

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE



PLANO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À FRAUDE E EVASÃO CONTRIBUTIVAS E PRESTACIONAIS

An abstract graphic at the bottom of the page features several overlapping, semi-transparent, light blue and grey geometric shapes, resembling a stylized landscape or architectural structure. The shapes are layered, creating a sense of depth and movement.

2010

Índice

Sumário Executivo	4
1. Evolução do Combate à Fraude e Evasão Contributiva e Prestacional: 2005 a 2009	6
1.1 Instrumentos tecnológicos e Medidas estratégicas	6
1.1.1 Instrumentos tecnológicos transversais	6
1.1.2 Contribuintes	7
1.1.3 Beneficiários	9
1.2 Principais Resultados	11
1.2.1 Contribuintes	11
1.2.2 Beneficiários	14
2 Pilares Fundamentais do Plano 2010	20
3 Medidas Estratégicas	20
3.1 Plataforma Tecnológica de Combate à Fraude e à Evasão	20
3.2 Os novos sub-sistemas de informação de suporte	23
3.2.1 Plano da deteção oportuna do incumprimento	23
3.2.2 Plano da inibição do incumprimento	23
3.2.3 Plano dos estímulos ao cumprimento e auto-controlo	24
3.3 Contribuintes	25
3.3.1 Cobrança Coerciva	25
3.3.2 Apoio à viabilização e regularização voluntária de dívida	26
3.3.3 Gabinetes de Investigação Criminal	27
3.3.4 Fiscalização a Entidades Empregadoras	27
3.4 Beneficiários	28
3.4.1 Subsídio de Desemprego	28
3.4.2 Subsídio de Doença	28
3.4.3 Rendimento Social de Inserção (RSI)	28
3.4.4 Fiscalização Layoff	29
4 Definição das metas do Plano	31

Índice de figuras

Figura 1 – Evolução das contribuições apuradas resultante de acções de fiscalização	11
Figura 2 – Evolução do nº de inquéritos GIC's	12
Figura 3 – Evolução do valor objecto dos processos investigados nos GIC's	12
Figura 4 – Evolução da dívida cobrada.....	13
Figura 5 – Evolução da dívida enquadrada em Acordos Prestacionais	13
Figura 6 – Evolução montante apurado de contribuintes	14
Figura 7 – Evolução do Nº de Convocatórias SVIT	15
Figura 8 – Evolução das Cessações e Suspensões do Subsídio de Desemprego.....	15
Figura 9 – Evolução da poupança na despesa do Subsídio de Doença	16
Figura 10 – Evolução das Cessações/Suspensões no subsídio de desemprego	16
Figura 11 – Evolução montante apurado no subsídio de desemprego	17
Figura 12 – Evolução do nº de Acções de Fiscalização de RSI	17
Figura 13 – Poupança decorrente da fiscalização ao Rendimento Social de Inserção.....	18
Figura 14 – Evolução montante apurado - Beneficiários	18
Figura 15 – Poupança Apurada - Beneficiários	19
Figura 16 – Evolução dos resultados globais do plano	19
Figura 17 – Modelo analítico da Plataforma Tecnológica de Combate à Fraude.....	21
Figura 18 – Requalificação da Informação Plataforma Tecnológica de Combate à Fraude	22

Sumário Executivo

“Mais Qualidade, mais Eficiência”

O Plano Nacional de Combate à Fraude e Evasão Contributivas e Prestacionais para o ano de 2010, defronta-se com o desafio de por um lado, apostar fortemente em novos instrumentos de combate à fraude e evasão, que sejam cada vez mais eficazes e por outro lado, no actual contexto económico, com a necessidade de apoiar a manutenção de postos de trabalho através da viabilização de empresas.

Neste enquadramento e, tendo subjacente a necessidade de aumentar a eficácia na recuperação da dívida aos contribuintes à Segurança Social, assim como nos resultados das acções de fiscalização sobre os contribuintes e beneficiários do Sistema, o presente Plano de Combate à Fraude e Evasão Contributivas e Prestacionais, centra-se essencialmente em **quatro pilares estratégicos**:

- ✓ **Nova Plataforma Tecnológica de Combate à Fraude e Evasão Contributiva e Prestacional**

Em 2010 a fiscalização da Segurança Social terá ao seu dispor um novo instrumento de combate à fraude e evasão, que irá contribuir para **aumentar a eficácia e qualidade das acções de fiscalização**, que consiste numa plataforma tecnológica, caracterizada pela utilização de novas tecnologias, por mecanismos de enriquecimento, qualidade e cruzamento de dados com fontes internas e externas ao sistema.

Esta plataforma tecnológica irá incidir nas cinco áreas mais susceptíveis de incumprimento, nomeadamente **Contribuições, Subsídio de Doença, Subsídio de Desemprego, Rendimento Social de Inserção e Prestações Familiares**.

- ✓ **Apoio à viabilização e regularização voluntária de dívida**

No actual contexto económico será dado enfoque na viabilização de empresas, através do **reforço dos acordos prestacionais** no âmbito do processo executivo, sendo um dos objectivos assegurar o **enquadramento de 580 Milhões de euros** de dívida em planos prestacionais.

✓ **Fiscalização do Rendimento Social de Inserção**

Com o objectivo de reforçar o rigor na prestação do Rendimento Social de Inserção, será implementada em 2010 a fiscalização regular. Neste sentido, será implementado o **Recálculo Automático do valor da prestação de RSI**. Esta verificação regular será processada numa **base semestral**. Anualmente será também realizada a actualização dos rendimentos patrimoniais. Em simultâneo será reforçada a fiscalização domiciliária.

✓ **Fiscalização Lay-off**

No actual contexto de crise económica internacional verificou-se o aumento do recurso ao lay-off pelas Entidades Empregadoras, de forma a assegurar a viabilidade económica da empresa e simultaneamente garantir a manutenção dos postos de trabalho.

Face a este contexto, a realização de acções inspectivas em parceria com a ACT, será uma das novidades do Plano de Combate à Fraude e Evasão Contributiva e Prestacional para 2010, de forma a reforçar o rigor neste regime e as garantias dos direitos dos trabalhadores.

1. Evolução do Combate à Fraude e Evasão Contributiva e Prestacional: 2005 a 2009

1.1 Instrumentos tecnológicos e Medidas estratégicas

Nos últimos 5 anos foram dados passos muito significativos no âmbito do Combate à Fraude e à Evasão Contributiva e Prestacional, através da implementação de um conjunto de ferramentas tecnológicas e medidas estratégicas, que contribuiram para melhorar a eficiência do sistema, através do investimento na qualidade de dados, na detecção oportuna de incumprimentos, na disponibilização de instrumentos inibidores do incumprimento, de instrumentos facilitadores do pagamento e de novos mecanismos e instrumentos que contribuem para a sustentabilidade, rigor e confiança no sistema público de segurança social.

1.1.1 Instrumentos tecnológicos transversais

No âmbito dos novos instrumentos tecnológicos é de destacar a implementação dos seguintes instrumentos tecnológicos:

- **Reforço do Cruzamento de Dados**, através de troca de informações com estruturas pertencentes ao ministério e a outros ministérios, que permite um controlo do direito ao acesso ou à manutenção das prestações sociais, nomeadamente DGCI, IEFP, SEF, IASFA, DGES e MISI;
- Desenvolvimento de **procedimentos automáticos para controlo periódico de qualidade de dados**, enriquecimento de dados e detecção de irregularidades no Sistema de Informação da Segurança Social (SISS) que possam originar deficientes apuramentos;
- Publicação da **lista de devedores à Segurança Social**;
- Foi desenvolvido um novo **Módulo de Gestão de Contribuinte** para um mais fácil acompanhamento do contribuinte;
- Foram disponibilizados **serviços de simulação**, no site da Segurança Social;
- Foram disponibilizadas funcionalidades de **consulta da dívida e emissão de documento de cobrança**, com Referência Multibanco, para contribuintes Trabalhadores Independentes (TI) e Seguro Social Voluntário (SSV), através da Segurança Social Directa;

- Foi disponibilizada a **consulta da conta corrente pelo contribuinte** (TI e SSV), através da Segurança Social Directa;
- Foram desenvolvidos automatismos que permitem a Interacção **permanente com os contribuintes e beneficiários** através de mensagens na Segurança Social Directa, SMS e mail;
- Criação do **Sistema de Apoio à Fiscalização (SAF)**, que permite gerir toda a actividade inspectiva de Pessoas Singulares, Entidades Empregadoras, Instituições Particulares de Solidariedade Social, entre outras.

1.1.2 Contribuintes

No âmbito dos Contribuintes as apostas feitas pelo XVII Governo para combate à Fraude e Evasão incidiram em 3 grandes áreas, nomeadamente na cobrança de dívida, na fiscalização e no combate ao crime, onde se destacam as seguintes medidas estratégicas e instrumentos tecnológicos:

a. Cobrança de Dívida

- Implementação de **novo modelo de Gestão da Dívida**, que permitiu a flexibilização da instauração de processos executivos, a cobrança de dívida mais célere, tempestiva e universal, assim como a optimização da regularização extraordinária de dívida;
- Implementação do sistema de **Gestão de Conta Corrente de Contribuições**, que constitui uma base privilegiada de detecção de processos e situações irregulares de forma atempada, o que conduz ao desencadear de acções imediatas e permanentes junto dos incumpridores;
- Implementação do sistema de **Gestão Integrada de Processos Executivos (SEF)**, que permite um elevado grau de automatismo e integração com os vários subsistemas do SISS contribuindo para uma maior produtividade das Secções de Processos;
- Implementação do sistema de **Gestão de Taxas Especiais (GTE)**, que permite uma actualização atempada dos dados referentes ao enquadramento dos beneficiários e da relação de trabalho com a sua entidade empregadora;

- **Implementação do sistema de Contra Ordenações (CO)**, que permite a abertura automática de processos de contra-ordenação com base nas infracções detectadas automaticamente pelos diferentes subsistemas da Segurança Social;
- **Implementação da figura do “Gestor do Contribuinte” nos Centros Distritais**, com o objectivo de fazer o acompanhamento personalizado dos contribuintes com Acordo de Regularização extraordinária da dívida, de processos de reclamações de créditos, de representação em Tribunal ou Assembleias de Credores, entre outras.

b. Fiscalização

No âmbito da fiscalização foram desenvolvidos novos procedimentos de forma a aumentar a qualidade das acções de fiscalização, destacando-se os seguintes:

- Aposta na fiscalização a contribuintes de acordo com critérios pré-definidos, nomeadamente a Entidades Empregadoras com maior volume de negócios, com maior período de Declarações de Remunerações em falta e incidência de sub-declaração;
- Selecção de **amostras para fiscalização com base em indicadores de risco** de forma a dirigir a fiscalização a zonas e grupos mais susceptíveis de gerar situações de incumprimento;
- Aposta em sectores de actividade com maior incidência de irregularidades (não declaração de trabalhadores ou sub-declaração de remuneração).

c. Combate ao Crime

Em 2007 foi efectuada uma profunda reorganização interna no funcionamento dos Gabinetes de Investigação Criminal e nos procedimentos e circuitos quanto ao tratamento de processos, através dos seguintes instrumentos:

- Separação clara das funções de mandato judicial das funções de investigação criminal que coexistiam em todos os serviços;
- Aprovação e implementação de um manual de procedimentos que conduziu à normalização da actividade;
- Introdução de um elevado nível de descentralização da decisão;

- Generalização a todos os técnicos, dos mesmos instrumentos de trabalho, designadamente o acesso à informação constante das várias aplicações do Sistema de Informação da Segurança Social, mas também das Finanças;
- Alteração da articulação dos instrutores com o apoio administrativo;
- Implementação de uma **aplicação informática própria e normalizada** que permitiu registar e tratar uniformemente os dados considerados essenciais em todos os processos;
- Rentabilização dos recursos humanos através da redistribuição dos processos entre regiões;
- Aposta na instrução de processos mais complexos e volumosos, do ponto de vista da dívida crime envolvida, de forma a rentabilizar o nível financeiro da recuperação que se pretende alcançar com este tipo de processos.

1.1.3 Beneficiários

a. Subsídio de Doença

- **Implementação do projecto SINUS** permitindo o envio electrónico dos Certificados de Incapacidade Temporária, das Instituições de Saúde (Centros de Saúde e Hospitais) para a Segurança Social;
- **Convocatórias para Sistema de Verificação de Incapacidades Temporárias – SVIT**, através do desenvolvimento dos procedimentos de articulação com estruturas do Ministério da Saúde.

b. Subsídio de Desemprego

- **Interface com o IEFP**, que permite a fiscalização imediata no Desemprego na sequência do cruzamento de dados entre a Segurança Social e o IEFP;
- Foi alterada a funcionalidade de verificação de sobreposições de qualificações com prestações de desemprego, de forma que sejam parametrizadas novas qualificações com maior rapidez e flexibilidade;

- Foi desenvolvida uma funcionalidade que permite considerar os registos de remuneração em Gestão de Remunerações, mesmo quando estes já estão em histórico. Esta funcionalidade permite a atribuição de prestações de forma ajustada aos registos de remuneração.

c. Rendimento Social de Inserção (RSI)

- No âmbito do RSI, foram implementados mecanismos para extracção de informação cruzada com outros subsistemas do Sistema de Informação da Segurança Social, de forma a servir de base a uma fiscalização mais direccionada e a uma correcta aferição das condições de deferimento;
- Reforço do nº de acções de fiscalização a agregados familiares beneficiários de RSI, como forma detecção do incumprimento.

1.2 Principais Resultados

A definição de planos anuais de combate à fraude e evasão desde 2005, vieram decisivamente contribuir para o aumento do rigor e da sustentabilidade do sistema de segurança social, o que é possível de constatar pela análise da evolução dos resultados do combate à fraude e evasão contributiva e prestacional, quer na área dos contribuintes quer dos beneficiários.

1.2.1 Contribuintes

- **Acções de Fiscalização**

A aposta realizada na fiscalização de entidades com maior dimensão e de maior complexidade, permitiu obter em 2009 o apuramento de contribuições no montante de **53,9 M €**, correspondendo a contribuições não pagas, decorrentes da falta/ausência de entrega de Declarações de Remunerações ou Omissão de Trabalhadores nas referidas Declarações, com consequências directas nos direitos dos trabalhadores.

O apuramento de contribuições resultante de acções de fiscalização a contribuintes no ano de 2009, corresponde a um **acréscimo de 82 % face a 2005**.

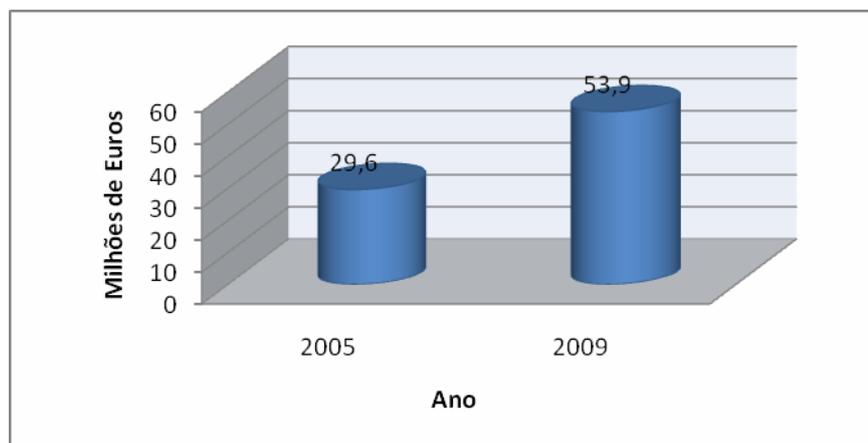


Figura 1 – Evolução das contribuições apuradas resultante de acções de fiscalização

- **Gabinetes de Investigação Criminal – Inquéritos**

A reestruturação efectuada nos Gabinetes de Investigação Criminal, quer ao nível da organização interna, quer dos procedimentos e circuitos no tratamento de processos, permitiu um **acréscimo de 31%** no número de pré-inquéritos participados ao Ministério Público em 2009, assim como no total de inquéritos concluídos, relativamente ao ano de 2006.

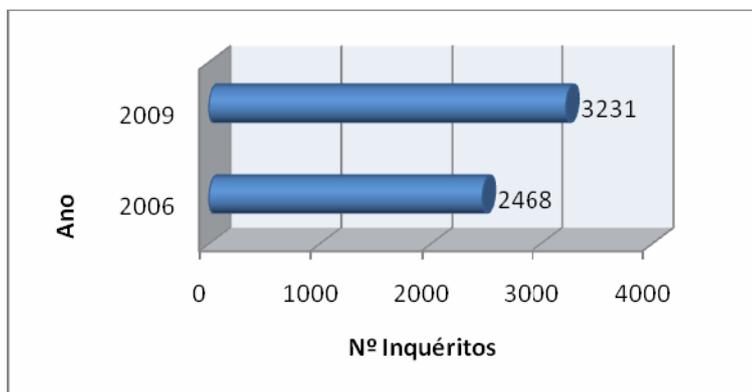


Figura 2 – Evolução do nº de inquéritos GIC's

No ano de 2009, em termos de valor objecto dos processos a investigar, foi possível obter **87,7 milhões de euros**, o que corresponde a um **acréscimo de 258% face a 2006**, o que denota claramente o esforço efectuado nesta área deste 2007.

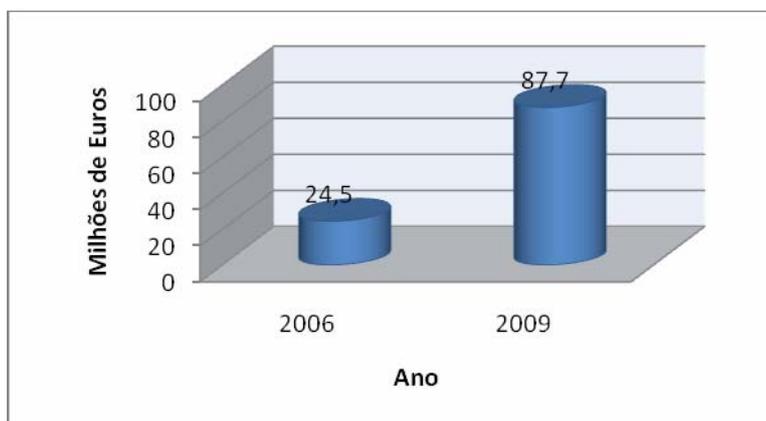


Figura 3 – Evolução do valor objecto dos processos investigados nos GIC's

- **Dívida Cobrada**

A introdução de um novo modelo de gestão de dívida, assim como os novos instrumentos tecnológicos implementados nesta área, permitiu obter em 2009 um montante apurado de **371,1 M €**, o que corresponde a um crescimento de **187% na cobrança de dívida** face ao ano de 2005.

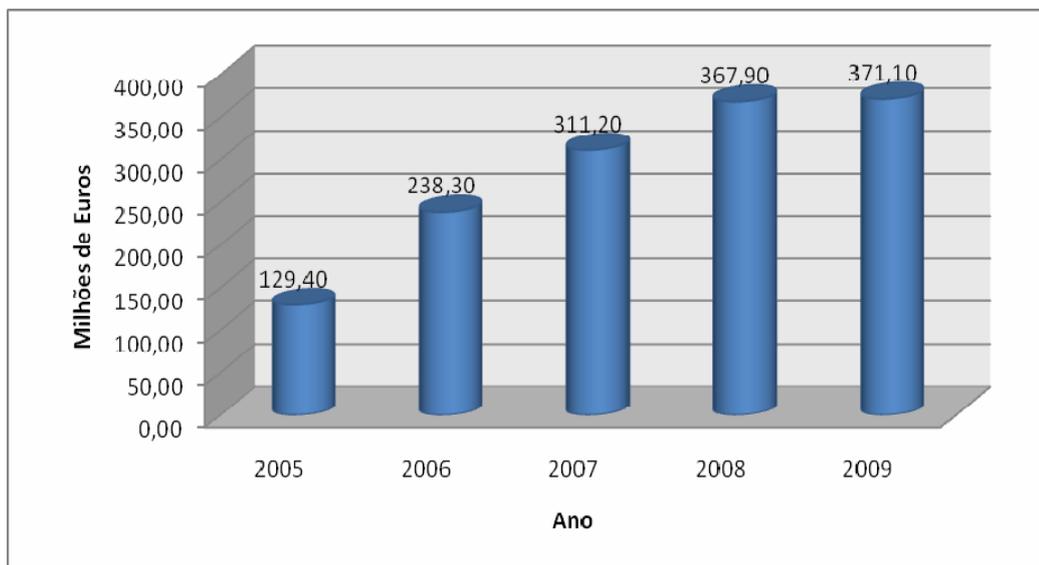


Figura 4 – Evolução da dívida cobrada

É de salientar a evolução verificada nos acordos prestacionais no âmbito do Pagamento de Dívida dos Grandes Devedores, que permitiu, em 2009, enquadrar **81 milhões de euros de dívida**, o que permitiu manter **9.924 postos de trabalho**. Esta evolução corresponde a um acréscimo de **160% face a 2005**.

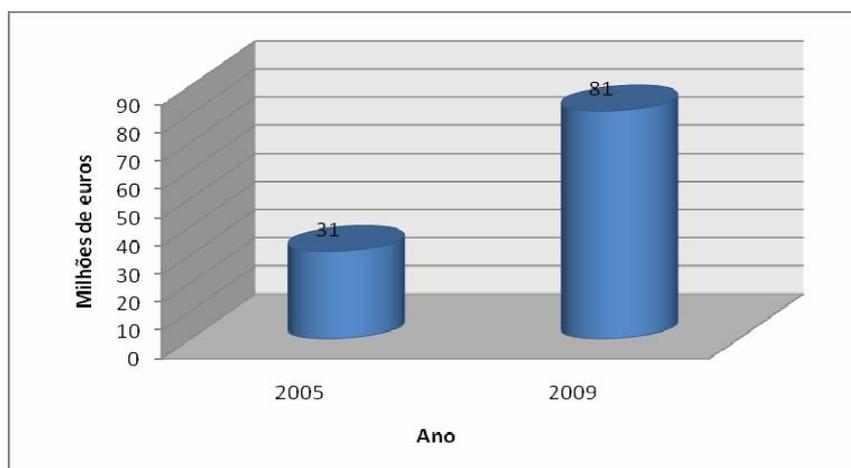


Figura 5 – Evolução da dívida enquadrada em Acordos Prestacionais

- **Contribuintes – Resultados Globais**

A aposta realizada na melhoria da eficiência do sistema, em particular na cobrança de dívida, permitiu apurar em 2009 na vertente de contribuintes, o montante de **598,5 milhões de euros**, o que corresponde a **um aumento de 110%** face a 2005.

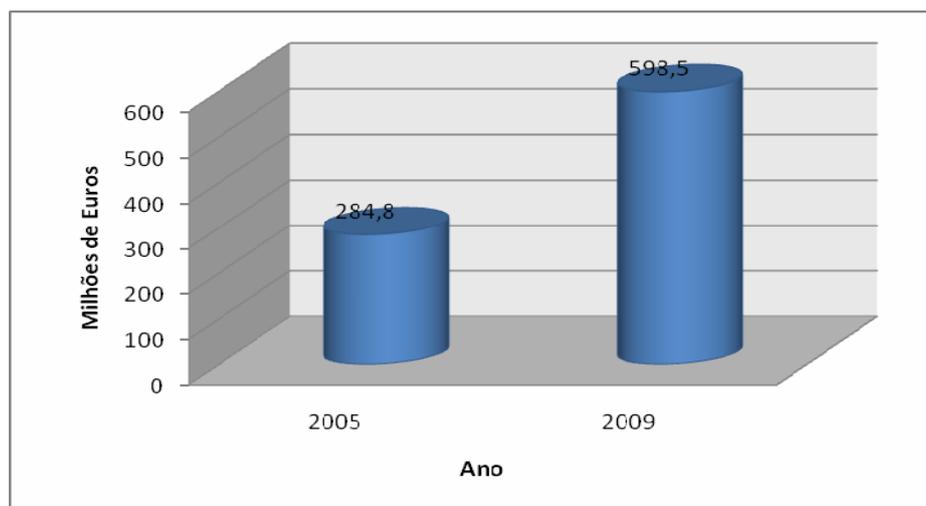


Figura 6 – Evolução montante apurado de contribuintes

1.2.2 Beneficiários

Na vertente de beneficiários tomam especial importância os resultados do combate à fraude nas prestações mais susceptíveis de gerar situações de incumprimento, como sejam o Subsídio de Doença, Subsídio de Desemprego e Rendimento Social de Inserção.

- **Subsídio de Doença**

A forte aposta nas convocatórias para Sistema de Verificação de Incapacidades Temporárias (SVIT), assim como o desenvolvimento de procedimentos de articulação com estruturas do Ministério da Saúde, conduziu durante o ano de 2009, à emissão de **294.947 convocatórias para baixas com duração superior a 30 dias**, correspondendo a 247.226 verificações.

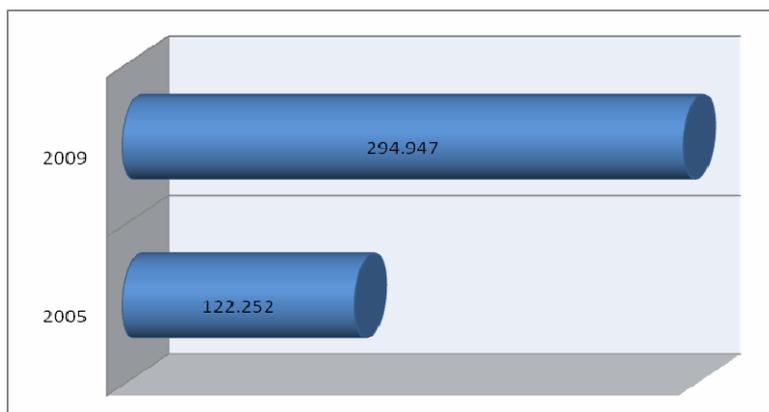


Figura 7 – Evolução do Nº de Convocatórias SVIT

Assim, as medidas implementadas neste âmbito, permitiram um **acréscimo de 141,3%** no número de convocatórias, face a 2005.

As ações de fiscalização ao subsídio de doença deram origem a 90.212 cessações e suspensões, o que corresponde a uma clara melhoria na eficiência do sistema.

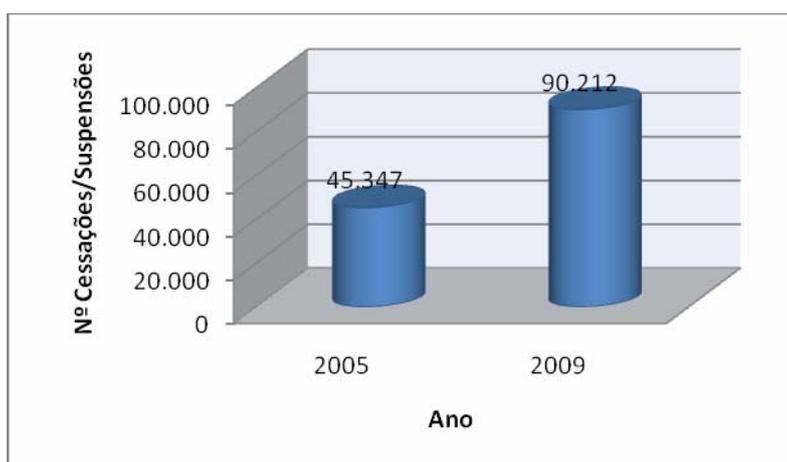


Figura 8 – Evolução das Cessações e Suspensões do Subsídio de Desemprego

Em 2009, a eficiência do sistema na identificação de situações de incumprimento, permitiu diminuir a despesa desta prestação em **16,4 M €**, o que corresponde a um **acréscimo de poupança de 62 % face ao ano de 2005**.

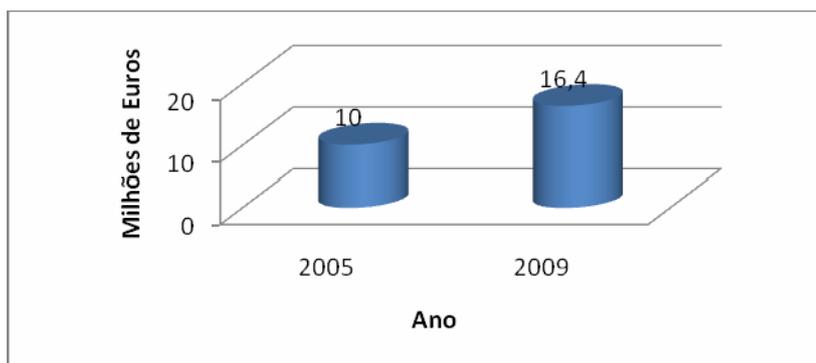


Figura 9 – Evolução da poupança na despesa do Subsídio de Doença

- **Subsídio de Desemprego**

O novo interface com o IEFP veio revolucionar a fiscalização nesta prestação, permitindo a fiscalização automática (ex. falta à 2ª convocatória do centro de emprego, incumprimento do dever de apresentação quinzenal, entre outros), que conjugada com a fiscalização domiciliária tradicional permitiu melhorar significativamente a eficiência do sistema.

Conjugando os resultados da fiscalização via interface com o IEFP e a fiscalização domiciliária, o número de cessações/suspensões no subsídio de desemprego passou de 10.76 no ano de 2005, para **90.535 em 2009**.

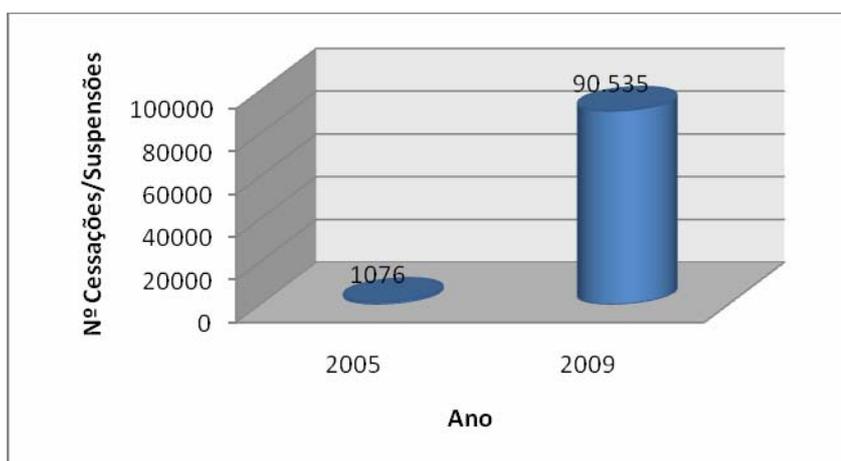


Figura 10 – Evolução das Cessações/Suspensões no subsídio de desemprego

De salientar que este número de cessações/suspensões correspondem essencialmente a situações de irregularidade que foram detectadas automaticamente e

tempestivamente pelo sistema, contribuindo assim para a redução de pagamentos indevidos nesta prestação.

Este novo instrumento tecnológico ao serviço do combate à fraude e evasão, permitiu obter a poupança do montante **de 60,9 Milhões de euros em 2009** na prestação de subsídio de desemprego.

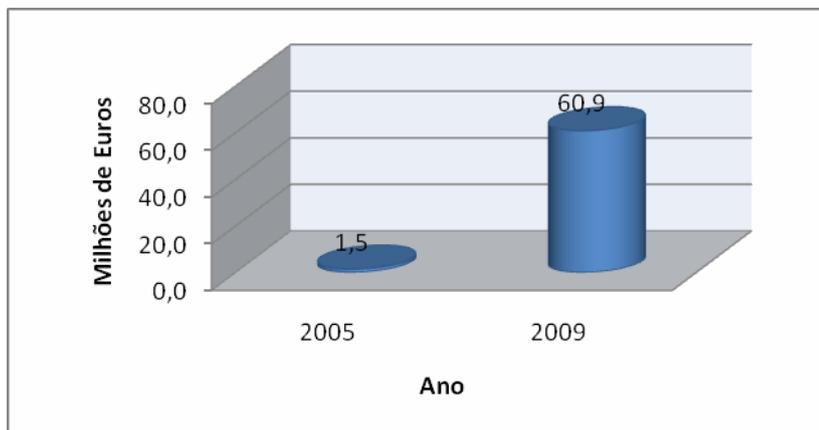


Figura 11 – Evolução montante apurado no subsídio de desemprego

- **Rendimento Social de Inserção**

O reforço na fiscalização, em particular **no Rendimento Social de Inserção**, permitiu em 2009 um **acréscimo de 74,3%** no número de agregados familiares fiscalizados face a 2005, mais do que duplicando o esforço no combate à fraude nesta prestação social.

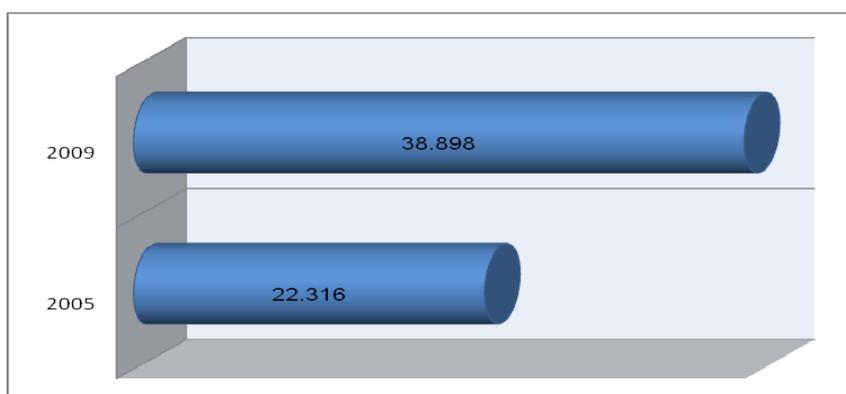


Figura 12 – Evolução do nº de Acções de Fiscalização de RSI

Na sequência do reforço das acções de fiscalização aos agregados familiares com RSI, verificou-se **4.358 a cessações/suspensões no ano de 2009**.

Este reforço, assim como a definição de indicadores de risco aquando da selecção da amostra, permitiu obter em 2009 uma poupança de despesa na prestação no montante de **7,4 Milhões de euros**, o que representa um **acréscimo de 42,3 % face a 2005**.

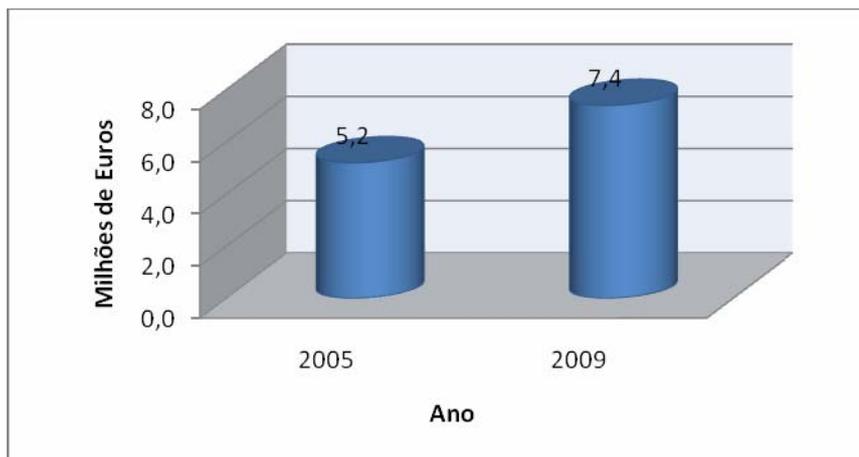


Figura 13 – Poupança decorrente da fiscalização ao Rendimento Social de Inserção

- **Beneficiários – Resultados Globais**

Em resultado dos novos instrumentos introduzidos nesta área e da melhoria contínua e reforço das acções de fiscalização, obteve-se em 2009 uma poupança na despesa destas prestações sociais no montante de **85,6 Milhões de euros**, o que representa um aumento de **410% face a 2005**.

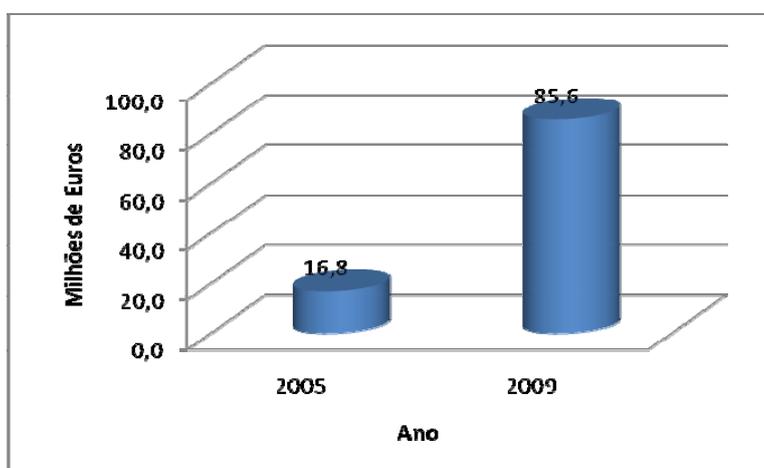


Figura 14 – Evolução montante apurado - Beneficiários

Quando analisamos a área de beneficiários, verifica-se que a prestação mais representativa ao nível de poupança decorrente de ações de fiscalização, é sem dúvida o subsídio de desemprego, seguida do subsídio de doença.

BENEFICIÁRIOS - MONTANTES APURADOS			
Prestação	2005	2009	Varição
Subsídio de Doença	10,1 M €	17,2 M €	+ 69 %
Desemprego	1,5 M €	60,9 M €	+3960%
RSI	5,2 M €	7,4 M €	+ 42%
TOTAL	16,8 M €	85,6 M €	+404,8 %

Figura 15 – Poupança Apurada - Beneficiários

1.2.2 Resultados globais

Em termos globais verificou-se até 2008 uma tendência crescente nos montantes apurados no âmbito do combate à fraude e à evasão contributiva e prestacional, tendo estabilizado no ano de 2009, em virtude das dificuldades em recuperar dívida decorrentes da crise económica internacional.

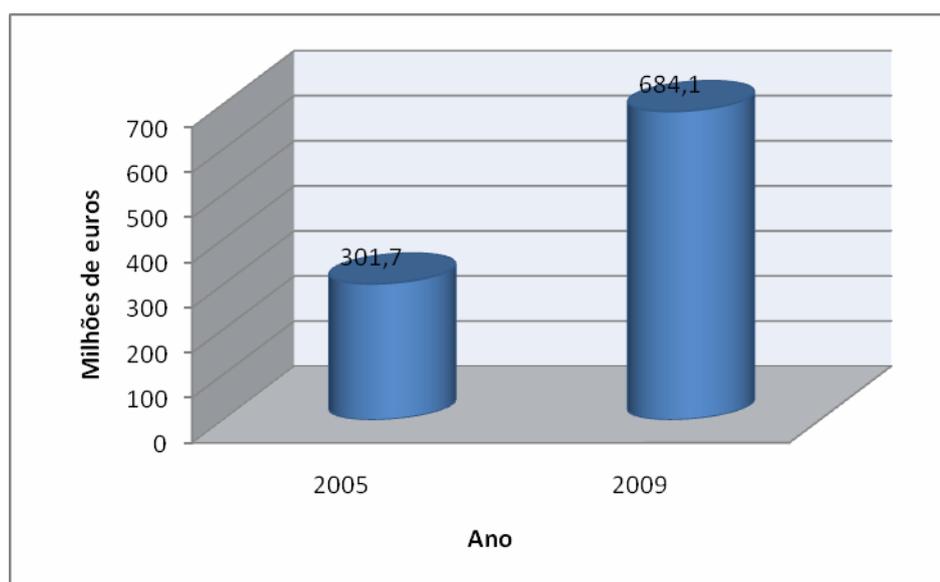


Figura 16 – Evolução dos resultados globais do plano

Em termos comparativos verificou-se um **acréscimo de 126,7%** nos montantes apurados face a 2005, o que é bem representativo do esforço encetado por este ministério no combate à fraude e evasão.

2 Pilares Fundamentais do Plano 2010

O plano de 2010 assenta em 4 pilares fundamentais, nomeadamente a “**inovação de base tecnológica**”, através da implementação de uma plataforma tecnológica de Combate à Fraude e à Evasão que contribui para a prevenção da fraude que permitirá um *upgrading* da “fiscalização inteligente”; o **reforço da qualidade de intervenção**, consubstanciada na implementação de novos sub-sistemas de informação cruciais para o combate à fraude e evasão e que permitirão a melhoria da eficácia do sistema; **um reforço da eficiência ao nível das áreas operacionais** através do reforço da fiscalização; e uma clara **aposta no apoio à viabilização e regularização voluntária de dívida**.

Paralelamente será dada continuidade ao trabalho anteriormente iniciado, fazendo evoluir os mecanismos de combate à fraude e evasão através de novas funcionalidades, quer ao nível da qualidade do sistema, quer ao nível dos procedimentos.

3 Medidas Estratégicas

3.1 Plataforma Tecnológica de Combate à Fraude e à Evasão

Depois da aposta realizada em anos anteriores, no que se refere ao nível do Sistema de Informação da Segurança Social, nomeadamente através da criação de novos sub-sistemas de âmbito nacional de suporte no Combate à Fraude, o **grande pilar e inovação do Plano de 2010 será a introdução de uma Plataforma Tecnológica de Combate à Fraude e à Evasão**, com capacidade para integrar, analisar e explorar o conhecimento detalhado e actualizado sobre as diversas dimensões que caracterizam a fraude e evasão contributiva e prestacional.

Esta nova plataforma decorre da percepção de que ainda existem certos tipos de acções insuficientemente explorados pela Segurança Social, nomeadamente a utilização de canais mais massificados e menos onerosos, de mecanismos de enriquecimento, qualidade e cruzamento de dados com outras fontes internas e externas, que poderão contribuir para a melhoria da eficiência do sistema.

Desta forma pretende-se melhorar os resultados futuros através da utilização crescente de novas tecnologias, da desburocratização dos procedimentos, da melhoria das metodologias de actuação, no cruzamento de dados e num maior recurso à análise de risco.

A implementação desta plataforma permitirá a identificação dos contribuintes e beneficiários a fiscalizar, através do índice de risco atribuído, correspondente à maior ou menor probabilidade desse contribuinte ou beneficiário estar envolvido numa situação de fraude.

Esta plataforma, que tem subjacente um modelo analítico, irá incidir em quatro áreas prioritárias no combate à fraude, designadamente no domínio das **Contribuições** (do lado da receita) e do lado da despesa, nas prestações sociais mais relevantes, ou seja, **Desemprego, Rendimento Social de Inserção, Doença e Prestações Familiares**.

Este modelo parte da análise histórica das condutas individuais e grupais, bem como das características que as tornam mais propensas a práticas de fraude e evasão. A partir desta observação é possível encontrar e especificar um modelo analítico de regras que, aplicado a novas situações, irão apoiar a identificação de casos suspeitos e a definição de acções dissuasoras destes tipos de comportamento.

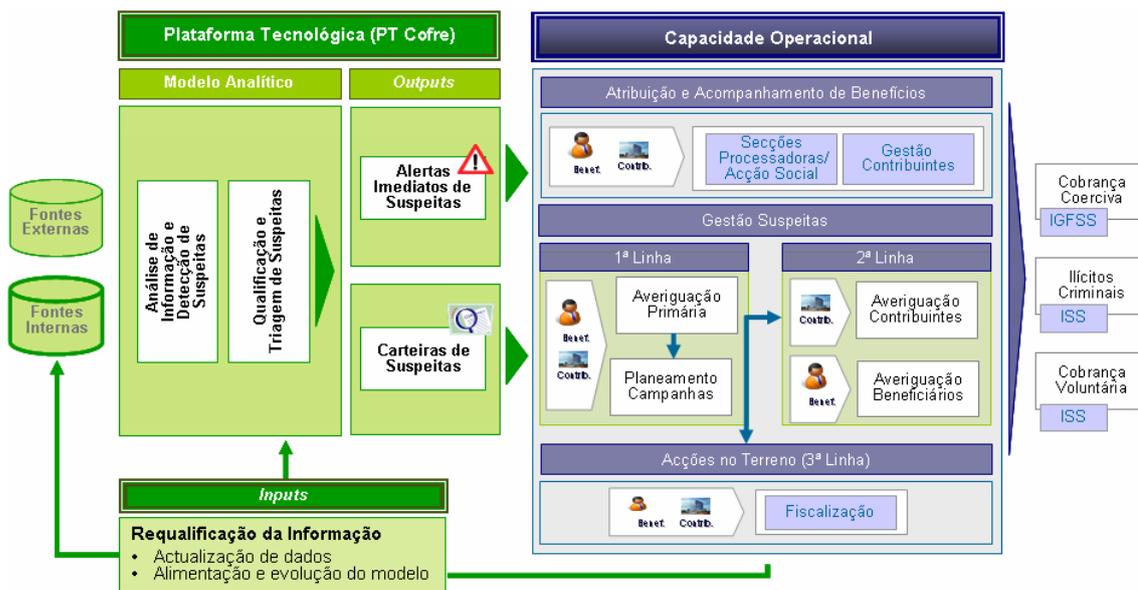


Figura 17 – Modelo analítico da Plataforma Tecnológica de Combate à Fraude

Assim, na 1ª etapa procedeu-se à identificação dos fenómenos de fraude e evasão considerados mais críticos nas áreas intervencionadas. De seguida, procedeu-se à especificação de indicadores e cruzamentos de informação relevantes para a detecção dos fenómenos identificados, à especificação das regras subjacentes a cada indicador e respectivas fontes de informação e ponderação, e à indicação do tipo de consequência

proposta para as suspeitas identificadas, que podem ser alertas ou meros encaminhamentos.

Neste momento a plataforma já disponibiliza um conjunto de relatórios, que permite uma análise dos indicadores de risco calculados e que podem ser utilizados de forma sistemática para aumentar a eficácia da fiscalização.

O modelo subjacente a esta plataforma, também prevê o retorno de informação e a requalificação da mesma, de forma a que seja possível a evolução do modelo, nomeadamente por via da análise histórica de fraude detectada e falsos positivos. Esta plataforma deverá “receber” os resultados (positivos e negativos) das suspeitas disponibilizadas e de acções de averiguação desencadeadas aleatoriamente para que possa “aprender” novos fenómenos, introduzir ou refinar indicadores, regras e *scoring*, identificar padrões comportamentais, segmentar suspeitas por canal, etc.

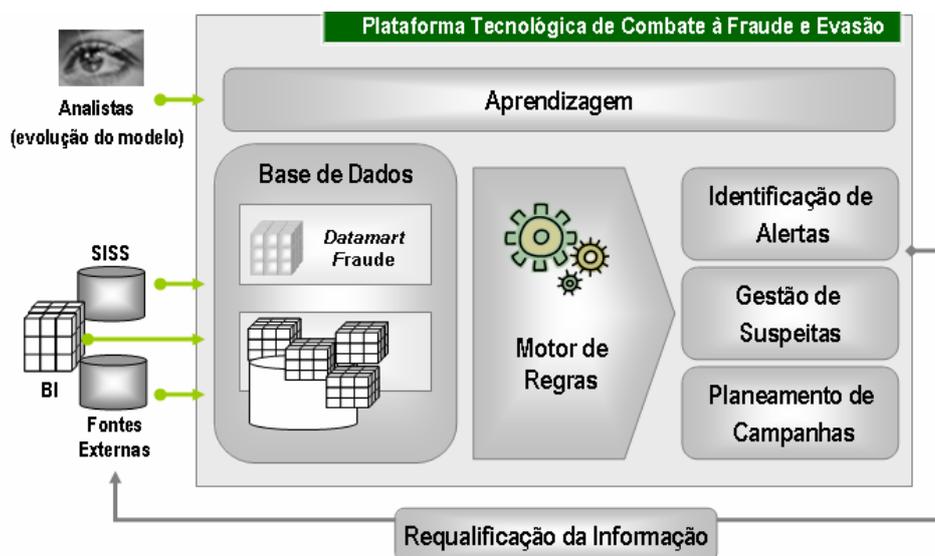


Figura 18 – Requalificação da Informação Plataforma Tecnológica de Combate à Fraude

A entrada em produção já em 2010 desta plataforma permitirá no âmbito da fiscalização, realizar um *upgrading* da “fiscalização inteligente”, com maior qualidade, adaptada à realidade de cada prestação, o que consequentemente conduz ao aumento da eficácia da fiscalização.

3.2 Os novos sub-sistemas de informação de suporte

Nos últimos anos a Segurança Social tem apostado na **qualidade da intervenção**, através do potencial que o Sistema de Informação da Segurança Social (SISS) e o Sistema de Estatísticas da Segurança Social (SESS) oferecem, sendo bases de conhecimento que devidamente exploradas permitem uma optimização dos processos internos, assim como do cruzamento de dados com outros sistemas de informação, conseguindo assim um combate efectivo à fraude e evasão contributiva e prestacional.

No ano de 2010 será **reforçada essa aposta na qualidade e na permanente actualização de instrumentos tecnológicos**, através da entrada em produção de novos sub-sistemas de informação, que abrangerão essencialmente 3 grandes áreas do Combate à Fraude e à Evasão, e que contribuirão para uma maior eficácia do mesmo.

Assim, durante o ano de 2010 estão previstos os seguintes desenvolvimentos:

3.2.1 Plano da detecção oportuna do incumprimento

- Implementação do **Interface do Desemprego com o Fundo de Garantia Salarial** - de forma a reforçar o controlo do pagamento destas prestações quando ocorrem em períodos paralelos;
- Implementação do sistema de **Controlo sobre processos de Layoff** – Reformulação do subsistema de layoff que permitirá aumentar o controlo das Entidades Empregadoras e Trabalhadores por Conta de Outrém nestas circunstâncias, nomeadamente um maior controlo sobre a data fim dos processos e suspensões.

3.2.2 Plano da inibição do incumprimento

- **Novo projecto de Financiamento às Famílias no âmbito da Rede Nacional de Cuidados Continuados e Integrados de Saúde (FASE 1)** – Este projecto visa implementar os mecanismos de cruzamento de informação ao nível do SISS, CNP e Finanças de forma a obter todos os rendimentos dos elementos dos agregados familiares envolvidos neste apoio. Mais uma vez se pretende implementar mecanismos de interoperabilidade com o duplo propósito de simplificar a vida aos beneficiários e melhorar a eficiência do sistema.

- Disponibilização de novas formas de **interoperabilidade com a DGADR - Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural** para permitir a recolha electrónica da informação necessária à aferição das condições de atribuição de benefícios fiscais relativos à utilização de produtos petrolíferos e energéticos;
- Disponibilização de mecanismos de **interoperabilidade com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras** necessários à verificação da condição de acesso “residência em território nacional” no âmbito da atribuição de prestações dos subsistemas de solidariedade e de protecção familiar da Segurança Social, bem como do sistema previdencial;
- Implementação do sistema de **Participação de dívida de Entidades Empregadores automáticas e mensais**;
- **Implementação da Autenticação com o Cartão do Cidadão** – Desenvolvimento de novas interfaces do Sistema de Informação da Segurança Social que permitam que o cidadão se identifique, autentique e assine electronicamente nos actos em que se relaciona com a Segurança Social.

3.2.3 Plano dos estímulos ao cumprimento e auto-controlo

- **Alargamento dos canais de pagamento de contribuições**, ao abrigo do protocolo com a Associação Portuguesa de bancos (APB) e pagamentos nos CTT /Payshop;
- **Alargamento dos canais de pagamento para notas de reposição** - Alargamento dos canais de pagamento MB, CTT Payhsop e APB para as notas de reposições de SICC;
- **Interface do Terminal de Pagamento Automático com Gestão de Tesourarias** - Desenvolvimento do Interface Gestão de Tesourarias – Terminal de Pagamento Automático de forma a automatizar uma tarefa efectuada pelos utilizadores das tesourarias, minimizando, desta forma, erros de digitação de valores.

3.3 Contribuintes

A recuperação de créditos na Segurança Social assenta numa visão estratégica dualista que procura uma maior eficiência dos processos de cobrança coerciva, assim como a sua adaptabilidade às condições conjunturais dos contribuintes devedores. Esta perspectiva estratégica tem gerado, por um lado, volumes crescentes de arrecadação de dívida nos últimos cinco anos, produzidos com os mesmos recursos, mas em condições e ciclos económicos mais limitativos e, por outro lado, números crescentes de empresas em acordo e de postos de trabalho assim mantidos.

Neste contexto de crise económica internacional, o actual modelo de gestão da dívida e do processo executivo irá apostar no **apoio à viabilização e regularização voluntária da dívida**, tendo para o efeito proposto o alargamento dos prazos de pagamento em sede de orçamento de Estado.

As áreas da recuperação e cobrança da dívida serão fundamentais no Plano de 2010, dada a ambição das metas fixadas, nomeadamente tendo em consideração os resultados da entrada em funcionamento nos anos mais recentes, de um novo modelo de gestão da dívida, assim como o aumento verificado na instauração de processos executivos.

Por outro lado, será implementada em 2010 a **participação automática de dívida no prazo de 90 dias**, a contar da sua constituição, tendo subjacente os seguintes critérios:

- . Dívida com mais de 3 meses de antiguidade;
- . Dívida superior a €5.000

Na área da recuperação de dívida, que inclui os resultados da execução de processos e os adiantamentos por conta dos acordos prestacionais celebrados em sede de processo executivo, definir-se-á como meta uma recuperação de **400 milhões de euros**, o que corresponde a um **crescimento de 8%** em relação a 2009.

3.3.1 Cobrança Coerciva

Na vertente coerciva, será reforçada uma **aposta na efectivação das responsabilidades subsidiárias dos membros de órgãos estatutários**, em particular dos gerentes de facto das empresas devedoras, agentes imputáveis em primeiro grau pela criação da dívida.

Embora não sendo uma área de actuação recente, pretende-se amplificar e alargar a actuação da Segurança Social neste campo, **duplicando em 2010 o número de gerentes citados para pagamento voluntário**, sob pena de acção coerciva contra bens pessoais. Concorre para este número a actuação imediata sobre empresas sem bens passíveis de liquidação e simultaneamente daquelas que incumpriram acordos de regularização celebrados. Deste modo pretende-se amplificar o efeito dissuasor sobre a constituição de nova dívida.

Ainda no campo coercivo da arrecadação, manter-se-á a **prioridade na execução automática de penhoras bancárias, de imóveis e de outros créditos dos devedores**, rentabilizando a informação existente nas bases de dados da Segurança Social e, via interconexão de dados, do Ministério das Finanças.

3.3.2 Apoio à viabilização e regularização voluntária de dívida

Na vertente de apoio à viabilização e regularização voluntária da dívida, será **maximizada a capacidade de diálogo e de adaptação das condições de pagamento às capacidades dos contribuintes, contribuindo desta forma para a manutenção dos postos de trabalho**.

No âmbito do Orçamento de Estado de 2010 é proposto um novo alargamento dos prazos de pagamento, possibilitando o **pagamento até 120 prestações**, em função do montante de capital em dívida. Opta-se pela universalidade desta regra, colocando-a na esfera dos processos executivos e não limitada a processos extraordinários de regularização como até aqui.

Ainda no âmbito do Orçamento de Estado de 2010, foi criado um **Regime excepcional de redução de taxa de juro de mora**, a aplicar ao valor da dívida garantido no âmbito de planos prestacionais que sejam celebrados, nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de Fevereiro. Assim, está prevista a redução de 1% ao ano nas situações em que seja prestada garantia bancária pelo executado, e de 3% ao ano nas situações em que o executado constitua hipoteca voluntária em primeiro grau sobre imóveis não afectos à exploração, ainda que de terceiros.

Perspectiva-se, com esta alteração legislativa, o aumento significativo no número de acordos celebrados, **umentando em 50% o número de acordos celebrados** face a 2009, possibilitando **enquadrar dívida no valor de 580 M€**

3.3.3 Gabinetes de Investigação Criminal

Tendo em consideração a evolução dos resultados obtidos desde 2006, na sequência da profunda reorganização dos serviços, assim como da experiência acumulada e da jurisprudência em termos de crimes praticados no âmbito da Segurança social, será objectivo do Plano de 2010 um **aumento de 2%** nos resultados relativamente a 2009, que se traduzirá nos seguintes objectivos:

Processos a trabalhar nos GIC	Valores
Inquéritos	3.250
Valor objecto dos processos a investigar	90 M €

3.3.4 Fiscalização a Entidades Empregadoras

No que se refere à fiscalização das Entidades Empregadoras, em particular, do cumprimento das suas obrigações contributivas, o Plano de 2010 irá seguir o rumo já iniciado em planos transactos, através da **fiscalização a empresas de grande dimensão e com maior volume de negócios e consequentemente com maior número de situações irregulares**, o que reflecte um esforço qualitativo de recuperação de contribuições não pagas e/ou não declaradas. Assim, para o ano 2010 prevê-se a fiscalização a **11.000 entidades empregadoras**.

Neste sentido, os esforços dos serviços de fiscalização terão subjacente uma maior rentabilização dos recursos existentes e uma maior eficácia na intervenção fiscalizadora, dando prioridade à qualidade.

3.4 Beneficiários

3.4.1 Subsídio de Desemprego

A experiência dos últimos 5 anos, revela que os mecanismos introduzidas pelos planos anteriores, através da implementação do interface entre o IEFP e a Segurança Social, permitiram uma optimização de resultados ao nível da poupança decorrente da detecção mais célere e simplificada das situações irregulares e da automática actuação em conformidade. Consequentemente, o ênfase no combate à fraude no subsídio de desemprego será efectuado através do controlo **instituído via IEFP**, que detecta automaticamente as situações susceptíveis de fazer suspender ou cessar a prestação de forma automática.

3.4.2 Subsídio de Doença

Relativamente ao subsídio de doença, continuará a aposta nas convocatórias para Sistema de Verificação de Incapacidades Temporárias – SVIT (Juntas médicas), através da articulação com as estruturas do Ministério da Saúde com vista ao controlo das baixas médicas, pelo que para 2010 mantém-se o objectivo de **convocar 100% das baixas médicas com duração superior a 30 dias**.

3.4.3 Rendimento Social de Inserção (RSI)

Esta prestação continuará a ser uma prioridade do Plano para 2010, sendo caracterizada pela melhoria da qualidade do processo de deferimento, quer do processo de fiscalização.

O processo de deferimento desta prestação pressupõe a análise de um conjunto de indicadores tais como, os rendimentos dos filhos, o património ou as contas bancárias. É um processo em que se impõe rapidez no deferimento e, em simultâneo, uma rigorosa aferição das condições de atribuição. Neste sentido, de forma a aferir de forma mais eficiente e mais célere a verificação das condições de atribuição desta prestação serão implementadas no **decorso de 2010** as seguintes funcionalidades:

- O cruzamento de informação do RSI para a **obtenção de rendimentos do CNP, de forma automática, e para verificação da situação de óbito;**

- **Recalculo Automático do valor da prestação de RSI** - face à constatação de que a alteração de rendimentos é o principal motivo de cessação da prestação, está para breve a conclusão de uma nova funcionalidade que permitirá a verificação de rendimentos, relativa a **prestações em curso** e o recalculo automático do valor da prestação RSI, em consequência da identificação de **novos rendimentos ou alteração de rendimentos**, quer do titular, quer dos restantes elementos do agregado. Esta **verificação será processada numa base semestral**, antecipando eventuais oscilações nos rendimentos do agregado familiar. Simultaneamente, existirá uma verificação anual de rendimentos patrimoniais.

Relativamente à fiscalização tradicional (domiciliária), está prevista a **selecção de 40.000 agregados familiares**, o que corresponde a um **acréscimo de 2,8% face a 2009**.

Por outro lado, a utilização da Plataforma Tecnológica de combate à Fraude e Evasão, permitirá um *upgrading* da “fiscalização inteligente” implementada no plano de 2006, com consequentes aumentos de qualidade e eficiência das acções de fiscalização.

Esta metodologia de fiscalização passará pela selecção da amostra a fiscalizar, baseada num perfil de infractor tipo de cada distrito, tendo este em consideração a irregularidade detectada, a dimensão do agregado familiar e o valor e duração da prestação paga.

Neste sentido, pretende-se aprofundar e melhorar a qualidade da fiscalização desta prestação.

3.4.4 Fiscalização Layoff

Ao nível da acção inspectiva, o Plano de 2010, irá contemplar pela primeira vez a fiscalização a empresas em processo de layoff, de forma a garantir que são verificadas as condições do regime de lay-off, quer aos trabalhadores, quer nas empresas.

Privilegiando a rentabilização dos recursos e as acções inspectivas concertadas e articuladas com a Autoridade para as Condições de Trabalho, serão objecto de verificação por exemplo as seguintes situações:

- Existência do fundamento invocado;
- Comunicações ou participação no procedimento de informações e negociação por parte do empregador;
- Pagamento pontual da compensação retributiva devida aos trabalhadores;

- Pagamento pontual das contribuições para a segurança social sobre a retribuição auferida pelos trabalhadores;
- Aumento da retribuição ou outra prestação patrimonial a membros de corpos sociais enquanto a segurança social comparticipar a compensação retributiva atribuída a trabalhadores;
- Admissão de novos trabalhadores ou renovação de contrato de trabalho para preenchimento de postos de trabalho susceptível de ser assegurado por trabalhador em situação de redução ou suspensão

Assim, em parceria com a Autoridade para as Condições de Trabalho, serão definidos indicadores de risco de forma a seleccionar um universo de **20% das empresas que se encontram com processos de lay-off em curso.**

4 Definição das metas do Plano

À semelhança de anos anteriores, o Governo apresenta para 2010 as metas relativas ao Plano de Combate à Fraude e procederá a um balanço rigoroso das mesmas no final do ano.

Este plano é caracterizado pelo reforço das metas de fiscalização, designadamente no plano da recuperação de créditos e da poupança de recursos do sistema, em particular na área da cobrança de dívida.

É objectivo global para o ano de 2010 a obtenção de um valor **de 705,7 M €, o que corresponde a um crescimento face a 2009 de 3,4%**.

Em termos sectoriais, as metas do Plano 2010 estão desagregadas da seguinte forma:

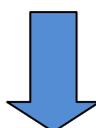
Metas - Contribuintes		
	Acções	Resultado
Acções de Fiscalização a Contribuintes (*)	11.000	55 M €
Instauração de Processos Crime	3.250	90 M €
Dívida Cobrada	-	400 M €
Acordos Grandes Devedores	-	75 M €
TOTAL		620 M €

(*) Inclui a fiscalização de 20% das empresas em processo lay-off

Metas - Contribuintes		
Dívida Enquadrada (com vista à cobrança executiva)		
	Acções	Resultado
Celebração de Acordos Prestacionais	60.000	580 M€

Na área de contribuintes estima-se um **aumento do montante apurado na ordem dos 4%** face a 2009.

Metas - Beneficiários		
	Acções	Resultados
Convocatórias a SVIT (junta médica)	100 % Convocáveis	16 M €
Acções de Fiscalização Domiciliária (Subsídio de Desemprego e Subsídio de Doença)	7.000	1,7 M €
Acções de Fiscalização RSI	40.000	7,5 M €
Subsídio de Desemprego (Interface IEF)	90.000	60,5 M €
TOTAL	-	85,7 M€



Meta	
Objectivo Global	705,7 M€