

## Auditoria de conformidade às transferências de entidades do setor público para fundações (2020 e 2021)

### SÍNTESE DE RESULTADOS

A auditoria teve como finalidade verificar se as entidades do setor público, que realizaram transferências para fundações, cumpriram as obrigações de estabilidade orçamental e os deveres de transparência a que estão vinculadas, e abrangeu o biénio 2020 e 2021. De acordo com o exame efetuado, as principais conclusões e propostas foram as seguintes:

#### 1. Principais conclusões

**As transferências do Setor Público para fundações somaram 426,8 M€, no biénio 2020/2021 (221,8 M€ em 2020 e 205 M€ em 2021, que comparam com os 196,4 M€ de 2019) e as 10 maiores beneficiárias receberam 38% do total (120,9 M€)**

1.1. No biénio 2020/2021, o total de transferências de entidades do setor público, incluindo administração local e regional (205 entidades em 2020 e 195 entidades em 2021), para fundações (282 em 2020 e 270 em 2021), maioritariamente de direito privado, ascendeu a 426,8 milhões de euros – M€ (221,8 M€ em 2020 e 205M€ em 2021), traduzindo um aumento face aos 196,4 M€ de 2019, destacando-se, ainda, que:

- Os dados de 2020 estão influenciados por transferência extraordinária de 33,6 M€ para uma instituição de ensino superior de natureza fundacional;
- As principais áreas das transferências foram a ação social, a cultura e a investigação e as entidades concedentes mais relevantes (com 68% do total) foram: o Instituto da Segurança Social, I.P. (190,5 M€), o Fundo de Fomento Cultural (50,8 M€) e a Fundação para a Ciência e Tecnologia (49 M€);
- As fundações maiores beneficiárias de transferências são: privada, Casa da Música (20 M€); pública, Centro Cultural de Belém (15,8 M€); privadas, Calouste Gulbenkian (15,2 M€) e Salesianos/IPSS (12,5 M€); pública, de Serralves (11,9 M€); privada/IPSS, ADFP (10,6 M€); pública, INATEL (10,2 M€); e privadas/IPSS, CEBI (8,7 M€), Instituto de São Miguel (8,3 M€) e António Silva Leal (7,7 M€).

Acrescem benefícios fiscais, declarados à Autoridade Tributária e Aduaneira, de 21,9 M€ em 2020 (322 fundações) e de 38,6 M€ em 2021 (326 fundações), o que compara com os 34,9 M€ de 2019.

**Deficiências na divulgação da informação no relatório de atividades, não discriminação autónoma dos apoios financeiros públicos recebidos (60%) e do património inicial (34%) e incumprimento de obrigações de transparência (57,8 M€)**

- 1.2. Em termos de divulgação de informação e da transparência, salientamos que:
- As dez fundações maiores beneficiárias de transferências em 2021, apesar de, em regra, divulgarem os donativos/subsídios recebidos, nem sempre detalham, de forma clara e suficiente, os tipos e os montantes dos benefícios concedidos (60%) ou a informação sobre a gestão do património (30%), nos respetivos relatórios de atividades ou gestão (cfr. n.º 4 do artigo 9.º Lei-Quadro das Fundações - LQF) e só uma (10%) concretiza a articulação entre as atividades desenvolvidas e os fins estatutários, em cumprimento da Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública;
  - 21 das 35 fundações públicas ou privadas de utilidade pública com rendimentos anuais superiores a 2 M€ objeto de análise não discriminam, de forma autónoma, os apoios financeiros públicos recebidos em 2020 ou 2021 e 12 não descrevem o património inicial, nos termos do n.º 2, do art.º 9.º da LQF; e
  - 24 fundações (numa amostra de 35), beneficiárias de 57,8 M€ de transferências de entidades públicas, não cumpriam integralmente, à data das verificações, os deveres de transparência previstos no n.º 1 do artigo 9.º da LQF, sem que os concedentes tenham assegurado, antes do pagamento e como era sua obrigação, se as fundações tinham cumprido a referida lei.

**Situações de incumprimento de obrigações de consolidação orçamental (10,9 M€) e processo de adequação à LQF incompleto, nomeadamente em 11 fundações criadas por DL**

- 1.3. Da análise efetuada, identificaram-se as seguintes desconformidades nas transferências, realizadas por entidades públicas, para fundações:
- Sete entidades públicas da Administração Central realizaram transferências de 4,3 M€, sem parecer prévio da IGF, exigível nos termos das Leis do Orçamento do Estado (LOE) de 2020 e 2021;
  - 41 entidades da Administração Central, Local e Regional efetuaram transferências em excesso, num total de 6,4 M€, em incumprimento das decisões do censo (Lei n.º 1/2012) e constantes da RCM n.º 13-A/2013, do agravamento adicional ou dos limites previstos nas LOE de 2020 e 2021;
  - Seis entidades da Administração Central, Local, Regional e da Segurança Social realizaram indevidamente pagamentos de 0,3 M€ a fundações não respondentes ao censo determinado pela Lei n.º 1/2012, quando os mesmos estavam proibidos por aquela Lei e pelas LOE anuais.

Por outro lado, o processo de adequação dos estatutos das fundações privadas de utilidade pública e das fundações públicas às regras da LQF, iniciado em 2012, não se encontra concluído, subsistindo 11 fundações criadas por decreto-lei (DL), que continuam a reger-se por estatutos desatualizados, anteriores à entrada em vigor da LQF.

**Apesar da maioria significativa das fundações cumprir o limite das despesas com o pessoal (com exceção de uma) e possuir uma estrutura estável, existem, nalguns casos, indicadores de dependência elevada de financiamento público e de menor eficiência**

- 1.4. Sobre o desempenho financeiro e cumprimento de limites da LQF, no biénio, das dez fundações maiores beneficiárias de apoios financeiros públicos, destaca-se que:
- Em média, apresentam uma estrutura financeira estável;
  - A maioria cumpre o limite de legal dos gastos com pessoal face aos rendimentos totais (75% - art.º 10.º da LQF), à exceção de uma fundação;
  - Os gastos com o pessoal foram os mais expressivos, situando-se, em média, em 50% do total de gastos e em mais de 500 trabalhadores por fundação;
  - O peso dos apoios financeiros públicos face ao total de rendimentos (sem outros benefícios) rondou os 39% e 36%, em 2020 e 2021, traduzindo um grau de dependência elevado do financiamento público; e
  - O peso do valor de caixa e depósitos bancários face ao total de rendimentos é elevado (superior a 10%) em 60% das fundações e, num caso, ultrapassou os 100%, o que traduz menor eficiência na utilização das disponibilidades.

**Estudo de impacto social realizado pela primeira vez apesar dos resultados limitados**

- 1.5. Pela primeira vez, foi realizado, pela Universidade Católica Portuguesa (iniciativa do Centro Português de Fundações), um estudo de impacto social, abrangendo projetos de 12 fundações, o qual concluiu que dois dos projetos (das fundações Calouste Gulbenkian e Cupertino de Miranda) tiveram “*influência já comprovada*” nas políticas públicas, inexistindo no setor público iniciativas conhecidas do mesmo tipo.

## 2. Principais propostas ao Governo

**Medidas de reforço da regularidade, da estabilidade orçamental e da transparência**

- 2.1. Determinar a recuperação nos cofres do Estado ou regularização das transferências que foram realizadas em incumprimento da lei;
- 2.2. Aprovar os diplomas legais das fundações criadas por DL cujos estatutos ainda não foram adequados à LQF e concluir o processo de adequação à lei quanto às restantes fundações;
- 2.3. Simplificar o reporte das atividades e da gestão das fundações, previsto na LQF, através de relatório único, com indicação do impacto social, ambiental e económico da sua atividade;
- 2.4. Adotar medidas que garantam o cabal cumprimento das obrigações legais de transparência, previstas na LQF, por parte das fundações.

**Seguimento:** estão em curso, por parte da IGF, diligências para recuperação das verbas pagas em excesso.

**(Relatório n.º 161/2022, homologado, por S. Ex.ª a Secretária de Estado do Orçamento, em 19/04/2023).**