

Controlo das transferências/subvenções públicas para fundações (2023 e 2024)

SÍNTESE DE RESULTADOS

A auditoria teve como finalidade de aferir o grau de cumprimento das medidas de estabilidade orçamental e das obrigações de transparência e de prevenção da corrupção, quanto às transferências para fundações, realizadas em 2023 e 2024, por entidades do setor público (incluindo autarquias locais e regiões autónomas). De acordo com o exame efetuado, as principais conclusões e propostas foram as seguintes:

1. Principais conclusões

As transferências de entidades do Setor Público para fundações totalizaram, no biénio 2023/2024, 499,7 M€ (242,3 M€ em 2023 e 257,4 M€ em 2024, acima dos 219,5 M€ de 2022) Processo de adequação à LQF continua incompleto (10 fundações criadas por DL)	1.1. No biénio 2023/2024, o total de transferências realizadas por entidades do setor público, incluindo administração local e regional (229 entidades em 2023 e 258 em 2024), para fundações (281 em 2023 e 292 em 2024), maioritariamente de direito privado, ascendeu a 499,7 milhões de euros (M€), dos quais 242,3 M€ em 2023 e 257,4 M€ em 2024, o que traduz um aumento face aos 219,5 M€ de 2022. Acrescem benefícios fiscais de 43,3 M€ em 2023 (313 fundações) e de 49,3 M€ em 2024 (335 fundações), reportados à Autoridade Tributária e Aduaneira (33,5 M€ de 2022). Ainda persistem 10 fundações criadas por decreto-lei (DL), cujos estatutos estão desatualizados face à entrada em vigor em 2012 da Lei-Quadro das Fundações (LQF), não estando concluído o processo de adequação previsto naquela lei.
Situações de incumprimento em 2023 de obrigações de consolidação orçamental por 66 entidades públicas (5,8 M€), que as LOE para 2024/2025 permitem a regularização, mas condicionada à verificação de requisitos (ainda não confirmados), e poupança orçamental de 1,3 M€ (nos pareceres prévios apreciados)	1.2. Da análise efetuada, identificaram-se as seguintes desconformidades, nas transferências, realizadas por entidades públicas, para fundações: a) Duas das cinco entidades da Administração Central que efetuaram transferências sem parecer prévio da IGF (art.º 12.º da Lei do Orçamento do Estado – LOE – para 2023), pagaram 16 mil euros sem que as fundações beneficiárias reunissem todos os requisitos para a regularização prevista nas LOE 2024 e 2025. Foi obtida poupança orçamental de 1,3 M€, em relação aos 11 pedidos de parecer prévio analisados pela IGF (total dos pedidos: 8,8 M€); b) 58 entidades das Administrações Local (57) e Central (1) ultrapassaram, em 2023, o limite legal (total das transferências de 2022), tendo transferido, em excesso, para 82 fundações, um total de 5,6 M€; c) Seis entidades da Administração Central, Local, Regional e da Segurança Social realizaram pagamentos em excesso de 0,2 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, não reunindo todas as condições para se considerar regularizada a situação face à LOE para 2024 e para 2025.
Inobservância dos deveres de transparência (LQF), por 27 fundações, beneficiárias de subvenções públicas de 100,9 M€ no biénio e insuficiências na divulgação pública, nos relatórios de atividades	1.3. Em termos de deveres de transparência das fundações, destaca-se o seguinte: a) 27 fundações (numa amostra de 50) beneficiárias de 100,9 M€ de subvenções públicas de origem nacional no biénio, não cumpriam, na íntegra, à data das verificações, os deveres de transparência previstos no art.º 9.º, da Lei-Quadro das Fundações (LQF), sem que as concedentes (42) tenham assegurado, antes do pagamento que as fundações cumpriam aquela lei. Inserem-se aqui 15 fundações privadas/IPSS com rendimentos anuais superiores a 1,2 M€, que não discriminam, de forma autónoma, os apoios públicos recebidos e 9 que não descrevem o seu património inicial (cfr. n.º 2, do art.º 9.º, da LQF);

- b) Das 36 e 38 maiores beneficiárias de transferências em 2023 e 2024, duas em cada ano não divulgam os seus relatórios de atividades/gestão e as restantes nem sempre detalham nestes documentos, de forma clara e suficiente, os tipos e os montantes dos benefícios concedidos (41% e 44%, não o fazem), os donativos/subsídios concedidos (35% e 31%) ou a informação sobre a gestão do património (56% e 36%), em incumprimento do n.º 4, do art.º 9.º, da LQF;
- c) 30 (2023) e 27 (2024) das mesmas fundações não indicam, nos relatórios de atividades/gestão, a articulação entre as atividades desenvolvidas e os fins estatutários (cfr. art.º 12.º, da Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública).

Elevado grau de incumprimento do RGPC por parte de um grupo de 41 fundações

- 1.4. 41 fundações analisadas (com mais de 50 trabalhadores) não cumpriam, na íntegra, as obrigações do Regime Geral de Prevenção da Corrupção, com destaque, quanto ao ano de 2024, para a falta de designação e/ou divulgação do: responsável pelo cumprimento normativo (30); Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e infrações conexas (17); código de conduta e/ou ética (4); e canal de denúncia interno (14).

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

- 1.5. Sobre os limites previstos na LQF e o desempenho financeiro, das 12 fundações maiores beneficiárias de subvenções públicas, no biénio, destaca-se o seguinte:
- O rácio médio de endividamento manteve-se estável em 30,4%, com ativos 3,5 vezes superiores às dívidas;
 - A margem de lucro operacional reduziu-se de 1,7% para 1,5%, refletindo alguma estabilidade, face ao valor negativo de 2022;
 - Os gastos com pessoal representam 46,0% dos gastos totais e 45,1% dos rendimentos totais, com três fundações próximas do limite legal de 75%;
 - A dependência de subsídios públicos continua elevada (31,6% dos gastos e 31,1% dos rendimentos), com 4 fundações acima de 50% dos rendimentos provenientes de subsídios públicos;
 - O peso da caixa e depósitos é elevado, superando os 10% dos rendimentos em sete das 12 fundações (58%), uma das quais excede mesmo os 100%, indiciando possível ineficiência no uso das disponibilidades.

2. Propostas

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

- 2.1. Ao Governo, para ponderar a aprovação dos diplomas legais das fundações criadas por DL cujos estatutos ainda não foram adequados à LQF e determinar a conclusão do processo de adequação à mesma lei quanto às restantes fundações.
- 2.2. Ao Centro Jurídico do Estado e ao Instituto da Segurança Social, para adotarem medidas de cabal cumprimento das obrigações legais de transparência (LQF, Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública e Estatuto das IPSS), incluindo a divulgação pública sistemática das fundações incumpridoras (a LQF impede o acesso a subvenções públicas sem o cumprimento destas obrigações).
- 2.3. Ao Mecanismo Nacional Anticorrupção, para garantir a aplicação do RGPC, pelas fundações beneficiárias de subvenções públicas, com 50 ou mais trabalhadores.

Seguimento: estão em curso diligências por parte dos destinatários das propostas e a IGF irá, ainda, adotar os mecanismos ao dispor para regularização/correção de algumas das situações.

(Relatório n.º 110/2025, homologado, por S. Ex.ª o Ministro de Estado e das Finanças, em 29/01/2026).