

Auditoria às transferências de entidades do setor público para fundações (2022)

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 ano de 2022. De acordo com o exame efetuado, as principais conclusões e propostas foram as seguintes:

1. Principais conclusões

<p>As transferências do Setor Público para fundações em 2022 somaram 219,5 M€ (+ 21,3 M€ face a 2019), sendo que as 10 maiores beneficiárias receberam 31% do total transferido no período (67,8 M€)</p>	<p>1.1. Em 2022, o total de transferências realizadas por 210 entidades do setor público, incluindo administração local e regional, para 283 fundações, maioritariamente de direito privado, ascendeu a 219,5 milhões de euros – M€, traduzindo um aumento de 21,3 M€ face a 2019 (ano anterior à pandemia COVID-19), destacando-se, ainda, que:</p> <ul style="list-style-type: none"> – As áreas principais das transferências foram a ação social, a cultura, a investigação e a educação. As entidades mais relevantes (com 68% do total) foram: o Instituto da Segurança Social, I.P. (110,3 M€), o Fundo de Fomento Cultural (26,3 M€) e a Fundação para a Ciência e Tecnologia (10,1 M€). Acrescem benefícios fiscais declarados de 33,5 M€ (326 fundações), menos 1,6 M€ que em 2019. – As maiores fundações beneficiárias de transferências, em 2022, são as seguintes: privada, Casa da Música (10 M€); públicas, INATEL (8,9 M€) e Centro Cultural de Belém (8,1 M€); privada, Calouste Gulbenkian (8,3 M€); pública, de Serralves (7,2 M€); privadas/IPSS, ADFP (6 M€), Salesianos (5,4 M€), CEBI (4,6 M€), Instituto de São Miguel (4,6 M€) e AFID-Diferença (4 M€).
<p>Situações de incumprimento em 2022 de obrigações de consolidação orçamental por 51 entidades públicas (pago em excesso: 3,8 M€), que a LOE para 2024 permite a regularização, mas condicionada</p>	<p>1.2. Da análise efetuada às transferências de entidades públicas para fundações, identificámos as seguintes irregularidades (que a Lei do Orçamento do Estado – LOE - para 2024 regulariza, verificados alguns requisitos prévios):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Oito entidades públicas da Administração Central transferiram 1,4 M€, sem parecer prévio da IGF, exigível nos termos da LOE para 2022; – 41 entidades da Administração Central, Local e Regional efetuaram transferências em excesso, de 2,3 M€, em incumprimento das decisões do censo (Lei n.º 1/2012), constantes da RCM n.º 13-A/2013, e do agravamento adicional (de 50%) e/ou dos limites previstos na LOE de 2022; – Cinco entidades da Administração Central, Local, Regional e da Segurança Social realizaram pagamentos de 0,1 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. <p>Por outro lado, o processo de adequação dos estatutos das fundações privadas de utilidade pública/fundações públicas às regras da LQF, iniciado em 2012, não se encontra concluído, subsistindo 10 fundações criadas por decreto-lei, que continuam a reger-se por estatutos desatualizados, anteriores à LQF.</p>
<p>Deficiências na divulgação da informação das atividades, não discriminação autónoma dos apoios financeiros públicos (65%) e do património inicial (39%) e incumprimento de obrigações de transparência (90,7 M€) e do RGPC</p>	<p>1.3. Em termos de divulgação de informação e da transparência, salientamos que:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Numa amostra de 48 fundações, 41 beneficiárias de 90,7 M€ de transferências correntes e de capital e subsídios nacionais de entidades públicas, não cumpriam integralmente, à data das verificações, os deveres de transparência previstos no artigo 9.º da LQF, sem que os 85 transferentes tenham assegurado, antes do pagamento e como era sua obrigação, o cumprimento da referida lei. – As dez fundações maiores beneficiárias de transferências em 2022, apesar de, em regra, divulgarem os donativos/subsídios recebidos e a informação sobre a gestão do património, nem sempre detalham (50%), de forma clara e suficiente, nos

respetivos relatórios de atividades ou gestão, os tipos e os montantes dos benefícios concedidos (cfr. n.º 4, do artigo 9.º, Lei-Quadro das Fundações - LQF). Apenas duas estabelecem a articulação entre as atividades desenvolvidas e os fins estatutários (cfr. artigo 12.º da Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública).

- Acresce que 32 das 49 fundações públicas ou privadas de utilidade pública com apoios do Estado superiores a 1 M€, objeto de análise, não discriminam, de forma autónoma, os apoios financeiros públicos recebidos em 2020-2022, e 19 não descrevem o património inicial, nos termos do n.º 2, do art.º 9.º, da LQF.
- Parte significativa das 10 fundações maiores beneficiárias, com um total de apoios públicos de 68 M€, não tem dado integral cumprimento às obrigações de divulgação previstas no Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC).

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 limites da LQF, em 2022, 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 47% dos 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%, traduzindo um grau de dependência elevado do financiamento público;
 - O peso do valor de caixa e depósitos bancários face ao total de rendimentos é elevado (superior a 10%) em 80% das fundações e, num caso, ultrapassou os 100%, o que traduz menor eficiência na utilização das disponibilidades.

2. Principais propostas

Medidas de reforço da regularidade, da estabilidade orçamental, da transparência e de prevenção da corrupção

- 2.1. Ao Governo:
- Aprovar os diplomas legais das fundações criadas por DL cujos estatutos ainda não foram adequados à LQF e concluir o processo de adequação à mesma lei quanto às restantes fundações;
 - Simplificar o reporte das atividades e da gestão anuais das fundações, previsto na LQF, através da opção por relatório único, que inclua menção ao impacto social, ambiental e económico da atividade.
- 2.2. À Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros e ao Instituto da Segurança Social, para adotarem medidas visando o cumprimento, por parte das fundações, das obrigações legais previstas na LQF, na Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública e no Estatuto das IPSS.
- 2.3. Ao Mecanismo Nacional Anticorrupção, para garantir a aplicação do RGPC, pelas fundações beneficiárias de apoios financeiros públicos, com 50 ou mais trabalhadores.

Seguimento: estão em curso diligências por parte dos destinatários das propostas.

(Relatório n.º 168/2023, homologado, por S. Ex.ª o Ministro das Finanças, em 07/03/2024).