

Por fiscalización se entiende la actuación del Gobierno brasileño respecto a situaciones de fraude que conduzcan a la recepción indebida del beneficio. Los casos de beneficiarios que declararon falsamente menos ingresos de los que realmente tienen, con el fin de obtener (o aumentar) el beneficio del Bolsa Familia, es el ejemplo más paradigmático de lo que busca identificar, prevenir y castigar la actividad de fiscalización del PBF. Son casos en que no hay errores o ineficiencias en los procesos de trabajo del programa, sino una prestación de información falsa para beneficio propio por parte del beneficiario o del gestor responsable del programa en el ámbito municipal.

El Ministerio de Desarrollo Social (MDS) coordina las acciones de fiscalización para investigar las irregularidades practicadas por funcionarios públicos o por beneficiarios. La Secretaría Nacional de Ingresos de Ciudadanía (Senarc) recibe información sobre esos hechos a través de denuncias o por indicios que surgen en las actividades periódicas de seguimiento. La actividad de fiscalización se rige por las normas del Programa Bolsa Familia (PBF).¹

La labor de fiscalización consiste en la investigación de denuncias en la recolección de datos para, en un primer momento, fundamentarlas y comprenderlas. A continuación, los esfuerzos se dirigen al análisis de la información para conocer si se han comprobado o no las irregularidades denunciadas y, en caso de que se comprueben, notificar a los agentes o beneficiarios involucrados y reparar los daños causados a la hacienda pública. En numerosas situaciones se necesita una investigación más profunda para comprobar el dolo del funcionario y, en tales ocasiones, se informa del caso a la Policía Federal.

PASOS PREVIOS A LA INVESTIGACIÓN DE LAS IRREGULARIDADES

La investigación de las denuncias por parte del MDS solo se da tras la labor de identificación de situaciones potencialmente irregulares llevada a cabo por los actores gubernamentales, no gubernamentales, la policía y la propia sociedad². Esa labor, realizada mediante asociaciones entre el MDS y órganos de control interno y externo³, se produce a partir de las acciones de control, dedicadas a identificar inconsistencias de la información contenida en el Registro Único de Programas Sociales.

Una parte importante de la búsqueda de inconsistencias se da a través de la investigación del registro, sobre todo en las auditorías de cruce de datos del Registro Único y otras bases de informaciones públicas. Tales rutinas se centran en los datos de rendimientos procedentes de las bases de trabajadores formales, tratan de conocer si hay beneficiarios que hayan muerto recientemente o incluso que hayan sido elegidos para cargos políticos, situaciones que pueden sugerir una incompatibilidad con los requisitos de elegibilidad del Programa Bolsa Familia. Tras esa fase, se elaboran listas de familias y personas con inconsistencias para ofrecérselas a los gestores municipales con vista a la comprobación del registro⁴.

1 La ley 10.836 prevé tales atribuciones en sus artículos 14 y 14a, así como el Decreto 5.209 de 2004 en sus artículos 33 a 35.

2 En el artículo número uno de la serie sobre Fiscalización y control pueden verse más detalles sobre los acuerdos institucionales necesarios para las actividades de fiscalización y de control del Programa Bolsa Familia.

3 Los acuerdos de cooperación técnica que rigen las asociaciones mantuvieron la autonomía y la independencia de cada órgano de la Red Pública de Fiscalización del PBF. Dicha red está compuesta por el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), el Ministerio Público Federal (MPF), los ministerios públicos de los estados y el Ministerio de Transparencia, Fiscalización y Contraloría General de la Unión (CGU).

4 Este procedimiento se describe con más detalle en el punto 2 de la serie de Fiscalización y Control del Programa Bolsa Familia.

ETAPAS DE LA INVESTIGACIÓN DE LAS DENUNCIAS DE IRREGULARIDADES

En los casos de recepción indebida de beneficios del PBF, el procedimiento administrativo de investigación de denuncias se divide en cuatro etapas, de las que las tres primeras son responsabilidad de los municipios y la última del MDSA:

Etapas 1: Obtener información que permita identificar a la familia denunciada, evitando equívocos con personas que se llamen igual. La identificación debe realizarse mediante el número del documento de la persona denunciada. Tras identificar al beneficiario, y en caso de que haya indicios que puedan conducir a la caracterización del fraude, debe iniciarse la investigación. Esos procedimientos es lo que se denomina «verificación de la veracidad de los hechos».

Etapas 2: La administración local del Programa Bolsa Familia debe llevar a cabo las averiguaciones necesarias y elaborar un informe sobre la situación socioeconómica de la familia. Si los datos constantes en el Registro Único fueran diferentes, deben ser actualizados. El informe debe permitir determinar si la familia tenía o no una renta que estuviera fuera del perfil para el Programa en la época en que fue inscrita. En caso de que la familia no poseyera el perfil necesario para ser beneficiaria del Bolsa Familia, debe registrarse en el informe la fecha en que la familia dejó de cumplir los criterios del Programa o en que se identificó dicha situación. Además, deben constar en el informe:

1. Todos los hechos que pueden indicar que hubo mala fe por parte del responsable familiar, en el momento de la inscripción o de la actualización del registro, ya sea por omisión de datos o por proporcionar información falsa sobre la renta o la composición familiar, o utilizando cualquier otro medio ilícito con el fin de ser o seguir siendo beneficiario del programa;
2. El valor de la renta familiar mensual desde el momento en que la familia dejó de cumplir los criterios del Bolsa Familia;
3. Si en la familia hay un cargo electo (cargo político); y
4. Cualquier otra información que se considere importante para caracterizar el dolo por parte del beneficiario.
5. Si la familia se niega a proporcionar información, debe registrarse en el informe social su negativa y la familia quedará excluida del Registro Único, lo que implicará la cancelación de su beneficio.

Etapas 3: Cuando se comprueba la irregularidad, la administración municipal debe proceder a bloquear el beneficio en el Sistema de Beneficios al Ciudadano (SIBEC).

Una vez concluidas las etapas 1, 2 y 3, el Administrador Municipal debe enviar la documentación a la Senarc para proseguir con la etapa 4.

Etapas 4: Tras recibir la carta de la administración municipal con las informaciones descritas en los pasos anteriores, la Senarc realiza la información y los documentos recibidos. Si se determina el dolo en la recepción indebida del beneficio, se le notificará al beneficiario para que presente su defensa. Si no presentara defensa o si esta fuera rechazada, la Senarc comunica a la familia la decisión sobre el cobro de las cantidades recibidas indebidamente, que deberá pagarse en un plazo de 60 días. Al recibir la notificación de la decisión, la familia podrá presentar un recurso ante el Ministro de Desarrollo Social en un plazo de 30 días.

SANCIONES TRAS LA INVESTIGACIÓN DE LAS DENUNCIAS

Las sanciones aplicadas a los agentes públicos o privados (con convenio o con contrato para operar el Registro Único a nivel municipal) que cometen delitos dolosamente son la obligación de compensar totalmente el daño, además de pagar una multa que podrá variar entre dos y cuatro veces la cuantía recibida indebidamente por quien no tenía derecho al beneficio. Por otro lado, podrán ser procesados civil, penal y administrativamente por las instituciones competentes.

En los casos de infracciones cometidas por beneficiarios, igualmente de manera dolosa, además de la posibilidad de ser procesados penalmente por las instituciones competentes, deberán reembolsar la totalidad de las cuantías recibidas indebidamente.

DATOS E INFORMACIONES SOBRE LOS PROCESOS DE FISCALIZACIÓN DEL PBF

A lo largo de los 16 años de existencia del PBF, el MDS ha recibido una media anual de 2498 demandas de acciones de fiscalización del Programa, a través de los más diversos canales⁵. Fueron 2272 casos⁶ de familias en las que algunos de sus miembros tenían un cargo electo, que dieron lugar a 1760 procesos para el cobro del reembolso de los beneficios recibidos indebidamente. De esos procesos, 1245 (71%) resultaron en el reembolso de las cuantías⁷. A finales de 2016 había 11.100 demandas de fiscalización en procesamiento en el MDS. Las acciones de fiscalización han recuperado entre 2005 y 2016 R\$ 1,1 millones⁸, especialmente desde 2012 (el 87% de los recursos recuperados).

5 Atención al usuario, CGI y otros.

6 En 401 casos, las familias no se encuadraban en las posibilidades de reembolso, ya fuera porque los miembros electos no vivían en los domicilios beneficiados, porque no habían tomado posesión efectivamente de su cargo o por problemas de identificación.

7 En la gran mayoría de los casos se produjeron problemas de notificación de los beneficiarios y los procesos de cobro aún están en curso.

8 Lo equivalente a USD 340260,00 en valores aproximados, según acotación del 9 de junio de 2017.