LA CONSTITUCIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN Y RECAUDACIÓN PARA LA SEGURIDAD SOCIAL. LAS PROYECCIONES DE UN CAMBIO PROFUNDO

Autor: Dr. Daniel G. Pérez

SUMARIO: I.- Introducción. – II. EL SIRSS, estructura y objetivos. – III. EL INARSS: naturaleza y atribuciones.

I. INTRODUCCIÓN

Las medidas que, en cascada, ha producido el Poder Ejecutivo Nacional, a partir de los primeros días del mes noviembre, al amparo del "paraguas" de las facultades delegadas, provocan un cambio de proporciones en materia tributaria. Como resultaba lógico, no han escapado a estas modificaciones aspectos sustanciales en materia de recursos de la seguridad social. De todos los cambios que en este campo podemos observar, emerge como trascendente, la creación del Sistema de Información y Recaudación para los Recursos de la Seguridad Social (SIRSS), conjuntamente con su organismo de gestión, denominado a estos efectos, Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social (INARSS). En los renglones que siguen trataremos de identificar y precisar lo que significa, desde nuestra óptica, un cambio realmente profundo.

II. EL SIRSS, ESTRUCTURA Y OBJETIVOS

El Dec. 1394/01 –IMPUESTOS, 2001-B, 2786- (sus complementarios y reglamentaciones), publicado en el B.O. con fecha 5/11/01 constituye y crea, respectivamente, al Sistema y al Instituto nombrados anteriormente. No debe llamarnos a confusión la formalización normativa simultánea, si bien pueden vincularse (y a la postre quedan vinculados) deben –también- reconocerse sustanciales diferencias entre uno y otro.

Si pretendiéramos encontrar un precedente mediante equiparable, podríamos referirnos a la instrumentación del SUSS (Sistema Único de Seguridad Social), por Dec. 2284/91 –IMPUESTOS, 1991-B, 2358- y la posterior creación del primer Organismo que tuvo a su cargo, no solo la administración del mismo (ANSeS) sino que, también detentaba las facultades de aplicación, recaudación, fiscalización y ejecución fiscal de los Recursos de la Seguridad Social, creado por Dec. 2741/91[1].

Debemos anunciar, que éste sólo es un punto de ubicación; la realidad de la creación actual es diametralmente diferente, tanto por la estructura del nuevo sistema, como por la naturaleza de su ente de gestión.

La constitución del SIRSS reconoce como sustento, la activación de los principios de simplificación y unificación en materia de inscripción laboral y de la seguridad social (art. 1°, Dec. 1394/01); esto significa, la creación de un sistema unificado y consolidado de

[1] Como es sabido por Dec. 507/93 –IMPUESTOS, 1993-A, 983-, se modifica el art. 2º del Dec. 2741/91 y se asignan las facultades mencionadas a la Dirección General Impositiva y con posterioridad a la Administración Federal de Ingresos Públicos.

bases informativas, tanto por los sujetos que comprende[2], como por el flujo de información que se ven obligados a suministrar, mantener y administrar dichos sujetos; en suma –y como dijimos- este sistema representa la base de datos de la seguridad social más completa e interconectada de la que se haya tenido conocimiento hasta el presente.

Los objetivos y alcances que se plantean para la organización de este sistema, se podrían resumir –fundamentalmente- en los siguientes:

1) Todos los organismos y entidades comprendidos (art. 3°, inc. b) y c) del Dec. 1394/01) y además, todo otro organismo con facultades para requerir información a los trabajadores y empleadores, tendrán acceso a las bases de datos del SIRSS. La información contenida en las bases tendrá carácter oficial y prevalecerá respecto de cualquier otra fuente informativa (art. 6°, Dec. 1394/01), de allí la necesidad de su actualización permanente y de su confiabilidad. Con este alcance, las bases de datos del SIRSS, deben reemplazar a las demás bases constituidas en virtud de otros sistemas y administradas por otros organismos, entidades o unidades, como por ejemplo, la base de datos del SIJP (AFIP) y el Sistema Unificado de Base de datos (SUBD)[3].

2) El sistema de unificación registral e informativo implica, para los empleadores y trabajadores, el suministro y manutención actualizada de los datos sobre contratos de trabajo, altas y bajas al régimen de trabajadores autónomos[4], conformación de grupos familiares, determinación de bases remunerativas. El decreto se encarga de expresar que, el sistema contemplará mecanismos que permitan la obtención de la información a través de trámites únicos y simples (art. 8°) y que, además, este sistema representa la única vía de suministro y circulación de la información, no resultando obligados empleadores y/o trabajadores a aportar datos por otros procedimientos que no sean los diseñados para el abastecimiento del mismo.

3) Dado que el nuevo sistema, a partir de su vigencia, sustituye todas aquellas disposiciones que imponen al empleador o al trabajador el registro de las relaciones laborales y el suministro consecuente de toda información relacionadas con los aspectos laborales y de la seguridad social, las obligaciones se deberán cumplir a través de los mecanismos de captura que prevea el SIRSS; por

---

[2] Empleadores y trabajadores del sector privado y público nacional, trabajadores autónomos. Entidades laborales y dela Seguridad Social, Entes administrativos de Estatutos Especiales), Organismos de Control (AFIP, Autoridad de SIITS, SAFJP, SRT, Superintendencia de Seguros de la Nación, SSS, Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales del MTEyFRH)

[3] Según art. 32 de la Ley 25.250, reglamentado por Dec. 96/01 (B.O. 30/1/2001 –IMPUESTOS, 2000-A, 1370 Y 2001-A, 1374); creación en el ámbito de Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos de la Unidad Administradora del Sistema Unificado de Bases de Datos (UASBUD).

[4] Nada expresa el Dec. 1394/01, acerca de los datos registrales de monotributistas y pequeños contribuyentes eventuales pero se entiende)por la amplitud del sistema) que lo incluye.

ejemplo, el registro del "alta temprana"[5] del trabajador se sustanciará a través del procedimiento que, en lo sucesivo se aplique, y que preverá el alta de cada trabajador al menos con un día de anticipación al inicio de la relación laboral a través de un trámite único que proporciones la información descriptiva del contrato de trabajo (arts. 9° y 12 del Dec. 1394/01).

4) La situación descripta en los puntos anteriores, implica la reafirmación de algunos criterios, la modificación de ciertas normas de fondo y la instalación de procedimientos que determinan cambios sustanciales en relación con los vigentes.

Como se deduce claramente de la estructura informativa del sistema, el cálculo de las contribuciones y demás imposiciones que surgen de las relaciones laborales, las prestaciones de la seguridad social y los demás beneficios ordenados por la legislación laboral o convencionalmente establecidos, serán liquidados en virtud de la información contenida en el sistema (art. 6° del Dec. 1394/01). Las reafirmaciones, modificaciones y cambios, se pueden encontrar en los siguientes aspectos:

a) Se consolida a partir de la implantación del SIRSS, el criterio de devengamiento de las cotizaciones a la seguridad para la constitución de la obligación tributaria, criterio resistido por parte de la doctrina y más fuertemente, por quienes están llamados a contribuir. Esta resistencia reconoce –por lo menos- dos distintos fundamentos: por un lado, desde la óptica más doctrinaria, la discusión que aun hoy –residualmente- se mantiene en cuanto a la naturaleza tributaria o no de las cotizaciones a la seguridad social, a la identificación del hecho imponible o presupuesto de hecho que tiene como efecto el nacimiento de la obligación y a la correcta distinción de los conceptos "salario laboral" y "salario previsional"; por el otro (más pragmático) las dificultades que se presentan desde el punto de vista económico-financiero para la satisfacción de las obligaciones en el tiempo y la forma requeridos por la ley. El análisis profundo de estos temas (por su complejidad) excede al marco de este trabajo, pero baste decir, que la identificación del hecho imponible, claramente caracterizado por la utilización del trabajo humano o por el desempeño de actividades en forma dependiente o autónoma, la producción o perfeccionamiento del hecho imponible, unido a la conceptualización del "salario previsional" como base de cotización para aportes y contribuciones, permite identificar –concretamente- al devengamiento de los mismos dentro de cada período normalmente establecido. EL decreto analizado, en forma más o menos explícita, traduce la

[5] Según res. Gral. (AFIP) 899 –IMPUESTOS, 200-B, 1775- y sus modificaciones.

opción de este criterio[6]. Sin duda, el más cabal convencimiento de la reafirmación del criterio adoptado en relación con las cotizaciones, se encuentra ubicado en el procedimiento de determinación e ingreso de aportes y contribuciones, el que será abordado en puntos siguientes.

b) El decreto establece la forma de pago de las remuneraciones debidas como consecuencia del contrato de trabajo; en este sentido, determina como única forma de hacer efectiva dicha remuneración acordada en dinero)bajo pena de nulidad) a través de su depósito íntegro, dentro de los plazos legales previstos, en cuenta bancaria abierta a nombre del trabajador (arts. 13 y 14 del Dec. 1394/01). Esta mecánica representa (en lo que a la forma de pago se refiere) la modificación del art. 124 de la Ley 20.744 (t.o. 1976 y sus modificaciones), el que, a pesar de incluir entre los medios de pago posibles a la *"acreditación en cuenta bancaria",* sintetiza en su último párrafo que: *"...En todos los casos el trabajador podrá exigir que su remuneración le sea abonada en efectivo".* La tendencia a la "bancarización" para el pago de las remuneraciones, había quedado ya expuesta por reglamentaciones anteriores, de tal forma que, a partir del que corresponda a las remuneraciones devengadas desde el mes de agosto de 2001, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, había hecho extensiva a todos los empleadores la obligación del depósito de las remuneraciones correspondientes al personal permanente y contratado bajo cualquiera de las modalidades previstas en la legislación vigente, en cuentas bancarias abiertas a nombre de cada trabajador[7]El concepto de integridad en el pago del salario, no es creación de este decreto, la norma de fondo (LCT) determina en su art. 130: *"...deberá efectuarse íntegramente en los días y horas señalados..."*consecuentemente no hay alteración –en este sentido- de las obligaciones previstas normalmente, como tampoco de las demás previsiones del mentado art. 130 que permite al empleador efectuar adelantos de remuneraciones hasta un 50% de las mismas y hasta en casos de especial gravedad y urgencia superar dicho límite, lo que en todo caso predomina, bien fueren pagos parciales o totales es su forma de pago a través del correspondiente depósito en las cuentas bancarias abiertas al efecto. En resumen, este decreto no modifica el criterio de pago íntegro, sí establece la modalidad única de pago mediante depósito bancario, lo que conlleva, no solamente el control desde

---

[6] En el art. 9º, último párrafo se expresa: *"...El devengamiento de las obligaciones, y por ende de la cobertura, en materia de seguridad social comenzará desde el día siguiente al que fuera informada el alta respectiva";* en tanto, el art. 10º, determina: *"A los efectos del cumplimiento de las obligaciones de la seguridad social, se entenderá que las obligaciones en materia de contribuciones y aportes y demás conceptos de seguridad social se encuentran vigentes hasta tanto el empleador informa, a través del mecanismo previsto en el Sistema de información y recaudación para la Seguridad Social (SIRSS), su extinción..."*

[7] Res. (MTEyFRH) 360/01 (B.O. 16/7/2001) –IMPUESTOS, 2001-B, 2818-

el punto de vista laboral, sino que también –como vemos- desde el punto de vista para con las obligaciones de la seguridad social.

c) En cambio trascendental se produce en lo que se refiere al procedimiento de determinación y pago de las obligaciones para con el sistema de seguridad social. En este sentido y por remisión del Dec. 507/93[8] resultan de aplicación –hasta el momento- las normas que la Ley 11.383 (t.o. 1998 –IMPUESTOS, 1998-B, 1621-) establece para la determinación y percepción de los recursos que se recauden en los arts. 11, 12, 13 y 15, y con relación a los vencimientos generales, forma e imputación de pagos en los arts. 20, 23, 24, 25, 26 y 27. En virtud de ello el empleador que, desde siempre, actúa como agente de retención de los aportes de los trabajadores con destino a los distintos subsistemas de la seguridad social y como contribuyente en relación con las contribuciones destinadas a dichos subsistemas, determina y liquida sobre las base de declaraciones juradas las obligaciones respectivas y procede el pago en la forma y plazos que establece la Administración Federal de Ingresos Públicos. Este tradicional sistema de autodeclaración o autoliquidación (en el doble carácter de agente de retención y contribuyente) se reemplaza –en el ámbito de doble carácter de agente de retención y contribuyente) se reemplaza –en el ámbito de este sistema- en forma absoluta. Los arts. 15, 16 y 17 del Dec. 1394/01 instituyen, a los efectos de las "imposiciones" al salario a cargo del trabajador incluidas en la CUSS (Contribución Unificada de la Seguridad Social) su liquidación[9] y débito por parte de la entidad bancaria sobre el monto bruto de las remuneraciones depositadas por el empleador /según art. 14 del Dec. 1394/01) y la posterior transferencia, a los distintos organismos de la seguridad social a los que les corresponda recibirlos. La figura de sujeción que adquieren las entidades bancarias, podría definirse, ya bien como un agente de *"liquidación y percepción"* a imagen de la que representan en relación con el impuesto a los débitos y créditos en cuenta corriente bancaria y otras operaciones financieras[10], o más ciertamente, de acuerdo con la naturaleza de relación jurídico tributaria, se puede asimilar a la que intentamos definir en ocasión del análisis efectuado sobre los "agentes de determinación e ingreso" incluidos en el "Régimen especial para la determinación y percepción de aportes y contribuciones para las pequeñas

[8] Ratificado por Ley 24.447 –IMPUESTOS, 1995-A, 628-

[9] El art. 15 del Dec. 1394/01, expresa textualmente: "Las imposiciones al salario a cargo del trabajador incluidas en la Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS) se **realizarán por intermedio de la entidad bancaria;** quien deberá hacerlas efectivas mediante débitos en la cuenta..." (el destacado es propio).

[10] Ley 25.413 y sus modificaciones (B.O. 26/3/2001), art. 1º -IMPUESTOS, 2001-A, 33-

y medianas empresas constructoras"[11]. Al igual que dichos sujetos, en este caso, las entidades bancarias sustituyen o reemplazan al agente de retención de los aportes que corresponden al trabajador y que tienen como destino el Sistema Único de Seguridad Social. Obsérvese que el mismo decreto les "traslada" a las entidades bancarias la obligación de hacer, pero mientras tanto indica que: *"Solo a través de este mecanismo se considerarán cumplidas las normas que imponen al empleador la obligación de actuar como agentes de retención de los aportes personales a la seguridad social a cargo del trabajador"*[12]. Como resumen de esta figura, se puede decir, que en tanto los empleadores cumplan con el procedimiento previsto, se traslada a la entidad bancaria la obligación de actuar como agente de retención e ingreso de los aportes del trabajador con destino al SUSS, con las responsabilidades que ello supone; por el contrario, el incumplimiento por parte del empleador del procedimiento de depósito de los importes brutos de remuneración, amén del régimen sancionatorio a que pueden verse sometido, implica la actuación como agente de retención, tal cual se encuentra previsto en la normativa actual,. En cuanto a las contribuciones patronales a la seguridad social, el art. 17 del decreto, establece que, serán determinadas por el SIRSS, en función de la información contenida en sus bases de datos. El sistema –entonces- emitirá mensualmente una *"factura"* que contendrá todas las obligaciones del empleador para con los organismos de la seguridad social, la cual, deberá ser abandonada de acuerdo con el procedimiento de pago que en futuro se determine. Esta metodología permitiría establecer que el Poder Ejecutivo ejerció –en este caso- las facultades previstas en el segundo párrafo del art. 11 de la ley 11.683 (t.o. 1998), de aplicación a los recursos de la seguridad social por imperio del Dec. 507/93, por el cual: *"...puede reemplazar, total o parcialmente, el régimen de declaración jurada...por otro sistema que cumpla la misma finalidad, adecuando al efecto las normas legales respectivas".* Esto resulta coherente, puesto que, el Dec. 1394/01 (sus modificatorios y normas complementarias), en ningún momento derogan al Dec. 507/93 y su complementario 2102/93, por lo que, la aplicación de las normas específicas de la ley 11.683 (t.o. 1998) tiene sustento legal.

La magnitud de los cambios descriptos, merece –por supuesto- un más amplio y acabado análisis, pero valga como primera aproximación lo expresado en estos párrafos.

---

[11] La Ley 25.345 (B.O. 17/112000 –IMPUESTOS, 2000-B, 1630-). Ver en este sentido, el análisis de la figura de sujeción en el libro: "Ley Antievasión Impositiva y Previsional", Colección Reformas Tributarias Nº 29. Ed. Osmar Buyati, Buenos Aires 2000, en coautoría con José Rubén Eidelman Y Elsa Rodríguez Romero, páginas 71 a 94.

[12] Dec. 1394/01, art. 15, último párrafo.

III. EL INARSS: NATURALEZA Y ATRIBUCIONES

Como expresábamos al comienzo de este trabajo, el Dec. 1394/01, crea en forma simultánea al SIRSS y al INARSS, adjudicando a ese último la calidad de ente de gestión del Sistema y atribuyéndole las facultades legalmente asignadas en su oportunidad a la AFIP (y a las demás entidades de la seguridad social, según expresa), en cuanto a la aplicación, recaudación t fiscalización de los recursos de la seguridad social (arts. 22 y 23 del Decreto).

El art. 24 define al INARSS como un ente público no estatal, que tendrá como objeto exclusivo ejercer las funciones de gestión asignadas. Analicemos brevemente su naturaleza como "ente público no estatal" y en ese sentido, el alcance de sus atribuciones.

Cassagne explica que la elaboración doctrinaria de la clasificación de personas públicas estatales y no estatales pertenece a Sayagués Laso: "...quien sostuvo que '*además de las personas públicas territoriales clásicas...existe un conjunto de personas jurídicas...que no pueden considerarse privadas, con características muy diversas:...existen otras personas colectivas que individualmente no son estatales, que no pertenecen a la colectividad, ni integran la Administración Pública, sea por el legislador las creó en ese carácter, sea porque su propia naturaleza resulta incompatible con la calidad estatal. No obstante dichas instituciones, en todo o en parte, se regulan por normas de derecho público...*"[13].

Más adelante, el mismo Cassagne, enuncia los caracteres generales de las entidades públicas no estatales, expresando: "*Las personas públicas no estatales no integran la estructura estatal y no pertenecen a la Administración Pública, pudiendo señalarse como sus principales características:*

a) *Generalmente, aunque no siempre, se creación se efectúa por ley;*

b) *Persiguen fines de interés público.*

c) *Gozan, en principio, de ciertas prerrogativas de poder público. Así la obligación para las personas por ellas alcanzadas de afiliarme o incorporarse a la entidad creada y a contribuir a la integración de su patrimonio;*

d) *Las autoridades estatales ejercen un contralor intenso sobre su actividad. En cierta medida, el Estado controla su dirección y administración. Esta injerencia puede hacerse efectiva mediante la designación por aquella de uno o más miembros de sus órganos directivos;*

e) *Por lo general, su capital o recursos provienen principalmente de aportaciones directas o indirectas de las personas afiliadas o incorporadas a ellas;*

---

[13] CASSAGNE, Juan Carlos, "Derecho Administrativo", Volumen I, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996, página 221, nombrando a SAYAGUES Laso, Enrique en "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo I, Montevideo 1953, página 173 y sigs.; y agrega que esta distinción había sido advertida por Michoud, en la doctrina francesa.

f) Como no son personas públicas estatales, quienes trabajan para estas entidades no son funcionarios públicos;

g) Por idéntica razón, las decisiones que dictan sus órganos no constituyen actos administrativos, lo cual excluye la aplicación de las normas y principios del derecho público para reglar determinados aspectos de la actividad de estos entes..."[14]

De la sola lectura del decreto, surge que el INARSS detenta todas las características claramente enunciadas por el reputado autor. El "interés público" surge del art. 26 del decreto cuando expresa: *"Considérase que las actividades que hacen al cumplimiento del objeto social del Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social (INARSS) son de interés público y sin fines de lucro, contribuyendo a garantizar la registración laboral y el acceso universal a los benéficos laborales y de la seguridad social".* En cuanto a las prerrogativas de poder público, éstas se encuentran claramente identificadas con las atribuciones delegadas (o competencia según el mismo decreto) en relación con las facultades de aplicación, recaudación y fiscalización de los recursos de la seguridad social, claramente distinguidas como parte de aquellas que tienen que ver con la potestad tributaria. En relación con el control *"intenso"* de la actividad, tanto la determinación del Ministerio de Economía como autoridad de aplicación, el que tendrá a su cargo la aplicación, control de legalidad y fiscalización del Sistema (art. 37 del Dec. 1394/01), como la conformación del órgano Directivo del INARSS (Consejo de Administración) integrado por el Administrador Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y por el Director Ejecutivo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), como así también la integración y facultades de la Comisión Fiscalizadora (art. 4° de la Res. -ME- 773/01[15]), dan cuenta del control cercano ejercido por el Estado; pero parece surgir del articulado sino que, responde a la propia naturaleza de los entes tratados.

Si según expresa Cassagne, los actos dictados por sus órganos no constituyen actos administrativos, en el sentido, con la extensión y características fijadas por la norma procedimental tutelar (Ley 19.549), deben perfeccionarse los medios legales suficientes para lograr que los actos emanados del organismo de gestión configuren verdaderos actos reglados, de acuerdo con el concepto que expresa Ramón M. Mateo en cuanto a que: *"...son aquellos que tienen predeterminados sus elementos, prejuzgándose por el legislador la decisión a adoptarse por la Administración..."*[16]; si esto no fuese asegurado, quedaríamos expuestos a la discrecionalidad de un ente no estatal, con la consecuencia en el empobrecimiento de los objetivos buscados, los que deben estar precedidos no solo por el equilibrio en las cuentas fiscales, sino también por la preservación de las garantías fundamentales.

---

[14] CASSAGNE, Juan Carlos, op. cit., página 225

[15] Res. (ME) 773/01 (B.O. 3/12/01) –IMPUESTOS, 24/01, 255-

[16] MATEO Ramón Martín, "Manual de Derecho Administrativo", Decimoctava Edición, Ed. Trivium, Madrid 1996, pág. 305.