

Auditoria às subvenções públicas - ano de 2023 (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 2023. De acordo com o exame efetuado, as principais conclusões e propostas são as seguintes:

1. Principais conclusões

<p>Subvenções e benefícios públicos totalizam os 8.005 M€ em 2023 (valor reportado à IGF no prazo legal).</p>	<p>1.1. Em 2023, o total de subvenções e benefícios públicos comunicado, no prazo legal, à IGF, foi de 8.005 milhões de euros - M€ (redução de 9%, face aos 8.763 M€ de 2022), com um acréscimo de 56 entidades públicas concedentes, somando 837.</p> <p>Apesar da sua expressão financeira, em Portugal (diferentemente de outros países e do regime dos fundos europeus) ainda não existe um diploma legal que defina 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 com fluxo financeiro (6.324 M€). O Relatório do Orçamento do Estado para 2025, prevê, em sede de revisão da despesa pública e abrangendo as subvenções públicas de origem nacional, a “<i>alteração do contexto legal</i>”.</p>
<p>Incumprimento de regras e obrigações legais por alguns concedentes: 566 M€ de subvenções não reportadas no prazo legal, entretanto corrigidas. 1.814 M€ de subvenções não publicitadas. 3.572 M€ de subvenções não comunicadas à AT (a carecer de validação).</p>	<p>1.2. Apurou-se que 240 concedentes (196 Autarquias Locais, 40 entidades da Região Autónoma dos Açores – RAA e quatro entidades da Administração Central) não cumpriram, no prazo fixado na Lei n.º 64/2013, o dever de reporte à IGF, de 566 M€ de subvenções concedidas. Após notificação, a maioria das entidades alegou lapso ou limitação de recursos (tendo, posteriormente, efetuado o reporte tardio) e, no caso da RAA, continuou a ser invocada a inexistência de protocolo celebrado entre os Governos da República e Regional.</p> <p>Assim, o total efetivo de subvenções atribuídas, em 2023, por entidades públicas, ascendeu a, pelo menos, 8.571 M€ (8.005 M€ + 566 M€).</p> <p>1.3. Um concedente continuou a atribuir subvenções públicas a 9 entidades, no valor de 1,2 M€, sem fundamento legal ou regulamentar habilitante.</p> <p>1.4. 11 das 54 entidades públicas que atribuíram subvenções de valor superior a 10 M€, não cumpriram a obrigação legal de as publicitar, na <i>internet</i>, num total de 1.814 M€ e nem todas as que dispõem de Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPR) publicado, identificam riscos e as medidas de mitigação dos riscos de fraude, corrupção e práticas irregulares, denotando deficiências relevantes no sistema de controlo interno nesta área.</p> <p>1.5. Cerca de metade (443) das entidades concedentes de subvenções, no valor de 3.572 M€, não terá cumprido a obrigação fiscal declarativa (Modelo 42), ainda que sem impacto na cobrança de impostos, situação recorrente e a confirmar pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), a quem a situação será reportada.</p> <p>1.6. Foram identificadas 36 entidades adjudicantes e, em simultâneo, concedentes de subvenções públicas, que autorizaram a celebração de 1,5 M€ em contratos públicos (por ajuste direto) e o pagamento de 2,4 M€ em subvenções, para os mesmos 44 adjudicatários/beneficiários, com idêntico objeto/finalidade, o que indicia uma situação de eventual duplo financiamento da atividade.</p>
<p>Insuficiências no cumprimento do RGPC e nos sistemas de controlo interno.</p>	<p>1.7. 28 dos 41 maiores beneficiários de subvenções (que receberam 1.241 M€, numa amostra de 1.555 M€), não as divulgaram no seu <i>website</i> (20 nem sequer publicam o relatório e contas de 2023) e evidenciam falhas no cumprimento do Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC).</p>

Avaliação quase inexistente quanto aos resultados e impactos sociais e económicos das subvenções públicas de origem nacional.

Prazos de vigência alargados e sem reavaliação periódica.

Não celebração de protocolos/contratos escritos.

- 1.8. Adotando o referencial de abordagem do Tribunal de Contas Europeu ao processo de atribuição de subvenções, numa amostra de 13 entidades (concedentes de 4.985 M€), persistem como aspetos críticos:
 - Não determinação de indicadores-chave de desempenho para avaliação dos resultados e dos impactos sociais e económicos (em 69% 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%).
- 1.9. Destacam-se, ainda, as seguintes constatações:
 - a) Prazo de vigência alargado (desde seis anos a sem limite fixado) em 2100 protocolos/contratos/acordos, com um valor total pago/atribuído de 307 M€, desconhecendo-se a previsão da sua reavaliação periódica, apesar da natureza excecional das subvenções públicas;
 - b) 539 entidades concedentes declararam nem celebrar qualquer contrato escrito, no todo ou em parte das subvenções, num total de 1.368 M€, aumentando, assim, o risco para o Estado em caso de incumprimento;
- 1.10. 1.857 reportes sem afetação da subvenção a uma atividade concreta e determinada, num total de 154 M€ (em regra, para financiar gastos regulares de funcionamento).

2. Principais propostas

Propostas ao Governo e comunicação ao MENAC e AT

- 2.1. Ao Governo:
 - a) Concretizar 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 e impactos, medida agora prevista para 2025 (relatório do Orçamento do Estado para 2025).
 - b) Dar orientações às entidades da Administração Central e da Segurança Social quanto à necessidade de: incluir, no relatório de gestão/atividades anual, a avaliação dos resultados alcançados com as subvenções públicas; afetar as subvenções a uma atividade concreta e determinada, visando um interesse público, reconhecido na Constituição; e definir, como critério de elegibilidade das subvenções, a inexistência de duplo financiamento (nacional e europeu).
- 2.2. Ao Mecanismo Nacional Anticorrupção: comunicação das situações envolvendo o eventual incumprimento do RGPC, bem como as deficiências detetadas nos PPR, na área da atividade de concessão de subvenções e benefícios públicos.
- 2.3. À AT: verificação do eventual incumprimento das obrigações fiscais declarativas por parte de algumas entidades públicas concedentes de subvenções.

Seguimento: estão em curso diligências por parte dos destinatários das propostas, salientando-se que, relativamente à proposta anterior de revisão da despesa pública, os seus termos de referência (que consideram os principais aspetos críticos identificados pela IGF) já foram estabelecidos, tendo este tema sido incluído no processo orçamental de 2025. Entretanto, foram também realizadas notificações a diversas entidades públicas, visando a obtenção de esclarecimentos adicionais e/ou a correção de procedimentos.

(Relatório n.º 101/2024, homologado, por S. Ex.ª o Ministro das Finanças, em 05/02/2025).