REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO
E DAS FINANÇAS

5 FEV '20 000313

Exma. Senhora
Chefe do Gabinete do Secretário de Estado dos
Assuntos Parlamentares
Dr.ª Catarina Gamboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	ENT. 8842/2019 PROC. N.º 23.01	DATA
3272	27-12-2019		

ASSUNTO **Requerimento n.º 33/XIV/1.ª, de 27 de dezembro de 2020**

Exma. Senhora,

Em resposta ao vosso ofício n.º 3272, que nos remete o Requerimento n.º 33/XIV/1ª, com o assunto "Falhas de transparência na transferência de fundos públicos para fundações", colocada pelo Grupo Parlamentar do BE, remetemos o Relatório n.º 2018/1423 "Controlo das transferências de entidades do setor público para fundações (2016)" realizado pela Inspeção Geral de Finanças.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

Bruno Pereira

Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

CONTROLO ESTRATÉGICO DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO

IGF
AUTORIDADE DE AUDITORIA

CONTROLO DAS TRANSFERÊNCIAS DE ENTIDADES DO SETOR PÚBLICO PARA FUNDAÇÕES (2016)

As entidades do setor público que efetuaram transferências para fundações, em 2016, cumpriram as obrigações de estabilidade orçamental e de transparência?

Relatório n.º 2018/1423

Proc. n.º 2018/213/A8/4

Dezembro de 2018

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

À consideração do Senhor Inspetor-Geral, com a minha concordância e sugestão de envio ao Senhor Secretário de Estado do Orçamento, para efeitos de homologação e subsequente reencaminhamento como proposto em 4.

Subinspetor-Geral

Digitally signed by ANTÓNIO MANUEL PINTO FERREIRA DOS SANTOS
Date: 2019.03.08 09:22:29 Z

À consideração superior, com o meu acordo. Saliento as conclusões e propostas dos pontos 3. e 4. e ainda: a redução do valor das transferências realizadas, em 2016, por entidades do setor público para fundações, em 11,5 M€ face a 2015 e de 13,7 M€ face à média do triénio 2008/2010; a poupança de 3,8 M€, nos pareceres prévios emitidos pela IGF em relação aos pedidos apresentados; a existência de 13 fundações beneficiárias de 3 M€ de transferências de 8 entidades, não cumpriram todas as obrigações de transparência da LQF (artº 9º) e, no caso das IPSS, do próprio Estatuto (contas do exercício); os 131 mil euros pagos indevidamente a fundações não respondentes ao censo; e os 45,4 mil euros de transferências efetuadas por uma entidade pública para duas fundações sem parecer prévio da IGF.

Inspetor
de Finanças
Diretor

Digitally signed by JOSÉ HENRIQUE RODRIGUES POLACO
Date: 2019.03.07 17:59:56 Z

DESPACHO:

Concordo.
Remeta-se a Sua Ex.ª o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e envio a S. Exas: a Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa e o Secretário de Estado das Autarquias Locais.
Propõe-se ainda o envio à Presidência do Governo Regional dos Açores.

Inspetor-Geral,
Assinatura digitalizada
(Vítor Braz)

Assinado de forma digital por VÍTOR MIGUEL RODRIGUES BRAZ
Dados: 2019.03.08 16:47:54 Z

Relatório n.º 2018/1423 **Processo n.º 2018/213/A8/4**

CONTROLO DAS TRANSFERÊNCIAS DE ENTIDADES DO SETOR PÚBLICO PARA FUNDAÇÕES (2016)

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente ação foi realizada com a finalidade de confirmar se as entidades do setor público que realizaram transferências para fundações, em 2016, cumpriram as obrigações de estabilidade orçamental e de transparência a que estão vinculadas. As principais conclusões são as seguintes:

1.1. Em 2016, 246 entidades públicas, incluindo administração local e regional, transferiram 192 milhões de euros (M€) para 343 fundações, o que representou uma diminuição de 6% face a 2015. No mesmo ano, 322 fundações declararam ainda benefícios fiscais de 34 M€, menos 7% do que os 36,6 M€ de 2015.

Transferências de 192 M€ do Setor Público para 343 fundações em 2016 (redução de 6% face a 2015)

1.2. As transferências tiveram por finalidade, em especial, a ação social (54%), a educação (15%) e a cultura (12%). O Instituto da Segurança Social, I.P. (102 M€) e o Fundo de Fomento Cultural (21 M€) efetuaram 64% do seu total.

1.3. As dez maiores beneficiárias das transferências receberam 30% do total, destacando-se a Fundação Salesianos (10,3 M€), a Fundação Centro Cultural de Belém (7,6 M€), a Fundação Casa da Música (7,2 M€) e a Fundação Alentejo (5,4 M€). Nenhuma destas fundações inclui, nos seus relatórios de atividades e contas, qualquer menção ao valor social, ambiental e económico gerado pela sua atividade, v.g. através da utilização do indicador de retorno social do investimento ou outro semelhante.

Cerca de 81% das transferências visaram a ação social, a educação e a cultura.

As 10 maiores beneficiárias receberam 30% do total transferido

1.4. As transferências sujeitas a parecer prévio da IGF (medida de controlo da despesa pública prevista na LOE para 2016), com despacho favorável, atingiram os 32,6 M€ (poupança de 3,8 M€ em relação aos pedidos iniciais, resultado da intervenção da IGF), representando uma redução de 13,7 M€ face à média de apoios concedidos no triénio 2008/2010 (referencial legal adotado).

1.5. Três entidades públicas não submeteram a parecer prévio transferências, no valor de 118 mil euros, para quatro fundações. Duas delas solicitaram a relevação do incumprimento, aguardando-se decisão do membro do Governo. A outra entidade, que efetuou transferências de 45,4 mil euros, não suscitou aquela relevação.

1.6. Sete entidades públicas efetuaram transferências num total de 131 mil euros, para seis fundações que não responderam ao censo, o que traduz um incumprimento da LOE para 2016 e da Lei n.º 1/2012, de 3/01.

1.7. Oito entidades públicas transferiam 3 M€ para 13 fundações que não cumpriram as obrigações de transparência previstas na Lei-Quadro das Fundações (LQF) e 24 IPSS (que beneficiaram de 3,9 M€) não publicitam as respetivas contas.

Incumprimento de obrigações de consolidação orçamental e de transparência, previstas na LOE e no DLEO de 2016, na Lei n.º 1/2012, na LQF e no Estatuto das IPSS.

2. As propostas efetuadas a suas Excelências a Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa (MPMA) e o Secretário de Estado do Orçamento (SEO), foram as seguintes:

2.1 Determinar a recuperação nos cofres do Estado ou regularização das transferências que foram realizadas em incumprimento da lei (SEO).

2.2 Adotar medidas que garantam o adequado cumprimento da Lei-Quadro das Fundações, designadamente em matéria de transparência por parte das fundações (MPMA).

Medidas que visam assegurar a estabilidade orçamental e a adoção das melhores práticas

Após a homologação do presente relatório, será publicada uma síntese de resultados, com base na parte relevante do sumário executivo.

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO 5
1.1. Fundamento 5
1.2. Questão e subquestões de auditoria e âmbito 6
1.3. Metodologia e condicionantes 6
2. RESULTADOS 7
2.1. Enquadramento legal 7
2.2. Transferências de entidades do setor público para fundações 8
2.3. Cumprimento das obrigações por parte das entidades públicas concedentes 12
2.4. Benefícios fiscais concedidos a fundações em 2016 19
2.5. Indicadores da *performance* das fundações 20
3. CONCLUSÕES 23
4. PROPOSTAS 24

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AL	Autarquias Locais
Art.º	Artigo
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGEEC	Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência.
DL	Decreto-Lei
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IRN	Instituto dos Registos e do Notariado, I.P.
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LQF	Lei-Quadro das Fundações
M€	Milhões de euros
N.º	Número
NIF	Número de Identificação Fiscal
OE	Orçamento do Estado
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IPSS	Instituição(ões) Particular(es) de Solidariedade Social
ISS	Instituto da Segurança Social, I.P.
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

Em cumprimento do plano anual de atividades aprovado da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e do estabelecido em atos normativos[1], foi realizada a presente ação com a finalidade de verificar o grau de cumprimento do quadro regulador aplicável em 2016 às transferências para fundações por parte das entidades do setor público.

Face à finalidade da auditoria e à apreciação prévia realizada, foram identificados, como principais fatores de risco, os seguintes:

- Informação não fiável sobre as fundações existentes em Portugal, nomeadamente devido ao ficheiro central de pessoas coletivas, disponibilizado pelo Instituto dos Registos e do Notariado[2], não ser completo, conter incorreções e incluir fundações que não participaram no censo realizado ao abrigo da Lei n.º 1/2012, de 3/01, sem mencionar tal facto[3];
- Reporte de informação, pelas entidades concedentes de subvenções públicas, à IGF[4], com erros principalmente no que respeita à tipologia dos beneficiários e à finalidade dos apoios, o que dificulta a análise e consolidação da informação;
- Transferências para fundações realizadas sem sujeição a parecer prévio da IGF, quando não são aplicáveis as exclusões previstas no n.º 3 do artigo (art.º) 12.º da Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2016[5];
- Incumprimento do dever de reporte por parte de algumas autarquias locais (as regiões autónomas deixaram de estar obrigadas a este reporte em 2016), face ao histórico de anos anteriores;
- Não redução do valor global das transferências para fundações, contrariamente aos objetivos de consolidação orçamental previstos na lei;
- Atribuição de subvenções públicas a fundações que não participaram no censo de 2012 ou que não cumprem as obrigações de transparência previstas na LQF (condição fundamental para a sua realização).

---

[1] Vd. n.º 11 da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 13-A/2013, de 08/03, que determina que "*a fiscalização do cumprimento da presente resolução compete à…*" IGF. Também a Lei Quadro das Fundações (LQF), aprovada pela Lei n.º 24/2012, de 09/07, e alterada pela Lei n.º 150/2015, de 10/09, define que compete à IGF assegurar o controlo financeiro e a fiscalização das fundações públicas, de solidariedade social, de cooperação para o desenvolvimento, para a criação de estabelecimentos de ensino superior privado e das fundações privadas beneficiárias de apoios financeiros públicos. As obrigações de sujeitar a parecer prévio da IGF as transferências para fundações realizadas por entidades do setor público (com exceção das regiões autónomas e das autarquias locais) e de comunicação à IGF, no prazo de 30 dias, das transferências efetuadas por autarquias locais encontram-se previstas no art.º 74.º do Decreto-Lei (DL) n.º 18/2016, de 13/04. A Portaria n.º 171/2016, de 20 de junho regulamentou o processo de parecer prévio, a cargo da IGF.

[2] Ficheiro disponível em: http://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/a_registral/rnpc/docs_rnpc/lista-fundacoes/downloadFile/attachedFile_f0/ListFundacoes.ods?nocache=1483695122.62.

[3] A título de exemplo, refira-se o Centro Social Paroquial de S. João das Lampas (n.º 2 da lista com o NIF 500060789) que não é uma fundação, a Fundação Infantário Dona Anita (n.º 252 da lista, com o NIF 501415416) que não participou no censo obrigatório ou as Fundações Maria do Carmo Roque Pereira (NIF 501624898) ou S. João de Deus (NIF 507807987) que não figuram na mesma.

[4] Ao abrigo da Lei n.º 64/2013, de 27/08.

[5] Aprovada pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março.

1.2. Questão e subquestões de auditoria e âmbito

Considerando a finalidade e os principais fatores de risco identificados, a questão de auditoria que se pretende responder é a seguinte:

> "*As entidades* públicas *que efetuaram transferências para fundações, em 2016, cumpriram as obrigações de reporte, de estabilidade orçamental e de transparência?*"

De modo a sustentar a recolha da evidência necessária à auditoria, foram definidas as seguintes subquestões:

- *As entidades do setor* público*, não abrangidas por situações de exceção, cumpriram a obrigação de sujeição a parecer prévio das transferências para fundações?*
- *As autarquias locais* cumpriram *a obrigação de reporte à IGF das transferências efetuadas para fundações?*
- *As transferências* para *fundações em 2016 foram, nos casos aplicáveis, objeto de redução face às médias apuradas no censo às fundações e no ano anterior, bem como de verificação prévia do cumprimento das obrigações de transparência exigidas às fundações beneficiárias?*

O âmbito temporal da presente ação abrangeu o ano 2016, sem prejuízo do alargamento a períodos anteriores ou subsequentes sempre que tal se justificou, nomeadamente para efeitos de apresentação de indicadores financeiros do ano de 2017, tendo o ciclo de realização decorrido entre janeiro e dezembro de 2018.

Em termos geográficos e funcionais, a ação foi de âmbito nacional e abrangeu as transferências para fundações efetuadas por entidades públicas.

1.3. Metodologia e condicionantes

O trabalho realizado seguiu a metodologia aplicada pela IGF em trabalhos de idêntica natureza[6], com a profundidade julgada adequada às circunstâncias, consistindo o mesmo no seguinte:

- Apuramento das transferências para fundações, efetuadas no ano de 2016, com base nos dados declarados por entidades públicas, à IGF, no âmbito da obrigação de reporte de subvenções públicas;
- Compilação dos dados disponíveis no âmbito dos pedidos de parecer prévio, submetidos pelas entidades públicas á IGF, visando a concretização de transferências para fundações;
- Tratamento adicional de dados, sobre transferências para fundações, com base em outras fontes de informação, com o objetivo de completar e verificar a informação reportada à IGF no âmbito da LOE, nomeadamente os reportes efetuados à Direção-Geral da Administração Local (DGAL) nos mapas

[6] Os principais referenciais utilizados para realização da ação foram os seguintes:
- Legais: Lei nº 1/2012, LQF, LOE para 2016 e diplomas complementares e RCM nº 13-A/2013;
- Referenciais e normas de auditoria da IGF (vd. ponto 2.2. – auditoria de conformidade);
- Normas de auditoria internacionalmente aceites (v.g. INTOSAI / ISSAI 4000-4200).

8.3.4.1. – *Transferências correntes – despesa* e 8.3.4.2. – *Transferências de capital e subsídios concedidos*, extraídos do Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL), a declaração modelo 42 (subsídios ou subvenções não reembolsáveis) entregue à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) por entidades públicas, a consulta do portal dos contratos públicos (portal base)[7] relativamente às aquisições de bens e serviços contratadas a fundações (face à amplitude do conceito de transferência) ;

- Comparação dos dados sobre subvenções públicas e os elementos da declaração modelo 42, com os pedidos de parecer prévio submetidos e identificação de eventuais incumprimentos ou outras divergências;
- Formulação de pedidos de esclarecimentos às entidades financiadoras, em função da apreciação realizada e de situações que justificaram informação complementar;
- Solicitação de esclarecimentos, por correio eletrónico, aos eventuais incumpridores do pedido de parecer prévio a fundações, face à informação disponível sobre subvenções concedidas em 2016 (comunicadas à IGF);
- Apuramento das eventuais poupanças obtidas em 2016, face à média de transferências concedidas segundo o censo às fundações (período 2008/2010) e aos montantes atribuídos no ano de 2015;
- Verificação do cumprimento das obrigações de transparência previstas no art.º 9.º da LQF (testes substantivos), a partir de uma amostra de fundações selecionada aleatoriamente.

Neste trabalho, não se procedeu à avaliação dos objetivos das transferências efetuadas para fundações, nem da respetiva relação custo *versus* benefício.

O desenvolvimento do presente trabalho, foi condicionado pela impossibilidade de certificação integral do universo das transferências de entidades do setor público para fundações, em 2016, ainda que se tenham considerado as várias fontes de informação disponíveis.

2. RESULTADOS

2.1. Enquadramento legal

O conceito de "transferência" definido na LOE para 2016[8] inclui "*todo e qualquer tipo de subvenção, subsídio, benefício, auxílio, ajuda, patrocínio, indemnização, compensação, prestação, garantia, concessão, cessão, pagamento, remuneração, gratificação, reembolso, doação, participação ou vantagem financeira e qualquer outro apoio, independentemente da sua natureza, designação e modalidade, temporário ou definitivo, que seja concedido por serviços e organismos da administração direta ou indireta do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, empresas públicas e entidades públicas empresariais do setor público empresarial, empresas públicas regionais, intermunicipais, entidades reguladoras*

[7] Vd. www.base.gov.pt/.

[8] N.º 7 do art.º 12.º da referida Lei n.º 7-A/2016, de 30/03.

independentes, outras pessoas coletivas da administração autónoma e demais pessoas coletivas públicas, proveniente de verbas do Orçamento do Estado, de receitas próprias daqueles ou de quaisquer outras."

Em 2016, as transferências para fundações por parte de entidades públicas[9], com exceção das regiões autónomas e das autarquias locais, careciam de parecer prévio emitido pela IGF[10]. Já as transferências efetuadas por autarquias locais continuaram, no ano de 2016, a estar apenas sujeitas à obrigação de comunicação à IGF, no prazo máximo de 30 dias após a sua realização[11].

As exceções à aplicação das disposições da LOE para 2016, relativas a transferências para fundações, são significativas, abrangendo, entre outras, as transferências[12]:

a) Destinadas a pagamentos de apoios cofinanciados previstos em instrumentos da Política Agrícola Comum e as ajudas nacionais pagas no âmbito de medidas de financiamento à agricultura, pescas e setores conexos;

b) Cujos destinatários sejam instituições de ensino superior públicas de natureza fundacional;

c) Realizadas por institutos públicos nas áreas do trabalho, solidariedade e segurança social e por serviços e organismos das áreas da ciência, tecnologia e ensino superior, da educação e da saúde, ao abrigo de protocolo celebrado com as uniões representativas das instituições solidariedade social;

d) Realizadas no âmbito de programas nacionais ou europeus, protocolos de gestão dos rendimentos sociais de inserção, Rede Nacional de Cuidados Continuados e Fundo de Socorro Social.

Em 2016, foram ainda aprovadas transferências excecionais (fundamentadas) na área da cultura e cooperação internacional[13].

2.2. Transferências de entidades do setor público para fundações

No âmbito da presente ação e de acordo com a informação reunida, apurámos que as transferências de 246 entidades do setor público para 343 fundações, em 2016, ascenderam a 192 milhões de euros (M€)[14]. Vd. Anexo 1.

[9] Entidades processadoras das remunerações dos trabalhadores em funções públicas referidas no n.º 9 do art.º 2.º da Lei n.º 75/2014, de 12/09.

[10] Vd. n.ºs 1 e 2 do art.º 74.º do DL n.º 18/2016, de 13/04 e Portaria n.º 171/2016, de 20/06.

[11] Vd. n.º 3 do art.º 74.º do DL n.º 18/2016, de 13/04.

[12] Vd. n.º 3 do art.º 12.º da LOE para 2016.

[13] Cfr. RCM n.º 79/2016, publicada em 30/11 (Côa Parque) e Despachos n.ºs 10248/2016 (publicado no Diário da República, 2.ª série, de 16/08/2016), 537/2018, 538/2018 e 6838/2016 (ambos publicados no Diário da República, 2.ª série, de 24/05/2016).

[14] Para o apuramento deste valor foram utilizadas as seguintes fontes de informação: o reporte das próprias entidades efetuado à IGF em cumprimento da Lei n.º 64/2013 (obrigatoriedade de publicitação das subvenções e benefícios públicos), no sistema de informação da IGF no âmbito da comunicação após 30 a contar da data da transferência (prevista na LOE 2016), informação no Portal Base (conformada pelas entidades públicas) e comunicações à DGAL, especificamente, o mapa das transferências no SIIAL.

2.2.1. Concedentes

O setor da Segurança Social foi responsável por 54% do total de transferências para fundações, seguido da Administração Central (37%). A Administração Local, com o maior número de entidades transferentes (68%), é responsável apenas por 6% do total apurado.

Quadro 1 – Transferências de entidades públicas para fundações (2016)

Unidade: 10^3 euros

Entidades	N.º de concedentes	%	Montante	%
Segurança Social	3	1%	104.527	54%
Administração Central	63	26%	70.966	37%
Administração Local	168	68%	11.585	6%
Administração Regional	12	5%	4.926	3%
Total	**246**	**100%**	**192.004**	**100%**

Fonte: Comunicação à IGF de subvenções (Lei n.º 64/2013) e de transferências efetuadas por AL (DLEO 2016), mapa das transferências de 2016 extraído do SIIAL, Portal dos Contratos Públicos (base.gov.pt) e pedidos de parecer prévio.

No grupo dos maiores transferentes, destacamos o Instituto da Segurança Social, I.P. - ISS (101,8 M€, que representa 54% do total de transferências do setor público para fundações), seguido do Fundo de Fomento Cultural (21,1 M€) e da Direção-Geral da Administração Escolar (11,1 M€). Na Administração Local, relevam-se os municípios de Lisboa (2,2 M€), Cascais (M€ 1,8) e Albufeira (0,9 M€).

Quadro 2 – Entidades que efetuaram transferências para fundações de valor mais elevado

Unidade: 10^3 euros

Entidades	N.º Fundações	Montante	%
Segurança Social			
Instituto da Segurança Social, I.P.	184	101.835	53,0%
Instituto de Segurança Social da Madeira, I.P. - RAM	11	2.583	1,3%
Instituto Segurança Social dos Açores, I.P.R.A.	4	109	0,1%
Administração Central			0,0%
Fundo de Fomento Cultural	7	21.142	11,0%
Direção-Geral da Administração Escolar	13	11.062	5,8%
Programa Operacional do Capital Humano	13	9.978	5,2%
Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.	8	5.331	2,8%
Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I.P.	210	5.036	2,6%
Administração Local			
Município de Lisboa	28	2.154	1,1%
Município de Cascais	9	1.825	1,0%
Município de Albufeira	2	851	0,4%
Município de Braga	5	497	0,3%
Município de Bragança	5	416	0,2%
Administração Regional			
Secretaria Regional de Educação (RAA)	7	4.152	2,2%
Fundo Regional do Emprego (RAA)	4	282	0,1%
Secretaria Regional do Mar, Ciência e Tecnologia (RAA)	2	191	0,1%
Instituto Para a Qualificação, I.P. - RAM	2	143	0,1%
Secretaria Regional do Mar, Ciência e Tecnologia (RAA)	1	45	0,0%
TOTAL		**167.632**	**87%**
TOTAL DAS TRANSFERÊNCIAS		**192.004**	**100%**

Fonte: Comunicação à IGF de subvenções (Lei n.º 64/2013) e de transferências efetuadas por AL (DLEO 2016), mapa das transferências de 2016 extraído do SIIAL, Portal dos Contratos Públicos (base.gov.pt) e pedidos de parecer prévio. Nota: RAA – Região Autónoma dos Açores, RAM – Região Autónoma da Madeira.

Apenas 7% (18) das 246 entidades públicas concedentes transferiram mais de 85% do valor total do ano 2016.

2.2.2. Fundações beneficiárias

No Anexo 2 apresentamos as 343 fundações que beneficiaram de transferências do setor público em 2016, sendo identificadas, no quadro seguinte, as dez maiores, que receberam 58,4 M€ (30% do total):

Quadro 3 – 10 Maiores fundações beneficiárias de transferências

Unidade: 10^3 euros

Beneficiário	Montante	%
Fundação Salesianos	10.254	5%
Fundação Centro Cultural de Belém	7.570	4%
Fundação Casa da Música	7.247	4%
Fundação Alentejo	5.440	3%
Obra Diocesana de Promoção Social Porto	5.024	3%
Instituto de São Miguel	4.767	2%
Fundação António Silva Leal	4.687	2%
Fundação de Serralves	4.617	2%
Fundação ADFP - Assistência, Desenvolvimento e Formação Profissional	4.599	2%
Fundação Calouste Gulbenkian	4.241	2%
Restantes 333 fundações	133.558	70%
Total	**192.004**	**100%**

Fonte: Comunicação à IGF de subvenções (Lei n.º 64/2013) e de transferências efetuadas por AL (DLEO 2016), mapa das transferências de 2016 extraído do SIIAL, Portal dos Contratos Públicos (base.gov.pt) e pedidos de parecer prévio.

No que respeita à tipologia das fundações, verificámos que as transferências se destinaram, na sua maioria significativa, a fundações privadas (177 M€/ 92%):

Quadro 4 – Transferências por tipologia de fundação (2016)

Unidade: 10^3 euros

Tipo de fundação	N.º	Peso %	Valor das Transferências	Peso %
Privada	316	92%	177.091	92%
Pública de direito privado	27	8%	14.913	8%
Total	**343**	**100%**	**192.004**	**100%**

Fonte: Comunicação à IGF de subvenções (Lei n.º 64/2013) e de transferências efetuadas por AL (DLEO 2016), mapa das transferências de 2016 extraído do SIIAL, Portal dos Contratos Públicos (base.gov.pt) e pedidos de parecer prévio.

A distribuição do valor das transferências por fundação apresenta uma grande amplitude, compreendida entre um mínimo inferior a 70 euros e um máximo de cerca de 2 M€, existindo 38 fundações que beneficiaram de transferências anuais de valor igual ou superior a 1 M€, o que reflete a diversidade de objetivos que justificaram a atribuição do financiamento por parte das entidades públicas, e que vão desde a aquisição de bens alimentares, a apoios financeiros ao abrigo de acordos de cooperação na área de ação social ou a apoios à educação, incluindo ação social escolar, até programas de emergência alimentar, transportes escolares ou subsídios para apoio ao funcionamento de fundações na área da cultura.

Quadro 5 – Transferências para fundações por intervalo (2016)

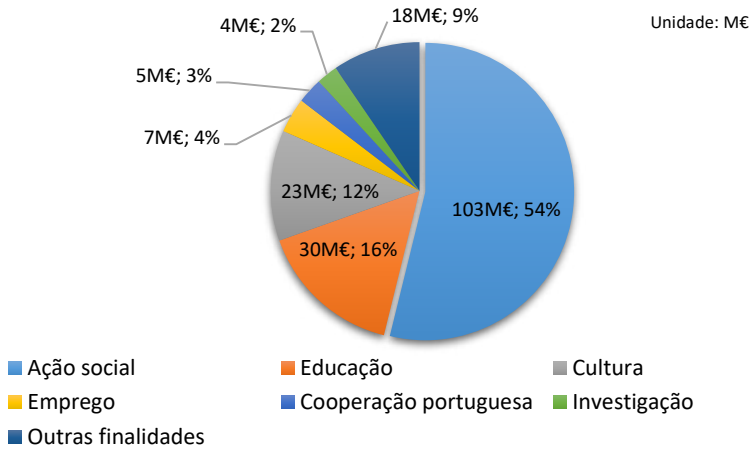
Unidade: 10^3 euros

Transferência anual (mil euros)	N.º de fundações	Valor total
>= 1.000	38	110.914
>= 500 e < 1.000	61	42.738
>= 100 e < 500	128	35.630
>=50 e <100	23	1.742
< 50	93	980
Total	**343**	**192.004**

2.2.3. Finalidade das transferências

Em termos das grandes áreas de atuação, de acordo com a informação fornecida pelas entidades públicas, a ação social constituiu a principal finalidade das transferências para fundações (54%) seguida da educação (16%) e da cultura (12%).

Figura 1– Finalidade das transferências para fundações (2016)

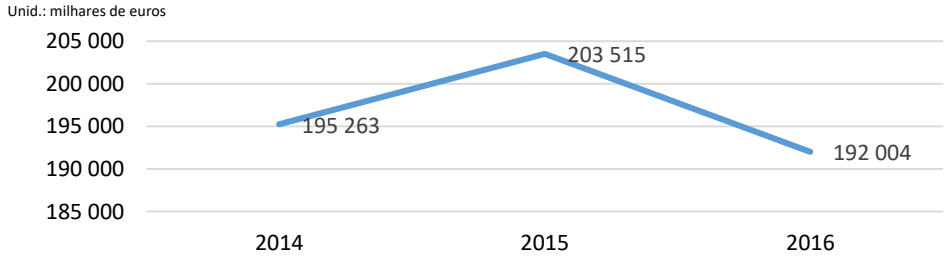


Fonte: Comunicação à IGF de subvenções (Lei n.º 64/2013) e de transferências efetuadas por AL (DLEO 2016), mapa das transferências de 2016 extraído do SIIAL, Portal dos Contratos Públicos (base.gov.pt) e pedidos de parecer prévio.
Nota: A IGF efetuou uma classificação por tipologia de finalidade, tendo por base a informação das fontes acima referidas.

2.2.4. Evolução do financiamento público a fundações

A evolução das transferências de entidades do setor público para fundações, obtida por comparação com a informação histórica apurada pela IGF relativa aos anos de 2014 e 2015, mostra uma quebra em 2016.

Figura 2 – Evolução das transferências do Setor Público para fundações (2014/2016)



Fonte: Comunicação de subvenções (Lei n.º 64/2013), informação do SIIAL, portal dos contratos públicos (base.gov.pt) e pedidos de parecer prévio.

As transferências para fundações diminuíram 7,7 M€ (-3%) em 2016 face ao ano anterior, em especial, devido ao decréscimo das transferências da segurança social (-8%) e da administração regional (-43%) que compensou o aumento das transferências das entidades da administração central e local (vd. detalhe por entidade concedente no Anexo 3).

Quadro 6 – Evolução das transferências para fundações (2014/16)

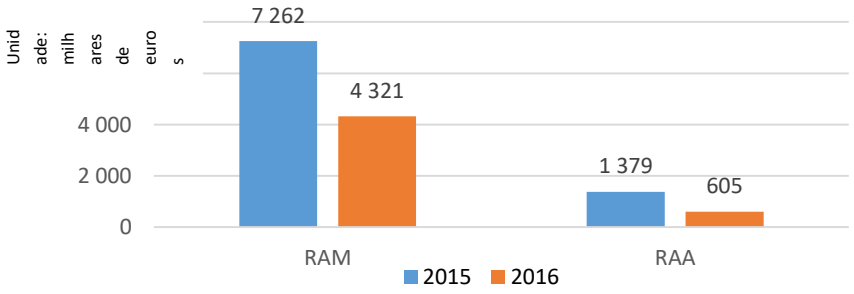
Unidade: 10^3 euros

	2014	2015	2016	Variação 2015/16	
				Montante	%
Segurança Social	111.204	114.118	104.527	-9.591	-8%
Administração Central	69.541	69.541	70.966	1.425	2%
Administração Local	9.189	11.215	11.585	370	3%
Administração Regional	5.329	8.642	4.926	-3.716	-43%
	195.263	**203.516**	**192.004**	**-11.512**	**-6%**

Fonte: Comunicação de subvenções (Lei n.º 64/2013), informação do SIIAL, portal dos contratos públicos (base.gov.pt) e pedidos de parecer prévio.

Referimos ainda que, na Administração Regional, a RAM contribuiu para o maior decréscimo nas transferências para fundações, em cerca de 3 M€, no ano de 2016 face a 2015.

Figura 3 – Evolução das transferências da RAM e RAA para fundações (2015/2016)



Fonte: Comunicação de subvenções (Lei n.º 64/2013) e contas da RAA (2015 e 2016)

2.3. Cumprimento das obrigações por parte das entidades públicas concedentes

2.3.1. Obrigação de submissão a parecer prévio

No ano de 2016 mantiveram-se as medidas de estabilidade orçamental relativas a transferências para fundações, entre outras, a sujeição a parecer prévio emitido pela IGF[15], tendo o legislador consagrado várias situações de exceção, ou seja, transferências que não estão sujeitas a este escrutínio ou que beneficiam de um regime menos restritivo (vd. Ponto 2.1.).

[15] Vd. n.ºs 1 e 2 do art.º 74.º do DLEO para 2016. Nos anos anteriores, o parecer prévio vinculativo competia ao membro do governo responsável pela área das finanças.

A IGF, após publicação do DLEO para 2016, recebeu 65 pedidos de parecer prévio[16], por parte de 16 entidades públicas, envolvendo 28 fundações, no montante global de 36,5 M€ (vd. Anexo 4).

A entidade pública que submeteu a parecer prévio o valor global mais elevado foi o Fundo de Fomento Cultural, no total de 23,6 M€, envolvendo sete fundações. Em termos de número de pedidos submetidos, destacamos o Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I.P, com um total de 27.

Quadro 7 – Entidades públicas que solicitaram pareceres prévios

Unidade: 10^3 euros

Entidade	N.º de Pedidos	N.º de Fundações (*)	Montante Solicitado	Montante autorizado (IGF)	
				Valor	%
Fundo de Fomento Cultural	19	7	23.632	20.510	63%
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.	1	1	6.560	6.560	20%
Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.	27	8	3.201	3.175	10%
Instituto Português do Desporto e Juventude I.P.	2	2	774	527	2%
Autoridade Nacional de Comunicações	1	1	482	482	1%
Direção-Geral do Património Cultural	2	1	703	352	1%
Restantes 10 entidades	13	11	1.107	1.006	3%
	65	**31(*)**	**36.459**	**32.612**	**100%**

Fonte: Pedidos de parecer prévio submetidos à IGF em 2016.
(*) Algumas fundações são financiadas por mais do que uma entidade pública. O total de fundações objeto de pedido de parecer prévio foi de 28.

Os pareceres emitidos pela IGF foram, genericamente, em sentido favorável ou favorável condicionado ao cumprimento de determinados requisitos. Ainda assim, verifica-se uma poupança de 3,8 M€ entre o montante solicitado e o que obteve despacho favorável da IGF.

Quadro 8 – Pareceres prévios da IGF

Unidade: 10^3 euros

Sentido do parecer da IGF	N.º de pedidos	Montante solicitado	Montante autorizado	Redução
Favorável	52	15.094	15.299	1,4%
Favorável condicionado	10	20.913	17.313	-17%
Rejeição do pedido de parecer	3	452	0	-100%
Total	**65**	**36.459**	**32.612**	**-11%**

Fonte: Pedidos de parecer prévio submetidos à IGF em 2016.

A rejeição de três pedidos de parecer prévio deveu-se à deficiente instrução dos processos e à falta de elementos obrigatórios[17].

[16] Estes números representariam uma redução de 24% face ao ano de 2015, com um total de 86 pedidos de parecer prévio. No entanto, até à referida publicação, os pedidos eram submetidos à Secretaria de Estado da Administração e do Emprego Público, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, tendo a IGF apenas conhecimento daqueles para os quais foi solicitada a nossa apreciação (em concreto foram objeto de apreciação, pela IGF, nove pedidos de parecer, para além de diversos de relevação da não sujeição àquele parecer, de exceção aos limites quantitativos previstos na LOE para 2016 e de reapreciação de decisões anteriores sobre transferências para fundações).

[17] Estavam em causa transferências da Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P. para a Fundação Mensageiro de Bragança, da Direção-Geral do Património Cultural para a Fundação Côa Parque e da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros para a Fundação António Silva Leal.

Importa referir que a diferença entre o valor dos pedidos de parecer prévio sobre transferências para fundações (36 M€) e o montante efetivamente transferido pelas entidades do setor público (192 M€), é explicada pela abrangência das situações excluídas do âmbito daquele parecer[18].

Tendo em consideração as exceções já referidas, após um exame detalhado às subvenções públicas reportadas, assim como à informação obtida por consulta ao portal base dos contratos públicos, detetámos que sete entidades poderiam não ter dado cumprimento ao disposto no n.º 1 do art.º 74.º do DL n.º 18/2016, de 13/04 (ou seja, falta de submissão das transferências para fundações a parecer prévio da IGF), envolvendo 6 fundações e um total de 286 mil euros.

Com o objetivo de clarificar as situações em causa, contactámos as entidades visadas no sentido de apresentarem justificação para a não sujeição àquele parecer.

Após a apreciação das suas respostas (vd. Anexo 5), concluímos que três entidades públicas[19], não tinham dado efetivo cumprimento àquele procedimento quanto a transferências para quatro fundações, no valor total de 118 mil euros. Duas destas entidades submeteram, posteriormente, pedidos de relevação do incumprimento ao Senhor Secretário de Estado do Orçamento[20], não tendo a IGF, até à data, tido conhecimento do teor dos eventuais despachos exarados.

O mesmo não sucedeu com a outra entidade (DGEEC) que realizou transferências de 45.358 euros.

2.3.2. Cumprimento de outras medidas de consolidação orçamental

Relativamente ao objetivo de redução das transferências de entidades do setor público para fundações, apurámos uma redução global de 30% (13,7 M€) face à média do triénio 2008/2010[21] e um aumento de 2% (0,8 M€) face ao ano de 2015, em termos de valores de financiamento com despacho favorável, relativos a fundações sujeitas a parecer prévio (vd. Anexo 6).

Ainda assim, para cinco fundações, o valor autorizado para 2016 foi superior à média recebida no triénio 2008/2010, no total de 1,2 M€, em resultado das seguintes situações:

a) Celebração de novos acordos plurianuais de parceria, no âmbito da política de cooperação, celebrados com a Fundação Portugal-África, na sequência de autorização de membros do Governo[22], apesar da decisão, decorrente da RCM 13-A/2013, ser de manutenção de apoios financeiros públicos, apenas associados a contratos plurianuais de parcerias em execução (aumento de 6.761 euros);

---

[18] Vd. n.º 3 do art.º 12.º da LOE para 2016.

[19] Autoridade Nacional de Comunicações, Turismo do Porto e Norte de Portugal, ERT e Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC).

[20] Turismo do Porto e Norte de Portugal, ERT (pedido apresentado em 11/10/2018) e Autoridade Nacional de Comunicações (pedido apresentado em 19/12/2018).

[21] O triénio 2008/2010 foi o período de referência estabelecido para o apuramento da redução de apoios prevista na RCM n.º 13-A/2013.

[22] Despacho, datado de 11/11/2013, dos Senhores Secretários de Estado da Administração Pública e dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação (não publicado no Diário da República) e do Despacho n.º 6838/2016, da Senhora Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação e do Secretário de Estado do Orçamento, publicado no Diário da República, n.º 100, 2.ª série, de 24/05/2016.

b) Obtenção de despacho excecional, ao abrigo do n.º 6 do art.º 12.º da LOE para 2016, permitindo que o montante a transferir excedesse a média do triénio 2013 a 2015, por não terem sido efetuadas transferências no triénio 2008-2010 (v.g. casos da Fundação do Desporto, Fundação Bienal de Arte de Cerveira e Fundação Côa Parque, com variação de 786.018 euros);

c) A destinatária ser uma fundação canónica, excluída da avaliação efetuada na sequência da Lei n.º 1/2012, de 3/01, não se encontrando abrangida pelas decisões constantes da RCM n.º 13-A/2013, nem por medidas de consolidação orçamental específicas (Fundação Gonçalo da Silveira, aumento de 11.320 euros);

d) Reconhecimento da importância cultural e da situação excecional da Fundação Côa Parque, justificando as transferências adicionais com a necessidade de reposição do equilíbrio financeiro das contas e revitalização da entidade (351.863 euros)[23].

O aumento total das transferências face a 2015, no montante de 772.849 euros, deveu-se, sobretudo, ao acréscimo da transferência do Fundo de Fomento Cultural para a Fundação do Centro Cultural de Belém[24] no valor de 2,2 M€.

2.3.3. Reporte aplicável às Autarquias Locais

A IGF recebeu 805 comunicações de 112 entidades autárquicas, relativas a transferências para 148 fundações, no valor de 8,4 M€, efetuadas, em média, no prazo de 53 dias após a data do pagamento.

Efetivamente, verificámos que 40% das comunicações foram realizadas fora do prazo legalmente definido[25], o que representa um aumento significativo do incumprimento face aos resultados do ano anterior (em 2015, apenas 29% das comunicações foram efetuadas com atraso).

Quadro 9 – Prazo da comunicação das transferências por parte das AL

Número de dias	N.º de comunicações		Peso % 2016
	2015	2016	
<= 30	627	480	60%
>= 31 e < 180	211	270	33%
>= 180	48	55	7%
Total	**886**	**805**	**100%**

Fonte: Comunicação à IGF das transferências efetuadas por AL (2016).

Por outro lado, para aferir o grau de cumprimento, pelas AL, do dever de comunicação previsto no DLEO para 2016, recorreu-se a outras fontes de informação, designadamente, o SIIAL, o Portal Base e as comunicações efetuadas à IGF em cumprimento da Lei n.º 64/2013 (subvenções públicas).

Na sequência do cruzamento desta informação, constatámos que 62 entidades autárquicas não efetuaram o reporte à IGF ao abrigo do DLEO 2016, incluindo 50 municípios, 5 empresas municipais, 5

[23] Vd. RCM n.º 79/2016, de 30/11.

[24] Nos termos do Despacho n.º 10249/2016, de 28/06 (publicado no DR, 2.ª série, n.º 156, de 16/08/2016 e objeto de correção pela Declaração de Retificação n.º 939/2016, publicada em DR, 2.ª série, n.º 184, de 23/09/2016), a FCCB foi excluída do agravamento da redução dos apoios financeiros públicos, previsto no n.º 1 do artigo 12.º da LOE para 2016, por remissão para o n.º 1 do art.º 20.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31/12.

[25] O prazo (máximo) de reporte, previsto no DLEO para 2016, era de 30 dia (vd. n.º 3 do art.º 74.º do DL n.º 18/2016, de 13/04).

freguesias, uma comunidade intermunicipal e um serviço municipalizado, envolvendo transferências/pagamentos no valor de 1,6 M€.

Contudo, apesar deste incumprimento, salientamos que a IGF recebeu informação relativa às transferências para fundações, em sede de comunicação das subvenções públicas, por parte de 12 municípios e uma freguesia, no total de 1,2 M€.

Assim, consideramos que o incumprimento da obrigação de reporte prevista no DLEO para 2016[26] abrangeu transferências de 420.568 euros, realizadas por 49 entidades do universo das AL (vd. Anexo 7).

De notar que a obrigação de reporte à IGF, por parte das AL, manteve-se ainda em vigor no ano de 2017, tendo deixado de estar prevista em 2018[27].

2.3.4. Transferências para fundações não respondentes ao censo

Nos termos do disposto no n.º 5 do art.º 12.º da LOE para 2016, conjugado com o n.º 7, do art.º 3.º da Lei n.º 1/2012, de 3/01, "*...ficam proibidas quaisquer transferências de serviços e organismos da administração direta e indireta do Estado, incluindo instituições do ensino superior público, para as fundações que não acederam ao censo desenvolvido em execução do disposto na Lei n.º 1/2012, de 3/01 ou cujas informações incompletas ou erradas impossibilitaram a respetiva avaliação*".

Neste âmbito, apurámos que sete entidades públicas efetuaram transferências para seis fundações que não responderam ao censo[28], identificadas no quadro seguinte:

Quadro 10 – Fundações beneficiárias de transferências que não responderam ao censo

Unidade: Euro

N.º	Entidade Pública (EP)	N.º Fundação	Fundação	Finalidade	Valor
1	Instituto da Segurança Social, I.P.	1	Fundação Infantário D. Anita	Ação social (acordo de cooperação) e programa de emergência alimentar	69.136
2	Município da Guarda	2	Fundação S. João de Deus	Apoio ao funcionamento	1.500
3	Município da Horta	3	Fundação Mater Dei	Atividades filantrópicas	3.000
4	Município de Benavente	4	Fundação Antiga Casa de Samora Correia	Apoio a atividade desportiva - basquetebol	2.936
5	Município de Lisboa	2	Fundação S. João de Deus	Apoios para projetos específicos: ("somos por si", "ferro de soldar", "oficina da cidadania"	42.022
6	Município de Vila Pouca de Aguiar	5	Fundação Escultor José Rodrigues	Execução de busto em bronze do Dr. Carlos de Sousa	6.100
7	Secretaria Regional do Mar, Ciência e	6	Fundação Pauleta	Torneio desportivo	6.347
			TOTAL		**131.041**

Fonte: Comunicação à IGF das transferências efetuadas por AL e das subvenções públicas concedidas (Lei n.º 64/2013, de 27/8).

Refira-se que as situações relacionadas com a Fundação Pauleta, a Fundação Escultor José Rodrigues e a Fundação São João de Deus já haviam sido identificadas na apreciação efetuada pela IGF quanto às

[26] N.º 3 do art.º 74.º do DL n.º 18/2016, de 13/04.

[27] Cfr. LOE e DLEO para este ano.

[28] Estas fundações não constam das listas das fundações avaliadas, publicadas em: https://www.portugal.gov.pt/media/673527/anexo_2.pdf e https://www.portugal.gov.pt/media/673533/anexo_4.pdf.

transferências realizadas, pelo menos, desde 2014, tendo-se concluído pelo incumprimento da legislação aplicável, por parte dos concedentes, o qual continua assim a ser reiterado.

Do mesmo modo, a Fundação Infantário D. Anita, que também não participou no censo às fundações quando este lhe era aplicável, recebe regularmente, do ISS, verbas relativas à comparticipação em acordos de cooperação celebrados no âmbito das respostas sociais de creche e pré-escolar[29].

Após a IGF ter questionado o Instituto, em finais de 2014, relativamente às transferências efetuadas em 2013, este referiu que as mesmas se encontravam excecionadas do disposto no n.º 2 do art.º 14.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12 (por aplicação da alínea a) do n.º 6 do mesmo artigo).

No entanto, tal argumentação apresentada pelo ISS não colhe, uma vez que a não sujeição a parecer prévio ou a não aplicação da redução de financiamento público (aplicável às fundações de solidariedade social financiadas pelo instituto), são independentes da obrigação, que incidia sobre este tipo de fundações, de resposta ao censo determinado pela Lei n.º 1/2012 (censo a fundações), entendimento que a LOE para 2016 veio reforçar (à semelhança das LOE desde 2013).

De facto, a LOE para 2016 explicita que "*ficam proibidas quaisquer transferências de serviços e organismos da administração direta e indireta do Estado, incluindo instituições do ensino superior público, para as fundações que não acederam ao censo desenvolvido em execução do disposto na Lei n.º 1/2012, de 3 de janeiro, ou cujas informações incompletas ou erradas impossibilitaram a respetiva avaliação*"[30].

Em consequência, as transferências realizadas em 2016 para a Fundação Infantário D. Anita (não respondente ao censo), por parte do ISS, que integra a administração indireta do Estado, foram indevidamente efetuadas, num total de 69.136 euros.

Além da LOE para 2016, como se disse, a Lei n.º 1/2012 determina, para todas as entidades públicas, incluindo a autarquias locais e as regiões autónomas, a cessação de apoios financeiros a fundações não respondentes ao censo[31], pelo que também aqui as transferências realizadas por cinco municípios e uma entidade da RAA não deveriam ter sido concretizadas, num total de 61.905 euros.

A IGF não questionou as referidas entidades públicas, sobre estas transferências realizadas no ano de 2016, tendo sido possível obter informação de que se destinaram, na maioria dos casos, a projetos específicos (vd. finalidade no quadro anterior).

---

[29] Esta situação ocorreu em 2013 (85.593 euros), 2014 (69.959 euros), 2015 (69.883 euros) e 2016 (69.136 euros).

[30] Cfr. n.º 5 do art.º 12.º da Lei.

[31] O n.º 7 do art. 3º, da Lei nº 1/2012, de 3/01, determina que "*a falta ou incompletude das respostas ao questionário e da disponibilização da documentação pelas fundações determina a aplicação do disposto nos n.ºs 4 a 13 do artigo 5.º, com as necessárias adaptações*", sendo que, na sequência dessa remissão, a alínea b) do n.º 4 do art.º 5.º da mesma Lei estabelece a "*cessação de apoios financeiros à fundação, que tenham sido concedidos pela administração direta ou indireta do Estado, Regiões Autónomas, autarquias locais, outras pessoas coletivas da administração autónoma e demais pessoas coletivas públicas*".

2.3.5. Obrigações de transparência

As fundações que exercem a sua atividade em território nacional estão sujeitas às obrigações de transparência estabelecidas no art.º 9.º da LQF e o seu incumprimento reiterado impede o acesso a quaisquer apoios financeiros públicos[32].

Com a publicação da Lei n.º 150/2015, de 10/09[33], as fundações que tenham um rendimento anual inferior a 2 M€[34], para além de estarem isentas da submissão das suas contas anuais a auditoria externa, deixam de estar adstritas ao cumprimento da obrigação de disponibilização na sua página na *Internet* da maioria das informações antes previstas[35], limitando-se a observar a publicação obrigatória da versão atualizada dos seus estatutos e, se for o caso, da concessão do estatuto de utilidade pública.

Das verificações efetuadas a um grupo de 31 fundações (que beneficiaram, em 2016, de um total de 68 M€)[36], quanto ao cumprimento das obrigações de transparência previstas na LQF (vd. Anexo 8), concluímos que sete fundações[37] não dispõem de página institucional na *Internet* e outras seis não publicitaram os seus estatutos[38] (situação já detetada no ano anterior), apesar de terem beneficiado de transferências (de origem nacional), no total de 3 M€, de oito entidades públicas: ISS (2,8 M€), seis municípios[39] (0,1 M€) e Instituto do Emprego e Formação Profissional (0,1 M€).

Em síntese, oito entidades públicas transferiam, em 2016, 3 M€ para 31 fundações, sem assegurar previamente a verificação do cumprimento das obrigações de transparência a que estão vinculadas as fundações pela LQF, situação que pode ser impeditiva do acesso a apoios financeiros públicos caso se confirme tratar-se de situações reiteradas, a confirmar pela Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, a quem está cometido a verificação do cumprimento desta obrigação legal.

---

[32] Durante o ano económico seguinte àquele em que se verificou o incumprimento e, enquanto este durar, de acordo com o disposto no n.º 8 do art.º 9.º da LQF.

[33] Procede à primeira alteração à LQF, aprovada pela Lei n.º 24/2012, de 9/07.

[34] Cfr. Portaria n.º 75/2013, de 18/02, única em vigor, que regulamenta o disposto no n.º 2 do art.º 9.º e no n.º 3 do art.º 22.º, ambos da LQF.

[35] Por exemplo, cópia dos atos de instituição e de reconhecimento da fundação, identificação dos instituidores, composição atualizada dos órgãos sociais e data de início e termo dos respetivos mandatos, relatórios de gestão e contas e pareceres do órgão de fiscalização respeitantes aos últimos três anos ou montante discriminado dos apoios financeiros públicos recebidos nos últimos três anos.

[36] A determinação da amostra resultou da aplicação de métodos estatísticos, sendo composta por um estrato de alto valor, de 11 fundações beneficiárias de transferências superiores a 3,8 M€ (valor da materialidade de 2%) e por um estrato remanescente selecionado aleatoriamente. As verificações foram realizadas durante o mês de junho de 2018.

[37] Fundação Infantário D. Anita (501415416), Fundação José Nunes Martins (503094170), Lar Dr. Clemente de Carvalho (501071253), Fundação Asilo Luís Vicente (501688048), Fundação Lopes da Fonseca (503301744), Lar Paroquial Santa Maria Fundação Padre Manuel Pereira Pinho e Irmã (501137084) e Fundação Vaquinhas e Velez do Peso (500901562).

[38] Centro Assistência Social Nossa Senhora de La Salette (500848971), Fundação Aurora da Ressurreição Coelho Borges (502716207), Fundação Manuel Cargaleiro (502452013), Fundação de Edite Costa Matos - Mão Amiga (509078974), Fundação Vieira Gomes Centro Bem-Estar Social S. Jerónimo Real (501619640), Fundação Isabel Domingues (513145710).

[39] Seia, Castelo Branco, Server do Vouga, Águeda, Ovar e Monforte.

Acresce que, das 28 fundações da amostra, às quais se aplica a LQF (isto é, não têm origem canónica), apurámos que 19[40] também não publicitam códigos de conduta[41].

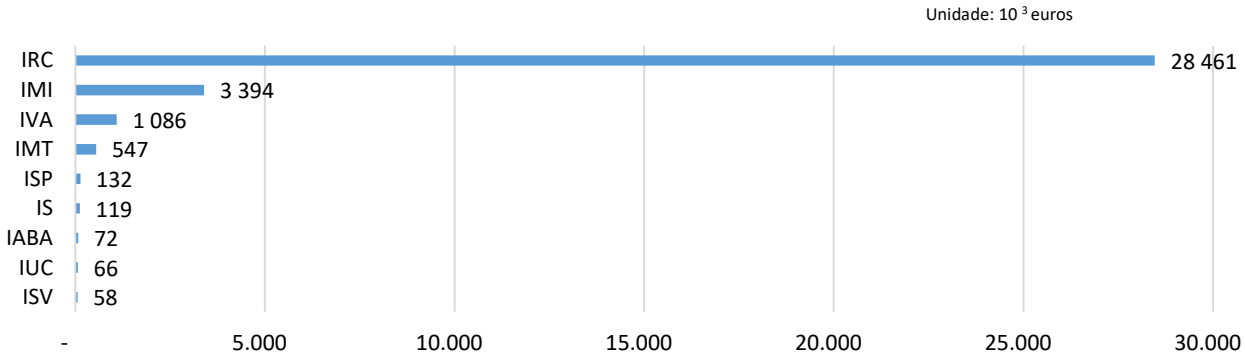
Finalmente, o n.º 2 do art.º 14.º-A do Estatuto das IPSS[42] obriga todas estas instituições (independentemente da forma que adotarem) a publicitar as contas do exercício, "*…no sítio institucional eletrónico da instituição até 31 de maio do ano seguinte a que dizem respeito*"[43], concluindo-se que, das 24 fundações IPSS incluídas na amostra analisada, 12 (50%) não publicam as respetivas contas anuais, sem que tal tenha sido impeditivo de receberem apoios, nomeadamente, do ISS (no valor de 3,9 M€).

2.4. Benefícios fiscais concedidos a fundações em 2016

As entidades do setor não lucrativo (inclui a fundações) gozam de certas prerrogativas e benefícios fiscais, quer quando são constituídas (tributação sobre o património), quer ao longo da sua existência, no exercício da respetiva atividade, nomeadamente benefícios e isenções de diversos impostos.

De acordo com a informação relativa a 2016, sobre benefícios fiscais de valor igual ou superior a mil euros, publicitada pela AT, apurámos que 322 fundações obtiveram benefícios fiscais no valor de 34 M€ (vd. detalhe por fundação e tipo de imposto no Anexo 9), o que representa uma redução de 7 % face a 2015 (36,6 M€). A maioria dos benefícios fiscais obtidos por fundações, no ano de 2016, refere-se a IRC[44] (28,5 M€), a IMI (3,4 M€) e a IVA (1,0 M€).

Figura 4 – Benefícios fiscais concedidos a fundações por tipo de imposto (2016)



Fonte: "Benefícios fiscais relativos ao período de tributação de 2016" publicitados pela AT em: http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/Pages/contribuintes-com-beneficios-fiscais-2016.aspx

Siglas: IRC - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas, IMI - Imposto Municipal sobre Imóveis, IVA - Imposto sobre o Valor Acrescentado, IMT - Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, ISP – Imposto sobre produtos petrolíferos, IS - Imposto do Selo, IABA - Imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas, IUC - Imposto Único de Circulação e ISV - Imposto sobre Veículos.

---

[40] Centro Assistência Social Nossa Senhora de La Salette, Fundação Arcelina Victor dos Santos, Fundação Asilo Luís Vicente, Fundação Aurora da Ressurreição Coelho Borges, Fundação Centro Cultural de Belém, Fundação D. Ana Paula Águas Vaz de Mascarenhas e Garcia e Dr. Álvaro Augusto Garcia-Centro Infantil de Figueira de Castelo Rodrigo, Fundação de Edite Costa Matos - Mão Amiga, Fundação Infantário D. Anita, Fundação Isabel Domingues, Fundação Joaquim Honório Raposo, Fundação José Nunes Martins, Fundação Lopes da Fonseca, Fundação Manuel Cargaleiro, Fundação Passos Canavarro - Arte, Ciência e Democracia, Fundação Salesianos, Fundação Vaquinhas e Velez do Peso, Fundação Vieira Gomes Centro Bem Estar Social S. Jerónimo Real, Lar Dr. Clemente de Carvalho e Lar Paroquial Santa Maria e Fundação Padre Manuel Pereira Pinho e Irmã.

[41] Vd. art.º 7.º da LQF.

[42] Na versão do DL n.º 172-A/2014, de 14/11, vigente desde 2015 inclusive.

[43] O n.º 2 do art.º 77.º-A do referido Estatuto dispõe que "*o disposto no capítulo I do presente Estatuto é aplicável às fundações de solidariedade social, com exceção dos artigos 10.º, 12.º, 13.º, 20.º, 21.º e 21.º -C*".

[44] Isenção definitiva relativa a pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social prevista no art.º 10.º do CIRC.

Apenas dez fundações obtiveram 73% do total de benefícios fiscais, no valor agregado de 25 M€.

Quadro 11 – Fundações com maiores benefícios fiscais (2016)

Unidade: 10^3 euros

Fundação	Valor	%
Instituto das Irmãs Hospitaleiras do Sagrado Coração de Jesus	**12.193**	**36%**
Fundação Santa Maria	**4.363**	**13%**
Fundação Centro Cultural de Belém	**3.039**	**9%**
Fundação Francisco Manuel Dos Santos	**1.555**	**5%**
Fundação D. Anna de Sommer Champalimaud e Dr. Carlos Montez Champalimaud	**1.261**	**4%**
Fundação da Casa de Bragança	**795**	**2%**
Fundação Salesianos	**423**	**1%**
Domus Fraternitas Fundação de Solidariedade Social	**392**	**1%**
Fundação António Manuel Figueiredo Sardinha	**376**	**1%**
Fundação Cultursintra, FP	**372**	**1%**
1. Total (10 fundações com maior valor de benefícios fiscais)	**24.769**	**73%**
2. Total fundações (322) em 2016	**33.935**	**100%**

Fonte: "Benefícios fiscais relativos ao período de tributação de 2016" publicitados pela AT em:
http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/Pages/contribuintes-com-beneficios-fiscais-2016.aspx

De notar que a AT informa que "*os dados considerados correspondem aos valores declarados pelos sujeitos passivos relativos ao período de tributação de 2016, os quais poderão ser objeto de correção por parte da Autoridade Tributária e Aduaneira, no âmbito das suas competências de controlo*".

2.5. Indicadores da *performance* das fundações

De acordo com um estudo sobre as determinantes da *performance* das fundações[45], existem variáveis estatisticamente significativas[46] para explicar o desempenho económico deste tipo de entidades, tendo-se concluído que "*quanto maior for o Rácio de Eficiência Operacional (operating margins), o Working Capital Ratio e o Rácio de Rendibilidade (Profitability Ratio) maior será o desempenho económico das Fundações, verificando-se uma relação significativamente positiva*" e, *por outro lado, "quanto maior o Rácio de Reserva Primária (Primary Reserve Ratio) e o Debt Ratio menor será o desempenho económico verificado nas Fundações Portuguesas*"[47].

Da apreciação efetuada às 10 fundações que receberam mais apoios públicos no biénio 2016/2017 (num total de 103 M€)[48], podemos concluir que, de acordo com aqueles indicadores, o desempenho económico das fundações foi negativo, patente na média dos resultados líquidos apurados (vd. Anexo 10).

[45] Ferreira, Cátia Sofia da Luz Pinto (2015). "*Determinantes de performance das fundações portuguesas*". Dissertação de Mestrado, Universidade de Lisboa. Instituto Superior de Economia e Gestão. Estudo publicado em:
https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/10446.

[46] As variáveis usadas no modelo de regressão linear simples OLS (*Ordinary Least Squares*) do estudo foram estatisticamente significativas para explicar o desempenho económico das Fundações.

[47] Vd. pág. 26 do referido Estudo.

[48] Optou-se por incluir o ano de 2017 por ser o mais recente, com contas disponíveis à data das verificações (3.º trimestre de 2018).

Para além dos referidos indicadores, salientamos que a média obtida para o rácio de Rendibilidade Operacional do Ativo foi negativa, no valor de -1,2%.

Por outro lado, o rácio de endividamento (*debt ratio*) apresenta uma média de 29%, o que significa que as Fundações possuem 70% mais ativos do que dívidas, transmitindo um cenário positivo da sua estrutura financeira.

Os gastos com o pessoal representaram, em média, 56% do total de gastos das fundações e os subsídios públicos correspondem, em média, a 51% da totalidade dos rendimentos, demonstrando, neste último caso, um grau significativo de dependência do Estado, quando este tipo de entidades deveria estar dotado (desde a sua criação) de meios suficientes para desenvolverem a sua atividade com um mínimo de suporte financeiro público.

Quadro 12 – Indicadores de performance das 10 fundações com maior valor de apoios públicos

Indicadores	Média 2016	Média 2017	Média 2016+2017
Rendibilidade Operacional do Ativo (ROA) = **Resultado Líquido / Ativo Total**	-0,8%	-1,6%	-1,2%
Operating Margins = **Resultado Operacional / Rendimentos Totais**	-1,3%	-2,2%	-1,7%
Debt Ratio = **Passivo Total / Ativo Total**	28,3%	30,2%	29,3%
Working Capital Ratio = **Ativo Corrente / Passivo Corrente**	212,9%	157,7%	185,3%
Rácio de reserva primária = **Ativo Corrente Líquido/Gastos Totais**	66,4%	64,2%	65,3%
Profitability Ratio = **Resultado Líquido / Gastos Totais**	-1,2%	-1,8%	-1,5%
Labor Cost Ratio = **Gastos Pessoal / Gastos Totais**	56,0%	55,6%	55,8%
Public Grants Ratio = **Subsídios Públicos/Rendimentos Totais**	50,5%	51,2%	50,5%

Fonte: Relatórios e contas das fundações dos anos 2016 e 2017.

No setor não lucrativo é dada primazia a indicadores de *performance* qualitativa, em detrimento dos quantitativos e financeiros.

Contudo, na apreciação dos relatórios de atividades e contas das fundações maiores beneficiárias de apoios públicos, não se encontrou qualquer menção ao valor extra financeiro dos projetos de âmbito social, nomeadamente através do cálculo do *Social Return On Investment* (*SROI = Valor dos benefícios/Valor do investimento*)[49] ou outro indicador semelhante.

A utilização desta metodologia SROI permite às organizações do Terceiro Setor demonstrar o valor económico e social da sua atividade, para além dos métodos financeiros padronizados, como já acontece, em Portugal, designadamente com as fundações Montepio e EDP, que a utilizam como ferramenta de análise dos projetos que preveem financiar.

Por outro lado, ainda no domínio da atividade desenvolvida pelas fundações, a LQF estabelece que "*o relatório anual de atividades e de contas deve conter informação clara e suficiente sobre os tipos e os montantes globais dos benefícios concedidos a terceiros e dos donativos ou dos subsídios recebidos, bem como sobre a gestão do património da fundação*" [50].

[49] O SROI surgiu na década de 1990, em San Francisco, com o objetivo de avaliação prévia dos investimentos a realizar por organizações sociais, sendo um método que agrega princípios de medição de valor extra-financeiro (como valores ambientais, sociais e económicos) que não se encontra refletido nas demonstrações financeiras convencionais. Baseia-se, assim, no apuramento e medição do retorno financeiro através da perceção e experiência dos *stakeholders* (Cox et al, 2012).

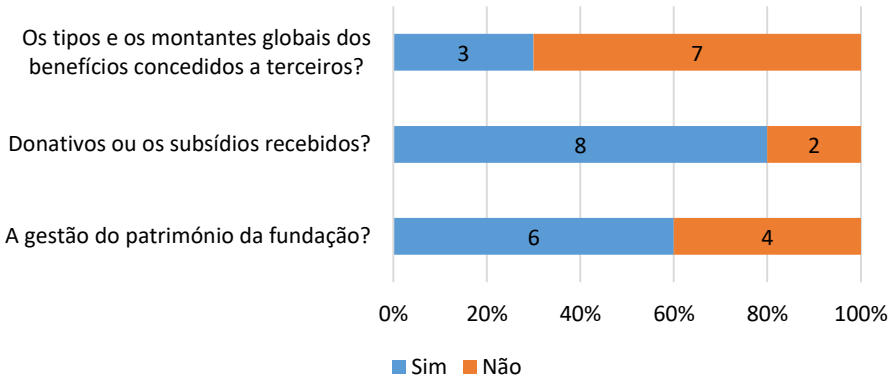
[50] Vd. art.º 9.º, n.º 4, da LQF.

Em função da apreciação que efetuámos aos relatórios e contas, de 2016, publicados pelas dez maiores fundações beneficiárias de apoios públicos, duas não detalham, de forma clara e suficiente, os donativos ou subsídios recebidos, quatro dispõem de parca informação relativamente à gestão do seu património e sete não pormenorizam os tipos e montantes globais de benefícios que concedem a terceiros (vd. quadro e figura seguintes).

Quadro 13 – Análise da atividade desenvolvida pelas 10 fundações que receberam mais financiamento público de acordo com os respetivos relatórios e contas

Fundação	Relatório e contas de 2017 contém informação clara e suficiente sobre:		
	Os tipos e os montantes globais dos benefícios concedidos a terceiros?	Donativos ou os subsídios recebidos?	A gestão do património da fundação?
Cebi - Fundação para o Desenvolvimento Comunitário de Alverca	Sim (vd. outros gastos pág. 83).	Sim (vd. pág. 78).	Não. Informação insuficiente (vd. pág. 76).
Fundação ADFP - Assistência, Desenvolvimento e Formação Profissional	Não existe evidência da concessão de benefícios a terceiros.	Não (vd. pág. 1 da DR. Apenas detalha o subsídio do ISS).	Não. A informação não é suficiente. Apresenta apenas o mapa da demonstração das alterações dos fundos patrimoniais e mapa da movimentação dos ativos.
Fundação Alentejo	Sim (vd. Balancete Analítico - Contabilidade Geral, pág. 131).	Sim (vd. pág. 122).	Sim (vd. págs. 114 a 117).
Fundação António Silva Leal	Não é detalhado (vd. fluxo de caixa das atividades operacionais pág. 64).	Sim (pág. 95 e 96).	Sim (vd. pág. 62 e 98).
Fundação Casa da Música	Sim (vd. págs. 24,298).	Sim (vd. pág. 22, 296).	Sim (vd. pág. 309).
Fundação Centro Cultural de Belém	Não existe evidência da concessão de benefícios a terceiros.	Sim (vd. pág. 109).	Sim (vd. págs. 100 a 104).
Fundação de Serralves	Não existe evidência da concessão de benefícios a terceiros.	Não (vd. pág. 294 não discrimina as entidades públicas).	Sim (vd. pág. 291 a 291).
Fundação Salesianos	Não é detalhado (vd. pág. 58)	Sim (vd. pág. 51).	Sim (vd. págs. 47 a 49).
Instituto de São Miguel	Não.	Sim (detalhe na Demonstração de Resultados).	Não.
Obra Diocesana de Promoção Social Porto	Não (vd. pág. 9).	Sim (vd. pág. 11).	Não.

Figura 5 – Resumo da análise aos relatórios e contas das 10 fundações com mais financiamento público



3. CONCLUSÕES

Em face do exposto, as principais conclusões da presente ação são as seguintes:

C1. As transferências, de 246 entidades do setor público para 343 fundações, em 2016, diminuíram 11,5 M€, face ao ano anterior, ascendendo a 192 M€, a que acrescem benefícios fiscais declarados por 322 fundações no valor de 34 M€, menos 2,6 M€ do que em 2015 (vd. Pontos 2.2. e 2.4.);

C2. Em 2016, foram proferidos, pela IGF, 65 pareceres prévios que permitiam realizar transferências para fundações até ao valor de 32,6 M€, representando uma redução de 13,7 M€ em relação à média de transferências do triénio 2008/2010. A apreciação efetuada pela IGF permitiu poupar 3,8 M€ ao erário público, por não preenchimento dos requisitos de alguns pedidos (vd. Ponto 2.3.1);

C3. Três entidades públicas não deram cumprimento à obrigação de submissão a parecer prévio de transferências efetuadas para quatro fundações, no valor global de 118 mil euros, tendo duas delas solicitado a respetiva relevação, aguardando-se decisão do membro do Governo competente. A outra entidade realizou transferências indevidas de 45.358 euros (vd. Ponto 2.3.1.);

C4. Sete entidades públicas (um instituto público, cinco municípios e uma entidade da RAA) efetuaram transferências de 131 mil euros em 2016 para seis fundações que não responderam ao censo obrigatório determinado pela Lei n.º 1/2012, de 3/01, apesar da proibição prevista naquela lei (abrangendo todas as entidades públicas) e na própria LOE para 2016 (no caso do referido instituto público que integra a administração indireta do Estado). Vd. Ponto 2.3.4.;

C5. A IGF recebeu 805 comunicações sobre transferências de 112 entidades autárquicas, para um total de 148 fundações, no valor de 8,4 M€, mas 40% foram efetuadas fora do prazo legalmente definido, o que representou um aumento significativo do incumprimento face aos resultados do ano anterior. Além disso, ficaram por comunicar à IGF transferências para fundações, realizadas por 49 entidades da administração local, no valor global de 0,4 M€ (vd. Ponto 2.3.3);

C6. Cerca de 42% de uma amostra de 31 fundações não cumpriam, na íntegra, as obrigações de transparência previstas na LQF, destacando-se a inexistência de página institucional no caso de sete e o incumprimento da publicitação dos estatutos por parte de outras seis. Estas 13 fundações receberam, em 2016, apoios no valor de 3 M€ de oito entidades públicas (vd. Ponto 2.3.5.);

C7. Das 24 fundações IPSS incluídas na amostra, 50% não publicitam as suas contas, em incumprimento do Estatuto das IPSS, apesar de terem beneficiado de transferências de 3,9 M€ (vd. Ponto 2.3.5.);

C8. Dez das fundações (seis são IPSS) que receberam mais apoios financeiros públicos, no biénio 2016/2017 (103 M€), tiveram um desempenho económico negativo, apresentando uma média de rendibilidade operacional do ativo negativa em 1,2% e um rácio da dívida médio de 29%, sendo os seus rendimentos constituídos em mais de 50% por apoios públicos, revelador da dependência deste tipo de financiamento. Em nenhum dos relatórios de atividades e contas destas fundações se encontrou qualquer menção ao valor social, ambiental e económico gerado pela sua intervenção na sociedade, v.g. o SROI – retorno social de investimento ou indicador semelhante, existindo na maioria dos casos (8) informação clara sobre os subsídios públicos recebidos (vd. Ponto 2.5.).

4. PROPOSTAS

Na sequência da análise efetuada e visando assegurar o adequado cumprimento das medidas de estabilidade orçamental previstas nas últimas LOE e restantes normas complementares, propomos ao Senhor Secretário de Estado do Orçamento:

4.1. A homologação do presente relatório, nos termos do n.º 1 do art.º 15.º do DL n.º 276/2007, de 31/07;

4.2. O envio do presente relatório, após homologação, para a Senhora Ministra da Presidência e Modernização Administrativa, para conhecimento e subsequente remessa ao Senhor Secretário-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, face às suas competências no acompanhamento da atividade das fundações, no sentido da propositura de medidas visando colmatar o reiterado incumprimento de disposições da LQF, designadamente em matéria das obrigações de transparência.

4.3. O envio dos extratos correspondentes do presente relatório, após homologação, para:

a) O Senhor Secretário de Estado das Autarquias Locais, para conhecimento das situações de incumprimento referidas nos pontos 2.3.4. (Conclusão C4) e 2.3.3. (Conclusão C5 e Anexo 7);

b) A Presidência do Governo Regional dos Açores, para conhecimento da situação de incumprimento referida no ponto 2.3.4. (Conclusão C4).

Após homologação, a IGF promoverá a notificação dos responsáveis da DGEEC, que efetuou transferências sem submissão a parecer prévio (Conclusão C3 e ponto 2.3.1.), bem como do ISS, I.P., que realizou transferências para uma fundação não respondente ao censo obrigatório (Conclusão C4 e ponto 2.3.4.), no sentido de proceder de imediato à recuperação para os cofres do Estado das verbas indevidamente pagas, sob pena de serem desencadeados os mecanismos para apuramento de responsabilidade financeira.

Chefe de Equipa	MARIA DAS DÔRES DE SOUSA SILVA 2019.03.07 17:53:55 Z	A Inspetora	CÉLIA MARIA GALVÃO DA SILVA 2019.03.07 17:28:20 Z