo que podría confirmar la concentración de este tipo de actividad en los grandes centros urbanos.

En la figura 13 se visualiza la distribución de colaboradores se concentra en las figuras de menor tamaño, lo que refuerza la idea de que la herramienta pudo ser adoptada, en un principio, por microemprendimientos:

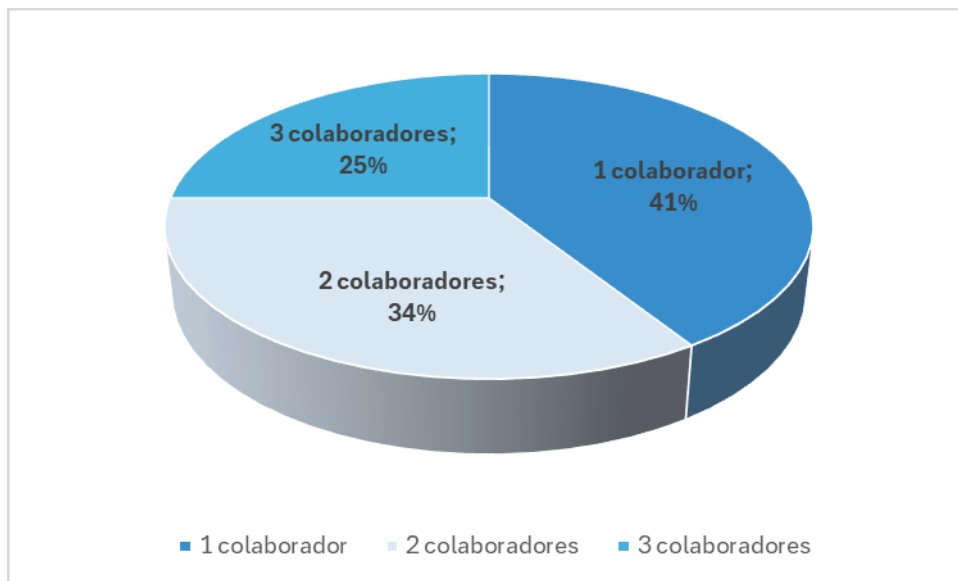


Figura 8

Cantidad de colaboradores por tipo de emprendimiento⁴

³ Nota: Cantidad de CUITs empleador en los años 2024 y 2025. Adaptado de ARCA

⁴ Nota: Gráfico de elaboración propia. Adaptado de ARCA

Doctrina argentina sobre relación de dependencia.

A efectos de analizar si el régimen PADIC puede reemplazar y/o debilitar una relación de dependencia, es necesario interpretar diferentes elementos que puedan indicar la compatibilidad con la "dependencia". En primera instancia la Ley de Contrato de Trabajo (Ley 20.744, 1976) establece en su artículo nro. 21 - recientemente modificado por la Ley de Modernización Laboral (Ley 27.802, 2026) - que:

*"Habrá contrato de trabajo, cualquiera sea su forma o denominaci3n, siempre que una persona humana se obligue **a prestar servicios en favor de otra persona y bajo la dependencia de ésta**, durante un período determinado o indeterminado de tiempo, mediante el pago de una remuneraci3n. Sus cláusulas, en cuanto a la forma y condiciones de la prestaci3n, quedan sometidas a las disposiciones de orden público, los estatutos, las convenciones colectivas o los laudos con fuerza de tales". (2026)*

En el artículo nro. 22 se determina la existencia de una relaci3n de trabajo cuando una persona humana presta servicios en favor de otra persona, bajo la dependencia de ésta en forma voluntaria y mediante el pago de una remuneraci3n. En este sentido, se debe considerar como punto crucial a la dependencia o subordinaci3n, la cual diferenciar  al trabajo dependiente del trabajo aut3nomo. Dicho término se desglosa en 3 aspectos:

- I. Subordinaci3n Jurídica: Implica el acatamiento de 3rdenes establecidas por la parte empleadora, tales como directivas vinculadas al modo, tiempo y lugar de la ejecuci3n de tareas. A modo de ejemplificar, puede darse la existencia de horario, cumplimiento de un reglamento interno, deber de justificar ausencias.
- II. Subordinaci3n Técnica: Es la facultad del empleador de dirigir la forma y el modo de la prestaci3n, ya que el trabajador debe lograr un resultado siguiendo instrucciones técnicas y operativas establecidas.
- III. Subordinaci3n Econ3mica: El trabajador recibe una remuneraci3n como sustento, sin asumir las pérdidas o ganancias que pudiera tener la empresa u organizaci3n.

En la misma línea, la normativa expone de manera continua sobre la 'presunci3n de existencia' del contrato de trabajo en su reciente artículo 23, el cual ha sido sustituido de forma reciente por la Ley 27.802:

"El hecho de la prestaci3n de servicios en situaci3n de dependencia hace presumir la existencia de un contrato de trabajo, salvo que, por las circunstancias, las relaciones o causas que lo motiven se demostrase lo contrario.

*La presunción contenida en el presente artículo **no será de aplicación** cuando mediaren contrataciones de obras o de servicios profesionales o de oficios, o de cualquier otra modalidad que comprendan prestaciones de servicios sin relación de dependencias, y se emitan los recibos o facturas correspondientes a dichas formas de contratación o el pago se realice conforme los sistemas bancarios determinados por la reglamentación correspondiente. Dicha ausencia de presunción se extenderá a todos los efectos, inclusive a la seguridad social.” (2026)*

En este sentido, cabe destacar que el nuevo artículo percibe orientación a limitación respecto de lo normado anteriormente, ya que el legislador -antes de la modificación del año 2024- hacía hincapié en que *“Esa presunción operará igualmente aun cuando se utilicen figuras no laborales, para caracterizar el contrato, y en tanto que por las circunstancias no sea dado calificar de empresario a quien presta el servicio”* (Ley 20.744, 1976, artículo 23).

De manera adicional, se debe tener en consideración que según la Ley “Recursos de la Seguridad Social” vigente (Ley 26.063, 2005): “la prestación personal que se efectúa a través de un trabajo se realiza en virtud de un contrato laboral pactado, sea expresa o tácitamente, por las partes” en materia de seguridad social.⁵

Por otra parte, un principio general del derecho a tener en cuenta es la ‘Primacía de la realidad’, que busca esclarecer cuando no hay correlación entre lo que ocurre en los hechos y lo que se pactó, lo que obra a favor de la primera sobre la apariencia. Las estipulaciones contractuales por escrito no tienen más que un valor de presunción que cae ante la prueba de los hechos veraces.

Análisis del PADIC frente a los elementos clásicos.

Entre los lineamientos establecidos para el régimen de PADIC, ya se ha comentado que la relación entre las partes debe ser autónoma, no debe existir vínculo de dependencia entre ellos y que, en un principio, no se debe verificar la subordinación jurídica; no obstante, se entiende que el régimen que abordamos es un tanto amplio ya que, al no limitar actividades para su desarrollo, en muchos casos sería poco probable identificar la veracidad del vínculo en función del “Principio de Primacía de la Realidad”.

Desde este punto de vista, para que el PADIC sea válido y no se desvirtúe el objeto, se debe tener en claro que el trabajador independiente es ajeno a la dinámica

⁵ Ley N° 26.063 Interpretación y aplicación de las leyes en materia de recursos de la seguridad social. Determinación de oficio de los recursos de la seguridad social (...) Disposiciones generales. – Artículo nro. 4.

de trabajo del colaborador y su vínculo; es decir, que no se corresponde con los elementos de subordinación que puedan conllevar a una relación de dependencia.

En cuanto al componente de subordinación jurídica, se deberá observar la autonomía del colaborador, lo que deja de lado la dependencia jerárquica. El colaborador realizará su actividad con total libertad más allá de que existiera otro colaborador en el mismo emprendimiento, y podría rescindir su participación en cualquier momento sin aviso previo. Esta presunción se podría poner en tela de juicio cuando el trabajador independiente imponga horarios fijos, controle de forma de ejecución de tareas, ejerza un poder directivo.

En el caso de subordinación económica se entiende que el colaborador es quien asume el riesgo de pérdidas y/o ganancias, ya que no dependerá de forma económica del trabajador independiente que conforma el emprendimiento. Esta dependencia podría verse vulnerada en caso de que la retribución del colaborador no dependa de la fluctuación de ingresos del emprendimiento, y se verifique que la única fuente de ingresos del colaborador sea por prestación al emprendimiento.

Para concluir con la subordinación técnica, el PADIC busca basarse en la autonomía profesional del colaborador, quien usará sus conocimientos y propios medios para llevar a cabo su labor en el emprendimiento. En caso de que se verifique la provisión de herramientas, de un espacio de trabajo e instrucciones detalladas por parte del trabajador independiente en cómo realizar la labor, podría indicarse indicios de relación de dependencia.

Con respecto al concepto de primacía de la realidad expuesto antes, para este régimen resultaba interesante realizar la vinculación con las “presunciones”. No obstante, se debe tener en consideración que, con las modificaciones introducidas a nivel laboral en los últimos dos años, el legislador ha buscado cada vez limitar más la aplicación de las presunciones del contrato de trabajo y reducir de manera consecutiva los casos en donde puedan probarse los vínculos laborales.

En la modificación precedente introducida por la Ley 27.742 (2024) se incorpora en el artículo 23 la “exclusión” para aquellos casos en los que la prestación de servicios sea realizada por personas que se acojan a regímenes de colaboración o cooperación, siempre que el prestador conserve autonomía propia de quien desarrolle una actividad por cuenta propia. No bastando con ello, la reciente reforma introducida por la Ley de Modernización Laboral (Ley 27.802, 2026) ha sido sustancial y casi deja sin efecto las presunciones, disponiendo ahora que no se contemplarán modalidades que comprendan prestaciones de servicios que no haya mencionado la dependencia,

dejando a la intemperie a muchas figuras que, de forma previa, podrían encuadrarse en relación de dependencia.

Hechos Imponibles derivados del PADIC.

A partir de las diversas definiciones de hecho imponible, descritas como “todo acto u operación de naturaleza jurídica o económica establecido por ley del cual se desprende el nacimiento de una obligación impositiva, es decir, el deber de pagar un tributo” se entiende que la configuración del hecho imponible en PADIC podría llegar a ser indirecto o de gran sutileza.

En una relación de dependencia, el hecho imponible que obliga a pagar las Cargas Sociales (SUSS) es la existencia de una relación de trabajo bajo dependencia, conforme la Ley de Contrato de Trabajo (Ley 20.744, 1976), en especial sus artículos nro. 21, 22 y 23. Sin embargo, el hecho Imponible del Régimen PADIC nace desde un acto diferente. Éste podría verificarse con la registración voluntaria de un vínculo de colaboración en un padrón especial expedido por ARCA, excluido de la Ley de Contrato de Trabajo (Ibid.). En este caso se evidencia la decisión del trabajador independiente de registrar a una persona que le presta servicios a un emprendimiento bajo esta figura específica de colaborador. Al hacerlo el emprendimiento no admite una relación laboral, por lo que el tributo se origina en la actividad individual de cada parte, y no en el registro de colaboración.

La obligación que nace de este hecho imponible no es el pago de las Cargas Sociales como en el caso de una relación de dependencia, sino el pago de una cuota fija, unificada y reducida por cada colaborador. A su vez, un dato no menor, es que cada colaborador es quien deberá abonar dicha obligación por su cuenta.

En consecuencia, los hechos imponibles que pueden configurarse son:

Por un lado, el hecho imponible ‘por Ingresos’, donde el trabajador independiente como el colaborador deben tributar sobre los ingresos que perciben por su actividad productiva o de colaboración, a través del régimen al que están adheridos:

- Monotributo (Régimen Simplificado): implica una cuota mensual unificada incluye el componente impositivo y los aportes de Seguridad Social; o
- Régimen General (responsable Inscripto): el hecho imponible se configura en función de la obtención de ganancias y por la venta de bienes o servicios.
- Ingresos Brutos (Impuesto provincial): donde el hecho imponible nace por el ejercicio habitual y a título oneroso de cualquier actividad económica en una o más jurisdicciones del país.

Por otra parte, el aporte a la Seguridad Social y Obra Social constituye un hecho imponible a cargo de ambos sujetos:

- Aportes Previsionales: obligados a ingresar los aportes correspondientes a su Régimen de Trabajador Autónomo (Monotributo o Autónomo) para financiar el sistema previsional.
- Obra Social y Salud: el pago del componente de salud (tanto en Monotributo como Autónomo) es la contrapartida del hecho imponible para acceder a prestadores del Sistema de servicios de salud.

Régimen TRADE en España.

La figura de Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente (TRADE⁶) fue introducida en España por la Ley 20/2007 del Estatuto del Trabajo Autónomo (LETA). Se cree interesante compararla con el PADIC argentino porque ambos regímenes intentan regular una zona gris entre el trabajo dependiente y el autónomo.

El TRADE es un trabajador autónomo que realiza una actividad profesional o económica para una empresa o cliente del cual percibe al menos el 75% de la totalidad de sus ingresos. Busca reconocer la dependencia económica que existe en la práctica para muchos profesionales independientes que, si bien son autónomos en lo formal, son altamente vulnerables ante la pérdida de su cliente principal.

Para ser considerado "COMERCIO", el trabajador autónomo debe cumplir de forma simultánea con varios requisitos:

- Dependencia Económica: Debe percibir al menos el 75% de sus ingresos, por rendimientos de trabajo y de actividades económicas o profesionales, de un único cliente.
- Autonomía Genuina: Debe realizar la actividad sin estar sujeto al poder de dirección del cliente que correspondería a un empleado.
- Recursos propios: Debe disponer de infraestructura productiva y materiales propios (instalaciones, herramientas, equipos), esenciales para el ejercicio de la actividad.
- Ausencia de Empleados: No puede tener a su cargo trabajadores por cuenta ajena (salvo casos específicos y justificados).
- Riesgo y Remuneración: Debe desarrollar su actividad de forma diferenciada, asumiendo el riesgo y recibiendo una contraprestación variable según el resultado de su actividad, en los términos pactados.

⁶ Ley 20/2007 - Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente

Esta figura autónoma, si bien no goza de todos los derechos que regula la normativa de contrato de trabajo española, posee ciertas protecciones que un autónomo clásico no posee. Las cuales son:

- Contrato escrito, donde la relación debe formalizarse en contrato específico para la ejecución de la actividad profesional del autónomo dependiente desde lo económico.
- Derecho a Vacaciones Anuales: descanso de 18 días naturales, cuya retribución será negociada en el contrato.
- Indemnización: En caso de que el cliente decida resolver el contrato sin una causa justificada, el TRADE tiene derecho a una indemnización por los daños y perjuicios derivados de la ruptura.
- Jornada: Tienen límites en la duración máxima de la jornada y derecho a descanso semanal y días festivos.

Comparación con régimen PADIC

El análisis del TRADE es interesante para poder evaluar la potencialidad y los riesgos del PADIC en Argentina por los siguientes motivos:

- TRADE: Se enfoca en proteger al trabajador autónomo individual que depende de un cliente, mediante la reglamentación de derechos parciales. Su fin es evitar la figura del "falso autónomo" que trabaja con dependencia económica.
- PADIC: Tiene como propuesta enfocarse en el trabajador independiente (posible empleador) que contrata a "colaboradores" para ayudarlo en su actividad. Su fin principal es la simplificación tributaria y la formalización de "micro relaciones" de empleo.

Tabla 1

Diferencias de aspecto entre TRADE y PADIC.

| Aspecto | TRADE- España | PADIC- Argentina |
|---------------------------------|---|--|
| Dependencia económica | Al menos 75% de ingresos provienen de un cliente | Permite simultaneidad de clientes, sin regulación de ingresos |
| Subordinación técnica/ jurídica | Exige cierta tutela del cliente sobre ciertos aspectos, con menor rigurosidad que un contrato de trabajo en dependencia | Declara que no hay relación de dependencia. Brinda libertad para los colaboradores |

| | | |
|------------------------|---|--|
| Protección social | Estable ciertos derechos laborales como descansos, efectos por culminación de actividad | Los colaboradores continúan como independientes o monotributistas, sin protecciones por el subordinado |
| Formalidad contractual | Requiere contrato entre autónomo y cliente, con cláusulas mínimas | Inscripción en un padrón y DJ de independencia. No hay cláusulas obligatorias. |

De esta forma, se puede observar que, si bien ambos perciben diferentes fines al empleo tradicional, el PADIC corre un riesgo mucho mayor de precarización porque su foco está en la simplificación del costo para el "empleador", mientras que el TRADE se centra en la protección de la dependencia económica que sufre un autónomo.

Este esquema muestra cómo, a raíz de una situación que se manifiesta de forma frecuente, busca de alguna manera -mediante la creación de este régimen- que la clásica figura de autónomo español no se desdibuje y así crear, una nueva perspectiva que se acoja a la realidad sin perjudicar al trabajador.

Conclusión.

Al poner en conocimiento la normativa vigente sobre el régimen PADIC se confirma que el régimen nace como un esfuerzo legislativo por impulsar una profunda modernización laboral en la Argentina en un contexto de redefinición radical, donde el eje del debate es la protección del trabajador conocida vs la flexibilidad del mercado.

La figura del PADIC podría ser válida de manera considerable para formalizar un nicho de colaboración genuino que forme parte de una Economía moderna; sin embargo, el peligro radica en que el sistema se convierta en un instrumento para licuar costos laborales, legitimando el fraude y la precarización. Esto puede impactar de forma negativa en el colaborador en tres niveles claves:

- I. El colaborador pierde la protección integral como indemnizaciones, SAC, vacaciones pagas, licencias especiales, etc.
- II. La inscripción formal ante ARCA actúa como un criterio disuasorio ante fiscalizaciones.
- III. La cobertura al Régimen Previsional, Régimen Nacional de Obras Sociales y Sistema Nacional del Seguro de Salud y al Régimen de Riesgos del Trabajo se realiza mediante aporte individual de cuota mensual.

La modificación del Artículo 2 de la Ley de Contrato de Trabajo (20.744, 1976) excluye de manera taxativa la aplicación de dicho ordenamiento a este régimen, y en esa línea mediante artículo 23 debilita la capacidad del colaborador para probar su vínculo de dependencia, lo que desplaza la carga de la prueba hacia el trabajador, a pesar de la subordinación real. Esto conlleva a un vaciado de presunción, se exceptúan nuevos casos para que trabajadores puedan probar su vínculo. Si el trabajador está inscripto en régimen de colaboración, la simple prestación de servicios no es suficiente para presumir relación de dependencia.

Esta transformación de la normativa tiene incumbencia directa en el principio rector argentino, el **Principio In Dubio Pro Operario** -la presunción a favor del trabajador en caso de duda razonable- ya que las modificaciones adjetivas introducidas en la Ley de Modernización Laboral restringen el alcance de esta regla.

Respecto de los primeros dos puntos mencionados con anterioridad, el encuadramiento "incorrecto" del PADIC como vínculo laboral lógicamente puede impactar en la reducción ilícita de costos laborales. Al trasladar la carga de las contribuciones patronales al supuesto "colaborador", el empleador encubierto lograría una evasión de cargas sociales que reduce significativamente el costo de su fuerza de trabajo. En el ámbito de la seguridad social, se verifica una baja calidad de la cobertura: la futura jubilación tiende a ser inferior, dejando al trabajador en una situación de vulnerabilidad extrema ante accidentes o enfermedades profesionales.

Para mitigar los riesgos, la normativa y la práctica judicial, el legislador debería enfocarse en la autonomía real del prestador. Se requiere una reglamentación clara para especificar los límites de la colaboración. Algunas propuestas serían:

- El colaborador PADIC debe estar prohibido de realizar tareas principales, habituales e inherentes del giro del negocio. La realización de tareas propias al objeto social de la empresa es un indicio clave de subordinación técnica. Por ejemplo, si el "emprendimiento" es una panadería, sus colaboradores no deben ser los que amasan y hornean bajo dirección de un panadero, ya que esto indica subordinación técnica.
- Establecer límites razonables de presencia física o de horas o la obligación de documentar la prestación de servicios a múltiples contratantes como indicio de verdadera autonomía.
- Exigir que el colaborador asuma el costo de una parte significativa de sus herramientas o insumos, y que el ingreso obtenido se estructure por resultado/proyecto, evitando pagos fijos y constantes que simulen un salario mensual.

- Se deben llevar a cabo operativos de inspección, priorizando los sectores con alta tasa histórica de informalidad o uso intensivo de figuras atípicas.
- Implementar sistemas de alerta temprana basados en cruce de datos. Por ejemplo, si un "colaborador" tiene un único pagador (emprendimiento); de modo que se pueda encuadrar a cada ciudadano bajo la figura correspondiente.

A modo de cierre, es interesante recordar que la cantidad de empleadores en el país vienen cayendo desde julio 2023, y su disminución desde el nacimiento del nuevo régimen en grados porcentuales es similar a la cantidad de emprendimientos que se vienen creando en este último periodo. A su vez, el 72% de los empleadores argentinos se encuadran en establecimientos con hasta 5 puestos de trabajo. A julio 2025, alrededor de 380.000 empleadores contemplaban 750.000 relaciones laborales; lo cual siembra la pequeña alusión y comparación con el régimen PADIC.

¿Cuántos de los nuevos empleadores que se den de alta podrían ser potenciales emprendimientos de PADIC?

Quizá esas nuevas empresas podrían iniciarse como un PADIC y si se siguen desarrollando a corto plazo se inician como empleador, considerando que pueden utilizar este régimen como un elemento prematuro hasta formar una estructura que les permita transformarse en una empresa más consolidada...

La efectividad del régimen PADIC no debe medirse por su capacidad para formalizar un nicho, sino por su capacidad para evitar el fraude y la precarización laboral. Sin una reglamentación precisa, fiscalización y penalidades disuasorias, el régimen estaría condenado a ser un simple instrumento para la licuación de costos laborales, debilitando las bases del sistema protectorio de la Argentina.

Referencias bibliográficas

Fernández Madrid, Juan Carlos (2007). *Tratado Práctico de Derecho del Trabajo*. La Ley, Buenos Aires.

Vázquez Vialard Antonio (1999). *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social – 8° edición actualizada y ampliada*. Editorial ASTREA.

Ley de Contrato de Trabajo (1976). Ley N° 20.744 (t.o. 1976). Boletín Oficial de la República Argentina, N° 23.410, 21 de mayo de 1976. (Artículos 21, 22, 23, 103). <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25552/texact.htm>

- Ley de Empleo (1991). Ley N° 24.013. Boletín Oficial de la República Argentina, N° 27.286, 17 de diciembre de 1991.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/412/texact.htm>
- Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (1993). Ley N° 24.241. Boletín Oficial de la República Argentina, N° 27.747, 18 de octubre de 1993.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/639/texact.htm>
- Ley de Bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos (2024). Ley N° 27.742. Boletín Oficial de la República Argentina, N° 35456, (8 de julio de 2024).
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/400000-404999/401266/norma.htm>
- Ley de Modernización Laboral (2026). Ley N° 27.802. Boletín Oficial de la República Argentina, N° 35.865, 6 de marzo de 2026.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/420000-424999/423680/norma.htm>
- Promoción del empleo registrado y modernización laboral - Reglamentación. Decreto Reglamentario 847/2024 (2024). Boletín Oficial de la República Argentina, N° 35.513, 26 de septiembre de 2024.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/400000-404999/404509/norma.htm>
- Padrón de trabajadores independientes con colaboradores "PADIC". Resolución General 5599/2024 (2024). Boletín Oficial de la República Argentina, N° 35.543, 08 de noviembre de 2024.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/405000-409999/406199/norma.htm>
- Estatuto del trabajo autónomo. Ley 20/2007. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, BOE-A-2007-13409, de 12 de julio de 2007. – España.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-13409&p=20230301&tn=1>
- Real Decreto 197/2009, por el que se desarrolla el Estatuto del Trabajo Autónomo en materia de contrato del trabajador autónomo económicamente dependiente y su registro y se crea el Registro Estatal de asociaciones profesionales de trabajadores autónomos. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, BOE-A-2009-3673, de 23 de febrero de 2009. – España.
<https://www.boe.es/eli/es/rd/2009/02/23/197/con>
- CNAT, Sala III, "Rica, Claudia c/ Bunge y Born S.A." (Fallo sobre primacía de la realidad).

ARCA. (08/11/2024). Modernización laboral: ARCA lanza el Padrón de Trabajadores Independientes con Colaboradores <https://servicioscf.afip.gob.ar/publico/sitio/contenido/novedad/ver.aspx?id=4388>

ERREPAR. (13/02/2025). PADIC: ¿cómo es el nuevo régimen especial de contratación que introdujo la Ley Bases? <https://documento.errepar.com/actualidad/padic-como-es-el-nuevo-regimen-especial-de-contratacion-que-introdujo-la-ley-bases-20250213094032523>

Cooperativas de trabajo

Cooperativas genuinas vs. Fraude laboral

Mario E. Cano Martínez

ÍNDICE:

I – Introducción

II- De los asociados a cooperativas de trabajo

III- Principio de Realidad Económica y la intervención del INAES para determinar la legitimidad de una cooperativa de trabajo

IV- Utilización fraudulenta de la figura de cooperativa de trabajo

V - Evolución de la jurisprudencia

VI- Conclusiones

I – Introducción

“Una cooperativa es una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada.”¹

La Resolución N° 360/75 del INAC, en sus considerandos define a las cooperativas de trabajo diciendo “Que las cooperativas de producción o trabajo, como se las denomina en el artículo 42° del de la Ley N° 20.337, tienen por finalidad brindar ocupación a sus miembros, lo que equivale a decir que el objeto social, cualquiera sea la actividad en que ésta consista, deba realizarse por medio del trabajo personal de aquéllos.”

En las cooperativas de trabajo se utiliza el trabajo de los socios. Son administradas por estos sobre la base de igualdad de derechos y obligaciones, el trabajo solo puede ser prestado por sus asociados, los beneficios son el resultado de una empresa en común que ser reparten en forma proporcional, todos participan con un voto en la asamblea general y normalmente no pueden tener empleados salvo en situaciones extraordinarias²

En principio debe afirmarse que la mera comprobación de existencia de asociados que se encuentren en situación laboral en una cooperativa de trabajo de la cual forma parte, no puede llevar sin más aplicar las presunciones del art. 23 de la LCT ni la del artículo 4 de la Ley 26.063 y entender que existe una relación de trabajo subordinado. Para ello se debe probar que se pretende encubrir un contrato de trabajo tras una máscara societaria.³

Lo anterior se funda en que los asociados a las cooperativas de trabajo genuinas realizan actos cooperativos y, por lo tanto, no se podría hablar de trabajo en relación de dependencia.

Un elemento diferencial de las cooperativa de trabajo es la limitación impuesta por la Resolución N° 360/75 del INAC, en cuanto a la contratación de personal en relación de dependencia, ya que solo podrán hacerlo si se cumplen las siguientes condiciones y por tiempo limitado.

II- De los asociados a cooperativas de trabajo

La ley previsional (Ley 24.241) que, en lo que respecta a las cooperativas, se ha limitado a regular la figura de quienes desempeñen funciones, dentro de aquellas, como integrantes de los consejos de administración, sin percepción de retribución alguna. Sin embargo, se puede señalar como fundamento del encuadramiento previsional en el Régimen Autónomo, lo dispuesto por la Ley N° 24.241, artículo 2º, inc. d) punto 1.1. y su reglamentación, que establece que deben aportar obligatoriamente como autónomos los socios de sociedades de cualquier tipo que presten servicios en relación de dependencia para con la sociedad, cuando su participación en el capital sea igual o superior al promedio que estipula la propia norma.

¹ ACI – ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL Página oficial de Internet- (<https://ica.coop/es/cooperativas>)

² Gloria M. Pasten de Ishihara, Las cooperativas de trabajo y la responsabilidad laboral, Pub. Doctrina Laboral, abril 1994, pag. 287 y stes.

³ AUTOS: “COOPERATIVA DE TRABAJO DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA DOGO ARGENTINO LTDA c/MINISTERIO DE TRABAJO EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL s/IMPUGNACION DE DEUDA”; CFSS; SALA 2; SENTENCIA DEFINITIVA DEL 30/11/2023

“... interpretando el art. 27 de la LCT que dicha disposición legal es aplicable cuando la prestación de trabajo personal es escindible de la categoría de socio, pero cuando como ocurre en el caso de cooperativas de trabajo, el cumplimiento de las tareas constituye precisamente el uso que los socios hacen de la estructura jurídica común a la vez que un aporte necesario para el sostenimiento de ésta y la dación de trabajo es el servicio que la cooperativa presta a sus asociados, los socios no pueden ser considerados trabajadores dependientes, pues no existe una obligación de terceros, ya que sin ella la cooperativa carecería de objeto”⁴

El entonces Instituto Nacional de Cooperativas (INAC) declaró que el vínculo jurídico existente entre las cooperativas y sus integrantes es de naturaleza asociativa y exento, por ende, de toda nota de subordinación laboral, haciendo responsables a las cooperativas de las obligaciones de sus socios de aportar al régimen del trabajo autónomo (RESOL. INAC 183/1992). A su vez, en el artículo 2 resuelve que “...las cooperativas de trabajo prestarán a sus asociados los beneficios de la seguridad social...”. Pone bajo su responsabilidad el deber de “...cumplir con las aportaciones necesarias a los fines del régimen previsional en el sistema de trabajadores autónomos”. Daniel G. Pérez observa que: “Sin duda en este último punto, el Instituto avanza en temas ajenos a su competencia ya que no puede constituir a la cooperativa en responsable del ingreso de aportes que – en rigor – son debidos por los afiliados autónomos”⁵.

Cobra importancia reflexionar sobre la naturaleza del acto cooperativo (ya que las tareas que realizan los asociados a las cooperativas de trabajo son actos cooperativos): “...En el seno de las cooperativas tienen lugar una serie de actos de contenido jurídico y económico, cuya apariencia, puede confundir a aquellos que no advierten las notables diferencias que los separan de los mismos actos ejercidos dentro de las sociedades ordinarias. Cuando estas últimas contratan con terceros –usuarios y clientes- realizan actos que sólo indirectamente tienen relación con el contrato social, porque su causa no es el objeto de ese contrato, sino el lucro que con él pueden obtener. En cambio, cuando lo hace una cooperativa, es decir, cuando ésta se vincula con sus asociados, para distribuirle bienes, otorgarle créditos, tomarles la producción o proveerles trabajo, lo que hace es cumplir estrictamente su objeto social, que consiste en esos solos servicios. En la prestación de ellos está la causa, porque la cooperativa se constituye para servir a sus usuarios. Estos precisamente son los actos cooperativos...”⁶

Posteriormente, complementando y consolidando dicho criterio la ANSES emitió la RESOL 784/1992. Sin embargo, se deja abierta la posibilidad de evaluar los casos que ofrecieran una razonable duda sobre la existencia de una relación de trabajo. A su vez, en el artículo 3, señala que “...los socios...que a la fecha de publicación de la presente en el Boletín Oficial (28/7/1992) se hallen afiliados al régimen dependiente, podrán seguir tributando previsionalmente al mismo u optar por aportar al autónomo...”

Por otra parte, cabe considerar que el inciso b) del artículo 3º de la ley 24.241 regula las actividades autónomas que pueden adherirse voluntariamente al sistema previsional. En su

⁴ “COOPERATIVA DE TRABAJO TEXTIL y CONSUMO DE SERVICIOS SERODINO” – CNAT Sentencia 50762 del 21/10/85 – Voto del Dr. Antonio Vázquez Vialard.

⁵ Procedimiento Tributario Recursos de la Seguridad Social – 2da Edición. Daniel G. Pérez – Pag. 200 y sig.

⁶ “La naturaleza del acto cooperativo frente al Impuesto al Valor Agregado”; Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Tributaria, Año III, números 4 y 5, 2000-2001; Director Daniel Malvestiti, Editorial Ad-Hoc, Buenos Aires 2001 -Daniel G. Pérez y Elsa Rodríguez Romero.

apartado 1 menciona a “los miembros de consejos de administración de cooperativas que no perciben retribución alguna por esas funciones, socios no gerentes de responsabilidad limitada, síndicos de cualquier sociedad y fiduciarios”. En dicha ley no es tratada la cuestión de los socios de cooperativas de trabajo o producción. Se limita a referirse a quienes, dentro de las cooperativas, desempeñan funciones de integrantes del consejo de administración sin percibir retribución alguna, ubicándolos entre los casos de adhesión voluntaria al régimen para trabajadores autónomos.

Dado que en la práctica se observaron frecuentes anomalías y situaciones que el marco normativo no lograba encuadrar para poder corregir, se dictó el Decreto 2015/1994.

El Decreto 2015/1994 estableció que el entonces INAC (hoy INAES) no autorizará el funcionamiento de cooperativas de trabajo que previeran la contratación de los servicios cooperativos por terceras personas utilizando la fuerza de trabajo de sus asociados.

Como adecuadamente señala Daniel G. Pérez, se promueve inspeccionar a las cooperativas de trabajo con el fin de detectar una “relación de dependencia encubierta”, formulando cargo – en su consecuencia- por los aportes omitidos. En rigor solo legitiman las pautas de fiscalización ya aprobadas con anterioridad.⁷

El citado decreto fue reglamentado por la Resolución INAC 1.510/1994. El Directorio del Instituto resolvió que en el artículo 1.º del Decreto 2015/94 se encontraban comprendidas las “solicitudes de autorización para funcionar como cooperativa de trabajo que se vinculen con las siguientes actividades: Agencias de Colocaciones; Limpieza; Seguridad; Distribuciones de Correspondencia y Servicios Eventuales”. Asimismo, se consideraron incluidos “aquellos casos en que la descripción del objeto social contenida en los estatutos revele que se trata de la venta de fuerza de trabajo o mano de obra a terceros para dedicarlas a las tareas propias o específicas del objeto social de los establecimiento de estos últimos, de tal manera que dicha fuerza de trabajo o mano de obra constituya un medio esencial en su producción económica”.

A raíz del dictado de ambas normas la Dirección General Impositiva amplía IG 138/93 por medio de la Instrucción General Conjunta 594/94 (D.P.N.R.); 200/94 (D.P.N.F) y 13/94 (D.C.O).

En dicha Instrucción se señala que en los casos de simulación laboral, se efectuarán los ajustes respectivos, tratando a la cooperativa como un “Empleador”. Se imparten instrucciones para fiscalizaciones posteriores a la sanción del Decreto 2015/1994 (16/11/1994):

- Si se detecta el ejercicio de actividades propias de agencias de colocaciones, limpieza, seguridad distribución de correspondencia o servicios eventuales, se determina deuda como si se tratase de un empleador.

- A su vez, se determina deuda como si se tratase de un empleador si se verifica la venta de fuerza de trabajo o mano de obra de terceros, para dedicarla a las tareas propias de los contratantes (dicha mano de obra resulta esencial para su actividad).

- Si al efectuarse una encuesta a los asociados y al evaluarse la contabilidad de la cooperativa se desprende que la incorporación como asociado es una simulación, se debe determinar deuda como si se tratara de un empleador.

⁷ Procedimiento Tributario Recursos de la Seguridad Social – 2da Edición. Daniel G. Pérez – Pag. 200 y sig.

En todos los casos se sugiere efectuar una encuesta a la totalidad de los integrantes de la cooperativa o a una muestra significativa de los mismos. Destaca que se deberían verificar los adelantos percibidos por los asociados a efectos de determinar si reúnen el carácter de remuneración o si los mismos cuentan con adicionales típicamente laborales (antigüedad, presentismo, aguinaldo, vacaciones, etc) o si efectivamente son anticipos a cuenta de excedentes. Se debe verificar la distribución de excedentes (art. 42 de la Ley 20.337), en particular el destino como reservas y la distribución en concepto de “retornos” en proporción al trabajo efectuado. Es importante verificar si los anticipos de retornos se cancelaron al final del ejercicio con cargo a utilidades.

A su vez, se debe observar que los asociados no gocen de beneficios establecidos en los Convenios Colectivos que regulan la actividad (propios de trabajadores).

Cobra especial importancia, para evaluar si la cooperativa es genuina o si se trata de una fachada jurídica, el testimonio que puedan dar los presuntos asociados. En particular si se ha podido efectuar un relevamiento de personal en actitud de trabajo. En tal sentido se prestará especial atención a las actas de relevamiento de personal, si se efectuó una encuesta a la totalidad de los integrantes de la cooperativa (o a una muestra significativa).⁸

La ley N.º 25.250⁹, Ley de Reforma Laboral, en su artículo 4º establecía: “Sin perjuicio de las facultades propias de la autoridad de fiscalización pública en materia cooperativa, los servicios de inspección de trabajo están habilitados para ejercer el contralor de las cooperativas de trabajo a los efectos de verificar el cumplimiento de las normas laborales y de la seguridad social en relación con los trabajadores dependientes a su servicio así como a los socios de ella que se desempeñaren en fraude a la ley laboral. Estos últimos serán considerados trabajadores dependientes de la cooperativa a los efectos de la aplicación de la legislación laboral y de la seguridad social.

Si en el ejercicio de sus funciones esos servicios comprobaren que se ha incurrido en una desnaturalización de la figura cooperativa con el propósito de sustraerse total o parcialmente a la aplicación del ordenamiento laboral, deberán, sin perjuicio del ejercicio de su facultad de constatar las infracciones a las normas laborales en que de tal modo se hubiere incurrido y de proceder a su juzgamiento y sanción, denunciar esa circunstancia a la autoridad específica de fiscalización pública a los efectos del artículo 101 y concordantes de la ley 20.337

Las cooperativas de trabajo no podrán actuar como empresas de provisión de servicios eventuales, ni de temporada, ni de cualquier otro modo brindar servicios propios de las agencias de colocación.”

En resumen:

- a) habilitó a los servicios de inspección de trabajo a verificar el cumplimiento de normas laborales y de seguridad social con relación a los trabajadores y asociados de cooperativas de trabajo que se desempeñen en fraude a la ley laboral;
- b) consideró a estos últimos trabajadores dependientes de la cooperativa a los efectos de la aplicación de la legislación laboral y de la seguridad social;

⁸ COOPERATIVA DE TRABAJO DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA DOGO ARGENTINO LTDA c/ MINISTERIO DE TRABAJO EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL s/IMPUGNACION DE DEUDA”; CFSS; SALA 2; SENTENCIA DEFINITIVA DEL 30/11/2023

⁹ BO 02/06/2000

c) estableció que si en el ejercicio de sus funciones estos servicios comprueban la desnaturalización de la figura de la cooperativa debían denunciar esa circunstancia a la autoridad específica de fiscalización pública; y

d) prohibió a las cooperativas de trabajo actuar como empresas de provisión de servicios eventuales, de temporada, ni de cualquier otro modo brindar servicios propios de las agencias de colocación.

Posteriormente, la ley N.º 25.877¹⁰ abrogó la Ley N.º 25.250. Se observa que el art. 40 de dicha ley reprodujo lo normado por la ley 25.250. Sin embargo, a diferencia de la ley derogada, considera a los asociados que se desempeñaran en fraude a la ley como dependientes de la empresa usuaria para la que presten servicios.

Se debe señalar que la Resolución INAES 581/2020 dejó sin efecto a la Resolución INAC 1.510/1994 (reglamentaria del Decreto 2015/1994). Sin embargo, la ejecutoriedad de dicha resolución (Resolución INAES 581/2020) fue suspendida en varias ocasiones. Lo expuesto sugiere una continua incertidumbre y discusión sobre la plena aplicación y el alcance del Decreto 2015/1994 y su reglamentación original. La última información relevante indica que el INAES prorrogó la suspensión de la ejecutoriedad de la Resolución 581/2020, lo que reanuda la prohibición de inscribir determinadas cooperativas de trabajo en las actividades mencionadas por Resolución INAC 1.510/1994 (Resolución INAES 1551/2025, publicada el 18 de julio de 2025 prorrogó por 120 días adicionales la ejecutoriedad de la Resolución 581/2020).

Otra tema que resulta importante tratar es la competencia de ARCA en lo relativo a investigar el presunto fraude en las cooperativas trabajo. En tal sentido, el Decreto 2015/1994 en su artículo 2º estableció que la DGI, en el ámbito de su competencia, tiene que verificar la existencia de fraude laboral y/o evasión de los recursos de seguridad social en las cooperativas que se encuentren en actividad. Se transcribe: “La DIRECCIÓN GENERAL IMPOSITIVA dependiente de la SECRETARÍA DE INGRESOS PÚBLICOS y la DIRECCIÓN NACIONAL DE POLICÍA DEL TRABAJO, dependiente de la SECRETARÍA DE TRABAJO DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, en el ámbito de sus respectivas competencias, procederán a verificar la existencia de fraude laboral y/o evasión de los recursos de Seguridad Social, en aquellas cooperativas que se encuentren en actividad...”

Se puede concluir en que el Decreto 2015/1994 no fue derogado expresamente y sigue vigente, pero su aplicación y reglamentación fue objeto de modificaciones, suspensiones y controversias a lo largo del tiempo, lo que lleva a un escenario de interpretaciones diversas e incertidumbre. Por otra parte, tiene plena vigencia lo establecido por la Ley 25.877 en su artículo 40.

La Resolución General DGI 4328/1997 ratifica a la Resolución 784/1992 (ANSES), que establece que la norma general es que los asociados a las cooperativas de trabajo no revisten la calidad de dependientes de las mismas, sino que deben ser considerados trabajadores autónomos.

Sin perjuicio de la consideración particular de los casos que ofrecieran una razonable duda sobre la existencia de trabajo en relación de dependencia, los asociados de las cooperativas de trabajo legalmente constituidas y autorizadas a funcionar por el Instituto Nacional de Acción Cooperativa, cuyo objeto social no sea de los expresamente enumerados en el artículo 1º de la Resolución N° 1.510/94 del citado Instituto, deberán ingresar sus aportes con destino a la Seguridad Social como

¹⁰ BO 19/03/2004

trabajadores autónomos. En la citada Resolución se pone en relieve la presunción de legitimidad de las cooperativas de trabajo inscriptas y el consiguiente encuadre como trabajadores autónomos asociados. Sin embargo también deja sentado que lo expuesto admite prueba en contrario.

El artículo 1° de la citada Resolución General indica: “ARTICULO 1°.- Los asociados a cooperativas de trabajo legalmente constituidas, autorizadas para funcionar por el Instituto Nacional de Acción Cooperativa, deberán ingresar sus aportes con destino al Régimen Nacional de la Seguridad Social como trabajadores autónomos, de acuerdo con las disposiciones de la Resolución General N° 3.847 y sus modificaciones.

Lo dispuesto precedentemente no obsta a la consideración particular de los casos que ofrecieren una razonable duda sobre la existencia de una relación laboral. “

En caso de operar la razonable duda a la que alude el segundo párrafo, se debería demostrar fehacientemente, en el procedimiento de determinación de deuda establecido por la Ley N.º 18820, que la cooperativa de trabajo ha sido constituida en fraude a la ley y que los presuntos asociados son, en realidad, trabajadores dependientes y, luego, establecer quien es el verdadero empleador. Se trata de un tema de hecho y prueba que debe ser considerado en cada caso en particular.

Monotributo y asociados a las cooperativas

Debe tenerse presente que el artículo 61 de la Resolución General (AFIP) N° 619/99, complementaria de la Ley 24.977 (Monotributo), establece que también podrán adherirse al régimen simplificado las personas físicas integrantes de cooperativas de trabajo.

“Valga decir como primera aproximación, que la situación de las cooperativas de trabajo frente al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, se refiere (desde la versión anterior) a los asociados a las mismas. La posibilidad de adhesión de los asociados a cooperativas de trabajo al RS, había ya quedado exteriorizada (sin perjuicio de las interpretaciones anteriores) a partir del texto del art. 1º del Decreto 885/98, según reforma por Decreto 485/2000 (B.O. 20/6/2000)... esta posibilidad subsiste en la versión del régimen a partir de la Ley N° 25.865 que sustituye el Anexo de la Ley N.º 24.977, sus modificatorias y complementarias; eso sí, con sustanciales variantes.”¹¹

En la versión anterior del RS la definición de “pequeño contribuyente” alcanzaba a “...las personas físicas integrantes de sociedades civiles, de sociedades de hecho y comerciales irregulares o de las sociedades comerciales tipificadas en el capítulo II, secciones I, II y III de la citada ley de sociedades...”; en tanto el art. 31 del mismo anexo se refería a que: “Lo dispuesto en el presente Régimen Simplificado (RS) será de aplicación a los pequeños contribuyentes que sean sociedades, a sus socios integrantes...”. En suma, la posibilidad de integrar el régimen abarcaba a las sociedades indicadas en el artículo 2º: sociedades civiles (art. 1648 y sigtes del Código Civil); sociedades de hecho y comerciales irregulares; sociedades colectivas; sociedades en comandita simple y sociedades de capital e industria y obviamente, a sus integrantes...Esto descartaba de plano la posibilidad de incluir a la sociedad cooperativa de trabajo como sujeto directo, quedando

¹¹ “LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO Y EL MONOTRIBUTO”; Autor: Dr. Daniel G. Pérez

en consecuencia reservada la adhesión solamente a los asociados. La especial situación de impedir la inclusión al ente cooperativo, pero preverla para los asociados en su condición de tales, se repite en el nuevo ordenamiento.”

En el Título VI del anexo de la ley, trata a los “asociados a las cooperativas de trabajo” en general y en particular. El artículo 51 del mismo requiere que los entes cooperativos que inicien su actividad, en la oportunidad de solicitar su inscripción ante la AFIP, deberán solicitar también “...la inscripción en el Régimen Simplificado (RS) de sus asociados, o en su caso, por el Régimen Simplificado para pequeños Contribuyentes Eventuales, en los términos, plazos y condiciones que a tal fin disponga dicha Administración Federal de Ingresos Públicos...” .

Se debe tener presente que sólo las cooperativas de trabajo debidamente inscriptas por ante ARCA podrán solicitar la inscripción de sus asociados en el RS o en el régimen simplificado para efectores. Sin perjuicio de ello sigue vigente la RG 4328/97 (DGI), por la cual, los asociados a cooperativas de trabajo legalmente constituidas y autorizadas a funcionar por el I.N.A.E.S., deberán ingresar sus aportes como trabajadores autónomos. Es decir, la obligatoriedad es para con el régimen de trabajadores autónomos, pudiéndose adherir al RS en forma voluntaria.

El actual texto del mencionado Régimen Simplificado, dispuesto por la Ley 25.865, contiene un Título VI relativo a asociados a cooperativas de trabajo, que mantiene la posibilidad de que adhieran al Monotributo y dispone que la cooperativa deberá actuar como agente de retención de los aportes de seguridad social y en su caso, del impuesto integrado. En tal sentido, la RG AFIP N.º 4309/2018 en su artículo 80 establece que: “Actuarán como agentes de retención, las cooperativas de trabajo -legalmente constituidas y autorizadas para funcionar por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social- que posean asociados adheridos al Régimen Simplificado (RS) o al Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajo Independiente. Se encuentran alcanzados por el régimen de retención los pagos que efectúen las citadas cooperativas a sus asociados, adheridos al Régimen Simplificado (RS) o al Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajo Independiente, en concepto de retorno y/o de adelanto de este último...”. A tal efecto deberán inscribirse como agentes de retención. Serán sujetos pasibles de retención, los asociados a cooperativas de trabajo, adheridos al Régimen Simplificado (RS) o al Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajo Independiente.

En el nuevo régimen simplificado se contempla al “monotributo social” (pequeño contribuyente eventual social y monotributista social) que encuentra como su origen a la Ley 25.865 la que, al sustituir el Anexo de la Ley 24.977, establece el “registro” de efectores sociales, creado –en realidad- un mes después, en virtud del Dec. 189/04 ,B.O. 17/2/04.

Se suele denominar “cooperativa efectora”, en el contexto de la economía social y solidaria, a una cooperativa de trabajo que brinda servicios o produce bienes, y que está registrada como tal en un registro oficial, como el REDLES (Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social). Estas cooperativas suelen estar integradas por asociados en condiciones de vulnerabilidad social y buscan generar ingresos y mejorar sus condiciones de vida a través de actividades productivas o de servicios.

A su vez, la Resolución 4664/2013 (INAES) establece que la relación jurídica entre la cooperativa de trabajo y sus asociados es de naturaleza asociativa, autónoma e incompatible con las contrataciones de carácter laboral, civil o comercial (artículo 1, parte pertinente). La citada Resolución deja establecido una serie de obligaciones que debe cumplir una cooperativa de trabajo genuina respecto a sus asociados. A saber: “ Las cooperativas de trabajo prestarán a sus asociados los beneficios de la seguridad social, a cuyos efectos deberán:

- a) Cumplir con las aportaciones necesarias a los fines del régimen previsional en el sistema de trabajadores autónomos, o bien por otro legalmente habilitado. A tales efectos, los trabajadores asociados a la cooperativa de trabajo, podrán optar, en asamblea, realizar las cotizaciones como trabajadores en relación de dependencia, debiendo la cooperativa de trabajo ingresar las contribuciones patronales, actuando como agente de retención de los aportes personales del trabajador asociado. Se considerará base imponible a los efectos de las cotizaciones como trabajadores en relación de dependencia, sólo las sumas percibidas efectivamente por los socios en forma mensual como retornos, de conformidad a lo establecido en el reglamento interno;
- b) Pagar las prestaciones dinerarias que corresponda percibir a los asociados en caso de enfermedades o accidentes, en condiciones que no podrán ser inferiores a las condiciones establecidas para el personal dependiente de la misma actividad;
- c) Implementar un sistema de prestaciones de salud para el asociado y su grupo familiar primario, mediante los contratos y/o adhesiones que fuere menester, ya sea a través de la obra social que elijan dentro del Régimen Nacional de Obras Sociales o con otras instituciones que respondan a sistemas de medicina prepaga habilitados;
- d) Pagar las reparaciones dinerarias que corresponda percibir al asociado o a sus herederos en los casos de incapacidad parcial y/o total o fallecimiento, derivados de accidentes o enfermedades profesionales, en condiciones que no podrán ser inferiores a las condiciones establecidas por las leyes aplicables a los trabajadores dependientes de la misma actividad.
- e) Adoptar reglamentos relativos al trabajo de mujeres y menores, cuyas condiciones aseguren, como mínimo, la misma protección que establecen las leyes aplicables a los trabajadores dependientes de la misma actividad.
- f) Las obligaciones emergentes de los apartados b) y d) podrán ser sustituidas mediante contratación de seguros que cubran adecuadamente dichos riesgos. Las aseguradoras de riesgos del trabajo deberán emitir sus pólizas a favor de las cooperativas de trabajo, quienes tendrán la obligación de soportar el costo de los seguros de reparación de daño así como también la obligación de solventar la prevención del riesgo.” (artículo 2, RG 4664/2013 (INAES))

Cabe señalar que en los casos de cooperativas de trabajo genuinamente constituidas, habilitadas por la autoridad de aplicación, en las que existe “affectio societatis” por parte de sus asociados (quienes participan de la vida societaria) , cuyo objeto social no está vedado, al no advertirse fraude, el control de la Administración se debe limitar al cumplimiento de los pagos de autónomos y/o monotributo.

Siguiendo la misma línea que el Decreto 2015/94 y su reglamentación, se proyectó y sancionó la ley 26.063.

Al tiempo de la promulgación de la misma, el Poder Ejecutivo Nacional vetó parcialmente el articulado relacionado con las cooperativas de trabajo. Así mediante el Decreto N° 1515/05 (BO 06.12.05) fue observado el inciso b) de su artículo 5º en cuanto preveía que: "...los asociados a las cooperativas de trabajo son empleados en relación de dependencia, de quien utilice sus servicios para la consecución del objetivo principal de su propia actividad".

Esto último, sin perjuicio de la vigencia del artículo 8º de la citada Ley en cuanto establece:

"Las personas físicas o las empresas que contraten a cooperativas de trabajo serán solidariamente responsables¹² de las obligaciones que, para con el Sistema Único de la Seguridad Social, se hayan devengado por parte de los asociados de dichas cooperativas durante los períodos comprendidos en la respectiva contratación, hasta el monto facturado por la cooperativa".

Agrega su segundo párrafo: "Lo dispuesto en el párrafo anterior sólo será de aplicación en los casos en que la prestación efectuada por la cooperativa respectiva se corresponda con una actividad que genere ganancias gravadas de cualquier categoría en los términos de la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado por decreto 649/97, y/o rentas de cualquier naturaleza a favor del dador de trabajo".

III- Principio de Realidad Económica y la intervención del INAES para determinar la legitimidad de una cooperativa de trabajo

La regla mediante la cual debemos hacer prevalecer el hecho económico por sobre el ropaje jurídico utilizado para ocultar su verdadera naturaleza es el Principio de Realidad Económica, el cual se encuentra contemplado en el artículo 2º de la Ley 11.683 (t.o. 1998 y sus modificaciones): "Para determinar la verdadera naturaleza del hecho imponible se atenderá a los actos, situaciones y relaciones económicas que efectivamente realicen, persigan o establezcan los contribuyentes. Cuando éstos sometan esos actos, situaciones o relaciones a formas o estructuras jurídicas que no sean manifiestamente las que el derecho privado ofrezca o autorice para configurar adecuadamente la cabal intención económica y efectiva de los contribuyentes se prescindirá en la consideración del hecho imponible real, de las formas y estructuras jurídicas inadecuadas, y se considerará la situación económica real como encuadrada en las formas o estructuras que el derecho privado les aplicaría con independencia de las escogidas por los contribuyentes o les permitiría aplicar como las más adecuadas a la intención real de los mismos." El principio de realidad económica es una regla de apreciación que procura indagar si los hechos reales se ajustan a la estructura jurídica empleada haciendo prevalecer el hecho económico por sobre la forma jurídica utilizada en el negocio de que se trate y constituye un método subsidiario (o de apoyo) para interpretar las reales relaciones económicas exteriorizadas por los contribuyentes. El mismo indaga los hechos y su relación con las figuras jurídicas utilizadas, dando prevalencia al hecho económico. Este principio, que pone en jaque el hecho imponible exteriorizado por el contribuyente, prescinde de la figura jurídica utilizada y la sustituye por la situación económica real que el Organismo recaudador interpreta. En definitiva, otorga preeminencia a la intención empírica (situación de hecho) por sobre la intención jurídica (situación de derecho). El artículo señalado

¹² Ver que resulta compatible con la actual redacción del art. 29 LCT. Art. 90 de la Ley 27.742

confiere a la Administración una potestad calificadora de los hechos, de manera tal que pueda desentenderse de las estructuras jurídicas en beneficio de cualquiera de las partes, en tanto resulten inadecuadas para reflejar la verdadera intencionalidad económica. Esa potestad calificadora faculta a apartarse de la forma jurídica utilizada por los responsables, en la medida en que por otros medios pruebe la “cabal intención económica y efectiva de los contribuyentes”.

Este principio refiere a la posibilidad -en el marco tributario- de aplicar la realidad económica, siempre y cuando, la forma utilizada sea incorrecta o inadecuada. En este contexto, debe quedar claro que el Fisco, cuando recalifica un hecho, no crea un nuevo hecho imponible, sino que al encuadrar la operación en la formas o estructura que el derecho aplicaría, prescindiendo de la forma o estructura utilizada, pone de manifiesto el hecho imponible real que se ha configurado.

Cabe señalar que la Ley 26.063 incorpora a la Seguridad Social el Principio de Realidad Económica. Dicha ley en su artículo primero establece que: “ A los fines de la aplicación, recaudación y fiscalización de los recursos de la Seguridad Social, para la interpretación de las leyes aplicables y la determinación de la existencia y cuantificación de la obligación de ingresar los aportes y contribuciones, serán de aplicación las disposiciones de los artículos 1º y 2º de la Ley Nº 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones”.

En este orden de ideas, el principio de la realidad económica constituye una pauta interpretativa de excepción, que solo puede ser válidamente ejercida por la administración tributaria, cuando resulta manifiesta la discordancia entre la sustancia económica del acto o negocio y la forma o estructura que los contribuyentes le han asignado, pues, como principio, salvo que se presente esa ostensible discordancia, “debe darse prioridad a las estructuras jurídicas utilizadas por los particulares”. En el fallo NANCY RIVERO Y RICARDO TERAMO S.H. Y OTROS c/ ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS s/IMPUGNACION DE DEUDA se señala: “...la interpretación de las normas tributarias por la realidad económica, no es posible, sin el aporte de argumentaciones contundentes que permitan desandar el encuadre jurídico otorgado por el contribuyente a sus negocios.”

“Desde luego, la proyección y aplicación de las previsiones del art. 14 de la LCT –denuncia de fraude laboral- pueden servir para descorrer el velo corporativo y lograr la tipificación de las relaciones de los asociados a una cooperativa bajo el marco del derecho laboral y, a tal fin, el art. 40 de la ley 25.877 faculta a la inspección del trabajo a ejercer su contralor, a fin de verificar el cumplimiento de las normas laborales y de seguridad social.”¹³

Otro tema que debe ser considerado es el alcance de la competencia del INAES y la necesidad de su intervención previa a la determinación de deuda.

“Sólo el complemento de las actividades de todas las autoridades intervinientes brindará un acabado control de las cooperativas de trabajo y evitará el abuso de la figura en fraude a la ley laboral. Intervendrán no sólo las autoridades recaudatorias y laborales sino también la autoridad de aplicación de la legislación cooperativa, hoy INAES conforme su competencia específica (ley 20.337, arts. 99, 100, 105 y 106), pues las inspecciones, dejando de lado los aspectos puramente

¹³ “COOPERATIVA DE TRABAJO PRO PAN LIMITADA c/MINISTERIO DE TRABAJO EMPLEO Y SEGURIDAD s/IMPUGNACION DE DEUDA”; CFSS ; SALA 2; 6/10/2025.

fiscales, sólo podrían constatar fraude laboral en caso de incumplimiento de la ley de cooperativas, de las resoluciones reglamentarias del Ex – INAC ”.¹⁴

Si la justicia ha entendido que es necesaria la intervención del INAES previamente a la determinación de deuda a una cooperativa en carácter de empleador, la misma no puede limitarse a cuestiones formales, cuyo cumplimiento, es un presupuesto para adentrarse a la realidad económica. Sin perjuicio lo expuesto precedentemente, se entiende que con posterioridad a la sanción de la leyes N° 25.250 y N.º 25.877 no resultaría necesaria la intervención previa del INAES para la determinación de deuda en materia de seguridad social¹⁵ . Sin embargo, se observa que la misma resultaría conveniente en los casos dónde se cuestione la legitimidad de la cooperativa. En el caso de cuestionarse la situación de algún trabajador en particular (relación de dependencia de algún “pseudo asociado”) podría obviarse dicha consulta previa si existen suficientes indicios (hecho y prueba) de que en el caso particular se cumplen los condiciones que determinan una verdadera relación de trabajo dependiente. Pese a ello debería ser considerada la conveniencia en cada caso en particular , en función a la prueba obtenida.

Independientemente, si en el ejercicio de sus funciones ARCA comprueba la desnaturalización de la figura de la cooperativa, debería denunciar esa circunstancia a la autoridad específica al INAES.¹⁶

IV- Utilización fraudulenta de la figura de cooperativa de trabajo

La interposición de la figura fraudulenta puede realizarse en alguna de las siguientes formas¹⁷:

a) Fraude interno o cooperativo: Que la cooperativa no esté constituida o que siendo una cooperativa formalmente constituida los asociados, con exclusión de los fundadores y de los integrantes del Consejo de Administración, no posean ánimo cooperativo y desconozcan su condición de socios, siendo su incorporación un mero requisito para conseguir trabajo;

b) Fraude externo o laboral: Cuando la tarea del socio de la cooperativa no se integra al bien o servicio que esta produciría, sino que se limita a brindar el servicio de un trabajador –aparente o simultáneamente socio– a un tercero, que es su verdadero empleador.

FRAUDE INTERNO O COOPERATIVO:

Haciendo esta distinción entre las formas de fraude, en primer termino se propone hablar del Fraude Interno. En este puntó el análisis se debe centrar en:

- Si se trata de una cooperativa legítima . En particular verificar la existencia de un “grupo controlante” que bajo la fachada de una cooperativa busca fines de lucro y encubre verdaderas relaciones de trabajo¹⁸.

¹⁴ “COOPERATIVA DE TRABAJO PAIDÓS LTDA. c/ DGI s/ impugnación de deuda” – CFSS Sala II del 21/12/2001 – SD N° 86.559

¹⁵ “COOPERATIVA DE TRABAJO PRO PAN LIMITADA c/MINISTERIO DE TRABAJO EMPLEO Y SEGURIDAD s/IMPUGNACION DE DEUDA”; CFSS ; SALA 2; 6/10/2025.

¹⁶ Art. 4 de ley N.º 25.250 y Art. 40 de ley N.º 25.877

¹⁷ V JORNADAS DE SEGURIDAD SOCIAL. ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESTUDIOS FISCALES “LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. ASPECTOS CONFLICTIVOS” (por Horacio A. Giordano)

- En la situación particular de cada uno de los supuestos asociados y analizar si el trabajo que realizan son actos cooperativos o una relación laboral encubierta.¹⁹

Ante la utilización fraudulenta de la figura “cooperativa de trabajo” para encubrir relación de dependencia, necesariamente la determinación de deuda deberá dirigirse contra la misma, considerándose la empleadora directa, y por vía de solidaridad a la empresa usuaria.

En el fraude interno la cooperativa es solamente una fachada para poder contar con mano de obra a menor costo y obtener beneficios a favor de un grupo controlante. Se debe recurrir a la realidad económica. El principio de la realidad económica constituye una pauta interpretativa de excepción, que solo puede ser válidamente ejercida por la administración tributaria, cuando resulta manifiesta la discordancia entre la sustancia económica del acto o negocio y la forma o estructura que los contribuyentes le han asignado. El principio de realidad económica es una regla de apreciación que procura indagar si los hechos reales se ajustan a la estructura jurídica empleada haciendo prevalecer el hecho económico por sobre la forma jurídica utilizada en el negocio de que se trate y constituye un método subsidiario (o de apoyo) para interpretar las reales relaciones económicas exteriorizadas por los contribuyentes. El mismo indaga los hechos y su relación con las figuras jurídicas utilizadas, dando prevalencia al hecho económico. Se remite al art. 1° de la Ley 26.063. En estos casos la determinación de la deuda suele hacerse a la cooperativa de trabajo, a la cual se indica como verdadero empleador.²⁰ En esta modalidad de fraude interno se debe tener presente lo reglamentado por la Resolución General DGI 4328/1997 (analizada previamente) en particular para los casos que ofrecieren una razonable duda sobre la existencia de una relación laboral. Ante la utilización fraudulenta de la figura “cooperativa de trabajo” para encubrir relación de dependencia, necesariamente la determinación de deuda deberá dirigirse contra la cooperativa, considerándose la empleadora directa.

A su vez, efectos de efectuar ajuste a la cooperativa, resulta ilustrativo el Dictamen (DE ANLSS) Nº 1361/1995 del 28/11/1995. La interposición de la figura fraudulenta puede realizarse de las siguientes formas: que la cooperativa no esté constituida o que siendo una cooperativa formalmente constituida los asociados, con excepción de los fundadores y de los integrantes del Consejo de Administración, no posean ánimo cooperativo y desconozcan su situación de socios, siendo su incorporación un mero requisito para conseguir trabajo. A su vez se señalan algunos indicadores de fraude²¹:

- Incumplimiento de las formalidades necesarias para asociarse (presentar solicitud, suscribir e integrar la cuota social respectiva, ser aceptado y que la aceptación conste en el acta del Consejo de Administración y la incorporación en el libro de Asociados).

-El pseudo asociado es un trabajador que para poder acceder al empleo cumple las formalidad de comprar una cuota social pero no participa en las asambleas, desconoce los estatutos de la

¹⁸ “COOP. DE TRABAJO LA PERMANENTE LTDA. c/ MINISTERIO DE TRABAJO EMP. Y SEGURIDAD SOCIAL s/IMPUGNACION DE DEUDA”; CFSS; SALA 3; SENTENCIA DEFINITIVA DEL 11/4/2025.

¹⁹ AUTOS: COOPERATIVA DE TRABAJO CSI LIMITADA c/ MINISTERIO DE TRABAJO EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL s/IMPUGNACION DE DEUDA ; CFSS ; SALA 2; SENT. DEF. del 22/8/2023

²⁰ Instrucción General Conjunta 594/94 (D.P.N.R.); 200/94 (D.P.N.F) y 13/94 (D.C.O)

²¹ Dictamen (DE ANLSS) Nº 1361/1995 del 28/11/1995

cooperativa y por ende sus derechos y deberes, no percibe aguinaldo ni vacaciones y está sometido a un régimen disciplinario similar a una empresa comercial.

-Percepción de “anticipo de retornos” cuyo saldo no resulte efectivamente cancelado a la finalización del ejercicio

- La liquidación periódica de algunos conceptos (ej. “asignación trabajo asociados”) que se imputan a pérdidas y que pueden perseguir asimilar a un convenio colectivo de la actividad.

-Existencia de retornos disponibles no abonados

- Diferencias excesivas entre la distribución de beneficios entre los integrantes del Consejo de Administración y los restantes asociados.

En definitiva se trata de “hecho y prueba” y el contribuyente afectado (la cooperativa) podrá hacer uso del derecho que le otorga el artículo 11 de la Ley 18.820, toda vez que la cooperativa de trabajo es una figura lícita y que sus asociados según determinaron las autoridades de aplicación no se encuentran unidos a la sociedad por un vínculo laboral. La presunción de legitimidad de los actos administrativos conlleva a que todas las sociedades autorizadas a funcionar por el INAES, en principio, son lícitas y sus integrantes encuadran como trabajadores autónomos²². Esta presunción de legitimidad y su consiguiente encuadramiento previsional, admite prueba en contrario. Sin embargo, debería quedar claro que debe ser probado que la cooperativa ha sido constituida en fraude a la ley y que los presuntos asociados son, en realidad trabajadores dependientes.

FRAUDE EXTERNO O LABORAL:

Según expone Ricardo Foglia, “Una práctica muy común desde los albores de nuestra disciplina fue la de encubrir la relación laboral haciendo figurar como empleador a un sujeto que se interponía entre quien requería trabajo y quien entregaba su energía laboral. El intermediario no realizaba ninguna actividad con impacto económico en la producción de bienes o servicios”²³

En su anterior redacción el artículo 29 de la LCT establecía que los trabajadores contratados por un interpósito “...serán considerados empleados directos de quien utilice su prestación”, resultando el interpósito responsable solidario. Conforme a dicho artículo el trabajador tenía dos deudores, el destinatario de su trabajo (responsable directo) y el intermediario (responsable solidario). De esta forma cedía la figura contractual frente a la ley que reconocía la realidad sustancial del vínculo.

La ley 27.742 derogó el artículo citado e introdujo en el sistema una nueva norma conceptualmente diferente.

La nueva norma establece que los trabajadores “...serán considerados empleados directos de aquellos que registren la relación laboral...” independientemente de quien utilice su prestación que será responsable solidario.

La actual redacción del artículo 29 establece que : “Los trabajadores serán considerados empleados directos de aquellos que registren la relación laboral, sin perjuicio de haber sido contratados con vistas a utilizar su prestación o de proporcionarlos a terceras empresas. La

²² Presunción de legitimidad de los actos administrativos. Art. 12, ley N° 19.549 (sustituido por el art. 33 de la ley 27.742).

²³ “El nuevo art. 29 de la Ley de Contrato de Trabajo” - Foglia, Ricardo A.

empresa usuaria será responsable solidaria por las obligaciones laborales y de la seguridad social respecto de los trabajadores proporcionados, exclusivamente respecto de aquellas devengadas durante el tiempo de efectiva prestación para esta última”²⁴. Se cambia el criterio de la realidad económica para establecer quien es empleador y quien trabajador, por el de la formalidad registral. En el terreno del derecho laboral Vázquez Vialard (4) refiriéndose al principio de realidad manifiesta: "Este es un principio general del derecho, que en el del trabajo presenta rasgos muy particulares. Conforme a él, cuando no hay correlación entre lo que ocurrió en los hechos y lo que se pactó o documento, hay que dar primacía a los primeros. Prima la versad de los hechos (no la forma) por sobre la apariencia”²⁵.

A su vez, Foglia en el artículo ya citado sugiere que la redacción actual genera tensión en la armonía del articulado de la LCT: "... el criterio es cuestionable por cuanto, y en una primera observación se opone a otros artículos de la LCT, como por ejemplo el art. 26 LCT que dice que es empleador la persona "...que requiera los servicios de un trabajador" y los arts. 21, 22 y 25 LCT que expresan que contrato de trabajo requiere como eje de conceptualización, la configuración de dependencia entre las partes, lo que no sucede en el caso del interpósito.”

Para poder aplicar responsabilidad solidaria a quien utiliza los servicios de los presuntos asociados, en primer correspondería determinar que los asociados a la cooperativa no son tales y que media una verdadera relación de trabajo con la misma, determinar deuda a dicha a la cooperativa (relación de trabajo) y , en virtud de las normas sobre solidaridad en materia laboral, atribuirle responsabilidad al dador de trabajo. En caso contrario no podría efectuarse el ajuste a un tercero contratante de una cooperativa de trabajo, cuyos asociados revisten la calidad de trabajadores autónomos (Primero se determina la existencia relación laboral dependiente (se determina deuda previsional) y luego se avanza sobre la responsabilidad solidaria. No necesariamente que la cooperativa de trabajo sea fraudulenta, sino que los “aparentes asociados” que brindan servicios a terceros no son tales, Siguiendo esta línea argumental, resultaría imposible reclamar responsabilidad solidaria (por aportes y contribuciones) al destinatario del trabajo, sobre un asociado a una cooperativa legítima al que le corresponde la calidad de autónomo (o monotributista). Por ello, previamente hay que determinar la existencia de relación de dependencia respecto a la cooperativa (a la cual se le determina deuda en concepto de aportes y contribuciones). Un tema a tratar es de si corresponde aplicar multa al responsable solidario (dador de trabajo), conforme a la nueva redacción del artículo 29. Cabe mencionar que en la antigua redacción (en la cual el responsable principal era el dador de trabajo), se aplicaba multa al responsable solidario (cooperativa)²⁶

²⁴Artículo sustituido por art. 90 de la Ley N° 27.742 B.O. 8/7/2024.

²⁵ VÁZQUEZ VIALARD, Antonio en "Derecho del Trabajo y de la seguridad social", Ed. Astrea, 2008, T. 1 , p. 129.

²⁶ Nota N.º 890/2004 (DI ASLT) del 2/11/2024: “ Se concluye que quienes resulten responsables solidarios por aplicación de las respectivas normas de la Ley de Contrato de Trabajo, solo pueden ser pasibles de las sanciones previstas para los “empleadores” por el art. 15 pto. 1 de la ley 17.250, cuando la condición de “empleador” es la causa o está presupuestada en aquella solidaridad”. “Ello así, cabe la aplicación de tales sanciones en los supuestos de los arts. 29 y 31 de la ley de contrato de trabajo, no así en los de los arts. 29 bis, 30, 228 y 229 de la misma ley”

Por lo expuesto, el nuevo art. 29 LCT invierte la lógica de la anterior redacción, considerando empleador directo a quien registre la relación laboral, mientras que la usuaria (esta es la que recibe la prestación) es solidario del primero por las obligaciones laborales y de la seguridad social. Independientemente de lo expuesto, considerando al juego armónico de la normativa vigente en materia previsional, se entiende que se puede seguir un camino alternativo (y excluyente) al actual artículo 29 de la LCT para determinar responsabilidad directa del empleador, centrándose fundamentalmente en el principio de realidad económica²⁷. Este análisis resulta compatible con el artículo 40 de la ley 25.877. Se advierte que el 2do párrafo del art. 40 de la Ley 25.877, al no haber sido reformulado, parece entrar en colisión con la normativa actual la actual redacción del artículo 29 de la LCT. A su vez, surge también de la interpretación armónica de los artículos 26 LCT que dice que es empleador la persona "...que requiera los servicios de un trabajador" y los arts. 21, 22 y 25 LCT que expresan que contrato de trabajo requiere como eje de conceptualización, la configuración de dependencia entre las partes".

Siguiendo la realidad económica, se debe considerar el caso particular de la nulidad del contrato entre la cooperativa y la empresa usuaria por tener objeto ilícito²⁸. Se entiende que tienen objeto prohibido por ley las cooperativas de trabajo cuyo objeto social contenido en los estatutos sea la venta de fuerza de trabajo o mano de obra a terceros²⁹, para dedicarla a tareas propias o específicas del objeto social de los establecimientos de estos últimos, las cooperativas que actúan como agencia de colocación de personal y en actividades contempladas por la Res. 1510/1994³⁰).

Cuando la cooperativa presta servicios en terceras empresas y no en sus propias estructuras, implica que: "...se comporta como una empresa capitalista que brinda trabajadores a terceros, integrando el ritmo de producción ajeno. De ahí que objetivamente, se manifiesta una situación de fraude, ocultando la relación laboral a través del disfraz cooperativo o, en términos normativos, "aparentando normas contractuales no laborales" (LCT art. 14).³¹

²⁷ Ley 26.063 incorpora a la Seguridad Social el Principio de Realidad Económica. Dicha ley en su artículo primero establece que: "A los fines de la aplicación, recaudación y fiscalización de los recursos de la Seguridad Social, para la interpretación de las leyes aplicables y la determinación de la existencia y cuantificación de la obligación de ingresar los aportes y contribuciones, serán de aplicación las disposiciones de los artículos 1º y 2º de la Ley Nº 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones".

²⁸ LCT, Art. 14. — Nulidad por fraude laboral. "Será nulo todo contrato por el cual las partes hayan procedido con simulación o fraude a la ley laboral, sea aparentando normas contractuales no laborales, interposición de personas o de cualquier otro medio. En tal caso, la relación quedará regida por esta ley."

²⁹ Art. 40 de la ley 25.877

³⁰ La Resolución INAC 1.510/1994. El Directorio del Instituto resolvió que en el artículo 1.º del Decreto 2015/94 en encontraban comprendidas las "solicitudes de autorización para funcionar como cooperativa de trabajo que se vinculen con las siguientes actividades: Agencias de Colocaciones; Limpieza; Seguridad; Distribuciones de Correspondencia y Servicios Eventuales". Asimismo, se consideraron incluidos "aquellos casos en que la descripción del objeto social contenida en los estatutos revele que se trata de la venta de fuerza de trabajo o mano de obra a terceros para dedicarla a las tareas propias o específicas del objeto social de los establecimiento de estos últimos, de tal manera que dicha fuerza de trabajo o mano de obra constituya un medio esencial en su producción económica.

³¹ CNAT, Sala VI, 23/02/2004, "Arzamendia Caballero, Martín c/ Cooperativa de Trabajo Seguridad y Vivienda Ltda. S/despido"; Jueces Capón Filas- Fernandez Madrid.

V - Evolución de la jurisprudencia

1) En relación al fraude interno o cooperativo: Las últimas modificaciones en materia normativa no justificarían un cambio sustancial en la evolución de la jurisprudencia. Los fallos parecen centrarse en temas de hecho y prueba en relación a la situación que presuntos asociados mantiene. Se debe probar que se trata de una situación de trabajo con la cooperativa. La carga probatoria suele ponerse en cabeza del Fisco, considerando la presunción de legalidad de los actos administrativos si la cooperativa cumple con las formalidades y está inscrita en el INAES: En casos en los cuales se prueban situaciones de trabajadores en particular en los fallos parece no exigirse la intervención previa del INAES (Contrariamente suele ser requeridas en el caso de determinar que la cooperativa como tal no es legítima) .

2) En relación al fraude externo o laboral: La CFSS históricamente ha considerado como fundamento legal al art. 29 LCT en su anterior redacción. En tal sentido los fallos se centran en la relación entre el presunto asociado a la cooperativa y la usuaria de su servicio. En ellos la determinación de deuda se hace fundamentalmente a la empresa usuaria. La prueba se funda especialmente en demostrar la tercerización (la cooperativa se limita a brindar mano de obra a la usuaria para que esta última obtenga utilidades en función a sus propios fines) y la subordinación técnica, jurídica y económica de los trabajadores con la empresa usuaria.

Ante la modificación de la norma se plantea que debería ser alterado de aquí en más la consideración que las determinaciones de deuda que por este concepto formula el Tribunal en sus decisiones. Por lo tanto la Administración debería considerarse un nuevo planteo jurídico del tema para encarar futuras fiscalizaciones.

VI- Conclusiones

1. La Cooperativa de Trabajo es una figura legítima. No se puede sin el aporte de argumentaciones y pruebas contundentes desbaratar la presunción de legitimidad de una cooperativa de trabajo legalmente constituida y autorizada a funcionar por el Instituto Nacional de Acción Cooperativa.

2. Los asociados de una cooperativa de trabajo legítima deben ingresar sus cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en el carácter de trabajadores autónomos o de monotributistas. La norma general es que los asociados a las cooperativas de trabajo no revisten la calidad de dependientes de las mismas, sino que deben ser considerados trabajadores autónomos.

3. La figura "Cooperativa de Trabajo" puede ser utilizada para encubrir relación de dependencia ya sea bajo la modalidad de "fraude interno", o mediante la provisión de mano de obra a un tercero contratante para el cumplimiento de su objeto, "fraude externo o laboral".

4- Puede aplicarse responsabilidad solidaria a la empresa usuaria de los trabajadores (art. 29 LCT) siempre que en primer término se demuestre la existencia de relación de trabajo con la cooperativa que suministra los trabajadores. Previamente se debe determinar deuda de la cooperativa para luego poder requerir responsabilidad solidaria (no sería lógico, mientras el trabajador revista la calidad de autónomo como asociado a la cooperativa, intimar aportes y

contribuciones a la empresa usuaria en calidad de responsable solidario). No necesariamente que la cooperativa de trabajo sea fraudulenta, sino que sus “asociados” no sean tales (los que prestan servicios al tercero al cual se pretende responsabilizar solidariamente por aportes y contribuciones).

5- Utilizando la figura de realidad económica se puede determinar responsabilidad directa del empleador (empresa usuaria). En este caso se debe probar el fraude. Se podría verificar que el objeto social de la cooperativa se encuentre prohibido (el contrato entre la cooperativa y la empresa usuaria sería sancionable con nulidad). La empleadora sería la empresa para la cual los trabajadores brindan servicios , independientemente de la relación que estos tengan con la cooperativa.

6. Ante las modificaciones legislativas, en los casos de fraude laboral, se propicia encarar futuras fiscalizaciones mediante la aplicación del principio de realidad, la definición de empleador del art. 26 LCT, y en definitiva por el art. 40 de la Ley 25.877, en tanto y en cuanto se acredite que los supuestos asociados de la cooperativa de trabajo se desempeñan en fraude a la ley laboral y tienen una verdadera relación de trabajo con quien utiliza sus servicios. Todo ello para ir directamente contra el verdadero empleador, usuario de la prestación laboral del trabajador. Ello, a cambio de resignar la solidaridad con la figura de la cooperativa.

7. Con el nuevo esquema del art. 29 LCT desaconseja recurrir al mismo como fundamento de los próximos ajustes a practicarse. Siguiendo el camino de la realidad económica, al poner el foco sobre la relación de trabajo entre el trabajador y la empresa, no sería necesaria consulta previa al INAES al resultar abstracta la relación del trabajador con la cooperativa (lo que se demuestra es una relación de trabajo directa con la empresa usuaria). Lógicamente, no resultaría tampoco necesario que, previamente a demostrar la existencia entre el trabajador y la empresa usuaria, deba excluirse al trabajador del régimen de autónomos y determinar deuda en materia de aportes y contribuciones a la cooperativa.

Capítulo 2



Financiamiento, sustentabilidad y estructura del sistema de seguridad social

1. "El Sistema Previsional Argentino y los regímenes de excepción" – *Cecilia Rotondo*
2. "Sistema Previsional Argentino: desafíos" – *Claudia Bustamante*
3. "Organización y financiamiento de las obras sociales..." – *Valeria Guzmán*

**El sistema previsional
Argentino y
los regímenes de excepción**

Cecilia Rotondo

INDICE

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUCCIÓN | 3 |
| 1.1. ORIGEN DEL SISTEMA PREVISIONAL..... | 3 |
| 1.2. EL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO | 3 |
| 1.3. PRINCIPIOS JURÍDICOS DEL SISTEMA PREVISIONAL | 5 |
| 2. SUSTENTABILIDAD DEL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO | 6 |
| 2.1. CRISIS EN LA SUSTENTABILIDAD DEL SISTEMA..... | 7 |
| 2.2. REGIMENES PREVISIONALES DE EXCEPCION | 7 |
| 2.2.1. REGIMENES DIFERENCIALES..... | 10 |
| 2.2.2. REGIMENES ESPECIALES | 17 |
| 3. CONCLUSIÓN | 22 |
| 4 BIBLIOGRAFIA | 25 |

1. INTRODUCCIÓN

1.1. ORIGEN DEL SISTEMA PREVISIONAL

El Sistema previsional surge como consecuencia de la búsqueda de respuestas a las contingencias de enfermedad, vejez y muerte.

Es así que, en la época de la Edad Media, con el advenimiento del cristianismo, las primeras manifestaciones económicas para paliar los problemas de la miseria y vejez fueron adoptadas por la Iglesia, a través de las cofradías o hermandades desarrolladas en España que se distinguieron por su carácter benéfico.

Luego los Estados trataran de darle un carácter más laico a este tipo de asistencia social, evolucionado con el tiempo hacia el mutualismo, surgiendo corporaciones como instituciones cerradas que abarcaban a la clase trabajadora del mismo sector, dirigiendo el trabajo artesanal.

Con posterioridad esta institución va a dar origen a la organización gremial.

Con la Revolución Francesa comenzó a surgir el concepto de asistencia pública. Posteriormente con los efectos de la Revolución Industrial, y la transformación del Estado agrario en industrial, los trabajadores se sumergieron en cambios de condiciones miserables.

En 1883 el mutualismo y toda beneficencia era insuficiente, en el cual el Estado debía hacerse cargo, limitando la jornada de trabajo, descanso dominical y dando cobertura al trabajador.

Así surgen seguros por enfermedad por accidentes de trabajo y prestaciones jubilatorias, apareciendo con fuerza los conceptos de asistencia pública y previsión social.

Las bases de la seguridad social se asentaron en el aseguramiento obligatorio a favor de los trabajadores asalariados y una responsabilidad impuesto a los empleadores gestionada por entes públicos dirigidos a proteger necesidades sociales.

Recién a partir de 1930 surge el concepto moderno de la seguridad social.

1.2. EL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO

Al término de la primera guerra mundial se forman en Europa nuevas ideas con criterios de valor que conducen a una protección más justa del hombre.

Con el nacimiento del constitucionalismo social aparece un Estado intervencionista dispensador de servicio que abarca nuevas funciones sociales y económicas para proteger a los sectores más necesitados, entendiéndose que a la persona debe protegérsela para que se desarrolle tanto durante el transcurso de su vida activa como su vida pasiva una existencia digna.

Incluyendo los derechos del trabajador, la protección integral de la familia y los beneficios de la seguridad social.

Es así que la reforma de la Constitución Argentina en 1957, con la incorporación de los derechos sociales en el Artículo 14 bis, surge en nuestro derecho el constitucionalismo social aludido.

Posteriormente con la reforma de 1994 se introdujo la jerarquía constitucional a tratados internacionales de derechos humanos.¹

Al respecto encontramos la ratificación de los derechos laborales en los Artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Artículo 26 del Pacto de San José de Costa Rica, en el Artículo 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Artículo 9 del Protocolo de San Salvador.

Ahora bien, recorriendo la historia argentina del sistema previsional actual, en 1904 se creó la primera caja de previsión, la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles por medio de la Ley 4.349.

En 1915 mediante la Ley 10.650 se constituyó la Caja ferroviaria y en 1929 mediante la Ley 11.110 la correspondiente a los trabajadores de tranvías, teléfonos, electricidad y servicios públicos.

En el mismo año se creó la Caja para bancarios, en 1939 la Caja de periodistas y marina mercante, en 1944 la Caja de comercio y en 1946 la Caja de la industria y la de rurales.

En 1954 se creó la Caja para profesionales independientes y empresarios y en 1956 la que comprendía a los trabajadores domésticos.

En 1967 la ley 17.575 reduce a 3 las cajas previsionales, la de Industria Comercio y Actividades Civiles; la de Estados y servicios públicos y la de Autónomos.

En 1969 se agrupan las 2 primeras en el Régimen de trabajadores en relación de dependencia regido por la Ley 18.037, y la tercera en el Régimen de trabajadores autónomos, bajo la Ley 18.038, coexistiendo regímenes jubilatorios para empleados públicos de las provincias municipalidades y profesionales.

En 1990 la Ley 23.769 creó el Instituto Nacional de Previsión Social en el cual se unificó la administración del Sistema Nacional de Previsión Social, sustituyendo a las cajas jubilatorias y la Dirección Nacional de Recaudación Previsional

Posteriormente en 1991 mediante Decreto 2.284 el mencionado Instituto fue disuelto creando el Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS) dependiente del Ministerio de Trabajo y se instituyó la Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS).

En el mismo año por Decreto 2741 se creó la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES).

Mientras que mediante Decreto 507 en 1993 las facultades de aplicación, recaudación, fiscalización y ejecución de recursos de la seguridad social fueron transferidas a la Dirección General Impositiva.

Posteriormente por del Decreto 618 todas sus funciones y competencias pasaron a la nueva Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), hoy Agencia de Recaudación y Control Aduanero en virtud del Decreto 953 dictado en 2024.

¹ Artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional

1.3. PRINCIPIOS JURÍDICOS DEL SISTEMA PREVISIONAL

La seguridad social es un derecho humano fundamental, de naturaleza social y que su objeto principal es proteger la dignidad humana fundada en el carácter único e irrepetible de cada persona. Por lo tanto, el sistema de seguridad social debe buscar la inclusión social, especialmente en los grupos vulnerables, víctimas de la cultura del descarte.²

Es así que, para que un sistema de seguridad social funcione y sea sustentable, es imprescindible que esté organizado en torno a principios claros y que estos sean respetados por todos los actores del sistema.

En consecuencia, revisaremos los principios que rigen el sistema previsional:

PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD: El derecho a la seguridad social es un derecho humano para todos. La Declaración universal de derechos humanos afirma el derecho de todas las personas como miembros de una sociedad a la seguridad social. Esta es una característica sustancial de los derechos sociales. Pretende garantizar la cobertura de todas las contingencias y comprender a toda la población nacional o residente, independientemente del desarrollo o no de una actividad económica y que se trate de una actividad laboral dependiente o autónoma.

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD: Este principio se traduce en el esfuerzo económico de toda la comunidad y su posterior distribución a quienes realmente lo necesitan (el trabajador activo sostiene al trabajador retirado). Tendiendo a una redistribución de la riqueza en forma horizontal y vertical, con fundamento en la subordinación del interés individual al bien común. Incluyendo la opción por brindar la mayor tasa de cobertura posible de los adultos mayores y que los haberes mínimos sean suficientes para garantizar una vida digna. Este principio es fundamental para lograr mayor cohesión social.

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD: Según el cual los derechos no pueden disminuir, sino aumentar y progresar gradualmente, haciendo al sistema más sustentable y previsible.

PRINCIPIO DE LA INTEGRALIDAD: El mismo se encuentra referido a dar cobertura a todas las contingencias que puedan presentarse al ser humano en el transcurso de su existencia, desde que el hombre es concebido hasta su fallecimiento, con efectos hacia sus derechohabientes y relacionadas con el patrimonio, gastos suplementarios, mejorar la calidad de vida. Procurar el desarrollo integral del hombre en su etapa más vulnerable.

² Encíclica “Evangelii Gaudium”, Papa Francisco. “Hemos dado inicio a la cultura del «descarte» que, además, se promueve. Ya no se trata simplemente del fenómeno de la explotación y de la opresión, sino de algo nuevo: con la exclusión queda afectada en su misma raíz la pertenencia a la sociedad en la que se vive, pues ya no se está en ella abajo, en la periferia, o sin poder, sino que se está fuera. Los excluidos no son «explotados» sino desechos, «sobrantes».

PRINCIPIO DE IGUALDAD: La seguridad social debe amparar a todas las personas, gozando de los derechos de la seguridad social en condiciones de igualdad, evitando tratos discriminatorios, de manera que todas las personas reciban igual protección en igualdad de condiciones.

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ: Referido a la necesidad de que la prestación se otorgue cuando la contingencia se produzca, para que sea efectiva.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD: El Estado actúa en forma subsidiaria, en el caso de que sea necesario suplir las actividades privadas.

PRINCIPIO DE IRRENUNCIABILIDAD: Los derechos a la seguridad social son irrenunciables.

2. SUSTENTABILIDAD DEL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO

El sistema previsional argentino es un sistema previsional de reparto³, donde los trabajadores activos contribuyen a los fines de financiar las prestaciones de los miembros pasivos.

Cabe destacar que el Estado asume el compromiso de una presentación futura, a cambio de la cual, durante la vida activa de la persona, le exige aporte (gravámenes al salario y/u otro tributo), con la salvedad que cada individuo contribuirá al sistema de acuerdo con su capacidad contributiva.

La característica primordial de este sistema es la redistribución de ingresos mediante, el aporte de los trabajadores como futuros beneficiarios, las contribuciones de los empleadores por el uso de la mano de obra, y los aportes del Estado en su responsabilidad social.

Como vemos este sistema está compuesto por varias fuentes de financiamiento, en el cual el Estado nacional juega un rol crucial en el financiamiento del sistema previsional a través de, recursos tributarios de afectación específica, de transferencias desde el Tesoro Nacional, y del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)⁴ de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

El mencionado FGS es un conjunto de activos financieros (títulos públicos, acciones de sociedad anónimas, plazos fijos, obligaciones negociables y fondos comunes de inversión, fideicomisos financieros, cédulas hipotecarias, préstamos a provincias y a beneficiarios del SIPA) que administra la ANSES, creado tras el traspaso de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, destinado para pagar los beneficios del Sistema Integrado Previsional Argentino y para hacer frente a los compromisos asumidos en la Ley 27.260 de Reparación Histórica.

³ El actual sistema de reparto está definido por el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)

⁴ Por Dto. 897 del 13/7/2007, tras la estatización de los fondos de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), se creó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS).

2.1. CRISIS EN LA SUSTENTABILIDAD DEL SISTEMA

Desde esta perspectiva, la seguridad social debe concebirse como un mecanismo de fomento del desarrollo económico, de la cohesión social y de la democracia a fin de enfrentar las nuevas realidades de la globalización, del crecimiento de la economía informal y de la exclusión social.

Al respecto es de destacar que el sistema previsional en nuestro país entro en crisis hace tiempo como consecuencia de varias causas que merecen ser revisadas con urgencia, desde una política que respete cada uno de los principios anteriormente señalados.

Con motivo de ausencia de un manejo adecuado del sistema se ha producido un creciente deterioro de la situación de la clase pasiva, una falta de adecuada movilidad de sus haberes jubilatorios y de la relación legalmente prevista entre remuneración del trabajador en actividad y los haberes de pasividad.

En la actualidad existen trabajadores informales que aportan al sistema de seguridad social a través de los impuestos, pero están excluidos en el acceso a su derecho a la salud y a la seguridad social.

Entra las causas que han puesto en crisis el sistema nos encontramos, entre otras, con la existencia de una alta tasa de desempleo, el crecimiento del trabajo clandestino, el otorgamiento indiscriminado de moratorias previsionales, el envejecimiento mundial de la población y la existencia de regímenes previsionales de excepción al Régimen General.

Ahora bien, en este trabajo nos detendremos en la última de las causas.

2.2. REGIMENES PREVISIONALES DE EXCEPCION

El sistema previsional argentino no es homogéneo. Es así que junto al sistema previsional general coexisten sistemas previsionales de excepción.

La necesidad de avanzar hacia un régimen más equitativo y sostenible, en el cual el Régimen General no se vea afectado por las asimetrías existentes entre los distintos esquemas previsionales de excepción, impone la necesidad de una revisión integral del sistema.

Asimismo, las discusiones contemporáneas sobre reforma previsional incorporan con especial relevancia el principio de sustentabilidad financiera del sistema, así como la necesidad de fortalecer la equidad contributiva y la transparencia institucional.

La existencia de Regímenes de Excepción es habitual en la mayoría de los países, sin embargo, existe una tendencia a eliminar los esquemas existentes y limitar la creación de nuevos.

En la Unión Europea, el 80% de los países con estos esquemas están implementando reformas, en particular en los sistemas de fuerzas armadas y función pública. Así en Estonia (2020) se eliminaron los esquemas de excepción para la policía, guardias de frontera y fuerzas de seguridad, mientras que en Rumania (2023) se aprobó una reforma que eliminó beneficios para parlamentarios, aumentó la edad de retiro, y redujo los beneficios esperados de otros regímenes mediante criterios de elegibilidad más estrictos.

Por su parte en América Latina, se han visto movimientos similares. En Perú (2004) se adoptó una reforma constitucional que cerró el régimen de funcionarios públicos a nuevos participantes. En Colombia (2005) se clausuró todos los esquemas de excepción existentes, (respetando los derechos adquiridos de beneficiarios y participantes activos), excepto para fuerzas armadas y docentes públicos, cuyos requisitos se hicieron más estrictos, ya que los requisitos de edad y años de servicios se aumentaron, reduciendo las diferencias existentes con el Régimen General. En Uruguay (2023) se aprobó una reforma que estableció la convergencia gradual de las cajas paraestatales hacia el Régimen General, y en Brasil las reformas implementadas en los últimos años apuntaron, entre otros objetivos, a reducir el gasto vinculado con los regímenes de excepción para empleados públicos de nivel estadual.

En nuestro país, dentro de los citados Regímenes de Excepción, existen al menos cinco categorías de regímenes previsionales que se diferencian del Régimen General.

La primera categoría, que cubren a personas que se desempeñaron en las fuerzas armadas y de seguridad, son administrados por instituciones independientes y combinan argumentos de mérito y de especificidad en su justificación.

En segundo lugar, nos encontramos con los sistemas provinciales, incluyendo a los que cubren el empleo público y las cajas profesionales independientes, fundamentada en cuestiones de inercia legal.

En una tercera categoría nos encontramos la relativa a las pensiones no contributivas, otorgadas en respuesta a situaciones de extrema necesidad, mérito o situaciones particulares como medallistas olímpicos, ganadores del Premio Nobel, excombatientes de Malvinas, y víctimas del terrorismo de Estado durante la última dictadura militar, entre otros.

En cuarto lugar, nos encontramos con los “Régimen Diferenciales”, los cuales encuentran fundamento en las condiciones objetivas de prestación de tareas penosas, riesgosas o insalubres que producen desgaste prematuro, mientras que por último nos encontramos con la categoría, de los llamados “Regímenes Especiales”, responden a decisiones legislativas sectoriales basadas en criterios funcionales, institucionales o de mérito.

A continuación, se exponen en cuadro comparativo los beneficios y costos de los Regímenes de Excepción en Argentina 2024.

| Régimen | Beneficios | | Haber Promedio de jubilación 2024 | Gasto | |
|----------------------------|------------|-------------|---|-----------|-------------|
| | Casos | % del total | % del total | % del PIB | % del total |
| Regímenes Diferenciales | 702.954 | 7,0% | \$ 506.273 | 0,8% | 8,9% |
| Regímenes Especiales ANSES | 297.044 | 3,0% | \$ 944.286 | 0,6% | 7,0% |

| | | | | | |
|------------------------------|-------------------|---------------|-------------------|-------------|---------------|
| FFAA y FFSS federales | 381.318 | 3,8% | \$ 680.448 | 0,6% | 6,5% |
| Provinciales | 840.476 | 8,4% | \$ 941.460 | 1,8% | 19,8% |
| Cajas Profesionales | 97.565 | 1,0% | \$ 941.460 | 0,2% | 2,3% |
| Pensiones No Contributivas | 1.582.381 | 15,8% | \$ 222.763 | 0,9% | 10,3% |
| Zona austral | 318.176 | 3,2% | \$ 520.464 | 0,4% | 4,2% |
| TOTAL DE EXCEPCIÓN | 4.219.914 | 42,1% | \$ 544.341 | 5,3% | 59,1% |
| RG- Sin moratoria | 1.551.330 | 15,5% | \$ 473.781 | 1,6% | 18,4% |
| RG- Moratoria | 4.240.901 | 42,4% | \$ 210.965 | 2,0% | 22,4% |
| TOTAL RÉGIMEN GENERAL | 5.792.231 | 57,9% | \$ 281.355 | 3,6% | 40,9% |
| TOTAL | 10.012.145 | 100,0% | \$ 398.162 | 8,9% | 100,0% |

Fuente: Documento de políticas públicas #251. CIPPEC. Octubre de 2025

Como se puede observar en el año 2024 el número total de beneficios previsionales en Argentina ascienden a 10.012.145, de los cuales 4.219.914 millones de beneficios corresponden a los Regímenes de Excepción, un 42,1% del total.

Los mencionados Regímenes de Excepción en su conjunto representan el 59,1% del gasto previsional total del país en 2024 y un 5,2% del Producto Interno Bruto anual.

Este monto es la medida del gasto o de los recursos que la sociedad destina a financiar estos esquemas en su conjunto. Dado que gran parte de estos regímenes no son autosuficientes o se financian con recursos del sistema tributario general, esta cifra representa el impacto fiscal significativo que altera la sostenibilidad de los recursos del sistema previsional, implicando efectos distributivos que no son deseados por la sociedad.

Por otra parte, el haber promedio de los beneficios otorgados bajo los Regímenes de Excepción es significativamente más alto que el promedio del Régimen General del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), siendo un 93% superior al promedio del Régimen General del SIPA, por lo que incorporar regímenes más generosos que el esquema general afecta directamente la equidad.

Ahora bien, la inequidad no solo se debe a la fragmentación, sino a que la existencia de los Regímenes de Excepción es resultado del éxito puntual de grupos de interés en obtener condiciones más favorables, en lugar de responder a una estrategia integral que identifique objetivamente a quienes tienen mayores vulnerabilidades o merecimientos.

Ahora bien, en el presente trabajo nos detendremos en el análisis del impacto en el sistema de los “Regímenes Diferenciales”, y los “Regímenes Especiales” de previsión social, parte de los Regímenes de Excepción.

Los beneficios de los Regímenes Diferenciales y los Regímenes Especiales administrados por Administración Nacional de la Seguridad Social, según los datos de 2024, representan en conjunto un 10% (7% y 3% respectivamente) respecto del total de los beneficios del sistema, y el 15,9% (8,9% y 7% respectivamente) del gasto previsional total del país, mientras que representan 1,4% (0,8% y 0,6% respectivamente) del Producto Interno Bruto (PIB) anual.

El haber promedio de los Regímenes Especiales asciende a \$944.286, superior en un 236% al promedio del haber del Régimen General, mientras que el haber promedio de los Regímenes Diferenciales es de \$506.273, superior en un 80% al promedio del haber del Régimen General.

2.2.1. REGIMENES DIFERENCIALES

Los regímenes previsionales con condiciones diferenciales, son aquellos que exigen requisitos menos rigurosos para aquellos trabajadores que realizan actividades con tareas riesgosas o insalubres ya que, como consecuencia de estas, sufren un envejecimiento y/o agotamiento prematuro de su capacidad laboral.

El trabajo riesgoso o insalubre es aquel que se realiza en lugares donde las condiciones, la modalidad o la naturaleza del trabajo afectan a la salud del trabajador, siendo los servicios insalubres los desempeñados en lugares cuya insalubridad es fijada por la autoridad competente.

Estos regímenes se fundan en el Artículo 16 de la Constitución Nacional, el cual establece el principio de igualdad ante la ley, es decir el “trato legal igualitario a quienes se hallan en una razonable igualdad de circunstancias”.

Es así que, si bien todo trabajador en el desempeño de sus funciones, nacidas como consecuencia de una relación laboral, compromete sus capacidades humanas con el consiguiente deterioro y envejecimiento de su persona, no obstante en el desempeño de determinadas labores específicas, el mentado deterioro se produce en un período menor de tiempo, y es en virtud de dicha circunstancia, en la que la legislación tanto laboral como previsional, procura resguardar la salud psicofísica del trabajador mediante la sanción de diferentes disposiciones en miras de minimizar o compensar los perjuicios que se pudieran ocasionar.

En el Régimen General de jubilaciones se exige como requisitos de acceso al beneficio de jubilación ordinaria la necesidad de acreditar 30 años de servicios con aportes, y 60 años de edad en el caso de mujeres y 65 años de edad para los hombres, según lo dispuesto por la Ley N.º 24.241, mientras que en los Regímenes Diferenciales se modifican los extremos legales para

acceder al beneficio, ya que se establece un régimen legal de menor edad y/o menores servicios, al estar expuestos los trabajadores a un posible envejecimiento prematuro.

Mediante los mencionados regímenes, se trata de equilibrar las desigualdades de los que se encuentran en peores circunstancias y, reconocerles ciertas ventajas que permiten establecer una paridad con el que está en un escenario más ventajoso.

Ahora bien, los Regímenes Diferenciales en Argentina se diseñaron inicialmente para proteger a aquellos trabajadores que desempeñan tareas de alto riesgo o condiciones laborales extremadamente exigentes, sin embargo algunos estudios han señalado que estos regímenes no siempre se ajustan a las condiciones actuales del trabajo y que, en algunos casos, se otorgan beneficios a sectores que ya no presentan los riesgos que originaron los regímenes, con motivo de la mejora en las condiciones laborales y de seguridad.

Un amplio marco normativo regula el derecho previsional diferencial, con la adicional problemática de la heterogeneidad y falta de criterios unificados en los distintos regímenes, ya que cada actividad logró su régimen por negociaciones sectoriales o decretos, sin un estudio uniforme de riesgos.

Asimismo, la mayoría de las normas datan de los años 60-80, no reflejando los avances tecnológicos, y las mejoras sanitarias.

En un principio existían aportes y contribuciones diferenciales, sin embargo, mediante el Decreto N° 688/76, se suprimieron los aportes y se unificaron en dos puntos las contribuciones adicionales a cargo de los empleadores.

Con motivo de posteriores normas, las contribuciones patronales adicionales también fueron suprimidas hasta el dictado del Decreto N° 633/18, por medio del cual se restablecieron según lo establecido en el Artículo 157 de la Ley N.° 24.241.

No obstante, las sobretasas de contribución que se aplican a los Regímenes Diferenciales cubren algo menos del 50% del gasto adicional que generan las jubilaciones anticipadas, provocando un impacto fiscal elevado, y en definitiva un perjuicio que repercutirá en los beneficiarios del Régimen General.

Se detallan a continuación de manera enunciativa algunas actividades calificadas como penosas, riesgosas, insalubres, determinantes de vejez o agotamiento prematuro:

1. Decreto N.º 4257/68 - Tareas consideradas peligrosas, riesgosas o de agotamiento prematuro de salud. I) Tendrán derecho a la Jubilación Ordinaria los hombres con 55 años y mujeres con 52 años y 30 años de servicios que se desempeñen como: a) Personal que se desempeñe habitualmente en trato o contacto directo con los pacientes, en leproserías, salas de servicios de enfermedades infectocontagiosas, hospitales de alienados o establecimientos o diferenciados mentales. b) Personal que se desempeña habitualmente en cámaras frías, en tareas declaradas insalubres por la autoridad nacional competente. c) Personal ferroviario que se desempeña habitualmente como maquinista o equivalente, foguista o equivalente, cambista o capataz cambista, o aspirante de conducción. d) Personal que se desempeña habitualmente como

conductor de ómnibus o vehículos de transporte colectivo de personas, pertenecientes a líneas regulares urbanas, interurbanas o de larga distancia. e) Personal que se desempeña habitualmente en tareas mineras a cielo abierto, realizando labores de obtención directa de productos mineros. f) Personal que se desempeña habitualmente en lugares o ambientes declarados insalubres por la autoridad nacional competente. II) Tendrá derecho a la jubilación ordinaria con 25 años de servicios y 50 de edad: a) El personal habitual y directamente afectados a procesos de producción en tareas de laminación, acería y fundición, realizadas en forma manual o semimanual, cuando los mismos se desarrollen en ambientes de alta temperatura y dicho personal se encuentre expuesto a la radicación del calor. b) El personal que realice habitualmente tareas en minas subterráneas. III) Tendrá derecho a jubilación ordinaria con 30 años de servicios y 50 de edad: a) El personal que habitualmente realice tareas de aeronavegación con función específica a bordo de aeronaves, como piloto, copiloto, mecánico, navegante, radio operador, navegador, instructor o inspector de vuelo, o auxiliares (comisario, auxiliar de a bordo o similar). IV) Tendrá derecho a la jubilación ordinaria con 30 años de servicios y 55 de edad el personal que se desempeñe en la Antártida e Islas del Atlántico Sud. Mediante Resolución SESS N° 321/80 se consideran comprendidas las personas que se desempeñen en lugares en que se realicen trabajos en sanatorios y hospitales especialmente destinados o con secciones destinadas a tareas de radioscopías.

2. Decreto N.º 3176/71 - Trabajadores de la Industria del Vidrio. Tendrá derecho a la jubilación ordinaria con 25 años de servicios y 50 de edad, el personal en relación de dependencia habitual y directamente afectado en la industria del vidrio a las tareas individualizadas como 'fabricación' y 'composición', que se desempeñe en lugares o ambientes declarados insalubres por la autoridad nacional competente.

3. Decreto N.º 3555/72 - Trabajadores de la Industria de la Carne. Tendrá derecho a la jubilación ordinaria con 55 años de edad y 30 años de servicios los varones, y con 50 años de edad y 27 años de servicios las mujeres, ocupados en la industria de la carne, que trabajen directa y habitualmente en: a) la matanza y faenamiento de reses; b) El procesamiento de la carne y derivados de la res. c) el control veterinario y en el tratamiento y destrucción de animales enfermos; d) sala de máquinas donde se superen los 85 decibeles cuando no hubiere protección auditiva, o los 115 decibeles cuando la hubiere; e) tareas de mantenimiento, supervisión, administrativas y limpieza, cuando se presten directa y permanentemente en los sectores donde se realizan los trabajos mencionados en los incisos anteriores.

4. Decreto N.º 4645/72 - Trabajadores de empresas telefónicas. Tendrán derecho a la jubilación ordinaria con 50 años de edad y 25 de servicios el personal femenino que, en las empresas telefónicas, realice habitual y directamente tareas de operadoras o telefonistas, operadoras de reclamaciones, operadoras especiales de guía y supervisoras. Si bien la norma se encuentra formalmente vigente, la automatización telefónica redujo drásticamente su aplicación.

5. Decreto N.º 5912/72 - Trabajadores Portuarios. Tendrán derecho a la jubilación ordinaria con 52 años de edad los estibadores portuarios y con 55 años de edad los capataces de estibadores portuarios y los guincheros portuarios que realicen su tarea en la carga y descarga directas de

embarcación a tierra y viceversa o entre embarcaciones, y cumplan los restantes requisitos previstos en el Artículo 27, inciso b) y concordantes de la Ley N° 18.037. Posteriormente por Resolución MTEySS N° 1.444/10 se extendió la aplicación de este régimen diferencial a aquellos trabajadores portuarios que desempeñan tareas idénticas por cuenta propia o asociados a cooperativas de trabajo; mediante Resolución MTEYSS N° 383/03 se declaró que la actividad del maquinista o conductor portuario de autoelevadores y grúas móviles se equipara al "guinchoero portuario"; mediante Resolución MTEySS N° 864/04 se declaró que la actividad de encargado y apuntador marítimo se equipara a la de capataz de estibadores portuarios; y por Resolución MTEySS N° 140/06 se estableció que las actividades portuarias desarrolladas por los trabajadores de la Marina Mercante, en los sectores detallados en la misma, se equiparan a las del estibador portuario.

6. Decreto N.º 8746/72 - Trabajadores de la Industria del Chacinado. Tendrá derecho a la jubilación ordinaria con 55 años de edad y 30 años de servicios los varones, y con 50 años de edad y 27 años de servicios las mujeres, ocupados en la industria del chacinado, que trabajen directa y habitualmente en: a) El procesamiento de la carne y derivados de la res. Se entiende por procesamiento, a los efectos de este inciso, el manipuleo y tratamiento directo de la carne y derivados de la res que se realiza en las actividades denominadas 'despostado', 'molienda', 'embutido', 'tripería' y 'grasería'; b) Salas de máquinas donde se superen los 85 decibeles como promedio de ambiente cuando no hubiere protección auditiva, o los 115 decibeles cuando la hubiere; c) Tareas de mantenimiento, supervisión, administrativas y limpieza, cuando se presten directa y permanentemente en los sectores donde se realizan los trabajos mencionados en los incisos anteriores. Mediante Resolución MTEySS N° 759/10 se declaró que las actividades desarrolladas por los trabajadores de las Plantas Procesadoras de Aves se equiparán a las de los trabajadores de la industria de la carne o de la industria del chacinado, a los efectos de acceder a las prestaciones previsionales con encuadre en los requisitos de los regímenes diferenciales que establecen los Decretos N° 3555/72 y N° 8746/72.

7. Decreto N.º 710/73 - Trabajadores Ferroviarios de Socompa. Tendrán derecho a jubilación ordinaria con 50 años de edad y 25 años de servicios, el personal ocupado por la Empresa Ferrocarriles Argentinos en el ramal ferroviario que funciona entre las localidades de Puerta Tastil y Socompa, en la provincia de Salta.

8. Decreto N° 1805/73 - Trabajadores de Seguridad Operativa Industrial. Tendrán derecho a la jubilación ordinaria con 55 años de edad y 30 años de servicios, el personal de seguridad operativa industrial, con función permanente en planta de elaboración o fraccionamiento de combustibles líquidos de primer grado. Mediante Resolución MTEySS N° 716/05 se estableció que queda comprendido el personal que, con función permanente en plantas de elaboración o fraccionamiento de combustibles líquidos de primer grado, realice las tareas que, con carácter enunciativo, se indican en la misma.

9. Decreto N.º 1851/73 - Trabajadores Señaleros Ferroviarios. Tendrán derecho a la jubilación ordinaria con 55 años de edad y 30 años de servicios, el personal de señaleros ferroviarios que

reviste en las categorías 1º, especial 'B'; especial 'A'; intermedia y única del escalafón de la especialidad o equivalentes, que cumplan habitual y directamente tareas como tales.

10. Decreto N° 1967/73 – Trabajadores de la policía naval. Tendrán derecho a la jubilación ordinaria con 55 años de edad y 30 años de servicios el personal de la policía de establecimientos navales a que se refiere el Decreto-Ley 5177/58, sus modificatorias y reglamentarias.

11. Decreto N° 2371/73 - Trabajadores Telegrafistas. Tendrán derecho a la jubilación ordinaria con 55 años de edad y 30 años de servicios los varones y con 50 años de edad y 25 de servicios las mujeres, que se desempeñen habitual y directamente como operadores de telegrafía y radiotelegrafía, afectados al sistema telegráfico 'Morse' u otros similares y de teletipo. Se entiende como habitual, a los efectos de este decreto, el desempeño del operador u operadora que curse como mínimo 1500 palabras por jornada de trabajo. Si bien la norma sigue vigente formalmente, prácticamente no existen nuevos trabajadores alcanzados, es un régimen residual.

12. Decreto N° 182/74 - Trabajadores de la forja y fragua. Tendrá derecho a la jubilación ordinaria con 50 años de edad y 25 años de servicios, el personal habitual y directamente afectado a tareas de forja y fragua.

13. Decreto N.º 937/74 - Trabajadores de servicios eléctricos. Tendrán derecho a jubilación ordinaria con cincuenta y cinco (55) años de edad y treinta (30) de servicios, el personal ocupado en empresas prestatarias de servicios eléctricos, que trabaje directa y habitualmente en las tareas detalladas en la misma. Mediante Decreto 1825/87 el personal que se desempeñe en las usinas generadoras de electricidad de las destilerías y plantas de almacenaje de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Sociedad del Estado (YPF SE), tendrán el mismo derecho, siempre que trabajen directa y habitualmente en tareas o lugares contemplados por la citada norma.

14. Ley N° 20740 - Trabajadores Transportistas de Carga. Tendrá derecho a la jubilación ordinaria con 55 años de edad y 25 de servicio el personal en relación de dependencia que se desempeñe habitualmente en tareas de conducción de vehículos automotores de transporte de cargas en general, urbano, interurbano o de larga distancia. Tendrán derecho a la jubilación ordinaria con 60 años de edad y 30 años de actividad los trabajadores que habitualmente desempeñen en forma autónoma las tareas mencionadas.

15. Decreto N° 2135/74 - Trabajadores de Amarras. Tendrá derecho a la jubilación ordinaria con 52 años de edad y 25 años de servicios, el personal de amarradores que cumpla en relación de dependencia y en forma habitual y directa tareas como tales, en barcasas destinadas a la carga y descarga en el llamado 'sistema de empuje'.

16. Decreto N° 2136/74 - Trabajadores del Gas y el Petróleo. Tendrá derecho a la jubilación ordinaria con 50 años de edad y 25 años de servicios, el personal que se desempeñe habitual y directamente. a) en la exploración petrolífera o gasífera llevada a cabo en campaña; b) en tareas desempeñadas en boca de pozo y afectadas a la perforación, terminación, mantenimiento y reparación de pozos petrolíferos o gasíferos. La Resolución MTEySS N° 897/15 establece actividades comprendidas.

17. Decreto N° 2137/74 -Trabajadores Ferroviarios. Tendrá derecho a la jubilación ordinaria con 55 años de edad y 30 años de servicios, el personal de la empresa Ferrocarriles Argentinos que

se desempeñe en forma habitual y permanente en las siguientes especialidades: a) operador de las oficinas Movimiento y Control de Trenes; b) capataz y peón de cuadrilla de vía; c) peón operador; d) peón cambista y peón cambista ambulante; e) caldero; f) revisador y limpiador de cloacas y sumideros; g) revisador de vehículos; h) peón calificado afectado habitualmente a la carga y descarga de hacienda, lavado y desinfección de jaulas para hacienda y trasbordo de cargas en general; i) peón de las plantas de impregnación de durmientes; j) guardacambios.

18. Decreto N.º 992/75 - Trabajadores de Ferrobarcos. Tendrá derecho a la jubilación ordinaria con 52 años de edad y 25 de servicios el personal de capitanes, baqueanos, jefes de máquinas, maquinistas, contramaestres, mayordomos, mozos, timoneles, marineros, cocineros, ayudantes de cocinero, engrasadores, foguistas y cabos que se desempeñen bajo relación de dependencia y en forma habitual y permanente en los ferrobarcos de la Empresa Ferrocarriles Argentinos.

19. Decreto N.º 1851/75 - Trabajadores Textiles. Tendrá derecho a la jubilación ordinaria con 50 años de edad y 30 años de servicios, el personal afectado en forma habitual y permanente en la realización de las operaciones denominadas "hilado" y "dofeo" del rayón, cuando las mismas se lleven a cabo mediante la utilización de máquinas de hilar de batea abierta sin extracción forzada de las sustancias contaminantes derivadas de dichos procesos operativos.

20. Decreto N.º 1852/75 - Trabajadores de la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables. Tendrá derecho a la jubilación ordinaria con cincuenta y dos (52) años de edad y veinticinco (25) de servicios, el personal embarcado que desempeñe tareas de dragado y balizamiento en forma habitual y directa, en la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables dependiente de la Secretaría de Estado de Marina Mercante.

21. Decreto N.º 538/75 - Maestros de Frontera y Enseñanza Diferencial. Tendrá derecho a la jubilación ordinaria sin límite de edad el personal que en los establecimientos públicos o privados comprendidos en la Ley 14.473 y su reglamentación, acredite 25 años de servicios como docente al frente directo de alumnos en: a) Escuelas de zonas y áreas de fronteras (Decreto-Ley 19.524/72) en el nivel primario o preprimario; b) Establecimientos de enseñanza diferenciada. Queda excluido de lo dispuesto precedentemente el personal que imparta la instrucción en forma individual.

22. Decreto N.º 2191/89 - Trabajadores de la Administración General de Puertos. Tendrá derecho a la jubilación ordinaria con 55 años de edad y 25 de servicios el personal embarcado que desempeñe tareas de carga y descarga, limpieza del espejo de agua, alije de sentinas y recolección de residuos, en forma habitual y directa en la Administración General de Puertos.

23. Decreto N.º 2465/86 - Trabajadores de la Recolección de Residuos. Tendrá derecho a la jubilación ordinaria con cincuenta y cinco (55) años de edad y veinticinco (25) de servicios, el personal afectado en forma habitual y directa a la recolección de residuos domiciliarios.

24. Decreto N.º 14/87 - Trabajadores del CENARESO. Tendrá derecho a la jubilación ordinaria con 55 años de edad los varones y 52 las mujeres, en ambos casos con 30 años de servicios, el personal que se desempeñe en el Centro Nacional de Reeducción Social incluido en el respectivo agrupamiento funcional.

25. Ley N.º 20475 - Régimen Especial para personas con discapacidad. Contempla personas cuya invalidez física o intelectual, certificada por autoridad sanitaria oficial, produzca en la capacidad laborativa una disminución mayor del 33%. Los minusválidos, afiliados al régimen nacional de previsión, tendrán derecho a la jubilación ordinaria con 20 años de servicios y 45 años de edad cuando se hayan desempeñado en relación de dependencia, o 50 años, como trabajador autónomo, siempre que acrediten, fehacientemente, que durante los 10 años inmediatamente anteriores al cese o a la solicitud de beneficio, prestaron servicios en el estado de disminución física o psíquica.

26. Ley N.º 20.888 - Trabajadores con Ceguera Congénita o Adquirida. Quien esté afectado de ceguera congénita tendrá derecho a gozar de jubilación ordinaria a los 45 años de edad y/o 20 años de servicio. Quien haya adquirido ceguera 5 años antes de llegar a cualquiera de los topes establecidos se considerará comprendido en sus beneficios. Quien haya adquirido ceguera una vez cumplidos los topes, gozará de los beneficios del mismo, si la ceguera se prolonga por espacio de 2 años continuos.

27. Decreto N.º 6730/68 - Trabajadores Embarcados. El personal embarcado comprendido en el régimen del Decreto-Ley N.º 6.395/46, que se desempeñe en relación de dependencia, tendrá derecho a la jubilación ordinaria con 52 años de edad y 25 de servicios.

28. Ley N.º 26494 - Régimen Diferencial para Trabajadores de la Construcción. Aquellos trabajadores de la industria de la construcción encuadrados en el marco de lo dispuesto en el inciso c) del artículo 1º de la Ley N.º 22.250, gozarán de un régimen previsional diferencial, pudiendo acceder a la jubilación cuando alcancen la edad de 55 años, sin distinción de sexo, en tanto acrediten 300 meses de servicios con aportes computables a uno o más regímenes del sistema de reciprocidad previsional, de los cuales, al menos el 80% de los últimos 180 meses deben haber sido prestados en la precitada industria. Para esta actividad la alícuota adicional es del 5%.

29. Ley N.º 26727 Título XII - Trabajadores Agrarios. Tendrán derecho a la jubilación ordinaria con 57 años de edad, sin distinción de sexo, en tanto acrediten 25 años de servicios, con aportes, los trabajadores en relación de dependencia que realicen actos, ejecuten obras o presten servicios en el ámbito rural, para la realización de tareas propias de la actividad agraria en cualquiera de sus especializaciones, tales como la agrícola, pecuaria, forestal, avícola, apícola, hortícola u otras semejantes.

30. Ordenanza N.º 29604 - Personal de ballet estable y contratado del Teatro Colón. Tendrán derecho a la jubilación ordinaria con 40 años de edad y 20 años de servicio el personal de Ballet estable y contratado en el Teatro Colón.

31. Ordenanza 29605 - Cantantes líricos del Teatro Colón del elenco estable o contratado. Tendrán derecho a la jubilación ordinaria con 65 años de edad y 25 años de servicios los hombres; y 60 años de edad las mujeres y 20 años de servicio las mujeres, que integren el elenco estable de cantantes líricos del Teatro Colón.

32. Ley 27643 - Obreros y empleados de viñas y contratistas de viñas. Estableció un régimen previsional especial para los trabajadores y trabajadoras de establecimientos viñateros y para los y las contratistas de viñas comprendidos en la Ley N.º 23.154, incluso a aquellas que dentro del

mismo también posean olivares y frutales, siempre y cuando la actividad vitícola sea la principal. Las personas indicadas tendrán derecho a acceder a la jubilación ordinaria con un mínimo de 57 años de edad, sin distinción de sexo, siempre que acrediten 25 años de servicios, con aportes.

2.2.2. REGIMENES ESPECIALES

En el caso de estos regímenes su tratamiento especial nace de la naturaleza de las actividades desarrolladas o de la investidura de quien presta los servicios, en su mayoría, dirigidos al sector público.

Se diferencian del Régimen General al exigir menores requisitos en edad, y años de servicios a fin de gozar de los beneficios previsionales.

Asimismo, las normas que rigen cada régimen especial contemplan la posibilidad de obtener un haber jubilatorio que representa un importante porcentaje de la remuneración del último cargo (no un promedio de remuneraciones como en el Régimen General) y la movilidad posterior del haber, regulada por la propia remuneración del cargo y no por los aumentos generales que se otorgan a los haberes jubilatorios no especiales.

Su existencia se justifica en algunos casos en la necesidad de atraer talento especializado, de continuidad institucional, o en el reconocimiento a funciones esenciales del Estado.

Los beneficios se otorgan en algunos casos en forma inmediata posterior al cese del cargo, sin importar edad, ni aportes realizados u otros requisitos, mientras que en otros casos el beneficio consiste en acreditar derechos que se harán efectivos a determinada edad o en combinación con otros requisitos.

En cualquier caso, funcionan en forma similar a los de un esquema previsional, es decir se otorga un haber mensual regular vitalicio y como tales sustituyen a los haberes de los regímenes generales.

Resulta muy gravoso para el sistema previsional argentino ya que en varios casos existe una falta de justificación técnica, ni un fundamento ocupacional, ni científico.

El otorgamiento de renta vitalicia en algunos casos, por el solo hecho de prestar servicios sin mínimo de tiempo exigido, hace muy dispar la situación con el resto de la población que debe cumplir con requisitos de años de prestación de servicios, de edad y el monto que depende de sus últimas remuneraciones, sumado a que el haber de las jubilaciones y pensiones generalmente es móvil, siendo reajustado en la medida que se modifiquen los sueldos del personal en actividad.

En estos regímenes también se establecieron aportes adicionales, un 2% para docentes no universitarios, docentes universitarios, investigadores científicos y tecnológicos, y trabajadores de Luz y Fuerza, y un 7% para el personal del Poder Judicial y del Servicio Exterior.

Sin embargo, para estos Regímenes Especiales, no se especifica en las fuentes la proporción exacta de la cobertura de costos que logran estas alícuotas adicionales en comparación con los beneficios otorgados.

Entre los regímenes vinculados a los funcionarios del Estado nos encontramos con los

llamados “regímenes de privilegio”⁵, que afectan los principios constitucionales que rigen el derecho previsional.

Estos regímenes generan una recarga fiscal importante para el sistema, y un desfasaje de financiamiento que afecta el Régimen General jubilatorio de los ciudadanos en general, lo que ha llevado a la crítica sobre su equidad.

A continuación, se detallan los Regímenes Especiales administrados por ANSES según información a marzo 2025:

| Población cubierta | Beneficios actuales | | Haber Promedio | Gasto | |
|--|---------------------|----------------------|-----------------|---------------------------|----------------------|
| | Número | Porcentaje del total | \$ de 6/2025 | Millones de pesos mensual | Porcentaje del total |
| Docentes no universitarios | 194.003 | 62,6 % | \$ 1.783.096,00 | \$ 345.925,97 | 60,3% |
| Policía y Servicios Penitenciarios de sistemas provinciales transferidos | 51.800 | 16,7 % | \$ 1.304.717,00 | \$ 67.688,72 | 11,8% |
| Trabajadores de Luz y Fuerza | 31.919 | 10,3 % | \$ 1.631.016,00 | \$ 52.060,40 | 9,1% |
| Investigadores Científicos y Tecnológicos | 10.713 | 3,5% | \$ 2.521.250,00 | \$ 27.010,15 | 4,7% |
| Docentes Universitarios Nacionales | 12.682 | 4,1% | \$ 2.122.961,00 | \$ 26.923,39 | 4,7% |
| Servicio Exterior | 678 | 0,2% | \$ 8.777.624,00 | \$ 5.951,23 | 1,0% |
| Poder Judicial | 7.945 | 2,6% | \$ 6.013.867,00 | \$ 47.780,17 | 8,3% |

⁵ “La garantía del Artículo 16 de la Constitución Nacional no impide que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considere diferentes, con tal que la discriminación no sea arbitraria ni importe ilegítima persecución o indebido privilegio de personas o grupos de personas, aunque su fundamento sea opinable”
 HUSSAR, OTTO c/ANSES – CFSS-SALA II-27/)/95 – MURUJOSA, JOSE ALBERTO c/ANSES – CFSS – SALA II- 9/10/95.

| | | | | | |
|-------|-------------|------|-----------------|------------|------|
| TOTAL | 309.82 0 | 100% | \$ 1.850.559,00 | \$ 573.340 | 100% |
|-------|-------------|------|-----------------|------------|------|

Fuente: Documento de políticas públicas #251. CIPPEC. Octubre de 2025

Los Regímenes Especiales, como los del Poder Judicial 225% y el Servicio Exterior 374%, son considerablemente más generosos, ya que el haber promedio representa el 225% y 374% respectivamente respecto del haber promedio del total de los Regímenes de Excepción. Estos sistemas son difíciles de justificar bajo una política pública que busque la equidad y la eficiencia, ya que el mérito no debería ser reconocido con promesas de pagos monetarios futuros.

A continuación se detalla la normativa que da origen a casa uno de los mencionados Regímenes Especiales:

1. Ley Nº 24.016 - Docentes no universitarios de establecimientos públicos y privados. Alcanza al personal docente al que se refiere la Ley 14.473, Estatuto del Docente y su reglamentación, de nivel inicial, primario, medio, técnico y superior no universitario, de establecimientos públicos o privados. Tendrá derecho a que el haber de la jubilación ordinaria el personal que reune los requisitos: a) Tuviera cumplida la edad de 60 años los varones y 57 años las mujeres; b) Acreditare: 25 años de servicios de los cuales 10 como mínimo, continuos o discontinuos, deben ser al frente de alumnos. Si dicho personal hubiera estado al frente de alumnos por un período inferior a 10 años, tendrá derecho a la jubilación ordinaria si cuenta con 30 años de servicios. Los servicios en escuelas de ubicación muy desfavorable o de educación especial se computarán a razón de 4 años por cada 3 de servicios efectivos. El haber mensual de las jubilaciones ordinarias y por invalidez del personal docente será equivalente al por 82 % móvil de la remuneración mensual del cargo u horas que tuviera asignado al momento del cese o bien a la remuneración actualizada del cargo de la mayor jerarquía que hubiera desempeñado por su carrera docente por un lapso no inferior a 24 meses, ya sea como titular, interino o suplente. Si este período fuera menor, se promediarán las remuneraciones actualizadas percibidas durante los 3 años calendario más favorables continuos o discontinuos.

2. Ley Nº 26.508 - Docentes de universidades públicas nacionales. Tendrán derecho a la jubilación ordinaria los docentes universitarios que reúnan los siguientes requisitos: 1) Tener 25 años de servicios universitarios docentes de los cuales 10 como mínimo continuos o discontinuos deben ser al frente de alumnos. 2) Haber cumplido los 60 años de edad en el caso de las mujeres 65 años de edad los varones. En ambos casos, ante la intimación del empleador, cualquiera fuere, los docentes universitarios podrán optar por permanecer en la actividad laboral durante 5 años más después de 65 años. 3) Registrar el último cese de su actividad laboral en la docencia universitaria. El haber mensual de las jubilaciones ordinarias del personal docente no podrá ser inferior al 82% del cargo o sumatoria de cargos, y deducciones de acuerdo a lo establecido por el decreto 1470/98,

desempeñados al cese durante un período mínimo de 60 meses continuos o discontinuos de su carrera docente universitaria.

3. Ley N° 22.929 - Investigadores científicos y técnicos. Están incluidos: a) El personal que realice directamente actividades técnico-científicas de investigación o desarrollo y de dirección de estas actividades en alguno de los organismos nacionales indicados en el inciso a) del artículo 14 de la ley 25.467, y en la Fundación Miguel Lillo, cumpliendo dicho personal las actividades aludidas con dedicación exclusiva completa de acuerdo con lo que establezcan los estatutos o regímenes de los organismos especificados precedentemente. b) El personal docente que se desempeñe en las Universidades Nacionales con dedicación exclusiva; plena o de tiempo completo, de acuerdo con lo que establece la Ley N° 22.207 y que realice directamente actividades técnico-científicas de investigación o desarrollo y de dirección de estas actividades, con las características y modalidades que establezca el Poder Ejecutivo Nacional, dentro de los 180 días de la puesta en vigencia de la presente. Deberán computarse como mínimo 15 años continuos o 20 años discontinuos en el cumplimiento de las actividades especificadas. Tendrá derecho a la jubilación ordinaria a partir de 65 años de edad los varones y 60 años las mujeres, acreditando como mínimo 30 años de servicios computables en cualquier régimen comprendido en el sistema de reciprocidad jubilatorio. El haber de la jubilación ordinaria será equivalente al 85 % de la remuneración total, a condición de que ese cargo se hubiera desempeñado durante un período mínimo de veinticuatro (24) meses consecutivos.

4. Ley N° 24.018 – Título I – Capítulo I - Presidente, Vicepresidente de la Nación y los Jueces de la Corte Suprema de la Nación. A partir del cese en sus funciones quedan comprendidos en el régimen de asignaciones mensuales vitalicias de la ley. Los Jueces de la Corte Suprema de Justicia, adquieren el derecho a gozar de la asignación mensual cuando cumplen como mínimo 4 años en el ejercicio de sus funciones. Al cumplir 60 años de edad, o acreditar 30 años de antigüedad de servicio o 20 años de aportes en regímenes de reciprocidad, comenzarán a percibir una asignación mensual, móvil, vitalicia e inembargable conforme con el derecho adquirido a la fecha en que se reunieron dichos requisitos, cuyo monto será la suma que por todo concepto corresponda a la remuneración de dichos cargos. Para el Presidente de la Nación tal asignación será la suma que por todo concepto corresponda a la remuneración de los Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y para el Vicepresidente las tres cuartas partes de dicha suma. La percepción de la asignación, es incompatible con el goce de toda otra jubilación, pensión, retiro o prestación graciable nacional, provincial o municipal, sin perjuicio del derecho de los interesados a optar por aquella por estos últimos beneficios. Para tener derecho al goce de esa asignación es condición que los beneficiarios estén domiciliados en el país.

5. Ley N° 24.018 – Título I – Capítulo II – Magistrados, y funcionarios judiciales. El régimen previsto en este capítulo comprende exclusivamente a los magistrados y funcionarios del Poder Judicial de la Nación y del Ministerio Público de la Nación que desempeñen los cargos comprendidos en el Anexo I, “Magistrados y funcionarios incluidos en el régimen previsional especial de la ley 24.018”, que hubieran cumplido sesenta (60) años de edad en el caso de las mujeres y sesenta y cinco (65) años de edad en el caso de los hombres y acreditarasen treinta (30)

años de servicios con aportes computables en uno o más regímenes incluidos en el sistema de reciprocidad jubilatorio tendrán derecho a que el haber de la jubilación ordinaria se determine en la forma establecida en el artículo 10 de la presente si reunieran, además, la totalidad de los siguientes requisitos: a) Haberse desempeñado como mínimo diez (10) años de servicios continuos o quince (15) discontinuos en alguno de los cargos indicados en el artículo 8°, siempre que se encontraren en su ejercicio al momento de cumplir los demás requisitos necesarios para obtener la jubilación ordinaria, b) Cesar definitivamente en el ejercicio de los cargos indicados en el artículo 8°. El haber inicial de la jubilación ordinaria será equivalente al ochenta y dos por ciento (82%) del promedio de las últimas ciento veinte (120) remuneraciones actualizadas, sujetas a aportes y contribuciones, por el desempeño de los cargos a que refiere el artículo 8°, percibidas durante el período inmediato anterior al cese definitivo en el servicio. En ningún caso dicho haber podrá ser superior a la remuneración total, sujeta a aportes y contribuciones, previa deducción del aporte personal jubilatorio del cargo correspondiente al cese definitivo en el servicio. Quedan comprendidos los vocales del Tribunal Fiscal de la Nación, equiparándose su haber al de los Jueces de la Cámara de Apelaciones en lo Federal.

6. Ley N° 24.018 – Título II – Capítulo I - Legisladores Nacionales, Ministros, Secretarios y Subsecretarios del Poder Ejecutivo Nacional, los Secretarios y Prosecretarios nombrados a pluralidad de votos por las Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación; el Intendente, los Concejales, los Secretarios y Subsecretarios del Concejo Deliberante y los Secretarios y Subsecretarios del Departamento Ejecutivo, todos ellos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Tendrán derecho a jubilación ordinaria cuando se acrediten las siguientes condiciones mínimas: a) 60 años de edad; b) 30 años de servicios dentro del sistema nacional de reciprocidad; c) 20 años de aportes. d) 4 años de mandato en el caso de legisladores nacionales y concejales del Concejo Deliberante de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Para los demás funcionarios se requieren dos años en el ejercicio de sus funciones; e) Para aquellos legisladores que no alcancen el tiempo requerido en el inciso anterior, podrán completar ese término con cargos electivos desempeñados en distintas jurisdicciones. El haber de la jubilación ordinaria o por invalidez, será igual al 82% móvil de lo que por todo concepto perciban los que están en actividad, desempeñando el mismo cargo o función. Quedan comprendidos el Procurador General del Tesoro y los vocales del Tribunal de Cuentas de la Nación.

El haber de las jubilaciones, pensiones, asignación vitalicia y haberes de retiro establecidos por la Ley N° 24.018 es móvil, y la movilidad se efectúa cada vez que varía la remuneración que se tuvo en cuenta para determinar el haber de la prestación y el aporte de las personas comprendidas en los puntos 5 y 6 es del 12% de lo que perciban por todo concepto en el desempeño de sus funciones.

7. Ley N° Ley N° 22.731 Servicio Exterior de la Nación. Los funcionarios retirados percibirán del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto un haber de retiro mensual equivalente al 2,5 % de la retribución correspondiente al funcionario de igual jerarquía en actividad, por cada año de servicios computables para el retiro. Tal derecho se extenderá hasta que el funcionario esté en

condiciones de obtener el porcentaje máximo del haber de jubilación ordinaria, pero no más allá de los 70 años de edad.

8. Ley 19.101 - Fuerzas Armadas y de Seguridad. El personal superior y subalterno del cuadro permanente de las Fuerzas Armadas tiene derecho a un haber de retiro a partir de los 25 años de servicios simples militares, según la tabla de porcentajes establecida en la citada Ley 19.101. El personal militar en situación de retiro y sus pensionistas continúan aportando el 11% de su haber hasta la extinción del beneficio, según lo establecido en la Ley 22.919, que rige el Instituto, a los efectos de formar el capital que da origen a los fondos que se utilizan para contribuir con el Estado a la financiación de los haberes de retiro, indemnizatorios y de pensión.

9. Resolución N.º 268/09 MTEySS - Convenio SSS-Sindicato de 1990 - Trabajadores de Luz y Fuerza. Se requiere la edad de 65 años y acreditar 30 años de servicios con aportes computables en uno o más regímenes comprendidos en el sistema de reciprocidad. Para el cálculo del haber, a la suma del haber mensual de la prestación deberá adicionarse en concepto de suplemento la diferencia entre el 70% del promedio mensual del total de las remuneraciones devengadas durante los últimos 12 meses inmediatamente anteriores al de la fecha de cese y el haber otorgado por la ley mencionada, siempre que el importe que resulte de dicho porcentaje fuese mayor al haber respectivo.

3. CONCLUSIÓN

En primer lugar, como citáramos anteriormente existen varios motivos (ninguno menos importante), por los cuales el sistema previsional resulta deficitario en la actualidad, los cuales requieren ser revisados y abordados adecuadamente, a fin de evitar que dicha situación se vea agravada con el paso del tiempo, si no se toman medidas urgentes.

En primer lugar, respecto del nivel de desempleo que mantiene el país, requiere soluciones que incluyan políticas gubernamentales como la inversión pública y los incentivos a las PyMEs, debiendo el gobierno fomentar la innovación que complemente el trabajo humano en lugar de sustituirlo.

Por su parte, el trabajo clandestino, que como su definición lo indica, es el trabajo desarrollado al margen de cualquier control por parte de la autoridad laboral, requiere que el estado ponga en funcionamiento todas sus facultades de control y sanción, incluyendo una importante condena penal agravada en el caso de trabajo esclavo.

Respecto del gran déficit ocasionado en el sistema por el otorgamiento de moratorias previsionales masivas que permiten jubilarse a quienes no reúnen la cantidad necesaria de años de aportes, generando costos fiscales muy por encima del Régimen General, no se niega la necesidad de quienes por algún motivo necesiten el sostenimiento con su haber jubilatorio, sin embargo se debe prever algún mecanismo que no implique una repercusión tan importante en la sustentabilidad del sistema previsional general.

Por su parte, el envejecimiento de la población es una causa con repercusión mundial provocada por las influencias sociales, la incertidumbre económica y el mayor acceso a la educación que han retrasado el matrimonio y los hijos, por lo que requiere políticas profundas que incluyan la concientización y educación en el gran valor de una nación que es su herencia generacional.

Ahora bien, el sistema previsional argentino es uno de los más amplios de la región, pero también uno de los más fragmentados e inequitativos.

La coexistencia de múltiples Regímenes de Excepción al Régimen General contribuye de manera significativa a la presión fiscal que enfrenta la seguridad social. Si bien muchos de estos regímenes tienen fundamentos válidos, como la penosidad laboral, la protección de actividades esenciales o el incentivo al desarrollo científico, otros han quedado obsoletos o resultan inequitativos respecto del conjunto de la población trabajadora.

El desafío actual consiste en preservar los Regímenes de Excepción que realmente cumplen una función social, adecuándolos a evidencia técnica moderna, y eliminar aquellos que generan privilegios injustificados y desfinancian el sistema.

Resulta en consecuencia necesario una revisión integral de los "Regímenes Diferenciales" que insumen importantes recursos del sistema y que actualmente carece de justificación su vigencia, al quedar los mismos desactualizados, o injustificados en la realidad actual y sin controles específicos y unificación de criterios.

Al respecto resulta imperioso trabajar en una actualización de las actividades insalubres según criterios objetivos, con un análisis riguroso del riesgo comprometido en cada una de ellas a la fecha.

En aquellos casos en los que se justifique mantener el sistema diferencial se propone que los trabajadores soporten una alícuota adicional en sus aportes a los fines de que los mismos financien los costos de los beneficios anticipados.

Mientras que respecto de los "Regímenes Especiales", en búsqueda de equidad social respecto de la existencia de privilegios en desmedro de los beneficiarios del Régimen General, correspondería impulsar la eliminación progresiva de regímenes de mérito injustificados y derogar jubilaciones políticas privilegiadas.

Tanto los Regímenes Diferenciales como Especiales, requieren un estudio que permita actualizar la edad jubilatoria teniendo en cuenta el impacto de los avances tecnológicos y condiciones actuales de las actividades, con un acercamiento al régimen general.

Ahora bien, plantear reformas a los Regímenes de Excepción en Argentina conlleva una serie de riesgos y dificultades, principalmente en los desafíos políticos y la protección de derechos adquiridos.

Los principales riesgos de plantear reformas en nuestro país a estos regímenes son los riesgos políticos, ante una vocación continua por ampliar los Regímenes de Excepción, con numerosos proyectos de ley que buscan otorgar derechos previsionales por sobre el Régimen General a diversos grupos, y de resistencia social, especialmente para sectores que se consideran muy meritorios,

Asimismo, existen desafíos por los derechos adquiridos originada en una historia de alta inestabilidad normativa del sistema previsional argentino, por lo que las reformas deben proteger los derechos adquiridos de los actuales beneficiarios y participantes, lo que resulta en transiciones prolongadas donde los impactos fiscales y la reducción de inequidades solo se producen a mediano y largo plazo.

Por lo que ante las resistencias y riesgos planteados resulta necesario avanzar con una combinación de las propuestas planteadas, de manera que de a poco se avance en el acercamiento de las condiciones jubilatorias con el régimen general.

Por su parte si se opta por mejorar la equidad interna de un régimen especial mediante la aplicación de sobretasas de aportes personales adicionales, esto puede, paradójicamente, legitimar la existencia de ese régimen y generar más derechos adquiridos, limitando la posibilidad de futuras reformas más profundas, por lo que su aplicación requiere el estudio profundo de su impacto en el sistema.

Un sistema previsional sostenible y equitativo no solo garantiza justicia social intergeneracional, sino también estabilidad macroeconómica y confianza pública, de manera que en general los ciudadanos participen del Régimen General en igualdad de condiciones y solo en la transparencia adecuada y en casos justificados, existan Regímenes de Excepción.

4 BIBLIOGRAFIA

-Causet, A. (2002). Trabajo y seguridad social. Editorial Errepar.

-Fernández Madrid, J. y Caubet A. (1999). Jubilaciones y pensiones. Editorial Errepar.

-Rubio, V. y Piatti, G. (1999) Recursos de la Seguridad Social. Editorial Errepar.

-Ramon M. (2001). Los recursos de la seguridad social. Editorial Errepar.

-D'Elia, V., Rottenschweiler, S., Calabria, A., Calero, A. y Gaiada, J. (2010). Fuentes de financiamiento de los sistemas de seguridad social en países de América del Sur. Observatorio de la seguridad social. ANSES.

-Rofman, R. (2021). Los regímenes previsionales de excepción en Argentina. Documento de Políticas Públicas. CIPPEC.

-Gallego, M. Regímenes Diferenciales: Dificultades probatorias en el ámbito del derecho administrativo y sus consecuencias prácticas en el proceso judicial. Revista Jurídica AMFGN.

-González Saborido, J. (2019). Los principios jurídicos del Sistema Previsional argentino. PERFIL. <https://www.perfil.com/autores/jbgonzalezsaborido>.

-Picone J. (2013). Los regímenes diferenciales a casi 20 años de la ley 24.241. Cuestiones sin resolver.

- Programa de políticas públicas Área Calidad Institucional, Transparencia y Modernización del Estado. Política pública N°369. Julio 2022 Regímenes previsionales especiales y diferencial. Fundación Nuevas Generaciones Políticas.

- Los regímenes previsionales de excepción en Argentina. Documento de políticas públicas #230. Rafael Rofman. Mayo de 2021. CIPPEC.

- El costo de la excepción: una revisión de los regímenes previsionales en Argentina. Documento de políticas públicas #251. Rafael Rofman. Octubre de 2025 CIPPEC.

Sistema previsional argentino: Desafíos

Claudia M. Bustamante

INDICE

| | |
|--|-----------|
| Introducción..... | 3 |
| ¿Que desafíos enfrenta hoy el Sistema Previsional Argentino?..... | 4 |
| • Baja Natalidad..... | 4 |
| • Envejecimiento | 6 |
| • Informalidad Laboral..... | 7 |
| • Equidad..... | 8 |
| • Diferencia de Género..... | 10 |
| • Moratorias..... | 11 |
| Regímenes Provinciales..... | 13 |
| • Provincias que conservan sus sistemas previsionales..... | 15 |
| Cajas Profesionales..... | 16 |
| Sistemas Previsionales Resto del Mundo..... | 17 |
| Propuestas..... | 18 |
| Conclusión..... | 21 |
| Referencias..... | 22 |

INTRODUCCIÓN

El sistema provisional es un mecanismo de seguridad social que tiene como finalidad proveer ingresos a las personas que terminan su etapa laboral, ya sea por su edad o por una pérdida de la capacidad para desempeñar las funciones laborales habituales, y proteger al grupo familiar del afiliado, otorgando pensiones de sobrevivencia a sus beneficiarios legales.

El sistema previsional argentino tiene una historia centenaria, donde a través de distintos mecanismos el Estado asume la responsabilidad de asegurar un nivel de vida digno para los trabajadores después de finalizar su etapa laboral, siendo un pilar fundamental de la política pública del país.

Este sistema se basa en la solidaridad y la redistribución, asegurando que quienes han contribuido al sistema a lo largo de su vida tengan acceso a una jubilación o pensión.

Argentina es uno de los países con mayor cobertura en la región y el mundo, dado que alrededor del noventa y cinco por ciento de las personas mayores recibe un ingreso previsional, no obstante, su sistema presenta desafíos considerables en términos de adecuación y sustentabilidad.

El objetivo del presente trabajo es recabar información sobre los principales desafíos de nuestro sistema previsional, gestados a través de los años, encontrándonos en el presente con una pronunciada insostenibilidad financiera, falta de equidad entre los distintos beneficios, acentuada por la alta tasa de informalidad laboral y el uso extensivo de moratorias para el acceso a las jubilaciones.

Otros desafíos incluyen el envejecimiento demográfico, la fragmentación del sistema, las desigualdades de género en el mercado laboral y la necesidad de una reforma estructural que fomente la formalidad y garantice un sistema justo y sustentable.

¿QUE DESAFÍOS ENFRENTA HOY EL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO?

Si analizamos los desafíos más urgentes del sistema previsional argentino, vemos que incluyen conceptos que van involucrándose entre si y que lo tornan mas complejo aun, como la sostenibilidad financiera, la equidad entre diferentes grupos de jubilados, la necesidad de abordar la informalidad laboral, el envejecimiento de la población y la adecuación de las prestaciones a la realidad económica actual.

Nuestro sistema previsional atraviesa desafíos estructurales que trascienden lo social y se convierten en una de las principales preocupaciones desde el punto de vista de la sostenibilidad fiscal, tema complejo y de gran preocupación, el cual enfrenta un déficit crónico debido a diversos factores que se traducen en la dificultad de financiar las jubilaciones y pensiones con los ingresos propios del sistema.

- **BAJA NATALIDAD**

En Argentina, esta variable es un factor importante que contribuye a la crisis del sistema, ya que reduce la base de aportantes y aumenta la carga financiera sobre el sistema al mismo tiempo que la población envejece.

Esta combinación crea un desequilibrio financiero haciendo que sea más difícil cubrir los gastos previsionales.

Un estudio reciente del Observatorio del Desarrollo Humano y la Vulnerabilidad de la Universidad Austral (2025) reveló un dato alarmante: desde 2014, la tasa de natalidad en Argentina cayó un 40%.

Se trata de una de las disminuciones más abruptas en toda América Latina, dando lugar a transformaciones profundas en el perfil demográfico del país, afectando la estructura y dinámica familiar, como así también la proyección futura de la sociedad argentina.

Según diversas opiniones hoy existe un cambio objetivo y un cambio subjetivo respecto al rol de los hijos, donde la preocupación ya no pasa solo por el costo económico, sino por el valor del tiempo, la calidad de vida y el desarrollo personal.

Un factor central en la caída de la natalidad, es la mayor autonomía profesional y económica de las mujeres cuya relación con el mundo del trabajo, el desarrollo de sus identidades laborales y la aspiración de igualdad en el plano financiero han modificado radicalmente la ecuación.

Asimismo la maternidad se vive como un momento bisagra, y muchas mujeres deciden postergar o directamente resignar ese rol frente a los costos profesionales y personales que supone.

Además de la caída en la natalidad, el mencionado estudio mostró otros datos relevantes: crecen las familias monoparentales y en el 57 % de las viviendas no hay menores de 18 años.

El análisis, basado en los datos de INDEC, mostró que los hogares sin niños crecieron sostenidamente, comparando el censo de 2022 (57%) frente al de 1991 (44%).

En definitiva, la baja natalidad es un fenómeno multifactorial que atraviesa a todo el país, a todas las clases sociales y no responde a una sola causa.

No solo nuestro país se encuentra afectado por este fenómeno, sino que atañe a los países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, y se está acelerando más rápido de lo previsto, causando a nivel mundial graves problemas previsionales al desequilibrar la relación entre la población activa que aporta a los sistemas de jubilación y la población que recibe dichas prestaciones.

La tasa de fecundidad (TGF) por debajo del nivel de reemplazo (aproximadamente 2,1 hijos por mujer) es un problema global que también afecta a economías emergentes, aunque en menor medida que en Europa, y se vincula a factores económicos, sociales y de salud.

Los gobiernos se ven obligados a implementar políticas pronatalistas innovadoras. Aunque se han destinado recursos hacia incentivos económicos y prestaciones sociales, surgen cuestionamientos sobre su efectividad a largo plazo.

Las estrategias para paliar la baja natalidad en los sistemas previsionales incluyen:

-La migración, como en España, donde se acepta y atrae inmigrantes para equilibrar la pirámide demográfica y asegurar la fuerza laboral necesaria para sostener el sistema.

-Incentivos a la natalidad, como en Hungría, con la implementación de políticas públicas para alentar a las parejas a tener más hijos, como ayudas económicas o beneficios fiscales

-Reforma de los sistemas previsionales, elevando la edad de jubilación o promoviendo planes privados.

El objetivo es incrementar gradualmente la edad en la que los trabajadores pueden acceder a su jubilación, fomentar que las empresas y los particulares complementen las jubilaciones estatales con fondos de jubilación privados, y así reducir la dependencia exclusiva de las jubilaciones públicas.

Al diversificar las fuentes de ingresos de la jubilación, se contribuye a un futuro financiero más seguro para los trabajadores y se alivia la presión sobre las prestaciones públicas.

La efectividad de cada medida depende del contexto socioeconómico y político de cada nación.

- **ENVEJECIMIENTO**

“El envejecimiento poblacional ya no es una amenaza: es una certeza” (2025).

Argentina está inmersa en un proceso de envejecimiento que comenzó ya en los años noventa, acentuándose a partir del año 2014, con su punto culmine en 2020, producto del aumento de la esperanza de vida y una reducción sostenida de la fecundidad.

La participación relativa de las personas mayores (personas de 65 años y más) se incrementó con el paso de los censos: en 2022, la participación de este grupo de edad llegó a 11,9 por ciento, lo que implica un crecimiento de 9,9 puntos porcentuales con respecto a la de 1895.

Si analizamos la pirámide poblacional de Argentina en 2025, vemos que el sistema se encuentra atrapado entre dos fuerzas: por un lado, una base de aportantes cada vez menor, y por el otro, un número creciente de jubilados que viven más tiempo. Esta ecuación se vuelve insostenible si no se aplican reformas estructurales.

Son muchos los desafíos del envejecimiento en sistemas previsionales, que van desde una insostenibilidad financiera, y un sostenido incremento de necesidades de salud y cuidados a largo plazo.

Si ampliamos el horizonte y vamos mas allá de nuestras fronteras, nos encontramos que hay un cambio cultural que desde hace tiempo tiene lugar a nivel mundial, y que ha modificado las perspectivas de desarrollo personal, profesional y familiar.

Según un reciente informe de las Naciones Unidas, titulado “Perspectivas de la población mundial 2024” (2024), se proyecta una tendencia de crecimiento poblacional, aunque se ha desacelerado considerablemente en las últimas décadas y ahora convive con otra: el envejecimiento de la población.

En 2018, por primera vez en la historia, las personas de 65 años o mas a nivel mundial superaron en numero a los niños menores de 5 años. Este fenómeno afecta particularmente a países considerados “desarrollados” (debido a sus niveles de

ingresos y condiciones de vida), como Japón, la mayoría de los países de Europa occidental y Canadá.

En contraste con el envejecimiento en las regiones más desarrolladas, la estructura poblacional tiende a mantenerse joven en países de bajos ingresos.

Por su parte en América Latina se aprecia una marcada disminución de la fecundidad y la mortalidad, y se estima que su tasa de crecimiento poblacional disminuirá y será superada por el crecimiento de la fuerza laboral para 2050.

Cada país deberá considerar sus propias dinámicas demográficas, dada la situación altamente heterogénea de sus mercados de trabajo, como la informalidad y la precarización laboral.

- **INFORMALIDAD LABORAL**

Otro factor importante a analizar es la informalidad laboral, que constituye uno de los mayores desafíos estructurales del mercado de trabajo argentino.

La informalidad laboral en Argentina en 2025 alcanzó el 43 % en el cuarto trimestre, según datos del INDEC (2026).

El 11 de noviembre de 2025 el Ministerio de Capital Humano, a través de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social informa que, “si bien durante los primeros ocho meses de este año la economía argentina creció un 5,2 % respecto del mismo período de 2024, el número de trabajadores del sector privado creció apenas un 0,3 %, lo cual equivale a que solo 23000 trabajadores accedieron a un nuevo puesto de trabajo registrado privado durante ese lapso” (2025).

Vale aclarar que la definición de informalidad se vincula a quienes trabajan sin contrato y quedan excluidos de derechos básicos como la seguridad social o el seguro de salud.

El trabajo no registrado, tiene mayor incidencia en algunos sectores que, históricamente, se caracterizan por tener mayor precariedad laboral y dificultades para la fiscalización. Así, el sector textil tiene un 72 % de informalidad y es altamente feminizado.

En cambio, la construcción es un sector masculinizado y con 76,6 % de informalidad. A su vez, en el sector del trabajo en casas particulares, también compuesto principalmente por mujeres, casi 8 de cada 10 personas tienen un trabajo informal (el 77 %).(2025)

La especialista en empleo y desarrollo productivo de la OIT Argentina, Bárbara Perrot, (2025) se refiere al tema sobre la informalidad laboral, indicando que la misma

es un problema estructural en el país, con un 58 % de los varones jóvenes y un 60 % de las mujeres jóvenes no registrados laboralmente, limitando sus oportunidades de crecimiento profesional y personal.

Asimismo la especialista considera que las nuevas tecnologías, incluida la inteligencia artificial, están transformando los modos de inserción laboral, especialmente para las personas jóvenes.

Es fundamental que se diseñen políticas inclusivas que acompañen estos cambios, porque de otro modo se corre el riesgo de que las brechas de acceso a empleos de calidad sean cada vez mayores.

Combatir el trabajo y las empresas informales, es un gran desafío, exige una acción conjunta y coordinada de todas las partes involucradas: el Estado, las empresas, los sindicatos y los ciudadanos para crear políticas y estrategias efectivas que fomenten la transición hacia la economía formal, según señala la Organización Internacional del Trabajo.

América Latina es una de las regiones con mayor porcentaje de ocupados fuera del sector formal.

- **EQUIDAD**

La equidad en el sistema previsional argentino es un desafío complejo, pues las mismas existen por la presencia de regímenes de excepción que generan un trato desigual entre personas en situaciones similares.

El documento “Los regímenes previsionales de excepción en Argentina” publicado por CIPPEC, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento en el país (2021) indica que existen categorías de regímenes previsionales, que se diferencian del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Hallamos una primera categoría, de “regímenes diferenciales”, que son aquellos que exigen requisitos menos rigurosos para aquellos trabajadores que realizan actividades con tareas riesgosas o insalubres, las cuales generan envejecimiento y/o agotamiento prematuro de su capacidad laboral.

La norma madre que los contempla es el Decreto 4257/68 ya que en su articulado determina cuáles actividades se encuentran diferenciadas de los requisitos de la ley común.

El Régimen General exige como requisitos de acceso al beneficio de jubilación ordinaria, dispuestos por la Ley 24.241, la necesidad de acreditar 30 años de servicios con aportes, y 60 o 65 años de edad para mujeres y hombres respectivamente

En los regímenes previsionales diferenciales se reducen los requisitos establecidos para obtener el beneficio jubilatorio, por considerar que el trabajador que ejerce una tarea agotadora o insalubre, alcanzara de manera mas temprana el limite que la ley considera adecuado para el retiro, en comparación con el trabajador que realiza actividades en tareas salubres. Incluimos en ellos las actividades como la docencia, la construcción, minería, donde la naturaleza del trabajo exige una protección previsional específica.

La segunda categoría, llamada “regímenes especiales”, contempla el acceso diferencial a beneficios previsionales por la existencia de méritos que lo justifican.

Los regímenes especiales en el Sistema Previsional Argentino abarcan a las personas que se encuentran comprendidas en regímenes jubilatorios concernientes a una materia concreta, o a determinadas instituciones, o en determinados ámbitos con relaciones jurídicas particulares y por tal condición, les brindan aplicación preferencial sobre las disposiciones de las leyes generales.

Por lo tanto, estos regímenes se encuentran dirigidos a resaltar el cargo o la función que desempeña el trabajador. Su tratamiento diferencial nace de la naturaleza de las actividades desarrolladas o de la investidura de quien presta los servicios.

Estos regímenes se caracterizan por ser de tipo contributivo. Funcionan bajo la naturaleza de reparto, administrados por ANSES, y con financiamiento mixto, caracterizándose por sus diferencias con el Régimen General en los requisitos y montos de los beneficios acordados.

La tercera categoría incluye a los esquemas que cubren a personas que se desempeñaron en las fuerzas armadas y de seguridad, los cuales son administrados por instituciones independientes, contando con beneficios previsionales específicos que se financian de manera diferente y no participan del régimen general gestionado por ANSES.

Por su parte los sistemas provinciales, incluyendo a los que cubren el empleo público y las cajas profesionales independientes conforman una cuarta categoría.

Dichos sistemas provinciales de previsión social en Argentina se fundamentan en un esquema de reparto, donde los aportes de los trabajadores activos y las contribuciones de los empleadores financian las jubilaciones y pensiones de los beneficiarios actuales.

Estos sistemas son entidades de derecho público, con autonomía financiera.

Al mismo tiempo el régimen previsional de cajas de profesionales provinciales en Argentina es un sistema autónomo de seguridad social para profesionales de diferentes ramas (abogados, médicos, etc.) que opera bajo leyes provinciales separadas del

sistema nacional. Cada caja, gestionada por los propios profesionales, administra sus aportes y otorga beneficios como jubilaciones y pensiones, basándose en un principio de solidaridad profesional.

Finalmente, una última categoría es la relativa a las pensiones no contributivas, otorgadas en respuesta a situaciones de extrema necesidad, mérito o situaciones particulares, son una herramienta establecida por ley para acompañar a grupos vulnerables o especiales, como personas incapacitadas, en etapa de vejez, entre otras.

- **DIFERENCIA DE GENERO**

Otro factor que incide en el tema es la diferencia de género en nuestro sistema previsional, que se manifiesta principalmente en los requisitos de edad para jubilarse y en las condiciones de acceso, que están influenciadas por desigualdades en el mercado laboral, impactando en la cuantía de los beneficios previsionales que reciben.

Las mujeres tienden a tener menores tasas de empleo formal, salarios más bajos y carreras laborales más interrumpidas por la maternidad, la crianza y el cuidado de otros miembros de la familia, dificultando el cumplimiento de los requisitos de aportes necesarios para acceder a una jubilación.

Un estudio reciente publicado en *The Review of Economic Studies* ha analizado el impacto de la maternidad en las carreras de las mujeres a nivel global, concluyendo que tener hijos representa una desventaja considerable que impide a una mujer acceder a oportunidades de empleo.

En las naciones desarrolladas, la maternidad genera la mayor parte de la brecha salarial de género, reveló el reciente estudio “*The Child Penalty Atlas*” (2025), un fenómeno conocido como la penalización por tener hijos.

Según los datos recogidos, la penalización es particularmente alta en América Latina, donde en promedio el 38% de las mujeres abandona el mercado laboral tras el nacimiento del primer hijo.

Además, el documento destaca que en la región la brecha de género se mantiene estable después del primer hijo, sin una recuperación significativa del empleo femenino en los años posteriores.

En Asia, los resultados muestran diferencias extremas: mientras que en países del sudeste asiático el impacto de la maternidad en el empleo femenino es casi nulo, en Japón, Corea del Sur y el Medio Oriente la brecha es una de las más elevadas del mundo.

En Europa, la situación varía según la zona geográfica. En los países nórdicos, la penalización es relativamente baja, mientras que en Europa central y del sur alcanza niveles mucho más altos.

Para mitigar este problema, se recomiendan medidas que incluyan la ampliación de licencias para ambos progenitores, la existencia de instituciones que colaboren con las familias y la promoción de modelos laborales más flexibles, como el trabajo a distancia o las jornadas reducidas.

- **MORATORIAS**

Los sistemas previsionales en el mundo suelen pedir un mínimo de años aportados o que se llegue a un monto mínimo de aportes, para poder así garantizar un buen haber a la hora de jubilarse. Estos aportes suelen provenir del trabajo formal.

El problema surge cuando los trabajadores no alcanzan ese mínimo. Esto es especialmente común en países con problemas laborales, como Argentina y gran parte de América Latina.

En Argentina, el problema se agrava porque además de la baja cantidad de aportantes, se exige un piso estricto de 30 años aportados. La respuesta del Estado fue implementar moratorias, que permiten a los trabajadores regularizar su situación en cuanto a los años de aportes necesarios.

Las moratorias previsionales han ampliado drásticamente la cobertura jubilatoria, pero han generado un fuerte desbalance fiscal por el aumento del gasto previsional.

Estos mecanismos legales para regularizar aportes faltantes impactaron notablemente en la situación de las mujeres, quienes, debido a la realización de tareas de hogar y cuidado en la informalidad, enfrentaban dificultades para cumplir con los requisitos jubilatorios.

En un informe del Licenciado Hugo Magonza (2025), publicado en la página web de la Unión Argentina de Salud con fecha 12 de agosto de 2025, nos da un panorama de un sistema previsional insostenible: La jubilación sin aportes se ha vuelto una ficción de equidad: el 73 % de los jubilados argentinos accedieron a sus haberes a través de moratorias, razón por la cual, el sistema previsional ha dejado de ser una garantía de reciprocidad y se ha convertido en un esquema de distribución insostenible.

Según dicho informe “en 2025, el gasto previsional representa más del 9,3% del PBI y sigue creciendo, mientras la base de aportantes se reduce por la informalidad, el desempleo y los cambios estructurales en el mercado laboral”.

La situación es similar a lo ocurrido con el sistema de salud: a partir de 1996 se inició un proceso de transferencia de responsabilidades desde el Estado hacia los privados, dictándose cientos de leyes que crean derechos para quienes nunca aportaron u obligan a brindar nuevos servicios o coberturas sin financiamiento.

El Licenciado Magonza, destaca el accionar del Estado en las últimas décadas, indicando que el mismo “no promovió la natalidad, el envejecimiento activo ni el empleo formal. Al contrario, se han subsidiado la inacción y se ha castigado a quien produce”.

La ayuda social a través de planes no ha generado empleo registrado o formal y el hecho que se pueda acceder a un haber jubilatorio sin los aportes correspondientes desincentivan el trabajo formal.

La última medida de inclusión previsional en Argentina es la Ley 27.705, de marzo de 2023, que estableció un nuevo esquema de regularización previsional, permitiendo que personas sin los años de aportes mínimos, pudieran acceder a la jubilación mediante un plan de pagos.

A finales de 2024, cerca del 60 % de los jubilados accedieron a su jubilación a través de una moratoria.

Si analizamos lo que sucede en otros países, especialmente en América Latina, se observa que todos los países ofrecen alternativas para quienes no cuentan con aportes completos. Como sociedad, se considera inaceptable que las personas mayores queden sin ingresos, hayan aportado o no. Sin embargo, las soluciones varían según el país:

-Prestación no contributiva: Son prestaciones económicas que se reconocen a los ciudadanos que carecen de recursos suficientes para su subsistencia.

-Jubilación proporcional: Es un tipo de pensión que se otorga a personas que alcanzan la edad jubilatoria pero no han completado los años de aportes necesarios para una jubilación completa. El monto de esta pensión se calcula en base a los años de aportes realizados.

-Compra de aportes de manera retroactiva: Es menos frecuente y suele exigir pruebas de que se trabajó en los períodos a regularizar.

-Pensión por fallecimiento: Es una prestación económica que pueden recibir los familiares de un trabajador o jubilado fallecido, como cónyuges o hijos. Los requisitos, el monto y la forma de cálculo varían según el país y el tipo de pensión. Esta alternativa existe en todos los países de la región.

REGÍMENES PROVINCIALES

Walter Rosales (FCE-UNLP) en su artículo “Un problema desatendido: Las Cajas Previsionales Provinciales” Blog de Economía del Sector Público (2019) indica que “En un contexto de una gran fragmentación del sistema previsional argentino, aparece como relevante el creciente problema de la sustentabilidad de las cajas previsionales provinciales”.

Tengamos en cuenta que el problema previsional argentino no se circunscribe a la esfera del régimen previsional administrado por ANSES.

Repasando la historia nos encontramos con la reforma previsional de 1993, mediante la Ley Nro. 24.241, que estableció el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), y en ese contexto, el Gobierno nacional ofreció a las provincias absorber sus sistemas. Esto implicaba que, a partir del traspaso, los trabajadores aportantes a los regímenes provinciales pasaron a regirse por dicha Ley tanto en cuanto a las condiciones y requisitos para acceder a los beneficios como a la determinación y movilidad de los futuros haberes previsionales.

Los sistemas provinciales, en general, tenían características como edad, requisitos para jubilarse, cálculo del haber previsional, más ventajosos para los beneficiarios que el sistema nacional y, en consecuencia, más costosos para el fisco.

Las transferencias no implicaron una disminución del gasto público consolidado en lo inmediato, ya que se acordó respetar los derechos adquiridos por los beneficiarios; pero sí en la proyección hacia el futuro, lo que resultó en un trasvase masivo de sistemas de reparto a la órbita nacional.

Es así como en la década de 1990, se produjo un proceso de transferencia de regímenes de provincias a la Nación, como parte de acuerdos fiscales federales más amplios.

Varias provincias aceptaron el ofrecimiento nacional entre los años 1994 y 1996. Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Chaco, Neuquén, Corrientes, Formosa, Misiones, Santa Cruz, Chubut, La Pampa y Tierra del Fuego mantuvieron sus sistemas previsionales, decisión que seguramente tuvo en cuenta que los sistemas provinciales eran más ventajosos para los empleados, en su calidad de futuros beneficiarios.

Por su parte el Compromiso Federal de 1999 obligó a la Nación a financiar los déficits de los sistemas previsionales provinciales que no fueron traspasados, buscando compensar la caída de ingresos por la coparticipación de impuestos. Esta asistencia estaba condicionada a la “armonización” de los regímenes provinciales con el nacional, transfiriendo fondos coparticipables a la previsión social y exigiendo ajustes en aportes

y beneficios. Dicho proceso de armonización nunca se completó, y la mayoría de las provincias mantienen reglas diferentes al régimen general.

Al año 2025, sólo seis provincias, Córdoba, Corrientes, Formosa, La Pampa, Misiones y Santa Fe, tenían edades mínimas de jubilación iguales al régimen nacional para sus regímenes generales, mientras que las restantes tenían edades de entre 3 y 10 años menos, con excepción de Santa Cruz, que no tiene edad mínima.

Asimismo se observa una fuerte diferencia en el haber jubilatorio al momento del retiro, el cual en la mayoría de los casos alcanza el ochenta y dos por ciento del salario previo al retiro y la movilidad, que se ajustan con los salarios de los trabajadores activos.

Varias provincias avanzaron en ese proceso de adecuación, pero las transferencias nacionales con destino al financiamiento previsional, al no ser automáticas, nunca llegaron a resolver totalmente la controversia.

La Ley nacional Nro. 27.260 (2016) estableció que la Nación debía acordar, en 120 días, la igualación del financiamiento previsional para cajas provinciales no transferidas, y así colocar a todas las provincias en pie de igualdad en materia previsional en cuanto al financiamiento que será atendido por el presupuesto nacional. El mencionado entendimiento debía contener un procedimiento, que permitiera estimar los eventuales desequilibrios financieros de las provincias si su sistema previsional hubiese sido transferido al Estado Nacional, estableciendo un mecanismo de transferencias de fondos a las mismas, mensual y automático.

A la fecha el problema no está resuelto, lo que se evidencia en la irregularidad de las transferencias nacionales con destino a la seguridad social. En el año 2024 el Gobierno nacional las suspendió por completo durante los 11 primeros meses del año. En diciembre de ese año se reanudaron las transferencias, pero en muy baja escala: en el primer semestre de 2025, los montos transferidos no superaron el equivalente al 5 % de lo transferido, en promedio, en el primer semestre de los años 2016 a 2023.

Por último en cuanto a los riesgos a futuro para las finanzas de los sistemas previsionales provinciales, Francisco G. Eggers, profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales UCALP indica que “Si el número de beneficiarios de los sistemas previsionales provinciales aumenta a mayor ritmo que el de los activos, disminuirá la tasa de sostenimiento, afectando negativamente las finanzas de dichos sistemas.

Esto puede ocurrir por:

– Tendencia al envejecimiento poblacional: al alargarse la esperanza de vida –lo que viene ocurriendo desde hace muchas décadas–, de mantenerse las condiciones para acceder a los beneficios previsionales, la proporción de pasivos tiende a crecer.

– Disminución del crecimiento demográfico: se observa un descenso de la tasa de natalidad en nuestro país, que redundaría en menor necesidad de empleados públicos (por ejemplo, docentes de las escuelas públicas).

– Presiones hacia una mayor eficiencia en la Administración pública: si la productividad media de los empleados provinciales aumenta, se requerirán menos empleados públicos por habitante para prestar los mismos servicios.”

• **PROVINCIAS QUE CONSERVAN SUS ESQUEMAS DE PREVISIÓN SOCIAL**

Analizando los rasgos en común que caracterizan a los sistemas previsionales provinciales no transferidos, observamos que se tratan de regímenes de reparto, basados en la solidaridad intergeneracional, financiando las jubilaciones actuales con los aportes de trabajadores activos, no dependiendo de la capitalización individual, sino del conjunto de aportes, donde el riesgo se comparte.

La administración de la Seguridad Social provincial se encuentra a cargo de organismos autárquicos, encargados de gestionar las jubilaciones y pensiones de empleados públicos de la administración central, de municipios, organismos descentralizados, docentes, personal de salud y servicio penitenciario, en general.

Estos organismos estatales, se destacan por ser funcionalmente autónomos de la administración pública provincial y municipal, con independencia presupuestaria e individualidad económico-financiera, caracterizándose por gestionar no solo la seguridad social, sino en muchas provincias gestionan la cobertura integral económico-social y médico-asistencial de los empleados públicos, brindando servicios de seguros y préstamos de sus afiliados, incluyendo servicios de obra social y farmacia.

En general los requisitos incluyen una edad mínima de sesenta años para

mujeres y 65 años para varones, con al menos 30 años de servicios aportados al sistema previsional, aunque varias administraciones mantienen normas de jubilación temprana o cálculo diferentes a la ANSES, respondiendo a estructuras laborales propias, exigiendo edades jubilatorias y años de aportes menores al régimen nacional. Tal es el caso de regímenes especiales como docentes, policías y bomberos

En general el monto de la jubilación está predeterminado por una fórmula basada en años de servicio y salario, con porcentajes que inician en el 70% y pueden ascender según la edad (75%-85%) como en provincia de Buenos Aires.

Asimismo hay provincias como La Pampa que garantiza el ochenta y dos por ciento móvil en las jubilaciones de su sistema previsional, lo que significa que los haberes jubilatorios se actualizan automáticamente según la movilidad de los salarios de los agentes estatales activos. Debido a este mecanismo, las jubilaciones mínimas en La Pampa suelen estar significativamente por encima de la media nacional.

En otras provincias los haberes suelen actualizarse en el mismo mes que se publican los índices inflacionarios, mediante determinadas cláusulas en las negociaciones salariales.

En cuanto a la situación financiera actual de estas cajas, en su mayoría presentan déficit estructural, debido a que los aportes de trabajadores activos no cubren el pago a pasivos, exacerbado por beneficios más generosos que el régimen nacional y agravado por la falta de actualizaciones automáticas en las transferencias nacionales, generando inequidad fiscal e inestabilidad en las relaciones entre el gobierno central y las provincias.

CAJAS PROFESIONALES

Los gobiernos provinciales tienen la atribución de validar la implementación y funcionamiento de sistemas de previsión para grupos de profesionales independientes matriculados a nivel provincial.

Estamos ante la presencia de personas jurídicas de derecho público no estatales, creadas por leyes provinciales. No forman parte de la administración central, pero cumplen una función pública delegada.

Estas entidades son autárquicas y autónomas, autofinanciándose a través de los aportes de sus afiliados, con la intención de resguardar al profesional y su grupo familiar ante contingencias, sustituyendo al Estado en la cobertura de riesgos como vejez, invalidez y muerte.

La ley nacional N.º 24241, que establece el sistema integrado de jubilaciones y pensiones, consideró a las Cajas de Profesionales como Cajas sustitutivas, obligando a los profesionales en aquellas provincias en que existiere una Caja, a aportar obligatoriamente a las mismas, deviniendo en voluntario el aporte a la Caja Nacional de Trabajadores Autónomos.

A su vez cada provincia y cada profesión dictaron sus propias leyes, dándose todas ellas una característica común que las identifica en principios y gestiones.

Según información de Anses, actualizada a 2026, la Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina agrupa a setenta y seis organismos de previsión de todo el país.

Actualmente existe un debate sobre la eliminación o unificación de estas cajas profesionales y provinciales dentro del sistema nacional (SIPA) con la intención de reducir el gasto previsional.

Es valido indicar que estas cajas no suelen tener reglas más generosas que el régimen general en referencia a la edad de retiro y los años de contribución, pero mantienen esquemas de determinación de beneficios y de movilidad que pueden ser diferentes.

Al tratarse de instituciones de derecho público no estatal, los recursos y gastos de las cajas profesionales no integran los presupuestos públicos, nacional o provinciales. Esta característica podría justificar que no se las considere parte del sistema previsional argentino en sentido amplio, al menos en los aspectos fiscales.

Sin embargo, hay varios aspectos de su diseño y funcionamiento que, entendemos, justifican incluirlas en el análisis.

La participación en las cajas no es voluntaria para los profesionales encuadrados en las actividades establecidas, sino que tienen la obligación legal de integrarse a las mismas.

Las mismas tienen un carácter sustitutivo, ya que quienes están afiliados a ellas y realizan aportes no tienen obligación de hacerlo con los sistemas nacionales o provinciales, excepto que desarrollen más de una actividad.

Es importante aclarar que el aporte a una Caja de previsión profesional constituye un régimen especial, tienen autonomía financiera y sus recursos son, en general, los aportes de los afiliados, su adhesión es obligatoria para el ejercicio independiente, diferenciado del régimen general de la ANSES.

Es un sistema autónomo, no un régimen "excepcional" de privilegio

SISTEMAS PREVISIONALES RESTO DEL MUNDO

En varios países europeos se están implementando reformas en los sistemas de pensiones para hacer frente al envejecimiento de la población y al aumento de la esperanza de vida. Estas reformas incluyen principalmente el aumento gradual de la edad de jubilación y ajustes en los cálculos de las pensiones.

Ejemplos específicos en algunos países son los siguientes:

- Francia: La edad de jubilación se elevó de 62 a 64 años.
- Dinamarca: La edad de jubilación aumentará gradualmente hasta los 70 años para las personas nacidas después de 1970, según una reforma aprobada en 2025.
- Alemania: Se está retrasando gradualmente la edad de jubilación, con el objetivo de alcanzar los 67 años en 2031.
- Italia: La edad de jubilación es actualmente de 67 años y está sujeta a ajustes basados en la esperanza de vida.
- España: La edad de jubilación está aumentando gradualmente hasta los 67 años en 2027 para aquellos que no tengan suficientes años cotizados.

Paralelamente, algunos países han vinculado la revalorización de las pensiones con la inflación para proteger el poder adquisitivo de los jubilados, introduciendo cambios en las fórmulas de cálculo para tener en cuenta factores demográficos y económicos, así como incentivos para retrasar la jubilación.

Asimismo, se están fomentando los planes de pensiones complementarios para que los trabajadores tengan más opciones de ahorro para su jubilación.

En resumen, los sistemas de pensiones europeos están experimentando una transformación significativa para hacer frente a los desafíos demográficos y económicos. Los cambios se centran en el aumento de la edad de jubilación y ajustes en los cálculos de las pensiones, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones para las futuras generaciones.

PROPUESTAS

Comenzando con un análisis sobre el envejecimiento de las poblaciones en gran parte del mundo y la sostenibilidad de los sistemas previsionales, vemos que Argentina no está exenta de tal situación, lo que lleva a preguntarnos si una posible solución sería el aumento de la edad mínima jubilatoria.

Considerando el aumento de la expectativa de vida en las últimas décadas, la edad jubilatoria podría equipararse o aumentarse para reflejar el aumento de la esperanza de vida, siendo necesaria una reforma que establezca una evolución gradual de la edad de retiro efectiva del sistema, asociada a los cambios en las condiciones de salud de la población y las demandas del mercado de trabajo.

Asimismo debemos tener en cuenta la incidencia negativa en esa decisión, ya que trabajar más tiempo puede afectar negativamente la salud de los adultos mayores,

especialmente aquellos que se desempeñan en trabajos de alta exigencia física, generando un impacto en la salud física y mental.

Aumentar la edad de jubilación podría llevar a un aumento del desempleo, ya que los trabajadores de mayor edad con menores ingresos, tendrían dificultades para encontrar y mantener sus empleos, perdiendo la posibilidad de optar por continuar con su vida laboral y generando una profundización de la desigualdad.

Personalmente considero que, como ya fue expuesto, el aumento de la expectativa de vida, la necesidad de mejorar la sostenibilidad del sistema previsional y la armonización de la edad jubilatoria, justifican un retraso en la edad de jubilación.

Vale aclarar que esa dilación, no resuelve por sí sola los problemas que en la actualidad y a través del tiempo han afectado el sistema previsional argentino.

La necesaria reforma deberá asegurar un esquema de movilidad en los haberes, enfocándose en dar previsibilidad y sostenimiento del poder adquisitivo de los mismos, y garantizando asimismo que el sistema pueda financiarse a largo plazo sin generar desequilibrios económicos.

Por otro lado estimo que no hay una “mejor” edad para jubilarse, ya que depende de la situación personal de cada individuo, pero jubilarse entre los 65 y los 70 años puede ser óptimo para la salud física y mental al equilibrar la estimulación mental, la interacción social y la estabilidad financiera.

No podemos obviar consideraciones importantes como las condiciones físicas y laborales, en particular con trabajos física y mentalmente agotadores.

Por ello es importante planificar con anticipación y así asegurarse que se cuenta con los recursos financieros necesarios y que se tienen actividades planeadas para mantener mente y cuerpo activos y comprometidos.

Analizando los desafíos a los cuales se enfrenta nuestro sistema previsional, indicamos los regímenes de excepción que generan un trato desigual entre personas en situaciones similares.

Estos esquemas tienen mejores condiciones a las del régimen general. Es comprensible que en cualquier sistema con reglas existan algunas excepciones, pero cuando lo excepcional es estar en el régimen general, nos enfrentamos a un problema serio y complejo.

El objetivo sería, analizar cuales son los regímenes de excepción vigentes en la actualidad, decidir qué regímenes deben mantenerse y establecer reglas claras sobre su financiamiento, respetando algunos esquemas especiales que tienen aporte jubilatorio incremental por parte de los trabajadores activos, impidiendo la creación de nuevas estructuras previsionales con trato diferencial.

Por supuesto, ninguna reforma debería afectar a los beneficiarios actuales que accedieron a sus derechos cumpliendo los requisitos legales correspondientes. Las reformas deberían ser para los futuros jubilados, con esquemas de implementación gradual razonables que permitan, en forma progresiva, corregir las inconsistencias del sistema actual.

Es fundamental que cualquier cambio en el sistema deba ser analizado de manera profunda y realizar las verificaciones actuariales correspondientes para determinar su impacto, tanto fiscal como de sostenibilidad que tendrían las modificaciones propuestas, así como los efectos distributivos.

Analizando las distintas propuestas de reforma integral para reordenar nuestro sistema previsional, juzgo adecuada la presentada por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) que basa la misma en tres componentes y busca combinar universalidad, equidad y sostenibilidad, abordando los principales problemas del sistema actual.

1- Un pilar básico universal basado en una prestación mínima a todos los mayores de 65 años, con el único requisito de residencia en el país.

La idea es que se asegure ingresos básicos para toda la población adulta mayor.

2- Un pilar con una prestación proporcional que tendría en cuenta el total de los aportes de los trabajadores, sin requisitos mínimos de años, reconociendo el esfuerzo contributivo de cada uno y asegurando el trato equitativo de los futuros jubilados.

3- Un pilar voluntario de ahorro previsional que permitiría que aquellas personas que, individual o colectivamente quieran mejorar sus haberes futuros tengan instrumentos financieros adecuados para ahorrar durante su vida activa.

Hay determinadas prestaciones que van a requerir determinados ajustes como pensiones por fallecimiento, pensiones por invalidez y regímenes de excepción vigentes en nuestro país.

Básicamente, es indispensable que se modernicen las reglas de acceso a dichos beneficios y que se reduzca significativamente los regímenes de excepción

Con respecto al fomento de la formalización laboral, es importante enfrentar múltiples situaciones mejorando la educación y las habilidades de los trabajadores para que puedan acceder a puestos de trabajo formales mejor remunerados y con mayores beneficios. Conjuntamente es necesario que los trabajadores tengan conocimiento sobre los beneficios de la formalización, como seguridad social, jubilación y estabilidad.

Asimismo es relevante la implementación de políticas económicas estables y accesibles para las empresas, que les permita acceder a determinados incentivos, como reducciones fiscales que se traduzcan en un mayor índice de contratación formal.

No menos importante es el universo de procesos, requisitos legales y administrativos que sufren las empresas para la formalización del personal, razón por la cual es necesario la simplificación de los mismos, en particular para pequeñas y medianas empresas.

Es sustancial el fortalecimiento de leyes y normas laborales para proteger los derechos de los trabajadores y hacer la formalización más atractiva, sin dejar de lado la significación de activar los mecanismos de fiscalización laboral para detectar y sancionar la informalidad, pero también para promover la formalización.

Cualquier reforma del sistema previsional debe realizarse con transparencia y participación de todos los actores sociales para garantizar la legitimidad y sostenibilidad de las medidas adoptadas.

La sostenibilidad del sistema provisional argentino es un desafío que requiere de un enfoque integral y reformas profundas que aborden tanto los aspectos financieros como los estructurales.

CONCLUSIONES

En el contexto actual del sistema previsional en Argentina, donde la cobertura es amplia pero los beneficios son desiguales y la sostenibilidad aparece como una amenaza latente, surge con urgencia la necesidad de un reordenamiento integral.

Si bien la evolución de la población constituyen un problema común para la mayoría de los países, la situación reviste en cada uno de ellos una dimensión particular que depende de dos factores: el grado de intensidad de las transformaciones demográficas y los sistemas previsionales existentes.

Nuestra historia ha sido testigo del nacimiento de proyectos, propuestas, y hasta deseos con la idea de poder abordar las problemáticas más agudas del sistema y establecer un marco que sea tanto equitativo como sostenible.

Una reestructuración integral del sistema previsional implica modificaciones en distintos aspectos de su diseño y funcionamiento, considerando tanto las necesidades de la población activa como de los adultos mayores.

Evaluando las posibles estrategias para enfrentar este desafío, nos encontramos con la necesidad ya manifiesta, de un plan integral de acciones coordinadas, diseñado para alcanzar objetivos a largo plazo en un entorno incierto.

Actualmente el sistema previsional argentino participa en un porcentaje significativo del Producto Interno Bruto y enfrenta presiones por el envejecimiento de la población y la baja tasa de empleo formal, razón por la cual es necesario la

sostenibilidad del mismo, donde sea mayor el porcentaje de trabajadores activos en relación a los jubilados.

Los regímenes previsionales por excepción crean desigualdades, como así también la alta proporción de beneficios otorgados sin aportes previos, generando debates sobre la justicia del sistema y dificultando la tarea de reformar el sistema de manera integral.

La realidad nos demuestra que las moratorias han permitido ampliar la cobertura previsional, pero también han creado desigualdades. Una reforma debería buscar reglas más equitativas y establecer pautas claras y alternativas sólidas, ya que nos enfrentamos a un mercado laboral con alta informalidad y trayectorias laborales inestables, que nos lleva a un debate por demás de complejo, teniendo en cuenta los múltiples desafíos.

Particularmente considero que existe una coyuntura favorable para una reforma previsional, teniendo en cuenta el contexto político, donde se percibe una vocación reformista del Poder Ejecutivo y donde una gran parte de la sociedad es consiente de la necesidad de cambios, producto de la inequidad previsional y laboral.

REFERENCIAS

- Bolzon, Dimier de Vicente, González (2025) *Estructuras familiares y cambios sociales Una mirada de la realidad Argentina*. Observatorio del Desarrollo Humano y la Vulnerabilidad Univ. Austral
- Eggers F. (2025) *Sistemas previsionales provinciales* Cuestionar N.º 5 Revista de Ciencias Sociales y Económicas (99,1-24).
<https://revistas.ucafp.edu.ar/index.php/cuestionar/article/view/467>
- INDEC (2025) *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH) Cuarto trimestre de 2025*. Informes técnicos Vol. 10 N° 65
- Kleven H, Landais C, Leite-Mariante G (2025) *El Atlas de la Penalización Infantil* The Review of Economic Studies, 92 (5)
- Magonza H (2025) *Envejecimiento Poblacional: el desafío que ya está entre nosotros*. Centros de Estudios para la Salud Argentina CESA
- Magonza H. (2025 Agosto 12) *La bomba ya estalló: envejeceremos sin hijos, salud ni sistema jubilatorio* [Columna de Opinión] Unión Argentina de Salud
- Ministerio de Capital Humano (2025) *El Ministerio de Capital Humano informa: Desafíos del mercado laboral en un contexto de crecimiento económico*.
<https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministerio-de-capital-humano-informa-3>
- Organización Internacional del Trabajo OIT (2025) *5 datos clave sobre el trabajo informal en Argentina*. VIII Seminario sobre Economía Informal .
- Perrot B. (2025 Abril 11) *En Argentina, 6 de cada 10 jóvenes trabajan en condiciones informales* [Entrevista] OIT Noticias
- Rofman R. (2021) *Los regímenes previsionales de excepción en Argentina*. CIPPEC Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
- Rosales W (2020) *Un problema desatendido: las cajas previsionales provinciales*. Lo que se pensó y escribió sobre Políticas Públicas en 2019 (e-book pp 173-180) Departamento de Economía FCE UNLP
- United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2024) *World Population Prospects 2024*.
https://population.un.org/wpp/assets/Files/WPP2024_Summary-of-Results.pdf.

**Organización y financiamiento de las
obras sociales sobre la base de los
principios de solidaridad y equidad.
Erosión de los principios y problemas
estructurales de sostenibilidad.**

Valeria Noemí Guzmán

*“Los problemas de la Medicina como rama del Estado no pueden resolverse
si la política sanitaria no está respaldada por una política social.
Del mismo modo que no puede haber una política social
sin una economía organizada en beneficio de la mayoría”.*

Dr. Ramón Carrillo

I. Introducción

La Seguridad Social es un concepto de difícil tratamiento, ya que convoca a las disciplinas de Economía y Ciencia Política de manera especial. Se asume como un concepto de esencia plenamente económica, en tanto se refiere a la gestión de recursos de naturaleza escasa y que requieren ser administrados bajo los principios de eficiencia, eficacia y celeridad. Al mismo tiempo, es un concepto que asume un rol eminentemente político, al consistir en una actividad del ejercicio político del Estado. Esta visión de asumir al Estado como un instrumento de redistribución igualitaria de los recursos producto del trabajo se resquebraja en la actualidad ante la **crisis económica mundial y local, que nos obliga reevaluar la viabilidad fiscal de la seguridad social como una política de Estado**. En este marco, las contingencias de carácter social que enfrentan los ciudadanos a lo largo de su vida en cuanto a Régimen Previsional, Asignaciones Familiares, Régimen de Riesgos del Trabajo, Seguro por Desempleo y Enfermedad, se ven todas ellas extensivamente afectadas por la coyuntura presente.

Con este trabajo, nos proponemos focalizar en esta última contingencia: la enfermedad, cuya prestación de la Seguridad Social corresponde a las Obras Sociales, y para ello, debe entablarse una discusión sobre el derecho a la salud desde una perspectiva social, lo cual implica una compleja labor pero necesaria. Compleja, en tanto nos encontramos en una coyuntura donde están evolucionando las desigualdades económicas y ello es tendencia. Necesaria, en cuanto la solidaridad social, como principio estructurador de los derechos humanos, encuentra dificultad práctica en su implementación, ya que existe una estrecha relación entre el financiamiento de los sistemas de salud y la desigualdad económica.

Desde su concepción, el Sistema Nacional de Obras Sociales incluye una modalidad de financiamiento solidario para garantizar el acceso equitativo a todos los afiliados a los servicios de salud. Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022, se estima que más de 27 millones de personas acceden al sistema de salud a través del subsistema de la seguridad social (Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC], 2023) provisto por las Obras Sociales donde gracias a su concepción solidaria, los beneficiarios aportan a un fondo común administrado por los mismos trabajadores a través de organizaciones sindicales –mayoritariamente–.

Bajo este esquema solidario, quienes tienen altos salarios y quienes tienen los salarios más bajos obtienen como contraprestación una idéntica asistencia médica sin discriminación. Todos aportan cada mes un porcentaje de su haber y el financiamiento para cada prestación está disponible para quien la necesite, sin embargo, en los hechos, el Sistema Nacional de Obras Sociales nos muestra otra cara, padece desde hace años el desapego de sus políticas hacia los principios de solidaridad y equidad. Se

identifica entonces una tensión estructural entre la aspiración a un sistema solidario y equitativo, y, las presiones financieras, regulatorias y de mercado que amenazan su sostenibilidad. Fenómenos como el "descreme", la segmentación prestacional, las distorsiones en la base contributiva y las recientes medidas de desregulación han generado una brecha creciente entre el diseño teórico del sistema y su funcionamiento real.

Este trabajo analizará críticamente la organización y financiamiento de las Obras Sociales, enfocándose en la progresiva erosión de sus principios fundacionales: la solidaridad como mecanismo de redistribución intergrupal y la equidad como criterio de justicia en el acceso a la salud en un contexto de restricciones fiscales y transformaciones del mercado laboral. Bajo esta idea, metodológicamente el trabajo combinará el análisis normativo de la legislación vigente bajo una perspectiva cualitativa que privilegia la identificación de incoherencias estructurales más que el análisis cuantitativo de variables específicas. Y para ello, comenzaremos con una exploración de los principios de solidaridad y equidad social que constituyen principios fundacionales de los derechos humanos y del modo en que el Estado los proyecta en sus políticas públicas; luego recorrerá la particular concepción del sistema de salud argentino y su conjunto de normas, para poder apreciar que nuestro sistema de salud exhibe varias debilidades y que algunas amenazas se ciernen sobre su futuro.

II. El marco teórico-conceptual: los principios de solidaridad y equidad.

Los derechos vinculados a la Seguridad Social se desempeñan en una realidad que cambia, no obstante ello, la propuesta de políticas públicas y sus normas deben ser fiel imagen de los derechos humanos fundamentales y no perder su conexión con los principios que le dan forma. Por ello, cuando los principios se incorporan en la normativa y se aplican en la gestión y administración de la seguridad social, su efectividad se acrecienta; y de este modo se contribuye a mejorar la justicia social y económica.

En la materia que nos ocupa -Seguridad Social y Derecho a la Salud- estos principios deben ser el punto de partida para que las decisiones que se adopten, no se aparten de los fines de protección de la comunidad toda.

a) La solidaridad como principio estructural y obligación jurídica

Siguiendo entonces, la argumentación desarrollada en el apartado Introducción, el presente trabajo pretende reforzar la idea de la importancia de los principios jurídicos, abordando como eje temático central el de la "solidaridad", entendido como rector en

el Derecho de la Seguridad Social y debiendo recordársela fundamental en cuanto conlleva en sus entrañas la nota distintiva que caracteriza la obligación del más fuerte de asistir al más débil, ya que la solidaridad social es una manifestación de la fraternidad entre los hombres que impone que quienes conviven en sociedad se presten ayuda recíproca.

Se manifiesta como el esfuerzo de los más jóvenes respecto a los mayores, de los más sanos frente a los enfermos, de los ocupados frente a quienes carecen de empleo, de los que continúan con vida ante los familiares de los fallecidos y por último de aquellos sin carga familiar frente a los que sí la tienen. Por ello, a quien se protege no es a la persona considerada en lo individual, sino a la sociedad en su conjunto. Con este criterio, la solidaridad es la cara de la justicia social, por lo cual, los beneficios y cargas deben distribuirse de acuerdo a la posibilidad de cada uno.

El seguro de salud se sustenta explícitamente en tres niveles de solidaridad:

"En primer lugar, cada obra social agente del Seguro Nacional de Salud individualmente consideradas se apoya en la solidaridad grupal de los beneficiarios comprendidos por ella. El Fondo Solidario de Redistribución, formado por aportes de todas las obras sociales, supone un segundo nivel de solidaridad -más inclusiva- donde quienes más recursos disponen, más contribuyen. Además, se prevé que una parte de los recursos de dicho fondo sean redistribuidos entre las obras sociales, agentes del seguro de modo automático, en función inversa al promedio de salarios de sus afiliados directos. Así, quien menos recaude en razón del nivel retributivo de sus beneficiarios más recibirá del fondo común. Finalmente, la solidaridad de la Nación entera se hace efectiva a través de los aportes del Tesoro nacional que el proyecto establece, que servirán especialmente para contribuir a afrontar los gastos que demande extender la cobertura a los hoy desprotegidos". Poder Ejecutivo Nacional. (1987, 4 de junio). Mensaje de Elevación N° 853. Proyecto de Ley del Sistema Nacional del Seguro de Salud. Honorable Congreso de la Nación.

En suma, el que más tiene debe contribuir con el sostenimiento del que menos tiene; de ahí que las políticas de la Seguridad Social sean impensables desde lo individual, se reitera: solo se pueden diseñar desde lo colectivo.

b) La equidad como criterio distributivo de justicia en salud

Mientras la solidaridad opera principalmente en el financiamiento, la equidad constituye el principio rector de la distribución de prestaciones de salud. Distinguiamos conceptualmente entre: equidad horizontal que refiere a un trato igualitario ante

necesidades iguales; y, equidad vertical de trato diferenciado y proporcional a necesidades diferentes. En salud, la equidad vertical adquiere particular relevancia, ya que implica asignar más recursos a quienes presentan mayor necesidad o menor capacidad de afrontamiento. Esto contrasta con criterios meramente igualitarios o de mercado, donde el acceso se vincula a la capacidad de pago.

El principio de equidad en el sistema de Obras Sociales encuentra su expresión en el Programa Médico Obligatorio (PMO), que establece un piso uniforme de prestaciones para todos los afiliados, independientemente de su aporte. Sin embargo, la equidad se ve comprometida por múltiples factores como ser disparidades geográficas en la oferta de servicios, diferencias en la capacidad de gestión de las distintas obras sociales y existencia de planes diferenciados y complementarios que generan segmentación.

La tensión entre diferenciación contributiva (solidaridad) y uniformidad prestacional (equidad) constituye el núcleo del desafío de diseño del sistema. De este modo, podemos entender que la solidaridad proporciona el mecanismo financiero; y la equidad garantiza que la distribución de recursos y prestaciones responda a criterios de justicia. Estos principios no operan de manera aislada sino en una relación de interdependencia normativa.

III. La configuración del Sistema de Salud Argentino.

El sistema argentino de Obras Sociales presenta una filiación evidente con el modelo bismarckiano de seguridad social, caracterizado por el financiamiento mediante aportes vinculados al trabajo formal, la gestión corporativa a través de organizaciones de trabajadores y beneficios condicionados a la contribución previa. Sin embargo, la evolución histórica introdujo adaptaciones significativas; en etapa fundacional (décadas de 1940-1950) vinculó las obras sociales a los convenios colectivos de trabajo, creando un sistema fragmentado por actividad económica con escasa solidaridad intergrupala. Pero con la promulgación de las Leyes N° 23.660 de Obras Sociales y la N° 23.661 de creación del Sistema Nacional del Seguro de Salud, que aún continúan vigentes, se intentó superar esta fragmentación.

Bajo estas normas, las obras sociales pasaron a ser agentes del Seguro Nacional de Salud y, jurídicamente, entidades de derecho público no estatal; surgió la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSal) y con capacidad para recaudar en forma directa; se determinó que los aportes de los trabajadores es del 3% del salario y las contribuciones del empleador del 6%; se estableció el Fondo Solidario de Redistribución (FSR); y se determinó el Programa Médico Obligatorio (PMO) como piso uniforme, entre otras cosas.

Tiempo después, en 1994 con la reforma constitucional se plasmaron los fundamentos constitucionales del derecho a la salud en el texto de nuestra Constitución Nacional (CN) mediante la incorporación de Tratados Internacionales de derechos humanos, lo que permitió establecer un marco de exigibilidad de estos principios.

Art. 14 bis: “[...] 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 [...]”. Art. 33: “Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados pero que nacen de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno”.

Art. 41: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo [...]”.

Art. 42: “Los consumidores de bienes y servicios tienen derecho en la relación de consumo a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz, a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno”.

Art. 75, inc. 18: “Corresponde al Congreso [...] Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias [...]”.

Art. 75, inc. 19: “Corresponde al Congreso [...] Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social [...]”.

No obstante, el derecho a la salud no se encuentra sistematizado como resultaría deseable, pero la doctrina, la jurisprudencia y los Tratados Internacionales han suplido ampliamente esa falencia reconociéndolo como derecho esencial. Pues, no hay duda de que la salud se encuentra ínsita en el concepto de bienestar general al que hace referencia nuestra CN, más aún es un parámetro del bienestar y como tal es un bien social, público y colectivo, y, un corolario del derecho a la vida, a la integridad psicofísica y a la libertad.

Incluso, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) ha robustecido esta interrelación, reconociendo el derecho a la salud como derecho fundamental implícito (Fallos: 323:1339; 326:2966) y estableciendo que los principios de solidaridad y equidad deben integrar tanto la legislación como la actuación administrativa en materia de seguridad social.

En este entendimiento, este marco constitucional reforzado otorga a los principios de solidaridad y equidad una doble fundamentación: como principios técnico-financieros del sistema de seguridad social y como mandatos derivados de los derechos humanos fundamentales. Bajo estas premisas, entre otras, y en el marco del paso de la pandemia de SARS-COVID-19 declarado por la OMS, la 110° Conferencia Internacional del Trabajo declaró la seguridad y la salud como un nuevo Principio y Derecho Fundamental en el trabajo¹, transformando a los Convenios 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores (1981), y 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo (2006), en convenios fundamentales.

IV. Las Leyes N° 23.660 y 23.661 determinan la organización y el financiamiento de las obras sociales sobre la base del principio de solidaridad y equidad.

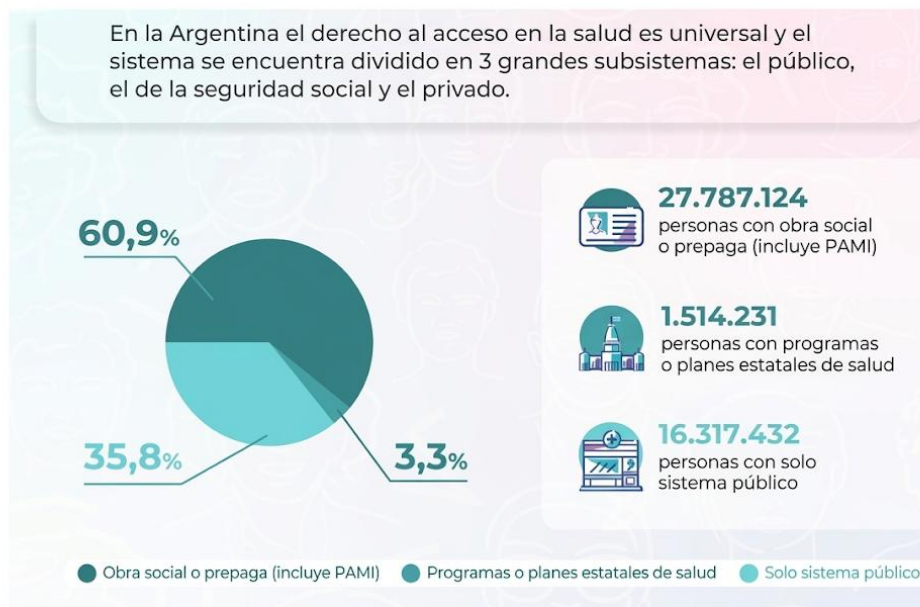
Nuestro esquema de organización del sistema de salud tiene un carácter tripartito, que de acuerdo con el diseño de la Ley N° 23.661 que creó el Sistema Nacional de Salud está conformado por la salud pública, la seguridad social y la medicina privada, estos tres subsistemas coexisten simultáneamente, a saber:

- el de salud público, de carácter universal, que garantiza el derecho al acceso a la salud para todas las personas que residen en la Argentina;
- el de seguridad social, que brinda cobertura a aquellas personas que tienen un empleo registrado, o a quienes se encuentran inscritas en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes;
- y el de salud privado, que ofrece cobertura voluntaria a aquellas personas que decidan pagarla, ya sea de manera directa o a través de derivación de aportes.

Cada sector se financia de forma diferente: el sector público a través de los fondos asignados en el presupuesto; las obras sociales, con las contribuciones patronales, los aportes de los trabajadores y el Fondo Solidario de Redistribución (art. 16 de la Ley N° 23.660 y art. 22 de la Ley N° 23.661); y las empresas de medicina prepaga se sustentan con las cuotas de sus adherentes (arts. 2 y 17 de la Ley N° 26.682).

Por razones de selección y complejidad de la problemática, nos abocaremos a la organización y el financiamiento de las obras sociales quienes tienen por ley una constitución solidaria y distribución equitativa de los recursos y prestaciones que debe brindar.

¹ Organización Internacional del Trabajo (2022, 10 de junio). Sesión plenaria. *La Conferencia Internacional del Trabajo añade la seguridad y salud en el trabajo a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo*. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_848141/lang--es/index.htm



Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados definitivos.

a) Objeto.

Las obras sociales han sido definidas por la Ley N° 23.661 como agentes naturales del Sistema Nacional del Seguro de Salud, tienen como “objetivo fundamental proveer al otorgamiento de 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 a los beneficiarios la obtención del mejor tipo y nivel de prestaciones eliminando toda forma de discriminación en base a un criterio de justicia distributiva” (art. 2º, Ley N° 23.661). La Ley N° 23.661 crea el Sistema Nacional del Seguro de Salud (SNSS), con los alcances de un seguro social, con la finalidad de “procurar el pleno goce del derecho a la salud para todos los habitantes del país sin discriminación social, económica, cultural o geográfica”. Se busca que el seguro social se organice dentro de una “concepción integradora del sector salud donde la autoridad pública afirme su papel de conducción general del sistema y las sociedades intermedias consoliden su participación en la gestión directa de las acciones” (art. 1º, Ley N° 23.661).

El objeto de estas organizaciones es el de prestar servicios sociales y de salud a sus afiliados/beneficiarios (y a sus respectivos grupos familiares), ya sea directamente o a través de terceros:

1) Prestaciones sociales: con base en lo normado en la Ley N° 23.660, art. 5º (80% de sus recursos brutos destinados a las prestaciones de salud) y art. 22 (8% de sus recursos brutos deducidos los aportes al fondo solidario de redistribución, destinados a sus gastos administrativos excluidos los originados en la prestación directa del servicio),

las obras sociales podrán destinar el 12% de sus recursos a la cobertura de otras prestaciones sociales.

La reglamentación establece lo siguiente: “Las otras prestaciones sociales que deben otorgar las obras sociales son aquellas no comprendidas en la cobertura médico-asistencial regulada por los arts. 25, 26, 27, 28 y concordantes de la Ley N° 23.661. La Autoridad de Aplicación establecerá las normas y prioridades bajo las cuales deben brindarse “otras prestaciones sociales”, cuyo financiamiento deberá atenderse con el excedente de los recursos que prioriza.

2) Prestaciones médicas: Están regidas por el Programa Médico Obligatorio (PMO). Es el conjunto de prestaciones médicas obligatorias que como piso mínimo deben brindar los agentes del seguro de salud (y las entidades de medicina prepaga). Las normas que establecieron el marco legal madre del PMO, fueron la Resolución N° 247/1996 que creó el PMO, luego reemplazada por la Resolución N° 939/2000; la Resolución N° 201/2002 creó el PMOE (PMO de Emergencia); finalmente, la Resolución N° 1991/2005 es la que rige en la actualidad junto con todas las normas que la complementan.

b) Recursos y financiamiento:

El Sistema de Obras Sociales debe garantizar las prestaciones incluidas en el PMO a todos sus beneficiarios sin distinción. Su principal fuente de recursos proviene de los aportes y contribuciones sobre la nómina salarial, ella es de naturaleza contributiva, ya que proviene por disposición legal, es decir que obligatoriamente deben realizar los trabajadores con sus aportes y sus empleadores con las cargas contributivas.

Sin embargo, en términos de financiamiento aparecen algunas disparidades debido a que el nivel salarial no es homogéneo entre los trabajadores. En este sentido, mientras que las empresas de medicina prepaga concentran los afiliados de mayores recursos, cuentan con una cápita promedio alta para hacer frente a la provisión de servicios de salud, la mayor parte de afiliados corresponde a trabajadores de menor nivel salarial que tienen cobertura de obra social, situación parcialmente compensada por el efecto de los recursos transferidos a través del Fondo Solidario de Redistribución (FSR), cuyo objetivo es fortalecer a aquellas entidades que presentan mayores dificultades.

Veamos la procedencia de los recursos:

(1) El trabajador –afiliado titular–, con base en los vínculos jurídicos de afiliación y cotización, debe efectuar el aporte correspondiente a su afiliación (la que comprende a su grupo familiar primario) y que asciende al tres por ciento (3%) de su remuneración (art. 16, inc. b, Ley de Obras Sociales N° 23.660). También, deberá aportar un adicional

equivalente al uno y medio por ciento (1,5%) de su remuneración bruta, por cada integrante del grupo familiar primario extraordinario autorizado (es decir, aquellos ascendientes o descendientes por consanguinidad del afiliado titular a que se refiere el art. 9º, último apartado, Ley N° 23.660). El aporte a cargo del trabajador será un porcentaje de su remuneración bruta (art. 16, inc. b, Ley N° 23.660) y le será retenido por su empleador (art. 19, 1ª parte, Ley N° 23.660).

(2) El empleador, por imperio de lo normado en el artículo 16, inciso a), de la Ley N° 23.660, hay “una contribución a cargo del empleador equivalente al seis por ciento (6%) de la remuneración de los trabajadores que presten servicios en relación de dependencia” (aplicación art. 80, Ley N° 25.265).

(3) Adicionalmente perciben otros recursos, correspondientes a ingresos de otros regímenes especiales, pues, conforme las Leyes N° 23.660 y 23.661 y su normativa complementaria, son beneficiarios de las obras sociales nacionales los trabajadores en relación de dependencia, jubilados y pensionados, autónomos, personas sin cobertura médico- asistencial, personas que se incorporan al seguro de salud mediante convenios de adhesión, monotributistas, personal del servicio doméstico, pasantes, voluntarios.

Se agregan, además, cuotas diferenciales por planes suplementarios, pago de beneficiarios voluntarios o adherentes, planes superadores y copagos, entre otros.

(4) Fondo Solidario de Redistribución (FSR), creado con el objeto de atender los gastos administrativos y de funcionamiento de la Superintendencia de Servicios de Salud, subsidiar a las Obras Sociales de menores ingresos promedio por beneficiario, y otorgar reintegros a las obras sociales por los tratamientos de alto costo a través del Sistema Único de Reintegros (SUR)².

El Decreto N° 486/2002 modificó la Ley N° 23.660 y estableció que los aportes al FSR varíen tomando como referencia un nivel de remuneraciones brutas mensuales de hasta \$ 1.000 y según la naturaleza de las distintas obras sociales, sean de Dirección o

² De acuerdo a la Resolución 1048/2014, la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD tiene como objetivo implementar, reglamentar y administrar los recursos provenientes del Fondo Solidario de Redistribución, dirigiendo todo su accionar al fortalecimiento cabal de la atención de la salud de los beneficiarios del Sistema Nacional del Seguro de Salud, destinando todos los recursos disponibles para la cobertura de subsidios por reintegros por prestaciones de alto impacto económico y que demanden una cobertura prolongada en el tiempo, a fin de asegurar el otorgamiento de prestaciones de salud igualitarias, garantizando a los beneficiarios la obtención del mismo tipo y nivel de prestaciones.

Que, en tal sentido, por Resolución 1200/2012 SSSALUD se crea el SISTEMA UNICO DE REINTEGRO (S.U.R.), para apoyar financieramente a los Agentes del Seguro de Salud en el reconocimiento de las prestaciones médicas de baja incidencia, alto impacto económico y las de tratamiento prolongado.

Sindicales. De este modo define un aporte de las obras sociales sindicales de 10% o 15% según el ingreso bruto mensual del trabajador se encuentre por debajo de los \$ 1.000.- bruto, y cuando se trate de las Obras Sociales del Personal de Dirección y de las Asociaciones Profesionales de Empresarios, de 15% o 20%. No obstante, más allá de lo razonable de esa reforma, la falta de actualización de ese monto por inflación ha significado, en la práctica, la vuelta a un criterio de diferenciación por tipo institucional y no por nivel de ingresos de los trabajadores.

(5) Subsidios: el primer subsidio que utilizó recursos del FSR es el Subsidio Automático Nominativo de Obras Sociales (SANO), destinado a suplir a los beneficiarios de menores recursos compensando la diferencia del aporte por afiliado cuando fuera menor al costo del PMO. Con este subsidio, el Estado buscó sostener la viabilidad del descreme de aportes originado tras el dictado del Decreto N° 446/2000 de libre elección de Obras Sociales. Asimismo, en los últimos años se implementaron nuevos subsidios específicos para compensar las asimetrías y fortalecer a las Obras Sociales, entre ellos:

- SUMA - Subsidio de Mitigación de Asimetrías (Decreto N°1609/2012 y modificatorio Decreto N° 355/2024): destinado a fortalecer a las Obras Sociales del Sistema y compensar a aquellas con menos de 5.000 afiliados y de menor nivel de ingreso per cápita.
- SUMARTE - Subsidio de Mitigación de Asimetrías para Regímenes de Trabajo Especial (Decreto N° 1368/2013): destinado a financiar a las Obras Sociales por sus trabajadores/as de Casas Particulares.
- SUMA70 - Subsidio para Mayores de 70 años (Decreto N° 1368/2013): destinado a financiar una cápita por los afiliados mayores de 70 años.

c) Contralor.

Desde el dictado de la primera ley general para el sistema (Ley N° 18.610 – derogada), las obras sociales estuvieron sometidas al contralor estatal; primero al Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS), luego a la Administración Nacional del Sistema del Seguro de Salud (ANSSAL) y, en la actualidad, a la Superintendencia de Servicios de Salud (SSSalud) que actúa en la jurisdicción del Ministerio de Salud de la Nación. Funciona como un organismo descentralizado de la administración pública nacional; tiene personalidad jurídica y desarrolla su accionar en un régimen de autarquía en la faz administrativa, económica y financiera (art. 2º, Decreto N° 1615/96). La SSSalud está investida de un régimen administrativo por el que goza de cierto margen de autonomía en la gestión del servicio público a su cargo: ser autoridad de aplicación de las Leyes N° 23.660 y 23.661.

No obstante, desde 1993 la Administración Federal de Ingresos Públicos (ex AFIP, hoy denominada ARCA - Agencia de Recaudación y Control Aduanero) tiene transferida la función de aplicación, recaudación, distribución y ejecución judicial de los recursos de la seguridad social, entre los que se encuentran los aportes y contribuciones con destino al régimen de las obras sociales.

V. El problema de la sostenibilidad financiera.

Desde hace varias décadas, el sistema de salud está en crisis, por razones que obedecen a los recurrentes problemas de nuestro país respecto del funcionamiento de su economía, la desigualdad social, la informalidad en el mercado de trabajo y el crecimiento de la cantidad de hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza, sumado a que existen distorsiones propias en la organización del sistema.

A continuación, expondremos la generalidad de estos problemas relacionados a la fuente de financiamiento mas no los inherentes a los costos de administración y eficiencia del gasto agrupados bajo el concepto de costos de transacción ni los relacionados a costos de producción por razones de complejidad y extensión.

V.1. Incorporación de nuevas prestaciones al PMO sin previsión financiera previa:

Se han incorporado la cobertura integral de patologías específicas a partir de la sanción de diversas leyes, entre ellas, podemos mencionar la Ley N° 26.689 de Enfermedades Poco Frecuentes, Ley N° 26.743 de Identidad de Género, Ley N° 26.862 de Reproducción Médicamente Asistida, Ley N° 26.872 de Patología Mamaria, Ley N° 27.552 de Fibrosis Quística. Ello, sin la adjudicación de partidas presupuestarias especiales para respaldar la prestación.

V.2. Fenómeno de descreme:

Es el fenómeno por el cual los trabajadores de sueldos altos optan por la cobertura de empresas de medicina prepaga o planes superadores de Obras Sociales, quedando consecuentemente los beneficiarios de menores aportes en las obras sociales. De modo que un pequeño conjunto se queda con el mejor grupo de afiliados en términos riesgos involucrados y recursos aportados, resultando en un proceso inequitativo y deriva en la desigualdad estructural.

El fenómeno consiste entonces en la transferencia de afiliados y de recursos desde la Seguridad Social hacia el sector privado, vulnerando la raíz solidaria del sistema. El proceso de libre opción de Obra Social y desregulación de la contratación de los prestadores de los servicios, acorde a lo dispuesto en el Decreto N° 9/1993, atenta

notablemente contra la solidaridad fragmentada que caracterizaba al Sistema de Obras Sociales donde los afiliados aportaban a las distintas entidades en función de su rama de actividad.

A partir de la desregulación, los afiliados cuentan con la posibilidad de derivar sus aportes y contribuciones a la Obra Social de su elección. De modo que, como se establece en el artículo 16º del Decreto N° 576/93, “los aportes y contribuciones le pertenecen a cada afiliado que puede disponer de ellos para la libre elección del Agente del Seguro”, lo cual debilita el efecto de los subsidios cruzados entre afiliados de mayores y menores ingresos al interior de cada rama de actividad y favorece la concentración de los afiliados de mayores aportes y menor riesgo en un grupo determinado de Obras Sociales. Ello es lo que suele denominarse como “descreme del sistema”, en alusión al hecho de que un conjunto de Obras Sociales se queda con el mejor grupo de afiliados en términos riesgos involucrados y recursos aportados.

V.3. Reducción del padrón de afiliados:

Producto del descreme han acaecido obras sociales pequeñas que son económica y operativamente inviables, algunas de las cuales sólo perduran al ser parte de acuerdos comerciales con empresas de medicina prepaga para la desregulación de beneficiarios. No obstante, algunas han fenecido debiendo afrontar el procedimiento de concurso preventivo de acreedores para el cual han debido reubicar a sus beneficiarios en otras obras sociales.

Pero cabe también añadir que en los últimos cinco meses del periodo analizado, el mercado laboral privado sufrió una pérdida de 71.000 empleos asalariados, que afectaron a empresas medianas y grandes tanto de la industria como del comercio (Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2025).

V.4. La profundización en la desregulación del sistema de obras sociales:

Autorizada por los Decretos N° 170/2024 y 171/2024, que reglamentan el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023 denominado “Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina”, permite que cerca de 20 millones de trabajadores (dependientes e independientes) puedan optar entre las distintas empresas de medicina prepaga y obras sociales comprendidas en la Ley N° 23.660 que hayan cumplido con el requisito de inscripción en el Registro Nacional de Agentes del Seguro (RNAS), según lo establece la Resolución N° 232/2024 - SSSALUD y la Resolución N° 3284/2024 – SSSALUD.

Entre las principales medidas, el decreto permite solicitar el cambio en cualquier momento, pero solo una vez al año, requiere la inscripción de las empresas de medicina prepaga al RNAS lo que las obliga a aportar al Fondo Solidario de Redistribución por el total de la cuota que reciben (cerca de un 20%). Esta decisión se

complementa con la derivación directa de los aportes y contribuciones de los trabajadores bajo relación de dependencia a la prepaga previamente elegida, sin la intermediación de la obra social y sin costo por gastos administrativos de gestión.

Cabe señalar que hasta el presente las empresas de medicina prepaga sólo podían brindar servicios a los empleados a través de la derivación de aportes de las obras sociales. A partir de estas normas -y este es el gran cambio introducido- las entidades de medicina prepaga podrán ser beneficiarias de los aportes y contribuciones de los empleados de modo directo, sin necesidad de triangulación con una obra social. No obstante, nada impediría igualmente a una entidad de medicina prepaga mantener el esquema de triangulación actual, ya que este nuevo esquema es optativo.

Esta medida apunta al otorgamiento de mayores libertades de opción para los beneficiarios y a fomentar la libre competencia entre los prestadores. Sin embargo, redundante en que solo beneficia a los trabajadores de altos de ingresos que son quienes pueden asumir el costo que implica el plan prepago, es decir, quienes pueden afrontar la diferencia entre su aporte del 3% hasta llegar al precio de la cuota del plan elegido, máxime teniendo en cuenta que las empresa de medicina prepaga establecen incrementos mensuales por encima del valor de la inflación, por edad y por antecedentes médicos, sumado a que la obligación de aportar al FSR, ello también impactará en el valor de los planes.

V.5. La base imponible:

En materia de Seguridad Social el hecho imponible que analizamos está definido por la relación de dependencia, esta se configura cuando se verifica la existencia de subordinación jurídica, económica y/o técnica. La Resolución Conjunta N° 138 (DGI) y N° 9/1994 (ANSES) establece que los aportes y contribuciones con destino a los subsistemas que integran la Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS), comparten la misma base imponible en cuanto a los conceptos que se consideran remunerativos, definido por los artículos 6º y concordantes de la Ley N° 24.241.

El cálculo de los aportes y contribuciones que el trabajador en relación de dependencia y su empleador deben efectuar al Sistema de Seguridad Social se sustenta en el monto del salario habitual y regular. La definición de Remuneración del trabajador la encontramos en el artículo 6º de la Ley N° 24.241:

“Se considera remuneración, a los fines del SIJP, todo ingreso que percibiere el afiliado en dinero o en especie susceptible de apreciación pecuniaria, en retribución o compensación o con motivo de su actividad personal, en concepto de sueldo, sueldo anual complementario, salario, honorarios, comisiones, participación en las ganancias, habilitación, propinas, gratificaciones y suplementos adicionales que tengan el

carácter de habituales y regulares, viáticos y gastos de representación, excepto en la parte efectivamente gastada y acreditada por medio de comprobantes, y toda otra retribución, cualquiera fuere la denominación que se le asigne, percibida por servicios ordinarios o extraordinarios prestados en relación de dependencia. [...]”

En términos generales, podemos decir que son los haberes habituales que percibe el trabajador por el desempeño de su labor, incluyendo el Sueldo Anual Complementario (SAC). Sin embargo, existen discrepancias acerca de cómo entender los conceptos teóricos de “habitualidad” y “regularidad”, pero esta disquisición no forma parte del presente trabajo toda vez que merece una consideración propia independiente.

Entonces, continuando con los porcentajes que sustentan el Sistema, agregamos el siguiente gráfico que permite visualizar la global financiación y comprensión de un recibo de haber.

| Tabla de Aportes y Contribuciones - Seguridad Social | | |
|---|------------------------|-------------------|
| Contribuciones | Empleador | Trabajador |
| Jubilación | 16% | 11% |
| PAMI | 2% | 3% |
| Obra Social | 6% | 3% |
| Fondo Nacional de Empleo | 1,5% | - |
| Seguro de Vida Obligatorio | 00,3% | - |
| ART | (Lo que cotice la ART) | - |

Fuente: Ministerio de Capital Humano. (s. f.). *Salario: Conocé tus derechos*.
Argentina.gob.ar.

<https://www.argentina.gob.ar/trabajo/buscastrabajo/conocetusderechos/salario>

NOTA: Sobre los aportes y contribuciones correspondientes al Régimen Nacional de Obras Sociales se calculan a su vez las alícuotas destinadas al Fondo Solidario de Redistribución.

V.5.1. El problema de la determinación de la base mínima imponible:

Decreto Nº 921/2016, art. 3º — Para el cálculo de aportes y contribuciones de obra social, en los términos de las Leyes Nº 23.660 y Nº 23.661, se tomará como base el

equivalente a DOS (2) bases mínimas de las previstas por la Resolución ANSeS N° 449/14 o la que la reemplace en un futuro.

Es decir, que conforme manda la reciente Resolución N° 110/2026 de ANSES (BO N° 35.901 de fecha 04/05/2026), Art. 3º, siendo la nueva base mínima imponible de \$132.420,94.-, el equivalente a tomar 2 bases es de \$ 264.841,88.- al periodo devengado mayo/2026, base que rige tanto para el empleador como para el trabajador. Esta base mínima imponible asume que los montos establecidos son los mínimos necesarios para acceder a las presentaciones del Sistema de Seguridad Social y de Obra Social, y encuentra fundamento en el principio de solidaridad previsional.

Pero, para el caso que el salario mensual del trabajador no permanente resultare menor a la remuneración mínima vigente (el cual conforme Resolución N° 9/2025 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, en su art. 1º inc. g, determinó que asciende al monto de \$363.000.- desde el 01/05/2026), para asegurar el acceso a la cobertura de salud del personal ocupado y su grupo familiar, el empleador deberá incluir en la Declaración Jurada mensual F931 presentada ante la AFIP en el campo: importe/aporte adicional de Obra Social el equivalente al 9% de la diferencia entre la remuneración percibida y la suma indicada a efectos de contribuir conforme la categoría de tiempo completo en la que se desempeña el trabajador.

“Sin embargo, el art. 5º de la Res. Conj. DGI 16/94 y ANSES 499/94 ... dispone: ‘El monto mínimo de la base imponible ... será el determinado en el art. 9º de la Ley 24.241 ... no admitiéndose bases mínimas diferenciales” (Jaime y Brito Peret, 1996).

De modo que no existe un criterio claro para fijar la base mínima imponible de aportes y contribuciones en aquellos casos en los cuáles los trabajadores no prestan servicios la totalidad del mes, por razones distintas a la modalidad de contratación (tiempo parcial o jornada reducida). Es un tema controvertido y sin definición desde su nacimiento.

Desde el punto de vista prestacional, dada las características de nuestro sistema, se supone obligatoria su consideración a los efectos de gozar de las prestaciones. Pero, desde el punto de vista del trabajador y empleador se impone una carga previsional que no se contrapone con una efectiva prestación de tareas, lo que se traduce en una obligación de contribuir al sistema, más allá de los límites de la real prestación de trabajo.

A la fecha no se conoce dictamen de la ANSES respecto de la incidencia a los efectos del cálculo, sin embargo las Obras Sociales efectúan reclamos basados en el principio de solidaridad y en la necesidad de financiamiento genuino.

V.5.2. El problema de la base máxima imponible, tope al aporte:

Ley 26.417 Art. 10º - “Establécese que la base imponible máxima prevista en el primer párrafo del art. 9º de la Ley 24.241 y sus modificatorias, se ajustará conforme la evolución del índice previsto en el art. 32 de la mencionada ley”.

Respecto de la base máxima sí cabe distinguir entre trabajador y empleador, ya que el trabajador cargará con un aporte topeado calculando un salario con tope fijado en \$ 4.303.619,01.- devengando a mayo/2026 de acuerdo con lo establecido en la Resolución N° 110/2026 de ANSES.

Como norma general, surte efecto en la mayoría de los empleados con altos ingresos, quienes derivan sus aportes y las contribuciones del empleador a una empresa medicina prepaga, pagarán un menor costo de cuota adicional del plan. Pero en cambio, sobre la carga del empleador no rige tope, de modo que su contribución sí será integral a calcular sobre el salario completo.

V.5.3. El problema del aporte en la situación de pluriempleo:

En el supuesto de simultaneidad de actividades en relación de dependencia y siempre que por esos servicios se perciban remuneraciones que en su conjunto superen el límite máximo de aportes, el trabajador deberá informar mensualmente a uno o algunos de los empleadores el importe de remuneración bruta sobre el cual deberá abstenerse de retener los aportes con destino al SIPA. Consecuentemente, cuando el trabajador deje de desarrollar dichas actividades simultáneas deberá comunicarlo al empleador, conforme mandan las Resoluciones Generales (AFIP) N° 2252/2007, absorbida por la RG (AFIP) N° 4568/2019 y modificatorias, y, N° 2388/2008 y sus modificatorias.

V.5.4. El problema de los regímenes especiales:

Existen casos especiales por los cuales, como política pública de incentivo del empleo, el Estado habilita la reducción de contribuciones patronales a la seguridad social, disponiendo alícuotas diferenciadas por áreas o regiones, o bien, exenciones contributivas a la alícuota general como ser:

- Régimen Federal de Empleo Protegido para Personas con Discapacidad - Ley N° 26.816. Los empleadores responsables de Talleres Protegidos de Producción y Talleres Protegidos Terapéuticos están eximidos del pago del 100% de las contribuciones patronales destinadas a la seguridad social (SIPA, PAMI, Asignaciones Familiares y Fondo Nacional de Empleo).
- “Norte Grande” - Decreto N° 191/2021, establece alícuotas diferenciadas por región buscando compensar las asimetrías logísticas de las provincias del NOA y NEA.

- Programas Educativos, de Formación Profesional, o de Intermediación Laboral - Decreto N° 493/2021, habilita la exención contributiva para transformar la asistencia social en trabajo genuino. Muchos de estos beneficios fueron absorbidos o reconfigurados por el Programa Fomentar Empleo y el posterior Puente al Empleo. Las relaciones laborales iniciadas bajo su vigencia mantienen el beneficio, pero las nuevas se rigen por normativas más recientes como el Decreto N° 551/22.
- Incentivo al Cupo Laboral Travesti-Trans, Ley N° 27.636. Establece que para la inclusión de grupos vulnerables, las contribuciones patronales podrán ser tomadas a cuenta de otros impuestos nacionales.
- Programa “Puente al Empleo” - Decreto N° 551/2022, extendido luego por el Decreto N° 1085/2024. Actualmente, permite transformar planes sociales en empleo genuino con reducción de contribuciones patronales para nuevas contrataciones realizadas hasta el 31 de diciembre de 2026.
- Régimen de Incentivo a la Formalización Laboral (RIFL) - Ley N° 27.802 de Modernización Laboral, reglamentada a través del Decreto N° 315/2026 y la Resolución General ARCA N° 5844. Se establecen beneficios como la reducción de contribuciones patronales por 48 meses para quienes contraten trabajadores previamente no registrados o desempleados.

V.6. Los aportes no remunerativos.

Su definición la encontramos en el artículo 7 de la Ley N° 24.241:

“No se consideran remuneración las asignaciones familiares, las indemnizaciones derivadas de la extinción del contrato de trabajo, por vacaciones no gozadas y por incapacidad permanente provocada por accidente del trabajo o enfermedad profesional, las prestaciones económicas por desempleo, ni las asignaciones pagadas en concepto de becas. Tampoco se considera remuneración las sumas que se abonen en concepto de gratificaciones vinculadas con el cese de la relación laboral en el importe que exceda del promedio anual de las percibidas anteriormente en forma habitual y regular.”

Ante la inexistencia de regulación normativa expresa sobre los conceptos no remunerativos, los mismos hallan su contrapartida en la definición de “remuneración” establecida en el artículo 103 de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT), y el artículo 6 de la Ley N° 24.241, así como también en el Convenio 95 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) sobre la protección de salario.

Es decir, que son los conceptos que perciben el trabajador, pero no como contraprestación de su trabajo, sino como compensación o indemnización que no constituyen "remuneración" a fines laborales y previsionales. Sin embargo, cabe agregar que además existen otros conceptos no remunerativos que no surgen de esta Ley N° 24.241, sino de cada Convenio Colectivo en particular, esto es así porque cualquier acuerdo de recomposición salarial (paritaria) celebrado entre un Sindicato de Trabajadores en particular y la Cámara representante de los empleadores, homologado por el Ministerio de Trabajo, contempla incrementos salariales que pueden ser remunerativos o no, según lo establezca el mismo acuerdo.

La clasificación como "no remunerativa" para excluirla de la base imponible constituye una práctica extendida que erosiona significativamente la recaudación. La jurisprudencia ha sido recelosa al momento de considerar algún rubro adicional a los dispuestos en las normas comentadas, entendiendo que el "salario" es el sustento alimenticio para el trabajador y su familia. Por ello, a partir del año 2009 la CSJN, ha dictado una seguidilla de fallos tendientes a proteger la remuneración del trabajador, y en particular cabe mencionar el Fallo 334:1, en autos Díaz, Paulo Vicente c/Cervecería y Maltería Quilmes S.A.³, donde se pronunció acerca de la inconstitucionalidad de las cláusulas convencionales que establecen sumas no remunerativas entendiendo que las mismos se pactan en detrimento del orden público laboral y por ende carecen de validez.

En este contexto, el Decreto N° 633/2018 viene a confirmar la excepcionalidad que debe tener el otorgamiento de carácter no remunerativo. Pese a ello, caso controvertido resultó ser por ejemplo, el reajuste de acuerdo paritarias para empleados de Comercio del CCT 130/75 firmado en febrero/2022, que establece un incremento no remunerativo del 13% en base a los sueldos vigentes en mayo/2021 pero con un limitante no menor: el mismo acuerdo establece que si bien es una suma no remunerativa, hay que considerarla como base de cálculo para la obra social y aportes sindicales, pero no para la seguridad social.

³ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de fecha 4 de Junio de 2013, en la cual se pronunció a favor del carácter remuneratorio de las sumas "no remunerativas" pactadas entre empleadores y sindicatos en el marco de la negociación colectiva. Se declararon inválidos el art. 103 bis inc. c de la Ley de Contrato de Trabajo derogado por la Ley N° 26.341 y el "Anticipo Acta Acuerdo Noviembre 2005", complementario del Convenio Colectivo N° 152/91, por oponerse a lo establecido en el art. 1° del Convenio 95 de la OIT, ratificado por la República Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2013, 4 de junio). Díaz, Paulo Vicente c. Cervecería y Maltería Quilmes S.A. s/ Recurso de hecho. Fallos 334:1.

VI. Conclusión.

Desde su concepción, el Sistema Nacional de Obras Sociales incluye una modalidad de financiamiento solidario y de acceso equitativo a los servicios de salud para todos sus afiliados. Sin embargo, el Sistema de Obras Sociales es el resultado de la combinación de muchos factores complementarios: contexto político, decisiones de política pública, interacción de los distintos actores, entre otros.

Como se menciona en el presente trabajo, las Leyes N° 23.660 y N° 23.661 determinan el marco normativo de nuestro actual sistema de salud desde 1989. Ya han pasado casi 40 años y el sistema no recibió una reforma integral que perfeccionara la legislación a los nuevos tiempos. Se sucedió en cambio, una consecución de parches que han modificado y reglamentado el derecho a la salud de modo fragmentado y sin unidad.

La situación actual no es ajena a dichas reformas, el impacto de esta fragmentación institucional, normativa y económica se evidencia en la escasa disponibilidad de recursos, falta de financiamiento e ineficacia administrativa que derivan en la desigualdad de acceso y asistencia de los trabajadores que siguen aportando a un Sistema que se supone ha de ser solidario y equitativo pero que en los hechos no es así.

En este marco no es posible proyectar la sostenibilidad financiera del Sistema de Obras Sociales, es entonces acuciante convocar a los actores del sector para diseñar nuevas políticas de Estado que prevean la garantía de prestación de servicios de salud ante los tiempos locales y globales propios de la actual coyuntura, pues, el recorrido histórico expuesto nos permite afirmar que cada tendencia por la que ha evolucionado la concepción del acceso a la salud se correspondió a una particular visión y política de Estado.

El desafío a futuro es garantizar una cobertura equitativa y de calidad para todos los usuarios del sistema, y compatibilizar las condiciones de acceso, financiamiento y cobertura entre todos los tres subsectores que conforman el sistema de salud de la Argentina, pues, en ello reside la fundamentación de los principios de solidaridad y equidad como base estructural del Sistema.-

Bibliografía:

I. Normativa:

I.1. Constitución Nacional y Tratados

- Constitución de la Nación Argentina [Const.]. 15 de diciembre de 1994 (Argentina). Ley Nº 24.430. Boletín Oficial de la República Argentina Nº 28.057, 10 de enero de 1995.
- Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966. Ratificado por Argentina mediante Ley Nº 23.313 (1986).

I.2. Leyes Nacionales

- Ley Nº 23.660. (1989). Ley de Obras Sociales. Boletín Oficial de la República Argentina Nº 26.555, 20 de enero de 1989.
- Ley Nº 23.661. (1989). Sistema Nacional del Seguro de Salud. Boletín Oficial de la República Argentina Nº 26.555, 20 de enero de 1989.
- Ley Nº 24.241. (1993). Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Boletín Oficial de la República Argentina Nº 27.747, 18 de octubre de 1993.
- Ley Nº 26.816. (2012). Régimen Federal de Empleo Protegido para Personas con Discapacidad. Boletín Oficial de la República Argentina Nº 32.558, 9 de enero de 2013.
- Ley Nº 27.636. (2021). Ley de Promoción del Acceso al Empleo Formal para Personas Travestis, Transexuales y Transgénero "Diana Sacayán - Lohana Berkins". Boletín Oficial de la República Argentina Nº 34.697, 8 de julio de 2021.
- Ley Nº 27.802. (2026). Ley de Modernización Laboral. Boletín Oficial de la República Argentina Nº 35.865, 6 de marzo de 2026.

I.3. Decretos del Poder Ejecutivo

- Decreto Nº 9/1993. (1993). Libre elección de Obra Social. Boletín Oficial de la República Argentina Nº 27.554, 11 de enero de 1993.
- Decreto Nº 1609/2012. (2012). Créase el Subsidio de Mitigación de Asimetrías. Boletín Oficial de la República Argentina Nº 32.476, 7 de septiembre de 2012.

- Decreto Nº 1368/2013. (2013). Créanse los Subsidios de Mitigación de Asimetrías para Regímenes de Trabajo Especial y para Mayores de 70 años. Boletín Oficial de la República Argentina Nº 32.715, 4 de septiembre de 2013.
- Decreto Nº 191/2021. (2021). Régimen de bonificaciones de contribuciones patronales - "Norte Grande". Boletín Oficial de la República Argentina Nº 34.617, 24 de marzo de 2021.
- Decreto Nº 493/2021. (2021). Exenciones contributivas para programas educativos y de formación profesional. Boletín Oficial de la República Argentina Nº 34.717, 5 de agosto de 2021.
- Decreto Nº 551/2022. (2022). Programa Puente al Empleo. Boletín Oficial de la República Argentina Nº 34.993, 30 de agosto de 2022.
- Decreto Nº 170/2024. (2024). Derecho a la libre elección de los beneficiarios. Boletín Oficial de la República Argentina Nº 35.366, 21 de febrero de 2024.
- Decreto Nº 171/2024. (2024). Reglamentación del Derecho de Libre Elección. Boletín Oficial de la República Argentina Nº 35.366, 21 de febrero de 2024.
- Decreto Nº 1085/2024. (2024). Prórroga y adecuación del Programa Puente al Empleo. Boletín Oficial de la República Argentina Nº 35.565, 11 de diciembre de 2024.
- Decreto Nº 315/2026. (2026). Reglamentación de la Ley de Modernización Laboral. Boletín Oficial de la República Argentina Nº 35.859, 20 de marzo de 2026.

I.4. Resoluciones

- Administración Nacional de la Seguridad Social [ANSES]. (2026). Resolución Nº 110/2026. Valores de las prestaciones y conceptos previsionales del SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (SIPA). Boletín Oficial de la República Argentina Nº 35.901, 4 de mayo de 2026.
- Agencia de Recaudación y Control Aduanero [ARCA]. (2026). Resolución General Nº 5844. Procedimientos de inscripción y aportes. Boletín Oficial de la República Argentina Nº 35.892, 5 de mayo de 2026.

II. Doctrina:

- BLANCO, L. G. (2017). *La salud en la constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS)* [Archivo PDF]. Derecho al Derecho. <https://salud.gob.ar/dels/printpdf/45>

- BRITO PERET, J. I., y CIPOLLETTA, G. E. (2023). *Jubilaciones y pensiones, Ley 24.241*. Errepar.
- CETRANGOLO, O., y DEVOTO, F. (2002). *Organización de la salud en Argentina y equidad: Una reflexión sobre las reformas de los años noventa e impacto de la crisis actual* [Archivo PDF]. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/70dc83ae-9a4a-422d-8a24-de36397ca26d/content>
- ETALA, C. A. (2008). *Derecho de la Seguridad Social*. Astrea.
- GARAY, O. E. (1991). *Régimen legal de las obras sociales y del seguro de salud*. La Rocca.
- GNECCO, L. P. (1997). *Obras sociales y desregulación*. La Ley.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2023). *Censo nacional de población, hogares y viviendas 2022. Resultados definitivos: Salud y previsión social* [Archivo PDF]. INDEC. <https://www.indec.gob.ar/>
- JAIME, R. C., y BRITO PERET, J. I. (1996). *Régimen previsional. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Ley 24.241*. Astrea.
- Ministerio de Capital Humano. (s. f.). *Salario: Conocé tus derechos*. Argentina.gob.ar. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/buscastrabajo/conocetusderechos/salario>
- Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2025, noviembre). *Encuesta de Indicadores Laborales (EIL). Informe de resultados: Octubre 2025*. Ministerio de Capital Humano. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/estadisticas/eil>
- Superintendencia de Servicios de Salud. (2010). *Los 40 años del sistema de obras sociales: La Superintendencia de Servicios de Salud en el año del Bicentenario de la Revolución de Mayo*. Emede.
- TADDEI, P. J. M., MONGIARDINO, C. J., y NACCARATO, R. (2002). *Manual de la Seguridad Social*. Ábaco de Rodolfo Depalma.

III. Jurisprudencia:

- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2000). *Asociación Benghalensis y otros c. Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación*. Fallos 323:1339.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2003). *Campodónico de Beviacqua, Ana Carina c. Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación*. Fallos 326:2966.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2011). *Díaz, Paulo Vicente c. Cervecería y Maltería Quilmes S.A.* Fallos 334:1.

Capítulo 3



Recursos de la seguridad social, fiscalidad y relaciones internacionales

1. "Los conceptos no remunerativos y su impacto en la seguridad social" – *Gonzalo Alberto Rojas Recio*
2. "La potestad tributaria y sus límites reglamentarios..." – *Julián Ortiz Alonso*
3. "Seguridad Social Internacional – Aspectos Prácticos" – *Julieta El Yar*

Los conceptos no remunerativos y su impacto en la seguridad social

Gonzalo Alberto Rojas Recio

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| CAPÍTULO 1 - INTRODUCCIÓN | 2 |
| 1) Base Imponible de la Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS) en el Régimen Empleador | 2 |
| 2) Conceptos Remunerativos | 2 |
| 3) Conceptos no remunerativos en el Sistema Previsional Argentino (SIPA) | 3 |
| 3.1) Conceptos no remunerativos — Beneficios Sociales | 3 |
| 3.2) Conceptos no Remunerativos — Prestaciones complementarias | 4 |
| 3.3) Conceptos no Remunerativos — Viáticos | 4 |
| 3.4) Conceptos no Remunerativos — Compensaciones por suspensión de prestación laboral.... | 4 |
| 3.5) Conceptos no Remunerativos — Fijados por Convenios Colectivos de Trabajo o Actas Acuerdo homologadas por el Ministerio de Trabajo | 4 |
| 3.6) Conceptos No remunerativos fijados por Convenios Colectivos de Trabajo. Su naturaleza Jurídica. Jurisprudencia Corte Suprema de Justicia de la Nación | 5 |
| 4) Evolución Normativa: Conceptos No Remunerativos fijados por Convenios Colectivos de Trabajo o Actas Acuerdo homologadas. Tratamiento por autoridad de aplicación (ex MTESS / ex AFIP) | 5 |
| 4.1) Originalmente la Resolución (ST) N° 17/1999 del 09/02/1999 | 5 |
| 4.2) Con posterioridad la Resolución (ST) N° 165/2002 del 13/08/2002 | 6 |
| 4.3) A continuación el Dictamen N° 1086 (Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Trabajo MTESS) del 29/07/2004 | 6 |
| 4.4) El Dictamen Ex AFIP: Nota (DV LELET) del 21/12/2004 | 6 |
| 5) La Resolución General (AFIP) N° 3279 del 1/03/2012 | 7 |
| 6) El Decreto 633/2018 del 10/7/2018 | 7 |
| CAPÍTULO 2 — DESARROLLO DEL TRABAJO | 8 |
| 1) Financiamiento de la Seguridad Social y Situación actual del Sistema Previsional | 8 |
| 2) Conceptos No Remunerativos establecidos por Convenios Colectivos o Acuerdos homologados por el Ministerio de Trabajo | 11 |
| 3) Trabajadores que están dentro de los últimos 10 años para jubilarse y perciben conceptos no remunerativos fijados por Convenios Colectivos de Trabajo y Acuerdo homologados por el Ministerio de Trabajo (Tema Principal del Trabajo) | 12 |
| CAPÍTULO 3 — CONCLUSIÓN DEL TRABAJO | 15 |

CAPÍTULO 1 - INTRODUCCIÓN

1) Base Imponible de la Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS) en el Régimen Empleador

La base imponible de la Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS) en Argentina se constituye por las remuneraciones que perciben los trabajadores en relación de dependencia. Para profundizar este tema resulta fundamental establecer qué conceptos salariales deben ser incluidos en dicha base y cuáles están exceptuados.

En esta parte del trabajo, se pretende analizar en general los componentes de la Base Imponible, los conceptos remunerativos y no remunerativos del Régimen de Empleador. A su vez en este capítulo, también se analiza en particular el marco legal y la evolución normativa de los conceptos no remunerativos fijados por convenios colectivos o acuerdos homologados por el Ministerio de Trabajo.

2) Conceptos Remunerativos

Para determinar los Aportes y Contribuciones a los subsistemas que integran la CUSS, se utiliza como base imponible diferentes conceptos que se consideran remuneración.

El primer párrafo del artículo 6 de la Ley 24241 establece: Se considera remuneración, a los fines del SIJP, todo ingreso que percibiere el afiliado en dinero o en especie susceptible de apreciación pecuniaria, en retribución o compensación o con motivo de su actividad personal, en concepto de sueldo, sueldo anual complementario, salario, honorarios, comisiones, participación en las ganancias, habilitación, propinas, gratificaciones y suplementos adicionales que tengan el carácter de habituales y regulares, viáticos y gastos de representación, excepto en la parte efectivamente gastada y acreditada por medio de comprobantes, y toda otra retribución, cualquiera fuere la denominación que se le asigne, percibida por servicios ordinarios o extraordinarios prestados en relación de dependencia.

A su vez el segundo párrafo del mencionado artículo dispone: La autoridad de aplicación determinará las condiciones en que los viáticos y gastos de representación no se considerarán sujetos a aportes ni contribuciones, no obstante, la inexistencia total o parcial de comprobantes que acrediten el gasto.

El tercer párrafo del artículo analizado instituye: Las propinas y retribuciones en especie de valor incierto serán estimadas por el empleador. Si el afiliado estuviera disconforme, podrá reclamar ante la autoridad de aplicación, la que resolverá teniendo en cuenta la naturaleza y modalidad de la actividad y de la retribución. Aun mediando conformidad del afiliado, la autoridad de aplicación podrá rever la estimación que no considerará ajustada a estas pautas.

El decreto (DNU) N° 731/2024 considera remuneración en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA):

Se sustituye el artículo 113 de la Ley N° 20.744 (t.o. 1976) y sus modificaciones, al disponer: Cuando el trabajador, con motivo del trabajo que preste, tuviese oportunidad de obtener beneficios o

ganancias en concepto de propinas o recompensas, no serán considerados parte de la remuneración".

3) Conceptos no remunerativos en el Sistema Previsional Argentino (SIPA)

Conforme lo previsto en el artículo 7 de la Ley 24241: No se consideran remuneración las asignaciones familiares, las indemnizaciones derivadas de la extinción del contrato de trabajo, por vacaciones no gozadas y por incapacidad permanente provocada por accidente del trabajo o enfermedad profesional, las prestaciones económicas por desempleo, ni las asignaciones pagadas en concepto de becas. Tampoco se considera remuneración las sumas que se abonen en concepto de gratificaciones vinculadas con el cese de la relación laboral en el importe que exceda del promedio anual de las percibidas anteriormente en forma habitual y regular.

3.1) Conceptos no remunerativos — Beneficios Sociales

La Ley 20744 (Ley de Contrato de Trabajo) establece en su artículo 103 bis: Se denominan beneficios sociales a las prestaciones de naturaleza jurídica de seguridad social, no remunerativas, no dinerarias, no acumulables ni sustituibles en dinero, que brinda el empleador al trabajador por sí o por medio de terceros, que tiene por objeto mejorar la calidad de vida del dependiente o de su familia a cargo. Son beneficios sociales las siguientes prestaciones:

- a) Los servicios de comedor de la empresa.
- b) Vales de almuerzo y tarjetas de transporte. *(Inciso derogado por art. 1º de la Ley Nº 26.341. B.O. 24/12/2007)*
- c) Vales alimentarios. Dichos vales se gravaban con una contribución del 14% al Régimen de Asignaciones Familiares. *(Inciso derogado por art. 1º de la Ley Nº 26.341. B.O. 24/12/2007)*
- d) Los reintegros de gastos de medicamentos y gastos médicos y odontológicos del trabajador y su familia que asumiera el empleador, previa presentación de comprobantes emitidos por farmacia, médico u odontólogo, debidamente documentados.
- e) La provisión de ropa de trabajo y de cualquier otro elemento vinculado a la indumentaria y al equipamiento del trabajador para uso exclusivo en el desempeño de sus tareas.
- f) Los reintegros documentados con comprobantes de gastos de guardería y/o sala maternal, que utilicen los trabajadores con hijos de hasta seis (6) años de edad cuando la empresa no contare con esas instalaciones.
- g) La provisión de útiles escolares y guardapolvos para los hijos del trabajador, otorgados al inicio del período escolar.
- h) El otorgamiento o pago debidamente documentado de cursos o seminarios de capacitación o especialización.
- i) El pago de gastos de sepelio de familiares a cargo del trabajador debidamente documentados con comprobantes. *(Artículo incorporado por art. 1º de la Ley Nº 24.700. B.O. 14/10/1996)*

3.2) Conceptos no Remunerativos — Prestaciones complementarias

Artículo 105 de la Ley 20.744: Forma de pago. Prestaciones complementarias. El salario debe ser satisfecho en dinero, especie, habitación, alimentos o mediante la oportunidad de obtener beneficios o ganancias.

Las prestaciones complementarias, sean en dinero o en especie, integran la remuneración del trabajador, con excepción de:

- Los viáticos de viajantes de comercio acreditados con comprobantes en los términos del artículo 6 de la Ley N. 24.241, y los reintegros de automóvil en las mismas condiciones que las especificadas en el inciso anterior;
- El comodato de casa-habitación de propiedad del empleador, ubicado en barrios o complejos circundantes al lugar de trabajo, o la locación, en los supuestos de grave dificultad en el acceso a la vivienda.

3.3) Conceptos no Remunerativos — Viáticos

Artículo 106 de la Ley 20.744: Los viáticos serán considerados como remuneración, excepto en la parte efectivamente gastada y acreditada por medio de comprobantes, salvo lo que en particular dispongan los estatutos profesionales y convenciones colectivas de trabajo.

3.4) Conceptos no Remunerativos — Compensaciones por suspensión de prestación laboral

Artículo 223 Bis de la Ley 20.744: Se considerará prestación no remunerativa las asignaciones en dinero que se entreguen en compensación por suspensiones de la prestación laboral y que se fundaren en las causales de falta o disminución de trabajo, no imputables al empleador, o fuerza mayor debidamente comprobada, pactadas individual o colectivamente y homologadas por la autoridad de aplicación, conforme normas legales vigentes, y cuando en virtud de tales causales el trabajador no realice la prestación laboral a su cargo. Sólo tributará las contribuciones establecidas en las Leyes Nros. 23.660 y 23.661.

Hasta ahora hemos visto brevemente los conceptos remunerativos y no remunerativos previstos por las Leyes 24241 y 20744. Seguidamente veremos que surgen otros conceptos no remunerativos que no provienen de una norma legal sino del accionar de un Organismo como autoridad de aplicación. Esta situación desfinancia las cajas de jubilaciones al disminuir la base imponible sujeta a Aportes y Contribuciones de los Recursos de la Seguridad Social.

3.5) Conceptos no Remunerativos — Fijados por Convenios Colectivos de Trabajo o Actas Acuerdo homologadas por el Ministerio de Trabajo

El Ministerio de Trabajo empieza a homologar Convenios Colectivos de Trabajo o Actas Acuerdo, donde fija Conceptos No Remunerativos conforme su facultad por ser la autoridad de aplicación en materia laboral.

La facultad del Ministerio de Trabajo para homologar convenios colectivos está principalmente establecida en la Ley N° 14.250 de Convenios Colectivos de Trabajo.

El artículo 3 de la Ley N° 14.250 establece: Las convenciones colectivas deberán ser homologadas por el Ministerio de Trabajo y Previsión. Cumplido ese requisito, no sólo serán obligatorias para quienes las subscribieren, sino también para todos los trabajadores y empleadores de la actividad, en las condiciones a que se refieren los artículos 8º y 9º. Las convenciones que se celebren ante el Ministerio de Trabajo y Previsión se considerarán, por ese solo hecho homologadas.

La ley 25877 también refuerza esta competencia del Ministerio de Trabajo, en su artículo 14 expresa: Sustituyese el artículo 13 de la Ley N° 14.250 (t.o. 1988) y su modificatoria, por el siguiente: "Artículo 13. — El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL será la autoridad de aplicación de la presente ley y vigilará el cumplimiento de las convenciones colectivas."

Asimismo, el decreto 214/2006: Aprueba el texto ordenado de la Ley 14.250 y sus modificatorias, consolidando la normativa vigente.

3.6) Conceptos No remunerativos fijados por Convenios Colectivos de Trabajo. Su naturaleza Jurídica. Jurisprudencia Corte Suprema de Justicia de la Nación

Concepto: "Anticipo Acta Acuerdo Nov. 2005" fijo un pago de carácter "no remunerativo" que alcanzó al personal de Cervecería y Maltería Quilmes S.S.

Origen: Fallo CNAT Sala VIII: Confirma Fallo de primera instancia en cuanto rechazó la nulidad del carácter "no remunerativo" de la asignación prevista en el acuerdo colectivo aplicable a la actividad de la demandada (y además el planteo de inconstitucionalidad del art. 103 bis LCT).

Argumentos del Actor: Los CCT no pueden imponer condiciones perjudiciales para el trabajador diferentes de las establecidas por la ley (cf. Arts. 7, 8, 9, 103 LCT).

Conclusiones del Fallo:

1. Las disposiciones de las convenciones colectivas deben ajustarse a los preceptos que rigen las instituciones del derecho del trabajo, por lo que válidamente no pueden disponer el carácter "no remunerativo" de la contraprestación que el empleador abona al trabajador en el marco de una relación de dependencia.
2. La naturaleza jurídica —en este caso de la contraprestación percibida en el marco de un contrato de trabajo— debe ser definida por los elementos que la constituyen, con independencia del nombre que el legislador, o los particulares le atribuyen.

"DÍAZ, Paulo c/ C y M QUILMES SA" CSJN DEL 04/06/2013.

4) Evolución Normativa: Conceptos No Remunerativos fijados por Convenios Colectivos de Trabajo o Actas Acuerdo homologadas. Tratamiento por autoridad de aplicación (ex MTESS / ex AFIP)

4.1) Originalmente la Resolución (ST) N° 17/1999 del 09/02/1999

Estableció: En los actos por los que se registre u homologue un Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) o Acuerdos de naturaleza convencional, regidos por la Ley 14.250, debe incluirse un artículo que

determine que los temas referidos a aportes y contribuciones de la seguridad social y tributos fiscales carecen de disponibilidad colectiva, y por lo tanto quedan excluidos del alcance de la homologación.

Esta Resolución intenta ordenar las disposiciones que sobre tales conceptos se incluían en normas convencionales. Con esta medida —de alguna forma— la autoridad de aplicación en materia laboral se ubicaba al margen de las regulaciones en materia de seguridad social, limitando asimismo la inclusión de determinados complementos de naturaleza "no remunerativa" en los mencionados actos convencionales.

Posteriormente, la misma Secretaría de Trabajo, a través de la Resolución (ST) N° 68/1999, en una suerte de atenuación del principio sentado por la anterior resolución, determina un procedimiento por el cual, previo a la homologación de convenios o acuerdos que contuvieran cláusulas sobre "conceptos no remunerativos", se requerirían dictamen a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y a la Secretaría de Seguridad Social (SSS) para que entiendan en el análisis y autorización de dichas cláusulas. Consignando que, transcurrido el plazo para dictaminar sin que los organismos se hubieren expedido, se entendería que tales cláusulas no merecen objeción.

4.2) Con posterioridad la Resolución (ST) N° 165/2002 del 13/08/2002

Derogó la Resolución (ST) N° 17/1999 y la 68/1999. Esto implica la discontinuidad del procedimiento por el cual se requeriría dictamen a la AFIP y a la Secretaría de Seguridad Social (SSS), para que se expidan, conforme lo indicado en el párrafo anterior.

4.3) A continuación el Dictamen N° 1086 (Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Trabajo MTESS) del 29/07/2004

Establece: "...debe entenderse que no constituye un requisito formal para proceder a la homologación de los convenios la previa consulta a la AFIP (ex) y/o a la SSS... la autoridad de aplicación con el dictado del acto administrativo de homologación de un convenio colectivo de trabajo, habrá ejercido el control previsto por el art. 7° de la Ley 14.250 y analizando tales extremos, por lo que una vez producido el mismo, sus cláusulas se tornan operativas y, en consecuencia, resultan oponibles no sólo a las partes signatarias sino también a la propia Administración.

De acuerdo con este Dictamen, el Ministerio de Trabajo, reafirma sus facultades como autoridad de aplicación en materia de homologación de convenios y acuerdos de tipo convencional. Tanto en el marco laboral como su extensión al ámbito tributario.

4.4) El Dictamen Ex AFIP: Nota (DV LELT) del 21/12/2004

"... los conceptos calificados expresamente como no remunerativos por convenios homologados con posterioridad a la Res. (ST) N° 17/99, también tienen efectos en el ámbito de los recursos de la seguridad social y son oponibles a este Organismo, aun cuando el mismo no se le haya dado intervención con carácter previo a la homologación".

Para llegar a esta conclusión, el citado Dictamen tuvo en cuenta:

La existencia de pronunciamientos judiciales: CFSS, Sala II, "OBRA SOCIAL DE EMPLEADOS DE DESPACHANTES DE ADUANA c/DGI s/impugnación de acta — Causa N° 1886/95", y en SADE SERVICE S.A c/CASFPI s/impugnación de resolución — Causa N° 38.056.94", en cuanto a que si el Convenio Colectivo de Trabajo fue homologado por el Ministerio de Trabajo, sus cláusulas son operativas y oponibles a la propia Administración Pública en los términos de los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 de la Ley N° 14.250, por cuanto ésta ha intervenido en su formación, y pudo negar su concurso homologatorio si entendía que las disposiciones violaban directivas de orden público.

Se considera que la cuestión no puede pasar por si la calificación de un concepto como "no remunerativo" hecha por convenio resulta aplicable en el ámbito previsional, sino si el referido Ministerio de Trabajo debe o no dar intervención a este Organismo con carácter previo a la homologación y, en caso de no hacerlo, la oponibilidad o no de aquella calificación.

Debe tenerse presente que sostener la inoponibilidad a Organismo de las cláusulas convencionales que contengan las referidas calificaciones de no remunerativas, en virtud el Dictamen N° 1086/04 (Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Trabajo MTESS) y la Resolución (ST) N° 165/02, conllevaría a plantear un conflicto de competencia con el Ministerio de Trabajo, con las consecuencias que de ello se derivarían en orden a la seguridad jurídica de los contribuyentes.

Al respecto, no puede obviarse que tal intervención del Organismo sólo estaba dispuesta por una norma de la propia Secretaría de Trabajo y que la mencionada jurisprudencia de la alzada, era anterior a la misma, pero posterior al dictado del Decreto 507/1993, es decir, no consideró que este último pueda haber implicado una modificación tácita a las normas que regulan la homologación de los convenios.

Lo contrario, implicaría un desmedro para la seguridad jurídica, trasladando a los administrados o contribuyentes los incumplimientos de la propia Administración, lo que podría conllevar a la reiteración de los pronunciamientos judiciales como los antes indicados.

5) La Resolución General (AFIP) N° 3279 del 1/03/2012

Establece en su artículo 1: Los empleadores comprendidos en el Sistema Único de la Seguridad Social deberán cumplir el régimen de información que se establece por la presente, en relación con las retribuciones que, bajo el concepto de no remunerativas, abonen a sus trabajadores en relación de dependencia, cualquiera sea el carácter o naturaleza que se les otorgue.

6) El Decreto 633/2018 del 10/7/2018

Su Artículo 4 dispone: El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL no dará curso, ni homologará o registrará, en el marco del procedimiento de negociación colectiva previsto en la Ley N° 14.250 (t.o. 2004), aquellos convenios colectivos de trabajo y/o acuerdos con similares efectos que contengan sumas o conceptos de naturaleza salarial sobre los que las partes acuerden otorgarle carácter no remunerativo, con excepción de aquellos supuestos contemplados en los artículos 103 bis, 106 y 223 bis de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorias, y las situaciones en las que pudiese corresponder tal excepción, encuadradas en el

procedimiento regulado por los artículos 98 a 105 (ambos inclusive), de la Ley N° 24.013 y sus modificatorias y normas reglamentarias.

El mecanismo utilizado antes del Decreto 633/2018 consistía en que Sindicatos y cámaras empresarias acordaban en paritarias, aumentos bajo el rótulo de "sumas no remunerativas". El trabajador recibía ese dinero en su recibo de sueldo, pero el empleador no pagaba aportes jubilatorios ni contribuciones de seguridad social sobre ese monto.

Las implicancias de esta norma son: obligar a que todo aumento o pago por tareas habituales sea considerado "remunerativo", esto exige que sobre ese monto se calculen y paguen obligatoriamente los aportes y contribuciones a la seguridad social (jubilación, obra social, PAMI). Con el fin de evitar que por un lado se siga desfinanciando el Sistema Previsional que se encuentra en crisis y que por otro lado se vean perjudicados los trabajadores al disminuirse sus aportes a la Jubilación y Obra Social.

CAPÍTULO 2 — DESARROLLO DEL TRABAJO

1) Financiamiento de la Seguridad Social y Situación actual del Sistema Previsional

La Seguridad Social, entendida como el conjunto de instituciones que tienen por objetivo la protección de las personas y las familias frente a determinadas contingencias (vejez, invalidez, enfermedad, desempleo, maternidad, cargas de familia, muerte, accidente de trabajo y enfermedad profesional), es un sistema solidario donde el Estado asume un rol vital.[1]

A su vez, la Previsión Social es un componente central de la Seguridad Social, a través de la cual el Estado cumple una función clave: relacionar a las personas en su etapa activa con su etapa pasiva, dadas las circunstancias existentes que les dificultan el acumular fondos para la vejez (ANSES, 2011).[1]

Así, los Estados enfrentan el desafío de garantizar protección social a la mayor proporción posible de la población adulto mayor y, al mismo tiempo, darles a los sistemas condiciones de equilibrio financiero en el corto plazo y de sustentabilidad de las prestaciones en el largo plazo, resultando así, la sostenibilidad de los sistemas previsionales uno de los retos cruciales del sector público (Piffano et al, 2009).[1]

En nuestro país, la problemática fiscal de las últimas décadas requiere prestar especial atención a los determinantes estructurales de tan compleja cuestión. En tal sentido, la Función Seguridad Social, llevada a cabo por distintos organismos nacionales, representó en los últimos veinte años, en promedio, un 40% del Presupuesto de la Administración Pública Nacional (APN), observando un máximo de un 45% en el año 1995 y un mínimo de 33% en el año 2005.[1]

En Argentina, el Sistema Previsional comienza a revelar, en forma muy visible, sus falencias, desde la década del setenta, debido a la baja tasa de sostenimiento, esto es, un elevado segmento pasivo en relación con el número de aportantes en actividad (por una combinación de envejecimiento poblacional y creciente informalidad laboral). En 1993, se dictó la Ley N° 24.241, que creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). El Sistema público fue reemplazado por uno

mixto, combinando prestaciones de Capitalización y de Reparto. Esto significó que quienes optaron por el régimen privado derivaran sus aportes a cuentas de capitalización individual gestionadas por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). La reforma mantuvo las prestaciones existentes a cargo del Estado y a la vez significó una importante reducción de los ingresos del Sistema de Reparto, que a su vez se vieron afectados por otras políticas y situaciones que, relacionadas con el mercado laboral (reducción de contribuciones patronales, aumento de la informalidad), repercutieron negativamente en la recaudación de la Seguridad Social. También el financiamiento se vio afectado por el gasto extraordinario que significó el traspaso de los resultados financieros de once cajas jubilatarias provinciales, eminentemente deficitarias, a la órbita de la Nación. Parte de este déficit fue solventado con la derivación a la ANSES del 15% de la recaudación del conjunto de tributos que integran la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) con las provincias, detracción prevista en el Pacto Fiscal de 1992.[1]

A partir de la derogación del sistema mixto, se crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) en 2008 y las prestaciones del sistema se sintetizan en las prestaciones del anterior Régimen de Reparto, unificando las condiciones de acceso y cálculo.[1]

Por tanto, analizar la actual forma de financiamiento de nuestro sistema previsional, adquiere relevancia para toda la sociedad, pues pone en evidencia que la insuficiencia de los recursos propios generados por el sistema (aportes y contribuciones) frente a las obligaciones correspondientes a los beneficios otorgados hasta el presente (jubilaciones y pensiones) han requerido de financiamiento del Tesoro Nacional, aplicando recursos tributarios que no solo se mantienen en el tiempo, sino que se acrecientan, siendo dable esperar que dicha situación se vea agravada en el mediano plazo.[1]

En nuestra Nación, la cobertura previsional ha estado históricamente asociada con el empleo registrado o formal de la economía, quedando un significativo segmento de adultos mayores fuera de la misma, como consecuencia de su imposibilidad de acceder a los beneficios del sistema por no reunir la totalidad de los requisitos requeridos por la normativa o por haber permanecido en la economía informal durante su trayectoria laboral. A la caída de la cobertura operada en el periodo 1995 - 2005, consecuencia tanto del incremento de los años de aporte requeridos como del deterioro del mercado de trabajo por diversas políticas de flexibilización laboral implementadas, le siguieron políticas tendientes a contrarrestar dicho proceso. Las mismas aumentaron la cobertura de la mano de moratorias que otorgaron beneficios previsionales a personas con pocos o directamente sin aportes realizados durante su vida activa y sin consideración de la situación socioeconómica del solicitante del beneficio, ni de si ya contaba con un beneficio previsional. Además, al ser fruto de una decisión discrecional del Poder Ejecutivo, resultaba esperable que el desempeño del mercado de trabajo condicione nuevamente el nivel de cobertura. Respecto del objetivo de autofinanciamiento, cabe señalar que el mismo se ha dejado de cumplir desde hace ya cuatro décadas.[1]

La transición demográfica que atraviesa la Argentina pone en evidencia la creciente fragilidad del equilibrio estructural del sistema previsional de los regímenes gestionados por la ANSES. La actual

relación entre aportantes y beneficios —estimada en apenas 1,4 activos por cada beneficio— resulta claramente insuficiente para sostener el esquema de reparto vigente. Las proyecciones demográficas indican que, si bien en el corto y mediano plazo dicha relación podría mostrar una mejora, en el largo plazo tenderá a disminuir significativamente.[2]

Este escenario desafía seriamente el llamado "pacto intergeneracional", uno de los pilares fundamentales de los sistemas de reparto. Este pacto implica que cada generación activa financia las prestaciones de los jubilados, con la expectativa de que las generaciones futuras hagan lo propio cuando les llegue el turno. Sin embargo, el progresivo envejecimiento poblacional y la reducción de la fecundidad amenazan con romper ese equilibrio implícito. Ni la mejora en la formalización laboral ni el crecimiento económico bastarán para revertir esta tendencia estructural. La combinación de una fecundidad persistentemente baja y un aumento sostenido de la longevidad acelera el envejecimiento poblacional y transforma de raíz la arquitectura demográfica sobre la que se diseñaron los sistemas previsionales en el siglo XX.[2]

[1] ASAP - EVOLUCIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LA PREVISIÓN SOCIAL EN ARGENTINA. Investigadores Raúl Gay, Sergio Carpentier y Carlos R. Martínez.

[2] Serie Seguridad Social en Perspectiva: documentos para repensar el Sistema Previsional Argentino. Más beneficiarios, menos aportantes. La fragilidad de un modelo previsional en riesgo. Informe N° 3.

La "madurez" de los sistemas de cobertura social, en el marco de una realidad demográfica incontestable, ha hecho necesario que a efectos de honrar los compromisos de aquél "pacto" se deban destinar para su financiamiento no sólo los aportes de los empleados en actividad y las contribuciones de sus empleadores, sino también otros recursos tributarios (parte de impuestos generales, asignaciones específicas de otros, etc.).[3]

El sistema previsional con el que se pagan los haberes se financia con aportes y contribuciones, en promedio, sólo poco más del 50% y que el otro tanto proviene de impuestos. Este no es un dato menor ya que es bajo la luz de esta realidad que proponemos que se analicen algunos de aquellos conceptos tradicionales que, como dijimos, se mantienen como bandera con un alcance propio de otra época y que, a veces, no reconoce esta nueva realidad.[3]

[3] EL COSTO DE LOS DERECHOS. Reflexiones sobre la realidad previsional argentina. Revista Impuestos, N° 21 (nov. 2008). Luis G. Bulit Goñi.

En síntesis: La crisis de la seguridad social en Argentina es profunda, marcada por un **déficit fiscal creciente** en el sistema previsional (con un rojo de billones de pesos en 2025), la **pérdida de poder adquisitivo** de jubilaciones y pensiones, la **informalidad laboral** que erosiona los aportes, y un sistema en tensión entre la **necesidad de sostener lo público** y la **presión por el equilibrio fiscal**, evidenciando una insostenibilidad estructural que afecta la dignidad de millones de personas y requiere reformas urgentes y consensuadas.

Causas Principales:

- **Desfinanciamiento:** El déficit previsional se amplía significativamente, superando los 12,9 billones de pesos en el SIPA sin ingresos tributarios en 2025, según ASAP.
- **Informalidad y Precarización:** La alta informalidad laboral reduce la base de aportantes, mientras la caída del empleo formal y el trabajo de baja calidad debilitan el sistema de reparto.
- **Bajos Haberes:** Las jubilaciones mínimas no alcanzan para cubrir la canasta básica, generando una crisis humanitaria y precarización de los adultos mayores.
- **Cambio Demográfico:** La pirámide poblacional se invierte, con cada vez menos trabajadores aportando para una base creciente de beneficiarios, haciendo insostenible el modelo.

Impactos y Consecuencias:

- **Crisis Previsional y Humanitaria:** Pérdida de calidad de vida, problemas sanitarios y habitacionales, con jubilados viviendo en condiciones precarias.
- **Tensión Política y Social:** Discursos ideológicos que buscan dismantelar el sistema público se suman a un fuerte malestar social por la baja calidad de las prestaciones.
- **Debilidad del Empleo Formal:** El mercado laboral se contrae, con pérdida de empleos registrados, afectando la recaudación y la cobertura.

La seguridad social argentina enfrenta una **crisis estructural** debido a factores económicos, demográficos y políticos, requiriendo soluciones urgentes y consensuadas para evitar un colapso mayor y garantizar derechos básicos.

En este contexto de crisis profunda del sistema de la Seguridad Social, es que el Ministerio de Trabajo al ser autoridad de aplicación, decide homologar Convenios Colectivos de Trabajo, que establecen conceptos no remunerativos, desfinanciando aún más el Sistema.

2) Conceptos No Remunerativos establecidos por Convenios Colectivos o Acuerdos homologados por el Ministerio de Trabajo

Conforme lo desarrollado en el capítulo anterior, el Ministerio de Trabajo en virtud de las Leyes: 14.250, 25877, Dictamen N°1086 (Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Trabajo MTESS) y Nota (DV LELT) del 21/12/2004; resulta en la actualidad, la autoridad de Aplicación para homologar Convenios Colectivos de Trabajo y Acuerdos con similares efectos, que incluyan cláusulas que establezcan "conceptos no remunerativos". Teniendo efectos en el ámbito de los recursos de la seguridad social, siendo oponibles a la Ex AFIP, hoy ARCA.

Esta situación provoca que el Ministerio de Trabajo a lo largo de los años, desde los años 90 hasta el presente, ha extendido la costumbre de incluir conceptos no remunerativos en muchos de los

Convenios o Acuerdos que homologa, con la consiguiente erosión de las bases imponibles con destino a los distintos subsistemas de la Seguridad Social.

Se destaca que los empleadores solo tributan mensualmente en la Declaración Jurada de los Recursos de la Seguridad Social (Formulario 931), aportes y contribuciones con destino a los distintos subsistemas de la Seguridad Social, solamente por los "**conceptos remunerativos**", no ingresando monto alguno por los "**conceptos no remunerativos**". Esta situación provoca que los subsistemas de la Seguridad Social se vean desfinanciados.

Para entender la magnitud del problema de desfinanciamiento que esta situación provoca, que se suma a otros tantos y variados problemas existentes en las Instituciones de la Seguridad Social, es necesario considerar que tenemos un Sistema Previsional en una crisis estructural, que los conceptos no remunerativos fijados por Convenios Colectivos no hacen más que agravar una situación de por sí crítica.

3) Trabajadores que están dentro de los últimos 10 años para jubilarse y perciben conceptos no remunerativos fijados por Convenios Colectivos de Trabajo y Acuerdo homologados por el Ministerio de Trabajo (Tema Principal del Trabajo)

Los empleadores, a estos trabajadores próximos a jubilarse, bajo el argumento que están cumpliendo con las cláusulas del Convenio Colectivo o Acuerdo homologado, les pagan las remuneraciones donde incluyen conceptos no remunerativos.

En este caso concreto los trabajadores próximos a jubilarse vieron afectados sus derechos previsionales y jubilatorios ya que la empresa, por los períodos que abarca el Convenio Colectivo o Acuerdo homologado, no ingresó el total de aportes que correspondía ingresar, por considerar como base imponible sujeta a aportes solo el porcentaje correspondiente a conceptos remunerativos establecidos en el convenio y el porcentaje restante lo declaró como conceptos no remunerativos no sujetos a aportes. (en muchos casos los porcentajes de conceptos no remunerativos corresponden al 20, 30, 40 o 50% del ingreso de los trabajadores, sobre todo en los años correspondientes a alta inflación).

La Ley 24241 para determinar el haber inicial de la jubilación de los trabajadores, los calcula principalmente con base en el promedio de las mejores 120 remuneraciones mensuales actualizadas. Si en los últimos 10 años el salario con aportes de los trabajadores es más bajo, baja el promedio y por ende, el haber inicial jubilatorio será menor.

Exclusión del cálculo: ANSES toma solo las sumas remunerativas para promediar los salarios de los últimos 10 años, dejando afuera los conceptos no remunerativos, al disminuir la base salarial, la jubilación inicial es significativamente menor de lo que correspondería si esos pagos hubieran sido remunerativos, afectando la calidad de vida en la vejez de los jubilados.

No se debe perder de vista, para un jubilado lo que significa percibir una jubilación menor, que en muchos casos por aplicación de estos conceptos no remunerativos establecidos en los convenios homologados, puede alcanzar a un 30 o 40%. Se trata como es público y notorio, de gente con

ingresos jubilatorios muy magros y en gran parte de los casos cercanos a la línea de la pobreza. Los mismos corresponden a una parte de la población muy vulnerable, resultando imperioso encontrar una solución al problema planteado.

Los empleadores no pueden desconocer el problema que provocan a sus trabajadores próximos a jubilarse, desentendiéndose del problema, con el argumento que cumplen con lo establecido en el Convenio Homologado.

La **legalidad** se refiere a seguir las leyes y normas establecidas por una autoridad (ser conforme a la ley), mientras que la **justicia** es un concepto moral y ético más amplio que busca la equidad, la imparcialidad y lo correcto, a menudo superando lo que dictan las normas, ya que una ley puede ser legal pero injusta. La legalidad es el marco, pero la justicia es el ideal de dar a cada uno lo suyo, y el desafío social es que ambas converjan en leyes que sean no solo legales sino también justas.

El Tratado Decreto-Ley N° 11.594 ratificó diversos Convenios Internacionales del Trabajo, entre ellos el Convenio N° 95 de la O.I.T.

El artículo 1 del dicho convenio establece: "A los efectos del presente convenio, el término 'salario' significa la remuneración o ganancias, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar."

"...hallándose ratificado por la República Argentina el Convenio N° 95 de la OIT, resulta claro que el concepto en cuestión reviste naturaleza salarial, a la luz de lo dispuesto en el art. 1° de dicho convenio..."

"... el que solo pudo obviar su aplicación (con referencia al Convenio de la OIT N° 95) al presente caso señalando la necesidad de adoptar medidas internas — si es que existía alguna — para hacerlo efectivo en las concretas circunstancias de la causa..."

"DÍAZ, Paulo c/ C y M QUILMES SA" CSJN del 04/06/2013. Voto de la mayoría

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) no solo promueve, sino que establece estándares y derechos fundamentales para la seguridad social y previsional a nivel mundial, definiéndola como un derecho humano esencial para proteger a las personas de la pérdida de ingresos por vejez, enfermedad, desempleo, etc., a través de convenios clave como el **Convenio 102**, que fija normas mínimas de protección en diversas ramas de la seguridad social para garantizar una vida digna y la justicia social.

La O.I.T no administra directamente los sistemas nacionales, pero **proporciona el marco normativo internacional, promueve su adopción y fortalece los sistemas nacionales** para que garanticen efectivamente los derechos previsionales y de seguridad social.

La Ley 26.678 de Argentina, sancionada en 2011, aprueba la adhesión del país al **Convenio 102 de la OIT** (Organización Internacional del Trabajo) sobre la Norma Mínima de la Seguridad Social, estableciendo directrices fundamentales para la protección social, incluyendo beneficios de enfermedad, vejez, desempleo, y otras contingencias, buscando asegurar una base mínima de seguridad social para todos los ciudadanos.

Ante estos argumentos, no cabe sino preguntarse: ¿Qué conceptos morales y éticos tienen los empleadores respecto de sus trabajadores próximos a jubilarse? Se trata de un daño silencioso: Es una práctica extendida que provoca un daño profundo y a menudo no es evidente hasta que se inicia el trámite jubilatorio.

Esta situación provocó un claro perjuicio a los empleados próximos a jubilarse, quienes vieron disminuir sus haberes jubilatorios, vulnerándose derechos individuales de los trabajadores garantizados en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, en los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el artículo 26 del Pacto de San José de Costa Rica. Instrumentos de Derechos Humanos que gozan de jerarquía constitucional conforme surge del Artículo 75 inciso 22 de nuestra carta Magna.

A continuación, se transcribe la citada normativa:

Artículo 14 bis de la Constitución Nacional: "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."

Artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: "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 el libre desarrollo de su personalidad."

Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad."

Artículo 26 del Pacto de San José de Costa Rica: "Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la

Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados."

En síntesis, el Art. 75 inc. 22 expandió el catálogo de derechos protegidos en Argentina, incorporando tratados que detallan derechos sociales y económicos (como el derecho a la vivienda digna y la seguridad social) que luego se relacionan directamente con las garantías del Art. 14 bis, creando un sistema robusto que eleva los estándares de protección social y laboral. En Argentina, los instrumentos de derechos humanos con jerarquía constitucional (Art. 75 inc. 22) prevalecen sobre las leyes ordinarias, formando un bloque de constitucionalidad junto con las normas de la Constitución, en razón de lo expuesto los conceptos no remunerativos establecidos por Convenios Colectivos y Acuerdos homologados por el Ministerio de Trabajo para personas que se encuentran dentro de los 10 últimos años para jubilarse, no resultaría constitucional, por afectar derechos jubilatorios y previsionales de los trabajadores.

CAPÍTULO 3 — CONCLUSIÓN DEL TRABAJO

A lo largo del tiempo la Seguridad Social, el sistema previsional, los preceptos conceptuales, doctrinarios y legislativos han ido evolucionando. Se resalta la crisis estructural en la que se encuentra la Seguridad Social en la Argentina, marcada por un déficit fiscal creciente.

La función social conlleva la protección del ser humano, su dignidad y sus derechos humanos. La seguridad social es un sistema de protección para los seres humanos, sin distinción alguna y en todas las contingencias de su ciclo vital, que tiene por objetivo proteger a los miembros de la sociedad frente a las necesidades que se presentan a lo largo de su vida (salud, vivienda, jubilación, maternidad, accidentes de trabajo, invalidez, cargas de familia, desempleo, capacitación laboral, recreación y muerte).

Conforme lo expresado en el trabajo, el Ministerio de Trabajo en virtud de las Leyes: 14.250, 25877, Dictamen N°1086 (Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Trabajo MTESS) y Nota (DV LELET) del 21/12/2004; resulta en la actualidad, la autoridad de Aplicación para homologar Convenios Colectivos de Trabajo y Acuerdos con similares efectos, que incluyan cláusulas que establezcan "conceptos no remunerativos". Teniendo efectos en el ámbito de los recursos de la seguridad social, siendo oponibles a la Ex AFIP, hoy ARCA.

Esta situación provoca que los Trabajadores, que están dentro de los últimos 10 años para jubilarse y perciben conceptos no remunerativos fijados por Convenios Colectivos de Trabajo y Acuerdo homologados por el Ministerio de Trabajo (Tema Principal del Trabajo) perciban una jubilación menor, por los períodos que abarca el Convenio Colectivo o Acuerdo homologado.

La ANSES toma solo las sumas remunerativas para promediar los salarios de los últimos 10 años, dejando afuera los conceptos no remunerativos, al disminuir la base salarial, la jubilación inicial es significativamente menor de lo que correspondería si esos pagos hubieran sido remunerativos, esto hace que los trabajadores próximos a jubilarse vean afectados tanto sus derechos Jubilatorios como Previsionales.

La Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA) gestiona los Recursos de la Seguridad Social, encargándose en otras tareas de la Recaudación y Fiscalización de los Aportes y Contribuciones de los Subsistemas de la Seguridad Social. Este Organismo tiene como criterio lo expresado en la Nota (DV LELT) del 21/12/2004; estableciendo que el Ministerio de Trabajo resulta en la actualidad, la autoridad de Aplicación para homologar Convenios Colectivos de Trabajo y Acuerdos con similares efectos, que incluyan cláusulas que establezcan "conceptos no remunerativos". Teniendo efectos en el ámbito de los recursos de la seguridad social, siendo oponibles a la Ex AFIP, hoy ARCA.

Este criterio que sostiene ARCA, afecta notoriamente a los trabajadores que se encuentran dentro de los 10 últimos años para jubilarse, ya que al considerarse que los Convenios Colectivos de Trabajo homologados resultan oponibles al Organismo, no determina deuda por diferencia de remuneraciones, al considerar estas diferencias conceptos "no remunerativos". Esta situación, como se ha desarrollado en el trabajo, va en contra de:

1. El fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación "DÍAZ, Paulo c/ C y M QUILMES SA" CSJN DEL 04/06/2013.
2. En muchos casos en contra de lo dispuesto en el Decreto 633/2018 del 10/7/2018 en su Artículo 4 que dispone: El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL no dará curso, ni homologará o registrará, en el marco del procedimiento de negociación colectiva previsto en la Ley N° 14.250 (t.o. 2004), aquellos convenios colectivos de trabajo y/o acuerdos con similares efectos que contengan sumas o conceptos de naturaleza salarial sobre los que las partes acuerden otorgarle carácter no remunerativo, con excepción de aquellos supuestos contemplados en los artículos 103 bis, 106 y 223 bis de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorias, y las situaciones en las que pudiese corresponder tal excepción, encuadradas en el procedimiento regulado por los artículos 98 a 105 (ambos inclusive), de la Ley N° 24.013 y sus modificatorias y normas reglamentarias.

Las Implicancias de esta norma son:

- Impacto inmediato: El decreto determinó que el Ministerio de Trabajo ya no aceptaría, homologaría ni registraría sumas no remunerativas en los acuerdos convencionales de negociación salarial.
- Implicancias legales: Prohibió este tipo de pagos porque distorsionaban el sistema, dado que sobre estas sumas no se calculaban aportes ni contribuciones a la seguridad social, perjudicando los futuros haberes jubilatorios y la recaudación del sistema previsional.
- No obstante ello, en primera instancia se pensó que con lo establecido en el mencionado Decreto, se había terminado con el problema, pero en la práctica esto no ocurrió ya que el Ministerio de Trabajo siguió homologando convenios con conceptos no remunerativos, sin aplicar el Decreto en cuestión.

3. Lo establecido en el Artículo 14 bis de la Constitución Nacional y los Artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Artículo 26 del Pacto de San José de Costa Rica. Instrumentos de Derechos Humanos que gozan de jerarquía constitucional conforme lo previsto en el Artículo 75 inciso 22 de la Carta Magna.

En razón de que el criterio de la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA)— ex AFIP, consta en la Nota (DV LELT) del 21/12/2004 que tiene más de 20 años y no ha tenido en cuenta el mencionado Artículo 4 del Decreto 633/2018, ni considerado el Fallo de la Corte de Suprema de Justicia de la Nación, ni lo expresado en el Artículo 14 bis de la Constitución Nacional, ni las normas de Derechos Humanos citadas, considero que correspondería que dicho Organismo realice una revisión de su criterio, para el caso de los conceptos no remunerativos establecidos por Convenios Colectivos y Acuerdos homologados por el Ministerio de Trabajo para personas que se encuentran dentro de los 10 últimos años para jubilarse, ya que este criterio no resultaría constitucional, por afectar derechos jubilatorios y previsionales de los trabajadores.

La misma revisión de criterios debería realizar el Ministerio de Trabajo de su Dictamen N°1086 (Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Trabajo MTESS) del año 2004, para no afectar los mencionados derechos constitucionales de los trabajadores.

Por último a efectos de evitar que se produzcan conflictos de competencia interadministrativos entre dos Organismos del Estado, como son Arca y el Ministerio de Trabajo, con las consecuencias que ello provocaría en la seguridad jurídica de los contribuyentes, considero que resulta necesario la emisión de una Resolución Conjunta de ambos Organismos, que revise el criterio mencionado, para los trabajadores que se encuentran dentro de los últimos 10 años para jubilarse, aclarando y complementando lo establecido por el Artículo 4 del Decreto 633/2018, a efectos de evitar que en la práctica se sigan homologando convenios que contengan conceptos no remunerativos improcedentes. Impidiendo que se siga desfinanciando un Sistema Previsional que se encuentra sufriendo una grave crisis.

La potestad tributaria y sus límites reglamentarios: El caso de las alícuotas de Contribuciones al Sistema Único de la Seguridad Social

Abog. Julián Ortiz Alonso

I. INTRODUCCIÓN

El Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS) argentino se financia, en gran medida, a través de las contribuciones patronales, cuyo régimen ha sido objeto de constantes modificaciones en las últimas décadas. En este contexto, la Ley 27.541, de "Solidaridad Social y Reactivación Productiva", sancionada en el marco de una emergencia pública, reestructuró la base de este financiamiento al establecer-al ya utilizado sistema de alícuotas dobles-una del 20,40% y otra del 18%. Esta norma pondría un coto al derrotero jurisprudencial que había ocasionado el Decreto 814/01, el 1009/01 y la RG. 1095/01 y propendería a lograr un equilibrio entre la sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y el alivio fiscal a los sectores productivos de menor capacidad contributiva.

El artículo 19 de esta ley definió el criterio de diferenciación: la alícuota superior se aplica únicamente a empleadores de los sectores "Servicios" o "Comercio" que superen los límites de ventas totales anuales para la categorización como empresa "mediana tramo 2" - conforme a la normativa de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores (hoy Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, Emprendedores y Economía del Conocimiento) (con excepción de los comprendidos en las leyes 23.551, 23.660 y 23.661)-. Por exclusión, el resto de los empleadores, incluyendo aquellos de Servicios y Comercio con ventas menores a dicho umbral y las entidades y organismos del sector público comprendidos en el artículo 1° de la Ley 22.016 y sus modificatorias, tributan bajo la alícuota inferior del 18%.

Sin embargo, la remisión a la normativa SEPyme, concebida por el legislador con un alcance cuantitativo y clasificatorio, fue condicionada por la posterior regulación del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Tanto el Decreto 99/2019 como, de manera más taxativa, la Resolución General AFIP 4706/2020, supeditaron la aplicación de la alícuota del 18% a la posesión de un "certificado MiPyME" vigente.

El presente trabajo postula la tesis de la ilegalidad y la inconstitucionalidad de este requisito formal. Se argumentará que la exigencia del certificado MiPyME, o la negación del beneficio fiscal por circunstancias ajenas a la facturación, constituye un exceso reglamentario que vulnera el principio de reserva de ley en materia tributaria (arts. 4°, 17,52 y 75, inc. 2 de la Constitución Nacional).

En este sentido, se desarrollarán los fundamentos de por qué, para aplicar la alícuota del 18%, se debe verificar exclusivamente las ventas anuales, sin que la falta de un instrumento de acreditación formal pueda anular un derecho sustancial concedido por una ley del Congreso.

Para el desarrollo de esta tesis, se analizará: el marco normativo aplicable; la naturaleza jurídica del certificado MiPyME; la doctrina y jurisprudencia relativa al exceso reglamentario y el principio de reserva de ley en materia tributaria; y la intención del legislador al dictar la Ley 27.541, como norma de alivio fiscal.

II. DESARROLLO

1. Marco normativo

a) Evolución de las alícuotas de contribuciones

Comenzaré analizando este aspecto, que representó un punto de fricción constante entre el fisco y los empleadores.

El Decreto 814/01, publicado en el Boletín Oficial el 22/06/2001, a través de su artículo 2º, fijó, con alcance general, una *“alícuota única del DIECISEIS POR CIENTO (16%) para las contribuciones patronales sobre la nómina salarial con destino a los subsistemas de la seguridad social regidas por las Leyes Nros. 19.032 (INSSJP), 24.013 (Fondo Nacional de Empleo), 24.241 (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones) y 24.714 (Régimen de Asignaciones Familiares) pertenecientes al sector privado”*.

Apenas un mes y unos días más tarde, esto es el 31/07/2001, fue publicada la Ley 25.453, denominada *“Ley de equilibrio fiscal y del déficit cero”*. Esta norma introdujo una modificación sustancial al régimen de contribuciones patronales: sustituyó la alícuota fijada por el Poder Ejecutivo antes mencionada, por dos, diferenciándolas una de otra según la actividad principal del empleador, a saber:

- a) Una alícuota del 20% *para los empleadores cuya actividad principal sea la locación y prestación de servicios con excepción de los comprendidos en las leyes 23.551, 23.660, 23.661 y 24.467 –conf. art. 2º, inc. a) del Decreto 814/01-*.
- b) Una alícuota del 16% *para los restantes empleadores no incluidos en el inciso anterior... y para las entidades y organismos comprendidos en el artículo 1º de la ley 22.016 y sus modificatorias.*

Es decir, la Ley 25.453 agregó una alícuota mayor (del 20%) para aquellos empleadores que se dediquen a la locación y prestación de servicios, con excepción de los comprendidos en las Leyes 23.551; 23.660; 23.661 y 24.467.

Por otro lado, en lo que refiere a la reglamentación que efectuó el Poder Ejecutivo Nacional, el 14/8/2001 entró a regir el Decreto 1009/01, cuyo objeto, conforme surge de sus considerandos, fue el de definir con precisión los sujetos que resultaban comprendidos en el inc. a) del art. 2º del Decreto 814/01. Es decir, quiénes debían contribuir con la alícuota del – por ese entonces- 20%, por ejercer como actividad principal la locación y prestación de servicios.

También surge de sus Considerandos, que resultó necesario, por la naturaleza de las locaciones y prestaciones de servicios, otorgarle un tratamiento unificado con el sector comercial.

En virtud de ello, dicha norma estableció que, para determinar la alícuota que debía emplearse, debía aplicarse lo previsto en la Resolución Nº 24/01 de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa dependiente del Ministerio de Economía.

Esta resolución definió los parámetros según los cuales una empresa que se dedique al ejercicio del comercio debía considerarse Micro, Pequeña o Mediana.

Atento a la unificación de los sectores Servicios y Comercio dispuesta por el Decreto 1009/01, una empresa dedicada a cualquiera de estos rubros, debía tener un nivel máximo de valor de ventas totales anuales –excluido el Impuesto al Valor Agregado, el impuesto interno que pudiera corresponder y deducidas parcialmente las exportaciones-, entendidas a éstas como el valor que surja del promedio de los últimos tres años, de \$48.000.000.

Entonces, si no se superaba dicho monto, un empleador dedicado al comercio o a la prestación de servicios debía liquidar las contribuciones patronales con la alícuota del 16%. Luego, con la entrada en vigencia de la ley 25.565, se incrementó al 17%.

Ahora bien, la Resolución (SPyME)24/01, en particular los montos allí establecidos, fueron modificados por posteriores normas que dictó la propia Autoridad de Aplicación.

Por su parte, en el mismo año 2001 se dictó la Resolución General (AFIP) 1095/01 (B.O. 19/09/2001), que reglamentó el Decreto 1009/01 y estableció que los empleadores cuya actividad principal sea el comercio o la prestación de servicios, cuyas ventas superen los \$48.000.000, deberán aplicar la alícuota mayor.

Una década y media después, el 29/12/2017, se publicó en el Boletín Oficial la Ley 27.430, que nuevamente modificó las alícuotas del Dto. 814/01.

Posteriormente, el aludido decreto fue derogado por el art. 26 de la Ley 27.541 (B.O. 23/12/2019), pero se mantuvo el sistema de doble alícuota: una del 20,40% y la otra del 18%.

Como podemos ver, el entramado normativo para determinar qué alícuota corresponde aplicar para liquidar la CUSS ha sido cambiante. Pero la mayor complejidad estuvo dada por determinar quiénes deben considerarse incluidos en una de las excepciones a la aplicación de la alícuota superior: las pequeñas y medianas empresas a las que refiere la Ley 24.467.

b) Las micro, pequeñas y medianas empresas

Con el claro objetivo de propender a la creación de empleo y fomentar el aumento de la productividad, se dictó en el año 1995 esta aludida Ley 24.467. Dicha norma estableció un marco de protección, de incentivos y beneficios para las Pequeñas y Medianas Empresas, que luego fue extendido a las Microempresas por la Ley 25.300.

Sus Títulos y Secciones, destinados a regir distintos tipos de relaciones jurídicas, como son las registrales, contables, societarias, laborales, etc., brindaron un marco general, dejando que las precisiones sean determinadas por las diversas normas reglamentarias que, posteriormente, se dictaron.

Esta forma de legislar ha incidido en la necesidad de completar la norma legal con una reglamentación multitemática que atendiera todos los aspectos y situaciones jurídicas reguladas, debiendo dar intervención a distintos organismos del Poder Ejecutivo Nacional –según su especialidad- para cumplir con la manda.

En esta inteligencia, con decretos, resoluciones y disposiciones fue complementándose la ley. No obstante, los legisladores –en virtud de lo previsto en el artículo segundo-, encomendaron a la Autoridad de Aplicación la definición de las características de las empresas que serían consideradas PyMEs (entre otros aspectos). Cabe destacar que dicha

autoridad debía ser establecida por el Poder Ejecutivo Nacional, por aquel entonces la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, hoy Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (quien asiste a la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, Emprendedores y Economía del Conocimiento, dependiente del Ministerio de Economía).

Así, en el ejercicio de la facultad delegada por la Ley 24.467, fue que la aludida Autoridad de Aplicación dictó la mencionada Resolución (SPyME) 24/01, que posteriormente fue derogada por la Resolución (SPyME) 220/19 (B.O. 15/04/2019).

c) El cuerpo normativo actual

Durante gran parte de los años en que estuvo vigente el Decreto 814/01 (y luego también, por los períodos fiscales no prescriptos en los que estuvo operativa la norma) se suscitaron numerosos litigios judiciales entre los empleadores y la AFIP, en torno a dirimir qué parámetros de ventas se debían ponderar para determinar si se era uno de los incluidos en la Ley 24.467 o no: la conocida controversia sobre el tope de \$48.000.000.

Pero esta discusión terminó con la derogación del Decreto 814/01 que hizo la **Ley 27.541**, que a su vez estableció el nuevo tratamiento aplicable a los empleadores para la liquidación de las contribuciones patronales. Así, ya sin hacer referencia a la Ley de PyMES (24.467), en su art. 19 se enfocó en un límite representativo de la capacidad contributiva de los contribuyentes, de la siguiente manera:

“Establécense las alícuotas que se describen a continuación, correspondientes a las contribuciones patronales sobre la nómina salarial con destino a los subsistemas de Seguridad Social regidos por las leyes 19.032 (INSSJP), 24.013 (Fondo Nacional de Empleo), 24.241 (Sistema Integrado Previsional Argentino) y 24.714 (Régimen de Asignaciones Familiares), a saber:

a) Veinte con cuarenta centésimos (20,40%) para los empleadores pertenecientes al sector privado cuya actividad principal encuadre en el sector "Servicios" o en el sector "Comercio", de acuerdo con lo dispuesto en la resolución de la Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa N° 220 del 12 de abril de 2019 y su modificatoria, o la que en el futuro la reemplace, siempre que sus ventas totales anuales superen, en todos los casos, los límites para la categorización como empresa mediana tramo 2, efectuado por el órgano de aplicación pertinente, con excepción de los comprendidos en las leyes 23.551, 23.660 y 23.661;

b) Dieciocho por ciento (18%) para los restantes empleadores pertenecientes al sector privado no incluidos en el inciso anterior. Asimismo, esta alícuota será de aplicación a las entidades y organismos del sector público comprendidos en el artículo 1° de la ley 22.016 y sus modificatorias...”

Es decir que, de acuerdo con esta norma, contribuirán a la alícuota superior aquellos empleadores cuya actividad principal sea "Servicios" o "Comercio" y cuyas ventas superen los límites establecidos para la categorización como empresa "mediana tramo 2" (parámetros establecidos por la resolución de la Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa N° 220 del 12/04/2019 y sus modificatorias, o la que en el futuro la reemplace).

Dicha **Resolución 220/19**, define los parámetros que deben reunir las empresas para ser consideradas Micro, Pequeñas o Medianas. El legislador remitió a los montos de venta que ésta dispuso, que, en su texto original estableció lo siguiente:

"ARTÍCULO 3°.- (...) ii. Ventas Totales Anuales y Topes: para determinar si una empresa es Micro, Pequeña o Mediana y la subcategoría en que se encuadra, se analizarán los valores de las Ventas Totales Anuales y los Topes de Ventas Totales Anuales del modo previsto en el Artículo 5° de la presente resolución".

Por su parte, el referido artículo 5°, dispuso lo siguiente:

"Aquellas empresas cuya actividad principal declarada ante la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS no sea alguna de las detalladas en el Anexo I de la presente medida, podrán inscribirse en el Registro de Empresas MiPyMES siempre que sus valores de ventas totales anuales expresados en PESOS (\$) no superen los topes establecidos en el Cuadro A del Anexo IV que, como IF-2019-21975889-APN-SECPYME#MPYT, forma parte integrante de la presente resolución.

Entiéndase por valor de ventas totales anuales al monto de las ventas que surja del promedio de los últimos TRES (3) ejercicios comerciales o años fiscales, según la información declarada ante la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS. Se excluirá del cálculo el monto del Impuesto al Valor Agregado y el/los impuesto/s interno/s que pudiera/n corresponder; y se deducirá hasta el SETENTA Y CINCO POR CIENTO (75 %) del monto de las exportaciones".

Luego, en atención a la constante fluctuación de la moneda de curso legal y las sustanciales variaciones en la actividad económica, dicha norma fue modificada por diferentes Resoluciones que fueron actualizando los límites de ventas totales anuales.

Por otro lado, con el objetivo de reglamentar la mencionada ley, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el **Decreto 99/2019** (B.O. 28/12/2019). Mediante su art. 1°, se estableció como requisito para gozar de la alícuota menor de contribuciones patronales, que las empresas acrediten la condición de MiPyME a través del certificado que emite la Secretaría correspondiente (el "certificado MiPyME").

Finalmente, el 29/04/2020 se publicó en el Boletín Oficial la **R.G. 4706/2020**, dictada por la entonces AFIP, en cuyo primer artículo se dispuso lo siguiente:

"A los efectos de la aplicación de la alícuota de contribuciones prevista en el inciso b) del artículo 19 de la Ley N° 27.541, los empleadores del sector privado, cuya actividad principal encuadre en los sectores 'Servicios' o 'Comercio', deberán contar con el certificado MiPyME expedido por la SECRETARÍA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA

EMPRESA Y LOS EMPRENDEDORES del MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO vigente a la fecha de vencimiento de las respectivas obligaciones".

2. Naturaleza jurídica de requisito del “certificado MiPyME”

En primer lugar, cabe señalar que, de la propia redacción del decreto reglamentario, se desprende la naturaleza de este certificado: es un instrumento diseñado para acreditar una situación de hecho. Es decir, su única finalidad es la de ser un instrumento probatorio. La acreditación es el acto de demostrar o comprobar un hecho que ya existe en el mundo fáctico y legal.

Por el contrario, el certificado no es, ni puede ser, constitutivo del derecho acordado por la Ley.

En el derecho tributario, una condición constitutiva es aquella sin cuya existencia el derecho o el beneficio no nace. La Ley 27.541 es clara al establecer que el derecho de tributar al 18% nace de la no concurrencia de los dos requisitos del inciso a): no ser de servicios/comercio o no superar los topes de ventas de una empresa “mediana tramo 2”.

La condición sustancial para gozar de la alícuota menor es la magnitud económica del empleador, medida a través de sus ventas totales anuales que declare para el Impuesto al Valor Agregado o para el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (salvo exentos)¹, según corresponda. Si sus ventas son inferiores al tope estipulado, la empresa es un empleador del inciso b), por disposición de la Ley y no por la posesión de un certificado.

El legislador, al dictar el artículo 19 de la Ley 27.541, hizo una remisión a la normativa SEPyME con un alcance exclusivamente cuantitativo: el límite económico de las empresa del sector "Servicios" o "Comercio" cuya capacidad contributiva es inferior a la de una gran empresa, medido a través del promedio de sus ventas.

En ningún momento el texto de la Ley formal establece como condición, para cotizar al 18%, la inclusión del empleador en el régimen PyME (que, para ciertas actividades, exige cumplir con otras condiciones adicionales, como no superar un límite de activos o personal dependiente).

Si la voluntad del Congreso hubiera sido circunscribir la alícuota reducida exclusivamente a los sujetos que sean MiPyME y que poseen el certificado, lo habría incluido de forma textual y expresa en el cuerpo de la Ley 27.541. Al no hacerlo, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) carece de la potestad de añadir un requisito que altera el alcance del tratamiento y la ecuación tributaria definida por el Congreso.

Esta distinción es vital: mientras que la Ley define la condición objetiva (no superar el tope de ventas), el Decreto introduce un requisito formal de prueba (el certificado). Este nuevo requisito de prueba se eleva, por la interpretación fiscal realizada a través de la R.G. 4706/2020, a la categoría de condición constitutiva y excluyente.

¹ Conf. art. 4° de la R.G. 121/2023 (B.O. 29/03/2023).

Esto produce un exceso reglamentario y la consecuente violación del principio de reserva de ley, consagrado en los arts. 4°, 17, 52 y 75, inc. 2 de la Constitución Nacional, como se desarrollará a continuación.

3. El exceso reglamentario y la violación del principio de reserva de ley en materia tributaria

El Decreto 99/2019, al exigir el “certificado MiPyME”, como instrumento de acreditación, y la posterior interpretación de la Administración Federal de Ingresos Públicos (hoy ARCA) que lo torna un requisito excluyente, configuran un exceso reglamentario que vulnera el principio constitucional de reserva de ley.

Si el Decreto 99/2019 introdujo el requisito del “certificado MiPyME” en el ámbito reglamentario, fue la R.G. 4706/2020 la que consumó y solidificó el exceso reglamentario, elevando una mera formalidad de acreditación a la categoría de condición de goce y exclusión del encuadre fiscal. Esta Resolución General, como norma de inferior jerarquía - incluso al decreto-, se convierte en el obstáculo principal a la aplicación de la letra de la Ley.

El artículo 1° de la RG es, en sí mismo, una clara extralimitación de las facultades de la AFIP. Si bien el organismo fiscal, en virtud de su potestad reglamentaria (emanada de la Ley 11.683 y normas conexas), está facultada para dictar normas operativas e instrumentales necesarias para la recaudación, carece absolutamente de competencia para alterar, modificar o establecer los elementos estructurales del tributo, como lo es todo lo vinculado a la alícuota.

El artículo 19 de la Ley 27.541 -una ley formal del Congreso- define de forma objetiva la aplicación de la alícuota reducida (18%): Para no estar incluido en el inciso a), la ley requiere NO superar los límites de ventas de empresas “mediana tramo 2”. Este es el criterio legal. Sin embargo, AFIP creó una nueva causal de exclusión tácita de la alícuota menor: el empleador que cumple con el requisito económico (ventas inferiores a las de una gran empresa), pero que, v.gr., por razones burocráticas, de omisión de trámite o de exclusión de la propia normativa PyME (como las dedicadas a servicios los servicios relacionados con juegos de azar y apuestas) no posee el certificado, es castigado con la alícuota mayor.

Esto constituye una subrogación de la potestad legislativa por parte de un organismo administrativo. La entonces AFIP, mediante una Resolución General, modificó la condición objetiva para aplicar una alícuota menor, convirtiendo una ley de alivio fiscal en una herramienta de restricción administrativa y violando así el principio de reserva de ley que impera en materia tributaria.

Este principio implica que el Poder Legislativo es el único habilitado a establecer la materia tributaria, ya que es aquel que detenta la representación ciudadana en su máxima expresión y, en consecuencia, es quien dicta las leyes como expresión de la voluntad del pueblo.

Este principio se podría resumir en el aforismo romano "*nullum tributum sine lege*", que significa que los tributos que el estado establece en cabeza de los contribuyentes solo

pueden ser constituidos por leyes formales, dictadas por el órgano legislativo, siguiendo el procedimiento establecido a tal fin.

Este principio constitucional mantiene raíces históricas desde la Carta Magna de 1215, reconociéndose primigeniamente como el principio “*no taxation without representation*”, que se ha plasmado en múltiples textos constitucionales.

Es en virtud de tal principio que el Congreso debe establecer los tributos a recaudar y, también, todos sus elementos esenciales (vgr. hecho imponible, sujeto obligado, base imponible, alícuota, etc.).

Cabe comparar el principio de reserva de ley, que rige en el derecho tributario, con el que rige en el derecho penal. Hay que recordar que el parentesco de este principio en estas ramas del derecho responde a que ambas son de las llamadas *lex odiosas*. Mientras una establece una pena que debe cumplir un individuo por infringir una norma, en la otra se establece una suma de dinero que debe pagar un contribuyente por realizar el hecho económico descrito por la norma que tipifica el hecho imponible.

Por ello, este principio cobra especial importancia en esas ramas del derecho -toda vez que ambas implican cierta violencia respecto de los individuos (una sobre la persona y otra sobre su patrimonio)-, buscando evitar la incertidumbre y prevenir las arbitrariedades que podrían llevar al naufragio de cualquier estado de derecho.

En nuestra constitución, dicho principio se hace patente en el art. 4º, al establecer en qué forma se conformará el tesoro nacional. En este sentido, dispone que, entre los recursos con los que contará para ello, se hayan “*...las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General...*”. Se encuentra presente, también, en el art. 17, que, en su parte pertinente, dispone que “*Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el Artículo 4º*”.

Es que el principio de reserva de ley se encuentra íntimamente ligado al régimen republicano de gobierno y democrático, elegido por nuestro constituyente y debe ser obligatoriamente respetado por los poderes de gobierno.

En este sentido, me permito recordar aquí que el art. 52 de la Constitución Nacional establece que “*A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas*” (el destacado me pertenece).

Por su parte, el art. 75, inc. 2º, establece que “*Corresponde al Congreso...Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan...*”.

Sobre el origen de esta manda constitucional, Zarini² sostiene que “*...tiene arraigo en la historia constitucional y obedece al pensamiento de que, tratándose de considerar leyes que*

² Zarini, Helio J. *Constitución argentina, comentada y concordada*, ed. Astrea, 9na. Reimpresión, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016.

impliquen reclutamiento de tropas o contribuciones a la formación del tesoro público, deben empezar a tratarse en la Cámara que directamente representa al pueblo y que, por la renovación más frecuente de sus miembros, puede captar con más actualidad la voluntad popular”.

Dicho esto, a mi entendimiento, la R.G. 4706/2020 conculca el mentado principio. Estableció un condicionamiento para aplicar la alícuota inferior que, quienes no lo cumplan, deberán tributar 2,4% más sobre las remuneraciones imponibles, lo cual implica una detracción patrimonial a favor del estado que no ha sido establecida por ley.

Como lo expresó Spisso³, *“La razón del principio de legalidad se fundamenta en que la obediencia que las personas prestan a los gobernantes se basa racionalmente en la creencia de que éstos gobiernan en nombre de la ley y de acuerdo a sus prescripciones (Bidart Campos, Tratado Elemental de derecho constitucional argentino, t. I, p. 225). La finalidad del principio es afianzar la seguridad jurídica mediante la predeterminación de las conductas debidas, de modo que tanto gobernados como gobernantes sepan atenerse al conocer de antemano que es lo que tienen que hacer u omitir”.*

Asimismo, en dicha obra nos recuerda que *“El principio de legalidad se enlaza necesariamente con el de razonabilidad, ya que no toda regulación de los derechos individuales por una ley formal, cualquiera sea su contenido, se adecuará a la Constitución”*⁴.

La doctrina de la vigencia del principio de reserva de ley estricta en el ámbito tributario fue sostenida por nuestro tribunal cívico por primera vez en los autos *“Sara Doncel de Cook”*⁵, del 1929. En esa oportunidad expresó que la provincia de San Juan *“...ha aplicado y cobrado un impuesto sin fundamento legal, inexistente en ley alguna anterior a su cobro y solo creado, por extensión, en un decreto del Poder Ejecutivo.”* De tal forma, destacó que la facultad de crear tributos por parte del Poder Legislativo es un rasgo esencial del régimen republicano de gobierno.

Posteriormente, en la causa *“Eves”* (1960), la Corte tuvo oportunidad de reafirmar la imposibilidad de que el Poder Ejecutivo se inmiscuyera en cuestiones de índole tributaria, las cuales quedaban estrictamente reservadas al Congreso⁶.

En los autos *“Kuptchik”*, el mismo máximo tribunal estableció que la materia tributaria es competencia única y exclusiva del poder legislativo, quedándole terminantemente prohibido a cualquier otro poder el dictado de normas de esta materia⁷.

Asimismo, en otra oportunidad, afirmó que *“...según reiterada, pacífica y categórica doctrina de esta Corte, ‘los principios y preceptos constitucionales prohíben a otro Poder que el legislativo el establecimiento de impuestos, contribuciones y tasas’ (Fallos: 321:366 y sus citas). En el mismo sentido, ha señalado el Tribunal que ‘ninguna carga tributaria puede ser*

³ Spisso Rodolfo, Derecho Constitucional Tributario, p.253, ed. Depalma, 2000)

⁴ Spisso Rodolfo, op. cit., p.254.

⁵ Fallos 155:290.

⁶ Fallos 248:482 (considerandos. 9º, 10 y 11).

⁷ Fallos 321:366 (considerando 10 entre otros).

*exigible sin la preexistencia de una disposición legal encuadrada dentro de los preceptos y recaudos constitucionales, esto es válidamente creada por el único poder del Estado investido de tales atribuciones"*⁸.

Dicho principio constitucional fue reiterado en numerosas oportunidades por esa Corte, resultando oportuno recordar la causa "Nación AFJP S.A. c/ Tucumán" en la cual afirmó que *"...el principio de legalidad o de reserva de la ley no es sólo una expresión jurídico formal de la tributación, sino que constituye una garantía substancial en este campo, en la medida en que su esencia viene dada por la representatividad de los contribuyentes. En tal sentido este principio de raigambre constitucional abarca tanto a la creación de impuestos, tasas o contribuciones como a las modificaciones de los elementos esenciales que componen el tributo, es decir el hecho imponible, la alícuota, los sujetos alcanzados y las exenciones"*⁹.

Como se vislumbra de la reseña efectuada, nuestro máximo tribunal viene defendiendo fervientemente desde antaño el principio de reserva de ley en materia tributaria.

Y no podemos dejar fuera de estas menciones al precedente "Camaronera Patagónica". En dicha causa se discutió la posibilidad de que el Ejecutivo modificara las alícuotas de los derechos de exportación en base a una norma delegante, oportunidad en la que dijo lo siguiente:

"La razón de ser de dicha limitación se funda en que la atribución de crear los tributos es la más esencial a la naturaleza del régimen representativo y republicano de gobierno (Fallos: 182:411). Como ha dicho este Tribunal, 'al tratar la creación, el manejo y la inversión del tesoro público, el constituyente confió al órgano más íntimo del país - según las palabras de Alberdi- la potestad de crear los recursos y votar los gastos públicos, en tanto que le confirió al Poder Ejecutivo la de recaudar y emplear aquellos recursos en los gastos designados', agregando, también en conceptos del ilustre jurista citado que 'ese modo de distribuir el poder rentístico fue tomado de Inglaterra y adoptado por Estados Unidos de América a fin de evitar que en la formación del tesoro sea 'saqueado el país, desconocida la propiedad privada y hollada la seguridad personal' e impedir, además, que en la elección y cantidad de los gastos se dilapide la riqueza pública' (Fallos: 321:2683)"¹⁰.

Ahora bien, también se debe tener presente que nuestro cívico tribunal reconoció la posibilidad de la delegación legislativa al poder ejecutivo en materia tributaria, siempre que medie una política legislativa concreta y determinada. Sin embargo, esta situación no se suscitó en el asunto que se analiza en este trabajo.

Por todo lo expuesto, considero que el Decreto 99/2019 y principalmente la RG 4706/2020 son un claro ejemplo de cómo la potestad reglamentaria ha sido utilizada de forma abusiva para alterar el espíritu de la ley, generando un perjuicio manifiesto a los contribuyentes que

⁸Fallos: 337:1511, (considerando 10).

⁹Fallos 329:1554, (considerando 10).

¹⁰ Fallos: 337:388 (considerando 8°).

cumplen con las condiciones de fondo, pero que no logran satisfacer una condición de forma impuesta por la ARCA.

En el caso de la Ley 27.541, los elementos esenciales del tributo (la alícuota y sus condiciones de aplicación) fueron fijados por el Congreso. Al imponer el Decreto 99/2019 un requisito formal (el certificado) que la ley no exigía, y que la ARCA interpretó como una condición *sine qua non* para el goce del derecho, el PEN:

- Modifica la ley tributaria: Sustituye el criterio legal de la capacidad contributiva (medida por el nivel de ventas) por un criterio administrativo (la obtención de un certificado).
- Altera el espíritu de la ley: La voluntad del legislador fue establecer un umbral de capacidad económica y la reglamentación impone una traba burocrática no prevista, alterando la ecuación de derechos y obligaciones.

Cuando el reglamentador introduce condiciones o restricciones no contempladas, invade la esfera de la potestad impositiva, que es exclusiva del Poder Legislativo. El reconocimiento del carácter de MiPyME (a través del certificado) es la puerta de entrada a un régimen promocional que otorga múltiples beneficios, pero su obtención no puede determinar el acceso o la imposibilidad de aplicarla alícuota inferior del art. 19 de la Ley 27.541, si el legislador no lo dispuso expresamente.

4. Análisis teleológico y socioeconómico: La finalidad de alivio fiscal de la Ley 27.541

El análisis de la ilegalidad de la RG 4706/2020 debe complementarse con la interpretación finalista de la ley.

La Ley 27.541, al crear dos alícuotas (18% y 20,40%), persiguió un fin netamente redistributivo. Se buscó:

- Favorecer la competitividad: Reducir la presión tributaria sobre el factor trabajo de las empresas más pequeñas, para fomentar la contratación y la formalización.
- Progresividad inversa: Aplicar la carga mayor a los empleadores con mayor capacidad contributiva (los que superan el tope de “mediana tramo 2” en Servicios/Comercio).

El legislador, al remitir a los topes de ventas de la SEPyME, utilizó ese marco como un parámetro dinámico de medición de capacidad contributiva. Esto significa que el Congreso reconoció la necesidad de tener un estándar actualizado de qué envergadura económica se considera propia de una empresa de comercio o servicios “grande” y aplicó la alícuota máxima solo a ese segmento.

La interpretación reglamentaria de la ARCA, al basarse en el Certificado MiPyME, desnaturaliza este criterio. Por ejemplo, una empresa que, por la naturaleza de su actividad (“Venta al por mayor en comisión o consignación de productos agrícolas n.c.p.”) supera el límite de la cantidad de personal ocupado que establece la Res. 220/19, pero que no supera el tope de ventas de “mediana tramo 2”, debería, según el texto de la Ley 27.541, tributar al 18%.

Si se aplica el criterio de la RG 4706/2020, esta empresa tributará al 20,40% (por no tener el certificado), a pesar de tener objetivamente una capacidad contributiva idéntica a otra pequeña empresa del sector comercial. De esta manera, la norma convierte una exclusión de un régimen promocional (la exclusión de la SEPyme) en una exclusión de un tratamiento impositivo específico de la Seguridad Social (la aplicación de la alícuota del 18% de la Ley 27.541). Esto es un claro ejemplo de frustración de la finalidad de la ley, ya que somete a una empresa pequeña a la carga tributaria de una empresa grande, contraviniendo el principio de capacidad contributiva.

La CSJN plasmó la operatividad de este principio de capacidad contributiva en el precedente “MERA, Miguel Ángel (TF 27.870-I) c/ DGI”, sentencia del 19/03/2014, donde declaró la inconstitucionalidad del art. 2° de la Ley 25.345 que prohibía la deducción de gastos por el mero incumplimiento de requisitos formales, lo que “...*importa prescindir de la real existencia de capacidad contributiva, la que tiene que verificarse en todo gravamen como condición indispensable de su validez (conf. Fallos: 312:2467 y sus citas)*...”.

Además, el Máximo Tribunal ya se había referido a este principio como íntimamente ligado al de razonabilidad, en la causa “Hermitage S.A. c/ Poder Ejecutivo Nacional-Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos”, sentencia dictada el 15/10/2010. Allí declaró la inconstitucionalidad del art. 6° de la Ley 25.063, que estableció el impuesto a la ganancia mínima presunta, en virtud de que consideró que el medio utilizado por el legislador para el fin que procuró no respetaba el principio de razonabilidad de la Ley, afectando la capacidad contributiva. Idéntica reflexión dejó asentada al expedirse en la causa “Diario Perfil S.A. c/ AFIP – DGI s/ Dirección General Impositiva”, del 11/02/2014, pocos días antes dictado del citado fallo “Mera”.

En definitiva, la validez de las normas depende de que la reglamentación de los derechos constitucionales sea razonable¹¹, exigencia que integra la garantía del debido proceso legal sustantivo, que encuentra anclaje positivo en los arts. 14 y 28 de la Constitución Nacional. Es en tales términos que se han invalidado Leyes, decretos y reglamentos, por haber impuesto un obstáculo irrazonable al ejercicio de los derechos y garantías afectadas¹², como - considero- se produce en el asunto que analicé.

¹¹Fallos 300:700.

¹²BIDART CAMPOS, Germán J.: "La Corte Suprema", Buenos Aires, 1982, p. 108.

III. CONCLUSIÓN

El debate sobre la aplicación de las alícuotas de las contribuciones patronales, en el marco de la Ley 27.541, cristaliza un conflicto central en el Derecho argentino: la tensión entre la potestad del Congreso para crear tributos y la facultad del Poder Ejecutivo para reglamentar su aplicación.

El análisis que he realizado de las normas y la jurisprudencia constitucional me conduce a concluir que si las ventas de un empleador de los sectores Servicios o Comercio no superen los límites previstos para la categoría "empresa mediana tramo 2", debe aplicar la alícuota del 18%. El factor determinante es la capacidad contributiva real, medida por el volumen de facturación, tal como lo dispuso el legislador.

La exigencia de poseer el Certificado MiPyME vigente, establecida por el Decreto 99/2019 y consolidada en la Resolución General AFIP 4706/2020, configura un claro y palmario exceso reglamentario. Este requisito formal, de jerarquía inferior a la ley, altera el espíritu y los elementos esenciales del tributo al imponer una condición que el Congreso Nacional deliberadamente optó por no incluir. La AFIP, al erigir la posesión del certificado en una condición constitutiva del beneficio, ha invadido la esfera de la potestad legislativa, violando el principio de reserva de ley.

La interpretación fiscal, al someter a empresas objetivamente pequeñas a la carga tributaria de grandes corporaciones, basándose en la falta de un documento administrativo, desnaturaliza la finalidad de alivio y reactivación productiva de la Ley 27.541, contraviniendo los principios de razonabilidad e igualdad ante la ley (art. 28 y 16, respectivamente, de la C.N.).

Sobre esta premisa, considero que cualquier acto administrativo o requerimiento fiscal que pretenda la aplicación de la alícuota del 20,40% a un empleador que demuestre fehacientemente no superar los topes de ventas de una "mediana tramo 2", resulta ilegal, arbitrario e inconstitucional.

Por Julián Ortiz Alonso. Abogado (UNS).

SEGURIDAD SOCIAL INTERNACIONAL–

ASPECTOS PRÁCTICOS

**Traslados de Personal –Procedimiento para
solicitar exención de pago en el país o en el**

exterior – Procedimiento recursivo –

Régimen Sancionatorio ante

incumplimientos –

Julieta El Yar

Índice

- 1. Obligaciones del empleador ante la contratación de un empleado en Argentina 3
- 2. Situaciones en las que corresponde contribuir al régimen de seguridad social local 7
- 3. Supuestos que permiten la excepción del pago al régimen de seguridad social local..... 9
- 4. Convenios Internacionales de Seguridad Social celebrados por Argentina.....12
- 5. Obligación de registrar en nómina a un empleado trasladado exceptuado de pagar seguridad social.....16
- 6. Riesgos por la falta o incorrecta gestión de la Excepción artículo 4° o Certificado de Cobertura (CoC)17
- 7. Conclusiones y recomendaciones22

INTRODUCCIÓN

Este trabajo final, fue elaborado tras cursar la Diplomatura en Seguridad Social en la Universidad de Belgrano en el año 2025.

Pretendo integrar y aplicar los conocimientos adquiridos en materia de normativa previsional, y laboral vinculada a los traslados internacionales de empleados.

Mi objetivo en este trabajo es poder darle un enfoque práctico al tema, atravesando la situación dada del traslado con la normativa aplicable aprendida en general junto con la planificación de los traslados para evitar la doble tributación, el procedimiento y sanciones ante incumplimientos o mal uso de estos.

Efectué el presente trabajo considerando el trabajo en relación de dependencia, no obstante, la normativa analizada es aplicable también a lo que es trabajo independiente, aunque con algunas particularidades que no van a ser tratadas en esta presentación.

1. Obligaciones del empleador ante la contratación de un empleado en Argentina **Descripción de los aportes y contribuciones que corresponden al empleador en el marco de la legislación argentina.**

El sistema contributivo de seguridad social se compone de aportes que el empleador retiene al empleado y contribuciones propias del Empleador que se determinan por cada uno de los subsistemas que componen el Sistema único de Seguridad Social y se ingresan mensualmente a la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Estos subsistemas son:

- (i) Seguridad Social,
- (ii) Obra Social,
- (iii) Ley de Riesgos del Trabajo,
- (iv) Seguro Colectivo de Vida Obligatorio.

Los aportes que, como agente de retención, el empleador le retiene al empleado, se determinan sobre la base imponible máxima o sobre el salario real, (la que sea menor).

Existe un tope imponible de aportes, sobre el excedente de ese tope el salario del empleado no sufrirá retención alguna. El tope imponible de aportes, en la actualidad, se modifica de forma mensual de acuerdo con el incremento del Índice de Precios al Consumidor, en la actualidad 05/2026 el tope es de \$4.303.619,01 dispuesto por la Resolución ANSES 110/2026. Para determinar los aportes a ingresar, se debe aplicar la alícuota vigente sobre la base imponible previsional. En la actualidad existe solo una alícuota de aportes que es del 17%. En el cuadro abajo detallo la composición del citado porcentaje.

Las contribuciones, se determinan sobre la base real de salario remunerativo que percibe el empleado, no obstante esto, a partir del mes de diciembre de 2019, con el objetivo de dar un alivio a las empresas, el gobierno a través de la Ley 27.541, artículo 22, dispuso un beneficio para las empresas mediante la cual se permite detraer de la base de contribuciones patronales, un monto fijo que, en la actualidad, es de \$7.003,68¹. Esto es que, a la base imponible previsional para determinar las contribuciones patronales, se le deberá descontar el citado monto en forma previa la determinación de las contribuciones.

Existen dos alícuotas de contribuciones a la seguridad social, esto se define de acuerdo con la actividad de la compañía, en caso de tener actividad industrial aplica la alícuota menor, en caso de ser actividad comercial aplicará la alícuota mayor o menor en función al monto de ventas netas que posea la Sociedad y/o si cuenta con certificado MiPyme –. En este punto, será necesario un análisis pormenorizado para determinar la alícuota de contribuciones patronales de seguridad social atento diferentes factores que pueden influir como por ejemplo que una compañía tenga actividad comercial e industrial, o que se encuentre dentro del parámetro de facturación de Pyme pero que nunca haya gestionado el certificado correspondiente.

La alícuota con destino a la Ley de Riesgos del trabajo, varía de acuerdo con la empresa que se contrate y la actividad que desarrolle la compañía, 5% resultaría un porcentaje promedio representativo, pero puede ser diferente dependiendo del riesgo de la actividad que se desarrolla. Adicionalmente, la ley de riesgos del trabajo tiene un componente fijo para el mes de mayo de 2026, \$ 1.724. Valor actualizado por la Gerencia de Control Prestacional de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo – Disposición 4/2026.

A continuación, detallamos el cuadro de los aportes y contribuciones con destino al régimen de seguridad social, (esto incluye a los subsistemas de seguridad social detallados precedentemente). Los empleadores, deberán liquidar en una sola declaración jurada mensual, los aportes y contribuciones al régimen de seguridad social, no pudiendo escindir a ninguno de los subsistemas detallados ni para la declaración, ni para el pago.

| ITEM | Contribuciones Patronales | Contribuciones Patronales | Aportes de Empleado |
|-------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------|
| Seguridad Social ² | 18% | 20,40% | 14% |

¹ Para determinadas actividades (textil, agrícola, salud) el monto de la detracción es mayor, por lo que se deberá chequear para cada caso según corresponda.

² Subsistema Seguridad Social - Ley 24.241, art. 11 | Asignaciones Familiares: Ley 24714 artículo 5; Fondo Nacional de Empleo: Ley 24.013 art. 145 inc a) y art. 146 || Instituto Nacional de Servicios Sociales a Jubilados y pensionados (PAMI) Ley 19032 artículos 1 y 9

| | | | |
|---|-------------------------|-------------------------|-----------|
| Obra Social ³ | 6% | 6% | 3% |
| Ley de Riesgos del trabajo ⁴ | 5% | 5% | No aplica |
| Seguro Colectivo de Vida Obligatorio ⁵ | \$6.000 (per cápita) | \$6.000 (per cápita) | No aplica |

Cabe destacar que, en la actualidad, existe un régimen transitorio incorporado por la Ley de Modernización Laboral N° 27.802, mediante el cual el empleador podrá gozar de un beneficio de reducción de las contribuciones patronales de seguridad social al 5% si el empleado que contrata individuos que cumplan con determinados requisitos,

- a) No haya contado con una relación laboral registrada al 10 de diciembre de 2025; o
- b) Previo al mes de alta laboral, hubiera estado desempleado en los últimos seis (6) meses; o
- c) Hubiera estado inscripto en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes; o
- d) Su último empleo haya sido bajo relación de dependencia en el sector público nacional, provincial, municipal o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Para nuevos empleadores a partir del 10/12/2025, podrán utilizar el beneficio con un máximo de trabajadores que no podrá ser superior al 80% de la nómina total.

Para dar el alta de las nuevas relaciones laborales que cumplan con los requisitos detallados, el empleador deberá utilizar la modalidad de contratación con Código 710 - "Régimen de Incentivo para la Formalización Laboral - Ley 27.802".

El beneficio consiste en una reducción de la alícuota de contribuciones patronales de seguridad social por un plazo de 48 meses desde la contratación. Detallo a continuación el porcentaje correspondiente a cada subsistema:

- a).** 2% en concepto de contribuciones patronales con destino al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), al Fondo Nacional de Empleo y al Régimen de Asignaciones Familiares
- b).** 3% con destino al Subsistema de Seguridad Social regido por la ley 19.032 (INSSJP)

A modo de ejemplo, quiero mencionar que el haber estado desempleado por los seis meses previos al ingreso a la compañía aplica también ante la contratación de individuos para su

³ Ley 23.660 y Ley 23.661

⁴ Ley 24.577 – monto estimado. Considerar que variará de acuerdo con el tipo de actividad de la compañía y el índice de siniestralidad.

⁵ Decreto 1567/74

primer empleo, a expatriados repatriados o a expatriados que lleguen al país a prestar servicios.

Asimismo, quiero mencionar que, la normativa no prevé:

- (i) Que documentación que debe controlar el empleador para verificar las condiciones a cumplir en forma previa a la contratación -en mi opinión requiriendo la historia laboral desde la web de ANSES podría validarse el cumplimiento de las condiciones dispuestas por la norma al momento de la contratación,
- (ii) tampoco se contempla el caso de que la persona hubiera trabajado en forma previa sin registro para otro empleador que luego lo regularice por reclamo del propio empleado o por determinación de la autoridad fiscal, En este punto entiendo que el empleador podría defender la procedencia de la reducción, acreditando la situación vigente al momento de la contratación.
- (iii) Otro punto no contemplado es como debería hacer el empleador nuevo para considerar el tope del 80% de su nómina total con beneficio y que sucedería si ese 20% que podría sostener sin beneficio de reducción renuncian o se van de la compañía? ¿Como se debería recomponer esa nómina?

Dado que se trata de una normativa dictada recientemente, son cuestiones que deberán reglamentarse de modo tal que pueda cumplirse el objetivo de incentivar la contratación del empleo. Pero en principio, las empresas deberán tener un legajo con la documentación que acredite el cumplimiento de las condiciones al momento de la contratación de cada uno de los empleados.

Cabe aclarar que la citada Ley de Modernización Laboral (Ley N° 27.802), también incorporó el Fondo de Asistencia Laboral. La vigencia está prevista para el primero de Junio de 2026 que podrá ser prorrogado por seis meses (1/12/2026) cuando se dicte la reglamentación. Se trata de fondo que administrará una entidad regulada por la comisión nacional de valores en la que los empleadores derivarán un porcentaje de las contribuciones patronales de seguridad social de acuerdo con el tamaño de empleador (si es gran empresa derivará el 1% y si es pequeña o mediana empresa derivará el 2%) este fondo va a administrar el dinero que derivará la autoridad fiscal en su calidad de agente de derivación y con ese dinero se van a financiar las indemnizaciones que deba abonar el empleador. Este fondo no supone un costo extra, sino que el citado porcentaje se descuenta del porcentaje de contribuciones con destino a la seguridad social. Al momento de emisión del presente, se encuentra pendiente la reglamentación correspondiente, por lo que si bien la normativa está vigente no es operativa.

La determinación de los aportes y contribuciones al régimen de seguridad social es realizada por cada empleador e ingresada al organismo recaudador de manera mensual. Esta determinación de aportes se presenta a ARCA mediante una declaración jurada mensual en la que se realiza una declaración nominativa de cada uno de los empleados que forman parte de la nómina de la sociedad y se ingresa el pago al Organismo Recaudado (ARCA – Agencia de Recaudación y Control Aduanero).

La base sobre la que se determinan los aportes y contribuciones de seguridad social corresponde a la remuneración en dinero y en especie que reciba cada empleado.

El pago de los de aportes y contribuciones con destino al régimen de seguridad social en Argentina, otorga cobertura ante el acaecimiento de alguna de las contingencias que citamos a continuación, a modo de ejemplo:

- Nacimiento de un hijo, Licencia por maternidad,
- Asignación mensual por hijo menor o incapacitado,
- Accidentes en ocasión del trabajo,
- Retiro transitorio por invalidez,
- Retiro definitivo por invalidez,
- Pensión por viudez,
- Jubilación por vejez,
- Sistema de Salud,
- Seguro Colectivo de Vida.

A lo largo del presente trabajo, me estaré centrando en las características principales del Régimen Contributivo de Seguridad Social en Argentina para empleados en relación de dependencia. Debe tenerse presente que el Sistema de seguridad social en argentina es mucho más amplio, ya que también existen los trabajadores independientes, a quienes podrían aplicarles algunos de los tópicos tratados en este trabajo, también existe un régimen de seguridad social no contributivo que, entre otras cosas, se ocupa del otorgamiento de pensiones asistenciales y también existen regímenes de seguridad social provinciales o de actividades profesionales, que si bien la normativa de fondo aplica, no van a ser tratados en forma particular.

2. Situaciones en las que corresponde contribuir al régimen de seguridad social local

Análisis de los supuestos en los que el empleador debe realizar aportes al sistema argentino.

El régimen de Seguridad Social de Argentina se sustenta en el principio de territorialidad. Esto significa que, en la medida que el trabajo o las tareas sean desarrollados en territorio argentino, el individuo deberá aportar y el empleador contribuir por esas tareas de manera local.

Esta normativa, aplica tanto para la contratación de empleados locales como de empleados extranjeros, en la medida que el trabajo sea desarrollado en territorio argentino.

De hecho, el artículo 2 de la ley 24.241 de Jubilaciones y Pensiones, dispone que,

“Están obligatoriamente comprendidas en el SIJP y sujetas a las disposiciones que sobre afiliación establece esta ley y las normas reglamentarias que se dicten, las personas físicas mayores de dieciocho (18) años de edad que a continuación se detallan:....”

“...5. Las personas que en cualquier lugar del territorio del país presten en forma permanente, transitoria o eventual, servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada....”

Resulta claro que, independientemente del tiempo o plazo que la persona vaya a trabajar, lo que define la obligatoriedad del pago es la prestación de servicios remunerados, ya sea en forma permanente, transitoria o eventual.

Por lo que, aquellas personas que trabajen en suelo argentino deberán contribuir al régimen nacional de seguridad social⁶ como así también deberán sujetarse a la normativa laboral local.

Considerando el trabajo de extranjeros, a efectos de evaluar la procedencia en la tributación previsional, no debe tenerse en cuenta el tiempo de traslado o estadía en Argentina, sino que deberá evaluarse el tipo de tarea, toda vez que, puede ser que una persona ingrese al país para hacer negocios, con la residencia o visa que lo habilite como tal, por un plazo de 60 días y otra persona que llega al país por igual plazo, deba hacerlo para trabajar. En este supuesto, quien ingrese por negocios no quedará sujeto al régimen de seguridad social local, pero si quien ingrese al país para trabajar.

El análisis y la definición, deberá realizarse caso a caso, aunque como regla general, también tomando las consideraciones detalladas precedentemente.

⁶ También podría ser procedente la contribución a una caja profesional o provincial, pero como manifesté, centré mi análisis en base al régimen de seguridad social nacional y a los empleados en relación de dependencia.

En esta materia también sucede que, existen supuestos donde la persona se traslada a trabajar al país, pero sin obligatoriedad de pago local al régimen de seguridad social.

Estas excepciones, se encuentran disponibles tanto para personas nacionales de países signatarios de convenios internacionales de seguridad social como para el resto de los países que no hayan celebrado convenios de seguridad social con Argentina.

3. Supuestos que permiten la excepción del pago al régimen de seguridad social local

Casos en los que el trabajador extranjero puede quedar exceptuado de contribuir al régimen local.

Los supuestos en los que el empleado podría no contribuir al régimen de seguridad social local, aun trabajando en Argentina son:

- Traslados Temporarios de trabajadores cubiertos en seguridad social por países con los que Argentina haya celebrado Convenios de Seguridad Social.
- Traslado Temporal de trabajadores de países con los que Argentina no haya celebrado Convenios de Seguridad Social.

A continuación, desarrollo cada uno de los puntos citados arriba.

3.1 Traslados Temporarios de trabajadores cubiertos en seguridad social por países con los que Argentina haya celebrado Convenios de Seguridad Social

La República Argentina, ha celebrado Convenios de Seguridad Social para evitar la doble tributación en esa materia con muchos países. La regla general de los convenios, que pueden ser bilaterales o multilaterales, es que, el individuo pueda trabajar en cualquier de los países signatarios pagando seguridad social en el país al que se traslade y al finalizar su vida laboral activa, poder totalizar los años aportados en cada país como si hubiesen sido todos en su país de origen.

Tal como ya mencionamos, toda regla general tiene una excepción y en estos casos, se da cuando el traslado es temporario, por 12 o 24 meses (en algunos casos prorrogable por un período más), en estos casos, la persona va a continuar sujeta a la seguridad social de su país de origen previa gestión de un Certificado de Cobertura que se gestiona en la oficina de seguridad social de cada país – ANSES en Argentina.

Esto es para trabajadores que vienen a Argentina y para aquellos que salen de Argentina a otros países del mundo siempre que esos países hayan sido signatarios del convenio de seguridad que corresponda.

3.2. Traslado Temporario de trabajadores de países con los que Argentina no haya celebrado Convenios de Seguridad Social

Para el caso de individuos que provengan de países con los que Argentina no haya celebrado Convenios de Seguridad Social, la ley local, prevé la posibilidad de solicitar una exención al pago de cargas sociales, para traslados de hasta 24 meses, en la medida que sean profesionales, científicos, investigadores y/o técnicos que hayan sido contratados en el extranjero.

El Artículo 4° - Ley 24.241 dispone al respecto lo que sigue a continuación:

“Excepción - Artículo 4º— Quedan exceptuados del SIJP los profesionales, investigadores, científicos y técnicos contratados en el extranjero para prestar servicios en el país por un plazo no mayor de dos (2) años y por una sola vez, a condición de que no tengan residencia permanente en la República y estén amparados contra las contingencias de vejez, invalidez y muerte por las leyes del país de su nacionalidad o residencia permanente. La solicitud de exención deberá ser formulada ante la autoridad de aplicación por el interesado o su empleador.

La precedente exención no impedirá la afiliación a este sistema, si el contratado y el empleador manifestaren su voluntad expresa en tal sentido, o aquél efectuare su propio aporte y la contribución correspondiente al empleador.

Las disposiciones precedentes no modifican las contenidas en los convenios sobre seguridad social celebrados por la República con otros países, ni las de la Ley N.º 17.514.”.

La obtención de la exención se realiza mediante una presentación formal que se realiza ante la Administración Nacional de Seguridad Social ANSES, en la que se acreditan los extremos requeridos en la normativa citada, más lo dispuesto por la Resolución SSSN° 684/1986 y 1226/1988, normativa establecida por el Decreto N° 433/1994.

A continuación, detallo la documentación requerida para la realización de esta presentación formal:

- datos personales y laborales del individuo,
- documentación habilitante para residir y trabajar en el país – documentación migratoria,
- especificidad en la tarea / servicio a prestar en el país

- contrato de trabajo celebrado en el extranjero con la asignación en el país
- información de la Sociedad contratante local – empleadora,
- constancia de cobertura de seguridad social en país de origen – que acrediten la cobertura de las contingencias de vejez invalidez y muerte en ese país.
- constancia de cobertura de salud en el país

Toda la documentación deberá presentarse legalizada o apostillada, según corresponda y traducida en idioma español en el país y certificada por el colegio de traductores públicos que corresponda.

Procedimiento ante la solicitud de exención de seguridad social – artículo 4° Ley

24.241

De acuerdo con lo detallado precedentemente, la solicitud de exención debe presentarse en oficinas de ANSES. Al momento de emisión del presente, la presentación debe realizarse en cualquier unidad de atención (UDAI) de ese organismo en cualquier parte del país.

Una vez que el organismo revisa la solicitud y la documentación aportada, queda habilitado para:

- requerir documentación adicional,
- aprobar la exención o
- rechazar la exención.

En el caso de que ANSES, apruebe la solicitud de exención presentada, la compañía va a poder registrar y declarar el vínculo haciendo constar esta situación ante ARCA.

En el caso de que ANSES rechace la solicitud de exención, el contribuyente podrá presentar un recurso administrativo hasta agotar la instancia y luego acudir a la vía judicial pertinente.

El procedimiento se encuentra reglado en la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo 11.549 y su Decreto Reglamentario 1759/72, modificatorias y complementarias, en los artículos 88 a 100. Ante el rechazo de una petición de este tipo, se puede presentar un recurso de reconsideración que puede o no contener recurso jerárquico en subsidio o un recurso ante la Comisión de Apelaciones de la Seguridad Social (CARSS).

El plazo para la presentación del recurso jerárquico es de 30 días desde la notificación de la resolución denegatoria al igual que la presentación del recurso ante la CARSS. Si persiste la denegatoria puede recurrirse judicialmente ante la justicia federal de la

seguridad social competente en la materia – sobre la competencia ver “LA LEY SOCIEDAD ANONIMA EDITORA E IMPRESORA c/ EN-ANSES s/PROCESO DE CONOCIMIENTO Tribunal: JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 6 - SECRETARIA Nº 11 – Fundamentos del Dictamen del Ministerio Público Fiscal – Expediente 56458/2019. - JUZGADO FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL 4 - LA LEY SOCIEDAD ANONIMA EDITORA E IMPRESORA c/ EN-ANSES s/OTROS – PREVISIONALES Expediente: 56458/2019.

4. Convenios Internacionales de Seguridad Social celebrados por Argentina

Listado y alcance de los acuerdos internacionales vigentes que impactan en la tributación y cobertura.

La celebración de convenios de seguridad social de Argentina con distintos países se realiza en el marco de una creciente movilidad de puestos de empleo, con el objetivo de adaptar la normativa vigente a una nueva necesidad de la población. La celebración de los Convenios se realiza para que, el trabajador involucrado pueda trabajar en el otro país signatario y que pueda totalizar la cantidad de años trabajados a efectos de la obtención del beneficio previsional.

Por ejemplo, si una compañía local, envía a un trabajador a Colombia por un plazo de 5 años, ese colaborador va a quedar sujeto a la legislación de Colombia y pagará los aportes y contribuciones que deba al organismo recaudador de ese país. Al momento de solicitar el beneficio jubilatorio, el empleado va a poder totalizar los años trabajados en ese país en forma conjunta con los trabajados en Argentina – esto es que se van a sumar a los periodos aportados en Colombia a los de Argentina, y se van a considerar como años de servicios.

Cada convenio celebrado consta del Convenio propiamente dicho, el acuerdo administrativo y por último la Ley que lo incorpora al ordenamiento local. Durante la negociación de los convenios, los países verifican que las contingencias cubiertas en los países signatarios sean iguales, similares o asimilables.

Para los casos de traslados temporarios, de uno o dos años prorrogables, se prevé la posibilidad de continuar sujeto a la legislación del país de origen pagando aportes y contribuciones y trabajando en el otro país signatario. Para poder instrumentar esto, la compañía o la persona deberá presentar un formulario de traslado temporario⁷ en el que conste que, si bien va a trasladarse a trabajar a otro país, va a continuar sujeto a la legislación del país de origen. Con este formulario tramitado en tiempo y forma, la compañía evita la tributación en el país de destino -porque acredita tener la cobertura ante las contingencias de seguridad social citadas previamente, en el país de origen. Con esa

⁷ El formulario forma parte del Convenio bilateral o multilateral celebrado entre los países signatarios.

constancia de cobertura, la compañía del país de destino -también signatario del convenio- podrá recibir al colaborador registrándolo en su nómina, pero sin pagar seguridad social.

Detallamos a continuación los países con los que Argentina ha celebrado convenios de seguridad social y el plazo de exención previsto ante traslados temporarios.

| País | Plazo de exención Previsto en el Convenio (en años) | Tiempo de prórroga del plazo de exención previsto en el Convenio | Tipo de Convenio de Seguridad Social |
|-------------|--|---|---|
| Bélgica | 2 | 1 año (máximo 3 años en total). | Bilateral |
| Bolivia | 1 | 1 año (máximo 2 años en total) | Iberoamericano |
| Brasil | 1 | 1 año (máximo 2 años en total) | Iberoamericano Mercosur |
| Chile | 1 | 1 año (máximo 2 años en total) | Bilateral |
| Colombia | 2 | 1 año (máximo 3 años en total) | Iberoamericano |
| Ecuador | 1 | 1 año (máximo 2 años en total) | Iberoamericano |
| El Salvador | 1 | 1 año (máximo 2 años en total) | Iberoamericano |
| Eslovenia | 2 | 2 años (máximo 4 años en total) | Bilateral |
| España | 2 | 2 años (máximo 4 años en total) | Iberoamericano Bilateral |
| Francia | 2 | 2 años (máximo 4 años en total) | Bilateral |
| Grecia | 2 | 2 años (máximo 4 años en total) | Bilateral |
| Israel | 2 | 1 (máximo 3 años en total) | Bilateral |
| Italia | 2 | 2 años (máximo 4 años en total) | Bilateral |
| Luxemburgo | 1 | 1 año (máximo 2 años en total) | Bilateral |
| Paraguay | 1 | 1 año (máximo 2 años en total) | Iberoamericano Mercosur |
| Perú | 1 | 1 año (máximo 2 años en total) | Iberoamericano |
| Portugal | 1 | 1 año (máximo 2 años en total) | Iberoamericano |
| Uruguay | 1 | 1 año (máximo 2 años en total) | Iberoamericano Mercosur |
| Corea | 3 | 2 años (máximo 5 años en total) | Bilateral |

En la actualidad la Argentina ha celebrado convenios que, si bien se encuentran suscriptos, están en trámite ante el Congreso de la Nación, estos son: San Marino, India, Suiza, Canadá – Convenios en negociación: Croacia, República checa, Países Bajos, Alemania, Bulgaria, Quebec, Rumania.


Si bien los Convenios tienen previsto un plazo de excepción a la aplicación de ley local lo que permite al empleado continuar sujeto a la que pueden solicitarse para continuar sujeto a la legislación del país de origen en el plazo de asignación temporaria a

nuevo país, en la **Secretaria de seguridad social, mediante la Resolución N° 85/2005**, dispone que resulta posible otorgar la ampliación del plazo establecido en los convenios internacionales de seguridad social, durante el cual el trabajador enviado al territorio de la República Argentina puede continuar rigiéndose por las disposiciones del país de origen, tendrá carácter excepcional y su petición sólo podrá resolverse favorablemente, previa justificación fundada de su necesidad y producción de dictamen jurídico correspondiente.

Por lo que, si bien los convenios prevén un formulario para solicitar la extensión de la excepción a la aplicación de la ley local, es recomendable complementar la solicitud con una nota (o en el mismo formulario), detallando las causas que hacen que deba extenderse la asignación en Argentina.

A modo de ejemplo, detallo el formulario que deberá completarse a estos efectos para un traslado temporario entre países de MERCOSUR.

Versión 1.0



Form. OP2.72

Mer-Traslado 03

Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur
Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul

Certificado de Traslado Temporario
Certificado de Deslocamento Temporário

Según Artículo 5 del Acuerdo y 3 del Reglamento Administrativo
Segundo Art. 5 do Acordo e 3 do Regulamento Administrativo

| |
|--|
| Número de Expediente a que Corresponde |
| Uruguay |
| Paraguay |
| Argentina |
| Brasil |

1 - Datos Identificativos del Trabajador/Dados de Identificação do Trabalhador

Apellido(s) / Sobrenome(s): _____

Nombre(s) / Nome(s): _____

Tipo y Número de Documento / Tipo e Número de Documento: _____

Lugar y Fecha de Nacimiento / Local e Data de Nascimento: _____

Nacionalidad / Nacionalidade: _____

Local e Data de Expediente do Documento: _____

Estatu Civil: _____

Profesión u Oficio / Profissão: _____

Otra Social: _____

N° de Afiliación / Inscrição: _____

Compañía Aseguradora / Companhia de Seguros: _____

N° de Póliza / Número de Apólice: _____

N° de Seguridad Social / CUIL / Número de Seguro: _____

Dirección en el País de Origen / Endereço no País de Origem: _____

* Cuando se trate de mujer casada deberá también consignar el apellido de soltera / Quando se tratar de mulher casada, constar também o sobrenome de solteira

Ministerio de Trabajo,
Emprego y Seguridad Social

Form. CNR/2 (2016)

Familiares y Admitidos que acompañen al trabajador en el traslado / Dependientes que acompañarlo o trabajador em deslocamento:

| Apellido(s) y Nombre(s) (Sobrenombre(s) e Nombre(s)) | Fecha de Nacimiento (Dato de Nascimento) | Tipo y N° de Documento | Parentesco |
|--|--|------------------------|------------|
| | | | |
| | | | |

2 - Datos Identificativos de la Empresa del País de Origen / Dados de Identificação do Empregador País de Origem

Nombre o Razón Social / Nome ou Razão Social: _____

N° de Identificación o Inscripción / CNRP: _____

Actividad / Atividade Principal: _____

Dirección / Endereço: _____

3 - Datos del Desplazamiento / Dados do Deslocamento

Fecha Inicial del Desplazamiento / Data Inicial de Deslocamento: _____

Período que se solicita desde: ____/____/____ hasta: ____/____/____ #6 ____/____/____

El trabajador va a ejercer la actividad profesional en la siguiente empresa / Dados de Empresa Recebedora

Nombre o Razón Social / Nome ou Razão Social: _____

N° de Identificación o Inscripción / CNRP: _____

Actividad / Atividade Principal: _____

Dirección / Endereço: _____

Lugar y Fecha / Local e Data: ____/____/____

Selo/Cambio _____

Firma/Assinatura _____

A. cumplimentar por el Organismo de enlace del país de Destino / A. completar pelo Organismo de Ligação do país de destino

4 - El Organismo de Enlace del País a Cuya Legislación está Sometido el Trabajador / Organismo de Ligação do País Cuj a Legislação Está Sujeito o Trabalhador

Denominación / Denominação: _____

Dirección / Endereço: _____

Declara que el trabajador / Declara que o trabalhador: _____

Remanece sujeto a legislación del país / Remanece sujeito a legislação do país:

Argentina Brasil Paraguay Uruguay

En virtud del artículo / Em virtude do artigo: 5 del Acuerdo y 3 del Reglamento Administrativo / 5 do Acordo e 3 do Ajuste Administrativo

Durante el período / durante o período de _____ d / a _____

Lugar y Fecha / Local e Data _____

Selo/Cambio _____

Firma/Assinatura _____

Instrucciones

El formulario deberá cumplimentarse por la empresa por quintuplicado y cada copia debe tener en caracteres de imprenta

Deberá ser presentado ante el Organismo de Enlace del País de destino en imprenta su sede con 30 días de antelación mínima de la ocurrencia del hecho generador.

El Organismo de Enlace del país acreedor expedirá los formularios a petición de la empresa remitiendo a solicitud y otro al Organismo de Enlace del país de destino.

Indicaciones para la Empresa
Si el trabajador prolonga más de los doce meses inicialmente previstos, la empresa deberá formular una solicitud de prórroga ante el Entidad Gestora del país acreedor, con treinta días de antelación a la finalización del período autorizado.

O formulario deberá ser presentado en dicho (S) caso a ser presentado al organismo de ligação do país de destino en imprenta su sede con 30 días de antelación mínima de la ocurrencia del hecho generador.

O Organismo de Ligação do país de origen expedirá los formularios a pedido de la empresa remitiendo a solicitud y otro al organismo de ligação do país de destino.

Se o trabalhador se prolongar além dos 12 meses inicialmente previstos a empresa deverá formular uma solicitação de prorrogação junto entidade gestora do país de origem com 30 dias de antecedência final do período autorizado.

Este formulario se presenta en 5 copias y debe presentarse en el organismo de enlace del país de origen con una antelación mínima de 30 días a la fecha de inicio del traslado.

Si bien los formularios son similares en todos los convenios, deberán chequearse los requisitos establecidos en cada uno a efectos de adecuar la presentación a cada tipo de traslado.

Prestaciones por Convenio Internacional | ANSES

Cabe aclarar que en el caso de que el traslado supere el plazo previsto para solicitar la exención de acuerdo con lo previsto en cada Convenio, el trabajador deberá quedar sujeto a la legislación del país de destino para luego poder totalizar los periodos que correspondan al momento de solicitar el beneficio previsional correspondiente. La oficina de convenios internacionales de ANSES, en la que debe presentarse los trámites jubilatorios para las personas que hayan prestado servicios en países con Convenio e encuentra en la calle Tte. Gral Juan. D Perón 332 – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

5. Obligación de registrar en nómina a un empleado trasladado exceptuado de pagar seguridad social

Requisitos legales para la inclusión del trabajador en la nómina local.

Respecto a la registración en nómina de los empleados expatriados por los que no se realicen los pagos con destino a la seguridad social, debe tenerse en cuenta que, si bien la Sociedad **podría no estar obligada al pago** de cargas sociales por el plazo de su asignación o de duración de su contrato en el país, esto es por excepción y aplicando la normativa interna, **pero si está obligada al registro del vínculo** en la nómina de empleados de la Sociedad.

Respecto del tratamiento laboral, no resulta posible que las condiciones de trabajo que se acuerden con el colaborador vulneren el orden público laboral local -esto es: las condiciones mínimas dispuestas por la ley de contrato de trabajo Ley 20.744-, con lo cual, la relación debe estar registrada, de lo contrario el empleado, en cualquier momento de su asignación, podría considerarse despedido e iniciar el reclamo en consecuencia.

Ante la utilización de la excepción prevista en los convenios internacionales de seguridad social o en el artículo 4° de la ley 24.241, la empresa local deberá registrar el vínculo laboral con la modalidad de contratación 48 – Detallo debajo la forma de completar los datos para el registro del vínculo en la Declaración Jurada de Seguridad Social por utilización del certificado de cobertura o por haber obtenido la exención dispuesta en el artículo 4° de la ley 24.241.

Detallo a continuación, la modalidad de contratación que deberá consignarse al registrar vínculos que se contraten considerando las disposiciones del artículo 4° de la ley

24.241 o personal trasladado temporariamente en virtud de la excepción dispuesta en alguno de los convenios de seguridad social.

Datos Generales

CUIL: [REDACTED]

Datos generales

Apellido y Nombre: [REDACTED] Cónyuge

Hijos: 0 Tipo de Empleador: 1 - Dec 814/01, art. 2, inc. B/Ley [REDACTED]

Datos Referenciales del Empleado

Situación: 1 - Activo

Condición: 1 - SERVICIOS COMUNES Mayor de 18 años

Actividad: 49 - Actividades no clasificadas

Modalidad de Contratación: 48 - Art 4° L 24241. Traslado temporario desde el exterior ó Conv bilaterales de Seq Social

Codigo de Siniestrado: 48 - Art 4° L 24241. Traslado temporario desde el exterior ó Conv bilaterales de Seq Social

Localidad: 49 - Directores - empleado SA con Obra Social y LRT

Zona / Reducción: 51 - Pasantías Ley 26427 - con obra social-beneficiario pension de discapacidad

Obra Social: 59 - Taller Protegido de Producción Ley 26816, art. 2º punto 2

61 - Actividad Actoral Ley 27.203- s/Obra Social

62 - Actividad Actoral Ley 27.203- s/Obra Social

63 - Acciones de Entrenamiento para el Trabajo I Res 1107/2022

65 - A Tiempo indeterminado /Trabajo permanente discontinuo

TUBOY - US DE CHOFERES DE CAMIONES

Trabajador en convenio colectivo de trabajo Régimen: 1 - SIPA (Sist Int. Previsional Argentino)

Con cobertura de Seguro Colectivo de Vida Obligatorio

Desde un punto de vista práctico, atento a que la Sociedad debe realizar los pagos con destino a la aseguradora de riesgos del trabajo (ART) y seguro colectivo de vida, no sería posible de no encontrarse los individuos en nómina atento a que estos pagos deben realizarse vía Formulario 931 – Declaración Jurada de Seguridad Social.

Para realizar el registro en la nómina, el colaborador deberá contar con su documentación migratoria en condiciones para luego gestionar la tramitación del Código Único de Identificación Laboral -CUIL.

La tramitación del CUIL es personal, esto es que tiene que asistir el empleado a una cita en el organismo de seguridad social local (ANSES) con su documentación personal y gestionarla en el momento. En un plazo aproximado de treinta (30) minutos le van a entregar el número de CUIL para poder ser registrado.

6. Riesgos por la falta o incorrecta gestión de la Excepción artículo 4° o Certificado de Cobertura (CoC)

Consecuencias legales para el empleador ante el incumplimiento o incorrecta tramitación

¿Qué sucedería si una compañía registra el vínculo bajo la citada modalidad de contratación, pero no cuenta con la documentación de respaldo que avale la procedencia de exención ya sea por el artículo 4° de la ley 24241 y/o por obtención del Certificado de Cobertura?.

De acuerdo con lo dispuesto por la Resolución General (AFIP) N° 1566/2003 modificatorias y complementarias, ante esta situación, la autoridad de control requerirá la documentación de respaldo para avalar la procedencia de la utilización de la modalidad de contratación consignada y ante la falta de esa documentación o si estuviere incorrecta, procederá a notificar una “invitación” a rectificar la situación e ingresar los montos omitidos correspondientes más los intereses resarcitorios correspondientes e infracción por falsa declaración o adulteración de datos⁸ de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 de la citada resolución.

De acuerdo con los porcentajes dispuestos en el punto 1., la ARCA determinará el capital a ingresar tomando la remuneración asignada al colaborador involucrado, por el porcentaje correspondiente a la seguridad social omitida. Cabe aclarar que el contribuyente deberá ingresar también los montos correspondientes a la obra social atento a que, si bien ARCA no tiene potestad para perseguir el cobro de estos montos, al confeccionar la declaración jurada con los montos correspondientes para regularizar, no va a poder realizarlo sin que quede exteriorizada la deuda por obra social atento a que son subsistemas inescindibles⁹.

Adicionalmente corresponderá que ARCA notifique la infracción aplicable que, para el caso será la dispuesta en el artículo 16 de la resolución 1566/2003 que dispone que:

“CAPITULO H - FALSA DECLARACION O ADULTERACION DE DATOS REFERENTES A LOS BENEFICIARIOS

ARTICULO 16º.- Infracción prevista en el Artículo 15, punto 1, inciso e) de la Ley Nº 17.250 y sus modificaciones (1.1.), por falsa declaración o adulteración de datos respecto de los empleados o del empleador, mediante la cual se invoque un beneficio de reducción en las alícuotas de aportes y/o contribuciones: TRES POR CIENTO (3%) del monto correspondiente al total de las últimas remuneraciones imponibles sujetas a aportes (10.1.), excluido el sueldo anual complementario y las gratificaciones extraordinarias, abonadas por el empleador durante el mes inmediato anterior a aquel al cual corresponda la infracción.

Cuando en el mes calendario a que se refiere el párrafo anterior, no se hayan abonado remuneraciones, cualquiera sea la causa, se tomará el total de las últimas remuneraciones imponibles sujetas a aportes (10.1.), excluido el sueldo anual complementario y las gratificaciones extraordinarias, pagadas por el empleador con

⁸ En este sentido la jurisprudencia en la materia tiene dicho que la mera comisión de la infracción trae aparejada la sanción, no se evalúe el elemento subjetivo que pudiera estar presente en la conducta, sino que el aprovechamiento o la declaración errada ya supone una declaración falsa y/o adulteración de datos. En este sentido, entre muchos antecedentes, puedo citar a Casa Hospital San Juan de Dios c/AFIP-DGI s/impugnación de deuda – Sala I – CFSS – 28/05/2008.

⁹ Del dictamen del Ministerio Público – Procuración General de la Nación – Recurso de queja – CPE 102272018(3/1/1/RH3

anterioridad a la consumación de la infracción o, en su defecto, las correspondientes al mes en que tal consumación se produjo.

Asimismo, la multa prevista en este artículo, en ningún caso, podrá ser:

a) Inferior al importe que surja de aplicar el porcentaje máximo legal —CUARENTA POR CIENTO (40%)— sobre el monto correspondiente a UN (1) "Salario Mínimo, Vital y Móvil", vigente al mes inmediato anterior a aquel al cual corresponda la infracción.

b) Superior al monto que surja de aplicar la mitad del porcentaje máximo legal —VEINTE POR CIENTO (20%)— sobre el total de las remuneraciones, correspondientes únicamente a los trabajadores involucrados en la infracción, que fueron abonadas por el empleador conforme a lo indicado en el primero o en el segundo párrafo del presente artículo, según corresponda.

Cuando el monto que resulte de aplicar el límite máximo sea inferior al que resulte de aplicar el límite mínimo, la multa será el equivalente a este último.

Una vez determinado el importe de la multa, conforme a la aplicación de los topes mínimos y máximos, dicho monto se reducirá a un tercio de su valor, si el empleador rectifica su declaración dentro del plazo que se establezca, a tal efecto, en la intimación que le formule esta Administración Federal.”

A efectos de aplicar la citada infracción, el ente recaudador determinará:

- 3% sobre la base imponible de aportes de seguridad social – Imponible 1- deberá analizar la base imponible del mes anterior al de la infracción determinada -o del mismo periodo en el caso de que no hubiese períodos previos- (sin considerar aguinaldo ni gratificaciones abonadas al personal)

Tope Mínimo aplicable:

Esta infracción, nunca podrá ser inferior al 40% del salario mínimo vital y móvil vigente al mes inmediato anterior a aquel al cual corresponda la infracción.

Tope Máximo aplicable:

Nunca podrá ser superior al 20% sobre el total de las remuneraciones, de los trabajadores involucrados en la infracción.

Una vez determinado el importe de la multa, si el empleador rectifica su declaración dentro del plazo que se le otorgue para hacerlo, el monto de la infracción se reducirá a un tercio de su valor.

Tal como detallé precedentemente, la infracción se reducirá al tercio en la medida que el empleador rectifique las declaraciones juradas involucradas en el plazo que le otorgue en ente recaudador a tal fin. Este plazo será el que corresponda a la primera visita o invitación a rectificar o al plazo que otorga la administración al notificar la determinación de deuda de acuerdo con las disposiciones de la Resolución General 79/98.

Ley Penal Tributaria

La aplicación de la ley penal tributaria será procedente en la medida que la omisión o evasión alcance el límite objetivo de punibilidad dispuesto al efecto por la normativa aplicable (última modificación incrementa el límite objetivo de punibilidad Ley 27.799). Estos supuestos podrán encuadrar, en función al monto cuestionado como evasión simple o como evasión agravada toda vez que para la evasión simple la ley establece que:

“Será reprimido con prisión de dos (2) a seis (6) años el obligado que, mediante declaraciones engañosas, ocultaciones maliciosas, o cualquier otro ardid o engaño, sea por acción o por omisión, evadiere parcial o totalmente al fisco nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el pago de aportes o contribuciones, o ambos conjuntamente, correspondientes al sistema de la seguridad social, siempre que el monto evadido excediere la suma de siete millones de pesos (\$ 7.000.000) por cada mes.”

Evasión agravada:

“ARTÍCULO 6°.- Evasión agravada. La prisión a aplicar se elevará de tres (3) años y seis (6) meses a nueve (9) años cuando en el caso del artículo 5°, por cada mes, se comprobare cualquiera de los siguientes supuestos:”

“...c) Se utilizaren fraudulentamente exenciones, desgravaciones, diferimientos, liberaciones, reducciones o cualquier otro tipo de beneficios fiscales, y el monto evadido por tal concepto superare la suma de catorce millones de pesos (\$ 14.000.000).”

Para encuadrar en una evasión de \$7.000.000 o \$14.000.000 la remuneración del trabajador deberá ser de entre \$30.727.376,32 y \$65.041.101,81.

Si bien existe un proyecto de ley que incrementaría el límite objetivo para encuadrar la conducta punible, al momento de emisión de este trabajo, los topes son los citados precedentemente por lo que resultaría muy sencillo que tanto una compañía como los miembros de su directorio puedan ser denunciados penalmente en el marco de la citada ley penal tributaria.

Responsabilidad Penal de la Compañía

En recientes antecedentes jurisprudenciales¹⁰ se han tenido en cuenta varios factores para graduar sanciones a las personas jurídicas, tales como:

- Ausencia de Controles
- Incumplimiento de normas internas,
- Magnitud del daño,
- Capacidad económica.

Aunque la Ley 27.401 establece sanciones pecuniarias, suspensiones, clausura o disolución para las empresas, resulta especialmente novedoso que en un precedente reciente se haya trabado un embargo sobre los bienes de la sociedad para garantizar obligaciones previstas por el artículo 518 del C.P.P.N. Esto refleja que, además de sancionar a los directores o administradores, la imputación penal puede dirigirse “concurrentemente” contra la empresa misma.

Jurídicamente, la base para esto se encuentra en el artículo 2 de la Ley 27.401, que establece que una persona jurídica es responsable penalmente cuando un delito es cometido “con su intervención o en su nombre, interés o beneficio”.

Para graduar la pena, la ley exige analizar criterios como el incumplimiento de controles internos, la omisión de vigilancia, la extensión del daño, y la capacidad económica de la empresa.

Existe un mecanismo de exención de responsabilidad: la empresa puede no recibir pena si denuncia espontáneamente el delito, o por ejemplo si acredita haber implementado un programa de integridad (compliance) antes del hecho.

En caso de transformaciones societarias (fusión, escisión, absorción), la responsabilidad penal se puede transmitir a la persona jurídica resultante.

¹⁰ El Condor Empresa de Transporte S.A. y otro sobre infracción Ley 24769” Juzgado Nacional en lo Penal Económico N° 11 Secretaría N° 21 – Sala A.

7. Conclusiones y recomendaciones

Buenas prácticas para garantizar el cumplimiento normativo y minimizar riesgos.

La normativa vigente brinda herramientas para poder realizar traslados de personal de modo efectivo, evitando la doble tributación en escenarios seguros. Es importante realizar una cuidadosa planificación atento que la normativa que interviene es diversa, y las sanciones ante incumplimientos o irregularidades resultan gravosas tanto para la compañía como para los miembros del directorio u órgano de administración de la entidad.



UB



**UNIVERSIDAD DE
BELGRANO**