**FRAUDE Y SEGURIDAD SOCIAL** [***[1]***](https://tceesgovbr.sharepoint.com/sites/teams-ASGOV/Documentos%20Compartilhados/General/Outros/Terceiro%20texto%20dr.%20Domingos%20-%20Fraude%20na%20previd%C3%AAncia.docx#_ftn1)

*Domingos Augusto Taufner****[[2]](https://tceesgovbr.sharepoint.com/sites/teams-ASGOV/Documentos%20Compartilhados/General/Outros/Terceiro%20texto%20dr.%20Domingos%20-%20Fraude%20na%20previd%C3%AAncia.docx" \l "_ftn1" \t "_blank)***

**RESUMEN**

**1 INTRODUCCIÓN**

**2 LOS REGÍMENES DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

**3 POSIBLES FRAUDE EN CADA UNA DE LAS TRES FASES DEL CICLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

**4 EL PAPEL DE LOS TRIBUNALES DE CUENTAS**

**5 CONCLUSIONES**

**1 INTRODUCCIÓN**

Entre las diversas políticas públicas para proteger a las personas, la Seguridad Social puede considerarse la más integral, ya que protege a personas de todas las clases sociales y de todas las edades.

 De todas las edades, sí, porque la Seguridad Social no se trata sólo de proteger a las personas mayores. En realidad, el beneficio que protege a las personas mayores es la jubilación por edad o tiempo de cotización. Otros beneficios de la Seguridad Social, como el salario familiar, la prestación por enfermedad, la prestación por encarcelamiento, la pensión por fallecimiento y el salario por maternidad, pueden proteger a las personas en cualquier etapa de la vida.

Y para que los recursos destinados a la Seguridad Social lleguen a quienes realmente los necesitan, es necesario que haya una buena gestión de los Regímenes de Seguridad Social, y uno de los factores importantes para ello es la lucha contra el fraude, de manera represiva, pero principalmente de manera preventiva.

 Para abordar esta cuestión, es importante conocer primero el contexto en el que la Seguridad Social está inserta en el ordenamiento jurídico brasileño. De conformidad con el art. 194 de la Constitución Federal (CF), **la Seguridad Social, junto con la Asistencia Social y la Salud, forman parte de la Seguridad Social.**

 ¿Y cuál es el factor que diferencia salud, asistencia social y seguridad social? Es a quién está destinado cada uno y si el destinatario es contribuyente o no. Yo explico:

 La salud pública es para todos, pero no es contributiva, ya que nadie está obligado a pagar cantidad alguna para tener acceso a la salud. Ya asistencia social, que además es no contributiva, no se dirige a todos, sino sólo a quienes la necesitan.

 Por otro lado, la seguridad social es contributiva y sólo beneficia a quienes contribuye a ella. Por supuesto, esto implica excepciones, ya que en la pensión por fallecimiento el beneficiario no aporta para tener derecho al beneficio, sino que alguien (el fallecido) aporta.

Cabe señalar qué si bien la salud y la asistencia social no son contributivas, ambos se sustentan en los impuestos existentes.

**2 LOS REGÍMENES DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

¿Y cómo se divide la Seguridad Social?

La Seguridad Social en Brasil puede ser pública o privada. La pública es obligatoria, una vez que toda persona que realiza un trabajo remunerado, salvo raras excepciones, es miembro obligatorio de un plan de Seguridad Social Pública. Además, si hay insuficiencia financiera, las autoridades públicas están obligadas a proporcionar los recursos necesarios para cubrir los beneficios.

 La Seguridad Social Privada, a su vez, tienen la facultad de complementar la pública, son optativas y los poderes públicos no pueden ayudarlas, pueden, como máximo, hacer el aporte patronal, en los casos de regímenes en los que son patrocinadores, pero en la cuantía, como máximo, igual a la que aporta el trabajador.

Cada plan de Seguridad Social tiene subdivisiones.

La Seguridad Social pública se subdivide en tres: Régimen General de Seguridad Social (RGPS), Régimen Propio de Seguridad Social (RPPS) y Regímenes de los Militares (RM).

El RGPS, con base en el art. 201 de la Constitución Federal cubre a todos los trabajadores asalariados (con pocas excepciones) que no estén vinculados a un RPPS (o R.M).

Tipos de assegurados o RGPS: empleado, trabajadores ocasionales, empleados domésticos, asegurados individuales, opcionales y especiales.

Aunque esté formado mayoritariamente por trabajadores del sector privado, el RGPS también incluye a los trabajadores del sector público, como los que desempeñan exclusivamente cargos a comisión, los contratistas temporales, los empleados públicos, los que tienen un mandato electivo no vinculado a el RPPS y los servidores públicos permanentes cuya entidad no ha instituido el RPPS.

Ya el RPPS está integrado por servidores públicos permanentes, para los cuales la entidad ha instaurado el citado régimen, el cual se fundamenta en el art. 40 de la Constitución Federal. Vale la pena señalar que este artículo ha sufrido numerosos cambios desde 1998.

 Porsu parte, el Régimen Propio de los Militares, con base en el art. 42 de la Constitución Federal, engloba a los militares de la Unión y de los Estados y tiene normas más beneficiosas para sus asegurados, en comparación con el RPPS, que cubre a los funcionarios.

Ya la Seguridad Social Privada se divide en abierta y cerrada. La opción abierta permite a cualquier interesado aportar, a través de una institución financiera, y realiza sus aportes, para luego recibir los beneficios, condicionados a los montos que depositaron y a sus ingresos.

Tiene dos modalidades: PGBL y VGBL. La diferencia está básicamente en la incidencia del Impuesto sobre la Renta. En la PGBL (Plan Generador de Beneficios Gratuitos) una persona hace aportes y puede deducirlos de la declaración del Impuesto sobre la Renta, mientras que sea la completa, pero cuando recibas los beneficios pagarás Impuesto a la Renta en la misma proporción que paga una persona cuando recibe un salario.

 Ya en la VGBL (Vida Generador de Beneficios Gratuitos - **libre**)las reglas son muy parecidas a las aplicaciones financieras convencionales. Una persona aporta y no lo deduce en su declaración de Impuesto sobre la Renta, pero tampoco pagará impuesto sobre la Renta cuando reciba beneficios. Sin embargo, pagará Impuesto sobre la Renta sobre los ingresos. Ideal para quienes declaran el impuesto sobre la Renta de forma simplificada.

Y en la Seguridad Social Privada (complementaria) cerrada es aquella en la que una empresa (pública o privada) patrocina un Régimen de Seguridad Privada Complementario (RPC).

  Pero ¿Cuál es la razón principal por la que se crea un RPC?

 Los trabajadores afiliados al RGPS sólo aportan un porcentaje de su salario hasta un valor límite, que en 2024 está fijado en R$ 7.786,02 y, también recibirán sus beneficios hasta el valor máximo de dicho límite.

Ante esto, las empresas pueden patrocinar un RPC en el que el trabajador seguirá cotizando al RGPS hasta el límite máximo de este régimen y se le permitirá realizar aportaciones adicionales (por regla general, un porcentaje de lo que supere el RGPS), lo que le dará derecho a recibir del RPC, en el futuro, un complemento a su jubilación.

También habrá un aporte patronal por parte del patrocinador, y en el caso de ser este el sector público, el aporte se limitará al valor del aporte del trabajador.

 Durante mucho tiempo, este tipo de Seguridad Social complementaria estaba restringido a empleados de empresas públicas o privadas, y no se ofrecía a servidores públicos estatutarios permanentes. En realidad, los servidores públicos no tenían el límite del RGPS para cotizar y recibir beneficios.

 Sin embargo, a partir de las enmiendas constitucionales 20/1998 y 41/2003, se permitió que los servidores públicos tuvieran el mismo límite para cotizar y recibir prestaciones que el RGPS, siempre y cuando se les ofreciera la posibilidad de afiliarse a un RPC. Esta opción solo podría ser obligatoria para servidores nuevos después de la implementación completa del RPC.

Cabe señalar que el EC 103/2019 reforzó aún más el RPC, ya que a partir de 2 años después de su edición, los RPPS deberán limitar las contribuciones y beneficios al mismo límite que el RGPS para los nuevos empleados, siendo obligatoria la institución de un RPC.

 Pero ¿por qué dedicar tiempo a describir la Seguridad Social en Brasil, si nuestro tema específico es sólo sobre el fraude en la Seguridad Social?

 Como ya se demostró, la Seguridad Social en Brasil es muy compleja con muchas especialidades en cada modalidad, lo que puede generar numerosas posibilidades de fraude.

Un régimen de Seguridad Social debe ser financieramente sostenible (mantener efectivo a mano para realizar pagos a corto plazo) y actuarial (debe poder pagar beneficios por toda la vida, de acuerdo con lo que propone). Para ello existe un conjunto de reglas, tanto para captar recursos, como para mantenerlos y pagar los beneficios a los que tiene derecho el asegurado.

 Cuando las reglas están mal formuladas o cuando se incumplen, la capacidad del plan de Seguridad Social para pagar beneficios a quienes tienen derecho a ellos puede verse comprometida.

 Y la infracción de las normas puede producirse sin intención de causar daño, considerándose culpable por naturaleza y no estrictamente considerado fraude. En este caso, el camino pasa por mejorar la eficiencia de la gestión y aprovechar al máximo los modernos instrumentos tecnológicos. De esta manera se evitarán muchos errores. Pero, por supuesto, una mayor eficiencia administrativa también reduce la posibilidad de fraude, que es un acto perpetrado de mala fe, con el claro objetivo de obtener ventajas indebidas del sistema.

**3 POSIBLES FRAUDE EN CADA UNA DE LAS TRES FASES DEL CICLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

Como ya se analizó, podemos, de manera muy simplificada, dividir el ciclo de la Seguridad Social en tres fases: la obtención de recursos (mediante contribución obligatoria o depósito voluntario), el almacenamiento de recursos para crear provisiones para pagos futuros (realizado principalmente a través de fondos financieros). Inversiones) y el pago de beneficios (de acuerdo con las reglas de cada plan).

 En cada una de estas fases puede haber fraude. Um recaudación de fondos ocurren um menos frecuencia, pero pueden ocurrir las siguientes situaciones: presentación de ormulários de pago de cotizaciones falsos (muy común cuando el sistema de control no estaba informatizado); servidor um acceso al sistema que otorga el pago de aportes, omisión intencional del deber de cobrar atrasos practicada por los administradores del régimen etc.

En cualquier tipo de régimen de Seguridad Social, el fraude en la recaudación de fondos se puede evitar y/o descubrir a través de um sistema contable eficiente para controlar y registrar los ingresos recibidos.

 A pesar de, en la fase de acumulación, la posibilidad de fraude es más común, ya que el administrador del sistema es responsable de administrar fondos millonarios y tiende a verse tentado a corromperse. Por ejemplo: el administrador de un fondo puede ofrecer ventajas indebidas al administrador de pensiones para que invierta en un determinado fondo que puede tener baja rentabilidad y/o alto riesgo, creando una alta probabilidad de causar daños al sistema de Seguridad Social.

 Este tipo de fraude es más común que ocurra en los RPPS y RPC, por ser regímenes obligados a mantener reservas financieras para cubrir el pago de beneficios actuales y futuros.

 Será prácticamente inexistente en el RGPS, al no acumular reservas, ya que utiliza el sistema de reparto simple, es decir, recauda aportes de trabajadores y empleadores, siendo complementado por el Unión si estos recursos no cubren el total valor de la hoja de beneficios.

 La mejor manera de evitar el fraude en los fondos de la Seguridad Social es la supervisión efectiva de los órganos de control competentes para supervisar cada tipo de régimen, como los Tribunales de Cuentas, el Ministerio de la Seguridad Social, el Ministerio Público etc.

 El Banco Central (Bacen) también juega un papel importante, ya que es responsable de la supervisión permanente de las instituciones financieras.

 Pero nada reemplaza la vigilia efectiva por parte de los asegurados a través de órganos colegiados, como los Consejos Fiscales y los Comités de Inversiones.

Como los asegurados pueden ser los más perjudicados por la gestión imprudente de los recursos de la seguridad social, deben participar activamente en esta inspección, cuestionando incluso si los gestores siguen las directrices para las inversiones financieras impuestas por los órganos competentes, como el Bacen y el Consejo Monetario Nacional (CMN) entre otros.

 Y en el caso del RPC, una gestión imprudente puede perjudicar aún más a los asegurados, ya que, en caso de falta de recursos, las autoridades públicas no podrán ayudar al RPC a pagar o complementar el pago de los beneficios.

 Ya en el RPPS (también ocurre en el RGPS) el fisco está obligado a pagar lo que, por alguna razón, el régimen no puede pagar. Los asegurados no se verán perjudicados directamente, ya que seguirán recibiendo su beneficio, pero la factura irá a parar a las autoridades públicas, que ya no servirán a sectores prioritarios (educación, salud, asistencia social, seguridad pública etc.) para hacer ante un déficit en la Seguridad Social Pública.

 Sin embargo, es durante la fase de concesión de beneficios cuando pueden producirse los fraudes más innumerables, algunos comunes a todos los regímenes, pero otros específicos.

Y el RGPS es gran víctima, ya que, a diferencia del RPPS y el RPC, no sostiene control funcional sobre los trabajadores vinculados a ellos. El RGPS está integrado por varias categorías de trabajadores que ni siempre tienen un vínculo formal con una empresa, lo que posibilita que se produzca fraude al momento de solicitar el beneficio; En el caso de los trabajadores rurales, por ejemplo, es común que personas que nunca han trabajado en esa zona soliciten beneficios, hasta el punto de que se les ha solicitado al menos alguna prueba documental inicial, no siendo suficiente la prueba testimonial por sí sola para acreditar en el ejercicio de dicha actividad.

 Pero hay algunos fraudes que son comunes tanto en RGPS como en RPPS, como se enumeran a seguir:

 - Presentación de un Certificado de Tiempo de Cotización (CTC) falso como forma de acreditar el tiempo de cotización anterior y aprovechar ese periodo, aunque no exista materialmente, para recibir beneficios de seguridad social;

 - Acumulación indebida de cargos en el servicio público, que resulta en irregularidad como servidor activo y también en el cobro indebido de jubilaciones (esto ocurre en RPPS);

 - Peritaje médico que indique beneficios por discapacidad (prestación por enfermedad y jubilación por discapacidad permanente) sin la debida necesidad;

- Continuación de la recepción de beneficios de seguridad social por parte de una persona incluso después de su muerte. En el caso de las personas mayores, por regla general, suelen tener un familiar más joven que recibe el beneficio en su nombre, es común que continúen recibiéndolo incluso después de su muerte y muchas veces la entidad de seguridad social tarda mucho en tomar conocimiento del fallecimiento.

 En los RPC, también es posible el fraude: omisión de la existencia de enfermedades preexistentes al afiliarse a un plan que contiene seguros, falsos matrimonios para recibir beneficios, inclusión indebida de beneficiarios, manejo imprudente de los recursos depositados etc. En cualquier caso, en el RPC suele haber menos fraude que en otros regímenes, al estar ligado a lo que el asegurado depositó durante su periodo de cotización, y no a un derecho legal a recibir prestaciones por encontrarse en una determinada situación.

**4 EL PAPEL DE LOS TRIBUNALES DE CUENTAS**

Los Tribunales de Cuentas deben trabajar eficazmente para prevenir el fraude en las RPPS en las distintas entidades de la federación. Cabe señalar que los Tribunales de Cuentas tienen la función de examinar la legalidad de los actos de personal, tanto de los funcionarios en activo como de los inactivos, de conformidad con el art. 71, III del CF. Por lo que se debe realizar un análisis detallado de cada acto de concesión de beneficios de seguridad social.

  Es importante que los Tribunales de Cuentas exijan a las entidades administradoras de las RPPS se diligente en la concesión de los beneficios, especialmente en el análisis de los CTC presentados por los asegurados. Cabe señalar que este documento es cada vez más seguro gracias a las medidas tomadas por el Ministerio de Seguridad Social, que incluso publicó un folleto titulado: **Guía del RPPS sobre el Certificado de Duración de Contribuciones** que se encuentra disponible en <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/copy2_of_GUIACTC_v5.pd>

 Los Tribunales de Cuentas también deben exigir que RPPS tenga una buena prueba de vida laboral para evitar que las personas fallecidas “reciban” beneficios. Incluso existe una herramienta importante capaz de identificar personas fallecidas y recortar inmediatamente el pago de beneficios, que es el Sistema de Información del Registro Civil Nacional (SIRC), disponible en el sitio web <https://sirc.gov.br/>. Este sistema informa el fallecimiento de una persona en un corto tiempo, lo que reduce la demora de la seguridad social en recortar el beneficio de alguien que ha fallecido. Este sistema ya es utilizado por el RGPS y el RPPS también puede solicitar acceso mediante un convenio con la Empresa de Tecnología de la Información y la Seguridad Social (Dataprev).

 Otro punto importante que los Tribunales de Cuentas pueden monitorear es la acumulación indebida de cargos públicos. Cabe recordar que los cargos públicos sólo podrán acumularse en los términos del art. 37, XVI y 38, ambos del CF. La acumulación indebida de puestos durante el período de actividad también genera beneficios indebidos durante el período de inactividad, dañando las cuentas de la seguridad social.

 El Tribunal de Cuentas del Estado de Espírito Santo (TCE-ES) realizó un trabajo reciente al respecto, descubriendo varios servidores en acumulación indebida, como se puede ver en el enlace link <https://www.tcees.tc.br/tce-es-conclui-fiscalizacao-em-folhas-de-pagamento-e-identifica-servidores-acumulando-cargos-ilegalmente-e-aposentados-ativos-em-outros-orgaos/#:~:text=Em%20um%20trabalho%20de%20fiscaliza%C3%A7%C3%A3o,p%C3%BAblico%2C%20e%20tamb%C3%A9m%20servidores%20acumulando>

 Otro papel importante de los Tribunales de Cuentas se refiere a la supervisión de las inversiones financieras que realiza por los RPPS. Aquí traigo un ejemplo de una herramienta que está desarrollando en el TCE-ES para monitorear las inversiones financieras realizadas por la RPPS.

 El equipo de inspección del TCE-ES, representado por el Centro de Control Externo de Inspección de Personal y Pensiones (NPPREV), desarrolló un panel de control, utilizando la herramienta *Power BI de Microsoft,* cuyo propósito es monitorear las carteras de activos de los Regímenes Propios de Seguridad Social y evaluar el funcionamiento, estructura, encuadre de los límites de la legislación y la transparencia de los datos de sus jurisdicciones.

 Este instrumento promueve un análisis ágil de las inversiones y la gestión realizada por los sujetos bajo jurisdicción. De esta manera, además de ofrecer un retrato actualizado del marco de inversión del RPPS, permite actuar oportunamente en futuras acciones de control por parte del TCEES.

 Actualmente, el trabajo en curso es interno del TCEES y se utiliza en inspecciones en curso. Sin embargo, el objetivo es que el panel de control esté disponible para toda la sociedad, con el objetivo de promover el control social de las inversiones del RPPS en el Estado de Espírito Santo y sus municipios.

En el ámbito del RGPS, la autoridad de control pertenece al Tribunal de Cuentas de la Federación (TCU), aunque no está previsto que el TCU supervise acto por acto de concesión de beneficios del RGPS de la misma manera que ocurre en el RPPS. Sin embargo, el TCU debe realizar auditorías permanentes del RGPS que es administrado por el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS).

Este trabajo de inspección ha identificado varios indicios de irregularidades, según la siguiente noticia: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-aponta-r-2-9-bilhoes-anuais-pagos-com-indicios-de-irregularidades.htm>

**5 CONCLUSIONES**

La seguridad Social es una política pública de gran importancia para la sociedad, ya que, además de ofrecer protección a las personas en diversas etapas de su vida, les permite obtener ingresos en situaciones en las que no pueden obtenerlos, como en los casos de: incapacidad para trabajar (temporal o permanente), embarazo, prisión, muerte, vejez etc. Y para hacer posible toda esta protección, existen varios regímenes de seguridad social, tanto obligatorios como opcionales.

 Para que los regímenes de Seguridad Social puedan servir bien a sus asegurados y con una lista muy amplia de beneficios, deben crearse sobre bases sólidas que garanticen la sostenibilidad necesaria, pero también deben crearse de manera que se evite el fraude en cualquier etapa, ambos. en la captura y acumulación de recursos y en el pago de beneficios.

  El Tribunal de Cuentas actúa como un gran inspector para frenar el fraude a la Seguridad Social y debe utilizar todos los instrumentos disponibles para impedirlo.

[***[1]***](https://tceesgovbr.sharepoint.com/sites/teams-ASGOV/Documentos%20Compartilhados/General/Outros/Terceiro%20texto%20dr.%20Domingos%20-%20Fraude%20na%20previd%C3%AAncia.docx#_ftn1)*Texto base de la conferencia impartida el 19/03/2024 en el V Congreso Internacional sobre Control Público y Lucha Contra la Corrupción, celebrado en Salamanca (ES), 19 al 21 de marzo de 2024.*

[***[2]***](https://tceesgovbr.sharepoint.com/sites/teams-ASGOV/Documentos%20Compartilhados/General/Outros/Terceiro%20texto%20dr.%20Domingos%20-%20Fraude%20na%20previd%C3%AAncia.docx#_ftn1) *Domingos Augusto Taufner es presidente del Tribunal de Cuentas del Estado de Espírito Santo (TCE-ES), Brasil.*