

Auditoria às subvenções públicas - ano de 2022 (Lei n.º 64/2013)

SÍNTESE DE RESULTADOS

A presente ação teve como finalidade principal confirmar se as entidades do setor público cumpriram adequadamente as obrigações estabelecidas na Lei n.º 64/2013, de 27/08, relativas a 2022. De acordo com o exame efetuado, as principais conclusões e propostas são as seguintes:

1. Principais conclusões

Subvenções e benefícios públicos totalizam os 8.763 M€ em 2022 (valor reportado à IGF)

1.1. Em 2022, o total de subvenções e benefícios públicos comunicado à IGF foi de 8.763 milhões de euros - M€ (crescimento face aos 7.471 M€ em 2021), com um acréscimo de 70 entidades públicas concedentes, somando 781.

Apesar da sua expressão financeira, em Portugal (diferentemente de outros países e do regime dos fundos europeus) não existe um diploma legal que introduza critérios e regras de rigor orçamental, de objetividade e de prevenção de riscos, como o duplo financiamento, na concessão de subvenções públicas de origem nacional (6.324 M€). Este tipo de despesa não tem sido incluído no processo de revisão da despesa pública, como sucedeu noutros países europeus.

Incumprimento de regras e obrigações legais por alguns concedentes (441 M€ de subvenções não reportadas; 5.498 M€ de subvenções não publicitadas; 7.420 M€ de subvenções não comunicadas à AT) e insuficiências nos sistemas de controlo interno

1.2. Em resultado do trabalho realizado, apurou-se que:

- 157 concedentes (115 Autarquias Locais, 41 entidades da Região Autónoma dos Açores – RAA e um instituto público) não cumpriram, no prazo da Lei n.º 64/2013, o dever de reporte à IGF de 441,3 M€ de subvenções concedidas. A maioria das entidades alegou lapso ou limitação de recursos e, no caso da RAA, continuou a ser invocada a inexistência de protocolo celebrado entre os Governos da República e Regional. Quanto a 11 concedentes, envolvendo 60 M€, foi efetuada comunicação às entidades competentes, para eventual apuramento de responsabilidades orçamentais. Assim, o total efetivo de subvenções atribuídas, em 2022, por entidades públicas, ascendeu a, pelo menos, 9.204 M€ (8.763 M€ + 441 M€).
- Um concedente atribuiu subvenções públicas a 11 entidades, no valor de 1,4 M€, sem fundamento legal ou regulamentar habilitante;
- 30 das 52 entidades públicas que atribuíram subvenções de valor superior a 10 M€, não cumpriram a obrigação legal de as publicitar, na *internet*, num total de 5.498 M€ e as que dispõem de Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas publicado (PPR), não identificam aspetos críticos e as medidas de mitigação dos riscos de fraude, corrupção e práticas irregulares, denotando deficiências relevantes no sistema de controlo interno nesta área.
- Foram identificadas 38 entidades adjudicantes e, em simultâneo, concedentes de subvenções públicas, que autorizaram a celebração de 0,4 M€ em contratos públicos (por ajuste direto) e o pagamento de 2,9 M€ em subvenções, para os mesmos 38 adjudicatários/beneficiários, sendo que o objeto dos contratos e a finalidade das subvenções indicam eventual duplo financiamento da atividade.
- 19 dos 30 maiores beneficiários de subvenções (que receberam 2.712 M€), não as divulgaram no seu *website* (11 nem sequer publicam o relatório e contas de 2022) e evidenciam falhas no cumprimento do Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC).

1.3. A maioria (740) das entidades concedentes de subvenções, no valor de 7.420 M€, não terá cumprido a obrigação fiscal declarativa (Modelo 42 – Subsídios ou subvenções não reembolsáveis), ainda que sem impacto na cobrança de impostos, situação a confirmar pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), a quem a situação será reportada.

Avaliação quase inexistente quanto aos resultados e impactos das subvenções públicas de origem nacional, prazos de vigência alargados e sem reavaliação periódica e não celebração de protocolos/contratos escritos

- 1.4. Adotando o referencial de abordagem do Tribunal de Contas Europeu ao processo de atribuição de subvenções, numa amostra de 13 entidades (concedentes de 5.696 M€), persistem como aspetos críticos:
 - Ausência de avaliação da utilização das subvenções enquanto instrumento de financiamento (em 77% das entidades);
 - Inexistência de políticas de gestão de conflito de interesses (em 85%); e
 - Não divulgação, ou falta de avaliação *ex-post*, de modo a aferir a concretização dos objetivos estratégicos previstos (em 100%).
- 1.5. Em 944 protocolos/contratos/acordos, com um valor total pago/atribuído de 93,3 M€, o prazo de vigência é alargado (desde seis anos a sem limite fixado) e não está prevista a sua reavaliação periódica, apesar da natureza excepcional das subvenções públicas. Acresce que 491 entidades concedentes declararam nem sequer celebrar qualquer contrato escrito, aumentando, assim, o risco para o Estado em caso de incumprimento.

2. Principais propostas

Propostas ao Governo e comunicação ao MENAC e AT

- 2.1. Ao Governo:
 - a) Promover a aprovação de regime jurídico que defina os princípios gerais para a atribuição de subvenções e benefícios públicos, reforçando os critérios de objetividade, de interesse público, de prevenção de riscos, de cumprimento dos objetivos de consolidação orçamental e de avaliação de resultados.
 - b) Incluir as subvenções e benefícios públicos de origem nacional no processo de revisão da despesa pública;
 - c) Ponderar, através da PlanAPP, a avaliação da implementação das políticas públicas visadas pelas subvenções, bem como dos seus resultados e impactos.
 - d) Impor a elaboração de um relatório específico ou inclusão no relatório de gestão/atividades anual, contendo a avaliação dos resultados alcançados com as subvenções públicas, à semelhança do que sucede na RAA desde 2017, bem como definir como critério de elegibilidade das subvenções, a não existência de duplo financiamento (nacional e europeu).
- 2.2. Ao Mecanismo Nacional Anticorrupção: comunicação das situações envolvendo o incumprimento do RGPC e as deficiências detetadas nos PPR, a nível da área da atividade de concessão de subvenções e benefícios públicos.
- 2.3. À AT: verificação do cumprimento de obrigações fiscais declarativas por parte das entidades públicas concedentes de subvenções.

Seguimento: estão em curso diligências por parte dos destinatários das propostas, salientando-se que, relativamente à proposta de revisão da despesa pública (alínea b), do Ponto 2.1. anterior), os seus termos de referência (que consideram os principais aspetos críticos identificados pela IGF) já foram estabelecidos, prevendo-se a inclusão deste tema no processo orçamental de 2025.

(Relatório n.º 79/2023, homologado, por S. Ex.ª o Ministro das Finanças, em 18/03/2024).