

Intervenção do Representante do CFP, Carlos Fonseca Marinheiro, na 1.ª reunião do conselho plenário do CSOP

10 de janeiro 2020

Nesta primeira intervenção no conselho plenário do Conselho Superior de Obras Públicas (CSOP) gostaria de referir algumas considerações relativamente a este organismo e ao seu funcionamento tendo por base o Parecer do Conselho das Finanças Públicas (CFP), emitido a 2 de agosto de 2018 e enviado ao Gabinete do Ministro do Planeamento e das Infraestruturas, no quadro da consulta sobre o projeto de diploma que cria o CSOP.

Nessa ocasião o CFP manifestou a sua concordância com a iniciativa da criação de um órgão de apoio à tomada de decisão no caso de programas e projetos de investimento público de dimensão significativa. Considerou ainda ser louvável a intenção de submeter a escrutínio técnico especializado e independente os processos que suportam a decisão política neste domínio, já que os seus efeitos (custos e benefícios) afetam toda a economia e se estendem muito para além da duração duma legislatura. Contudo, o CFP também notou que o projeto de diploma apresentava limitações, que em boa parte foram mantidas no Decreto Regulamentar aprovado e que vou passar rapidamente em revista.

A principal limitação tem a ver com a independência orgânica, as estruturas de apoio e aos limites de pronunciamento do CSOP. No entendimento do CFP a independência orgânica e a competência técnica do CSOP deveriam ser as duas características mais relevantes a acautelar na criação deste conselho superior. Tal como sustentado pela OCDE em 2017 “A independência de órgãos consultivos públicos exteriores ao governo é crucial para o seu funcionamento e para a sua influência nos processos de decisão política. (...) Essa independência dá aos órgãos consultivos a possibilidade de introduzir no processo de decisão factos e evidência concreta, que são essenciais à adoção de uma perspetiva estratégica para além das questões do dia-a-dia.»



A independência orgânica exige um conjunto de condições das quais a disponibilidade de meios mínimos adequados ao funcionamento e respetiva profissionalização são especialmente relevantes. Neste domínio o Decreto Regulamentar não prevê um corpo técnico que dê apoio à atividade do CSOP. O diploma que cria o CSOP apenas estabelece que “o Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I. P., presta o apoio logístico, administrativo e financeiro indispensável ao funcionamento do CSOP”, omitindo qualquer qualificação quanto aos meios a disponibilizar tanto pelo LNEC ao CSOP, como ao próprio LNEC para que este por sua vez os proporcione ao CSOP.

Para que a atividade do CSOP possa alcançar os efeitos desejáveis é ainda necessário garantir que este órgão contribua para informar o processo de tomada de decisão política, o que exige que a sua intervenção ocorra antes dessa decisão e não que posteriormente a justifique ou critique. Este aspeto tem acolhimento no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto Regulamentar importando por isso que seja efetivamente concretizado, sem desvios quanto a este princípio basilar.

No tocante à estrutura orgânica do CSOP, o Decreto Regulamentar vê o papel do conselho plenário como dependente das deliberações do conselho permanente (que, dada a sua composição, não se pode considerar como um órgão independente, “at arm’s length”, na expressão da OCDE). Os relatórios técnicos são elaborados sob direção e por decisão do conselho permanente, não estando garantido que os membros do conselho plenário possam acompanhar os processos e neles intervir. Na realidade as competências de acompanhamento da execução dos pareceres e propostas por parte do conselho plenário cingem-se à “elaboração de um relatório anual de atividades relativo ao ano anterior, até ao final do primeiro trimestre de cada ano” (alínea b) do n.º 5 do artigo 7.º). Faço votos para que a prática não venha a validar esta visão regulamentar e que haja um maior envolvimento do conselho plenário no acompanhamento da elaboração dos pareceres e propostas nas diversas fases de funcionamento do CSOP.

O CFP manifestou algumas reservas quanto à composição, duração dos mandatos e mecanismos de substituição do conselho plenário. No caso das entidades independentes que integram o CSOP, dever-lhes-ia competir decidir sobre a sua representação, de acordo com as características próprias de cada uma, incluindo a possível renovação do mandato do respetivo representante.

No tocante aos documentos em apreço nesta reunião o CFP é de opinião que a escolha em concreto dos projetos de investimento venha a recair naqueles que mais possam contribuir para alavancar o produto potencial da economia portuguesa e que no seu conjunto possam ser financiáveis sem colocar em risco a sustentabilidade das finanças públicas, respeitando a restrição orçamental plurianual que decorre do enquadramento orçamental assente em regras orçamentais numéricas ao nível nacional e comunitário, que se consubstancia no cumprimento de trajetórias prudentes para o saldo orçamental e para o rácio da dívida pública. Esta preocupação de inclusão dos critérios de sustentabilidade orçamental e de respeito pela restrição orçamental é partilhada pela Assembleia da República (Recomendação da Assembleia da República n.º 154/2019) que recomenda ao Governo a inclusão destes critérios na definição dos investimentos prioritários. Em nossa opinião, o



trabalho que o CSOP vier a desenvolver neste domínio terá necessariamente que os ter em conta.

Um aspeto fundamental ainda em aberto para a concretização do PNI2030 é a definição do envelope financeiro proveniente de fundos comunitários atendendo a que não existe ainda uma decisão quanto ao quadro financeiro plurianual pós 2020 da União Europeia, muito pressionado pela saída do Reino Unido do grupo dos países financiadores do orçamento da União. Assim, não parece ser realista nos trabalhos a desenvolver considerar que o montante de recursos financeiros a afetar ao PNI2030 possa ser superior ao já assumido nesse documento.

Tomo boa nota da sugestão aqui feita da existência de uma ficha normalizada por projeto, a que acrescento a necessidade de ser conhecida a programação calendarizada no tempo dos recursos financeiros (com uma desagregação por fontes de financiamento) a afetar a este plano de investimentos.