C/2025/101

10.1.2025

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu**

# Reforçar a transparência orçamental através da orçamentação participativa na UE

**(parecer de iniciativa)**

(C/2025/101)

Relatora: **Elena-Alexandra CALISTRU**

| | |
|---|---|
| Decisão da Plenária | 18.1.2024 |
| Base jurídica | Artigo 52.º, n.º 2, do Regimento |
| Competência | Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social |
| Adoção em secção | 11.10.2024 |
| Adoção em plenária | 23.10.2024 |
| Reunião plenária n.º | 591 |
| Resultado da votação (votos a favor/votos contra/ abstenções) | 174/1/0 |

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) reconhece o papel crucial da transparência orçamental e da orçamentação participativa no reforço dos processos democráticos e na criação de confiança nas instituições da União Europeia (UE). Embora reconheça o atual compromisso da UE em relação a estes princípios, o CESE identifica oportunidades significativas de melhoria e normalização em todos os Estados-Membros.

1.2. A UE deve estabelecer um quadro comum para a transparência orçamental em todos os programas financiados através do quadro financeiro plurianual (QFP). Esse quadro deve: a) estabelecer normas e orientações claras em matéria de transparência orçamental aplicáveis a todos os Estados-Membros; b) salientar os mecanismos e as boas práticas em vez de introduzir nova regulamentação; e c) assegurar a coerência na comunicação de informações e a acessibilidade das informações orçamentais no âmbito dos diferentes fundos e programas da UE. Além disso, a UE devia incentivar e apoiar os Estados-Membros no sentido de publicarem conjuntos de dados de elevada qualidade sobre os seus orçamentos e a utilização de fundos europeus, uma vez que tal é imprescindível para o sucesso de qualquer plataforma de transparência orçamental à escala da UE.

1.3. A UE deve promover e apoiar iniciativas de orçamentação participativa, em especial a nível local e regional, onde se tenham revelado mais eficazes. Tal implica: a) fornecer orientações e recursos para a implantação de processos de orçamentação participativa; b) incentivar a partilha de conhecimentos e boas práticas entre os Estados-Membros; e c) integrar elementos participativos nos processos de orçamentação a nível da UE, se for caso disso, através da participação da sociedade civil organizada, nomeadamente nas decisões de financiamento no âmbito da política de coesão.

1.4. A UE deve desenvolver e promover a utilização de plataformas digitais para reforçar a transparência orçamental e a participação dos cidadãos. Impõe-se, para tal: a) criar uma plataforma digital de fácil utilização à escala da UE para obter e compreender informações orçamentais; b) utilizar a análise de dados e a inteligência artificial (IA) para fornecer informações mais aprofundadas sobre os dados orçamentais e melhorar a tomada de decisões; e c) garantir que estas ferramentas digitais simplificam informações complexas sem incorrerem em simplificações excessivas ou em leituras populistas.

1.5. O CESE recomenda que as instituições da UE reforcem os processos de supervisão e avaliação existentes para a transparência orçamental e as iniciativas de orçamentação participativa. Tal inclui: a) habilitar os organismos de supervisão independentes a acompanhar e auditar as finanças públicas; b) aplicar mecanismos sólidos de avaliação de impacto e de comunicação de informações aplicáveis a iniciativas em matéria de transparência e participação; e c) rever e atualizar regularmente as normas e práticas de transparência com base nos resultados da avaliação. O CESE destaca a importância do Tribunal de Contas Europeu neste processo e recomenda que se reforce o respetivo papel na promoção da transparência orçamental.

1.6. O CESE salienta a importância de dar prioridade aos esforços para aumentar a sensibilização e a participação dos cidadãos em questões orçamentais. Impõe-se, para tal: a) realizar campanhas abrangentes de educação e sensibilização para a transparência orçamental e a orçamentação participativa; b) prever programas de formação e de reforço das capacidades para funcionários públicos e organizações da sociedade civil; e c) envolver ativamente os jovens e os futuros dirigentes na transparência orçamental e nos processos participativos.

1.7. O CESE pretende assegurar que a transparência orçamental e as iniciativas de orçamentação participativa apoiam e estão alinhadas com os objetivos mais importantes da UE, nomeadamente: a) preparar um eventual alargamento da UE assente em práticas orçamentais transparentes; b) equilibrar os objetivos de independência energética com os compromissos assumidos no âmbito do Pacto Ecológico através de processos orçamentais claros e participativos; c) reforçar a transparência e a eficácia da política de coesão, que representa cerca de um terço do orçamento da UE; e c) apoiar a competitividade sustentável da UE assegurando a transparência do financiamento da inovação e da tomada de decisões económicas.

1.8. O CESE pretende incentivar uma maior cooperação e partilha de conhecimentos em matéria de transparência orçamental e orçamentação participativa em todos os Estados-Membros da UE: a) facilitando programas à escala da UE para a partilha de boas práticas e modelos bem-sucedidos; b) apoiando colaborações regionais para fazer face aos desafios comuns em matéria de transparência; e c) promovendo parcerias entre democracias estabelecidas e emergentes para reforçar as práticas de transparência orçamental.

1.9. Ao aplicar estas recomendações, a UE pode reforçar consideravelmente a transparência orçamental e as práticas de orçamentação participativa nos seus Estados-Membros. Estes esforços contribuirão para uma maior confiança dos cidadãos, uma utilização mais eficaz dos recursos públicos e um processo democrático reforçado no atual quadro da democracia representativa. O CESE salienta que estas medidas se destinam a complementar e melhorar – e não a substituir – as atuais estruturas de governação da UE, conduzindo, em última análise, a uma cidadania mais empenhada e informada e a instituições mais reativas e responsáveis.

## 2. **Contexto e observações na generalidade**

2.1. A transparência orçamental e a orçamentação participativa são componentes essenciais da boa governação, reforçando os processos democráticos que complementam as estruturas da democracia representativa.

2.2. No âmbito do presente parecer:

— A transparência orçamental refere-se à abertura do governo na divulgação de informações financeiras. Tal inclui tornar os dados orçamentais acessíveis aos cidadãos, fornecer informações claras e exaustivas sobre as receitas e despesas públicas e garantir a transparência das decisões financeiras.

— A orçamentação participativa é um processo democrático em que os cidadãos decidem diretamente a afetação de parte de um orçamento público. Permite a participação da comunidade nas decisões orçamentais, assegurando que os fundos públicos são utilizados de forma a refletir as prioridades da população.

2.3. Apesar do empenho da UE na transparência, existem disparidades significativas em matéria de transparência orçamental entre os diferentes domínios de despesas (por exemplo, na agricultura e na política de coesão) no âmbito do QFP. Além das diferenças significativas entre os fundos geridos diretamente pela UE e os que são geridos em regime de gestão partilhada, as diferenças são ainda maiores a nível dos instrumentos e dos níveis de gestão. Por exemplo, no que respeita à política de coesão, a nível da UE, existem dois exemplos de plataformas que oferecem instrumentos abrangentes de transparência para acompanhar as despesas: a Cohesiondata ([1]) e a Kohesio ([2]) acompanham as despesas quase em tempo real, mas com diferentes níveis de pormenor, dependendo também dos dados recolhidos a nível dos Estados-Membros. Em paralelo, a grelha de avaliação da recuperação e resiliência ([3]) não fornece dados em tempo real, mas apenas uma panorâmica *ex post* das despesas do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), devido à sua natureza baseada no desempenho, que associa a comunicação de informações à consecução dos marcos e das metas.

2.4. A UE já utiliza vários mecanismos de responsabilização, nomeadamente o processo de quitação para analisar a forma como o orçamento é executado, o princípio da parceria para envolver os cidadãos e a sociedade civil no planeamento dos fundos da UE, bem como os painéis de cidadãos para dar voz aos cidadãos em questões orçamentais. Esta última abordagem dá especial ênfase à participação dos jovens, tendo como objetivo que um terço dos membros de cada painel sejam representantes dos jovens. Estes instrumentos existentes constituem uma base para reforçar a transparência orçamental e os processos participativos a nível da UE.

2.5. Na UE, a orçamentação participativa foi aplicada a várias escalas, tendo-se revelado mais eficaz a nível local quando serve de instrumento de tomada de decisões e de oportunidade educativa para os cidadãos. Embora o Parlamento Europeu e alguns Estados-Membros tenham testado esta abordagem, as práticas variam muito em toda a UE. Em alguns países, a orçamentação participativa está bem estabelecida e integrada nas estruturas de governação, ao passo que noutros continua a ser marginal. Este panorama diversificado, em especial a nível infranacional, sublinha a necessidade crítica de uma abordagem abrangente e integrada da transparência orçamental e da orçamentação participativa em toda a UE, com o objetivo de aumentar a participação dos cidadãos, a transparência e a responsabilização nos processos orçamentais.

2.6. É importante reconhecer os vários níveis de orçamentação participativa, desde o nível local até ao nível da UE. À medida que estas práticas se generalizam, o CESE e a sociedade civil organizada desempenham um papel crucial na garantia de uma participação efetiva e inclusiva. Os seus conhecimentos especializados e as redes estabelecidas podem ajudar a colmatar o fosso entre os cidadãos e os processos de decisão à escala da UE. A nível da UE, deve colaborar-se com estas organizações para desenvolver modelos que incentivem uma participação ampla e substantiva, mantendo simultaneamente a integridade do processo.

## 3. **Observações e recomendações na generalidade**

3.1. À luz dos desafios enfrentados pelas instituições democráticas em toda a Europa, as iniciativas em matéria de transparência e participação constituem uma oportunidade para restabelecer a confiança. O CESE, enquanto ponte entre a sociedade civil e as instituições da UE, pode desempenhar um papel fundamental neste processo. Ao envolver ativamente a sociedade civil organizada nos debates orçamentais e ao demonstrar claramente a forma como os seus contributos moldam as decisões, podemos criar uma UE mais inclusiva e reativa.

3.2. O CESE defende a elaboração de um quadro comum para a transparência orçamental em todos os programas financiados pelo QFP, independentemente do nível de gestão. Um quadro comum para a transparência orçamental poderia ajudar a garantir que todos os Estados-Membros da UE dispõem de normas e orientações semelhantes em matéria de transparência orçamental. Tal poderia contribuir para aumentar a transparência e a responsabilização no âmbito das despesas públicas e reduzir o risco de evasão fiscal e corrupção.

3.3. O mais recente Inquérito sobre o Orçamento Aberto (2023) destaca a insuficiência dos quadros legislativos e dos mecanismos de supervisão para a transparência orçamental e a orçamentação participativa na UE. O CESE recomenda o estabelecimento de normas uniformes a nível da UE através de legislação, assegurando uma transparência coerente, independentemente do local onde os fundos da UE são gastos. Defende igualmente a capacitação das instituições orçamentais independentes existentes para supervisionar e auditar as finanças públicas, em vez de criar novas estruturas burocráticas. Tais medidas devem ser adaptadas a cada uma das diferentes fases do processo orçamental – planeamento, execução e auditoria –, que requerem abordagens distintas em matéria de participação. O CESE recomenda a elaboração de conjuntos de ferramentas específicos para cada fase, a fim de assegurar uma participação eficaz dos cidadãos ao longo de todo o ciclo orçamental. Estas medidas visam colmatar a atual disparidade das práticas em matéria de transparência entre os países da UE e reforçar a responsabilização orçamental de modo geral.

([1]) Cohesiondata.
([2]) Kohesio.
([3]) Grelha de avaliação da recuperação e resiliência.

3.4. O reforço da participação dos cidadãos na orçamentação é crucial para tornar a transparência uma realidade. A orçamentação participativa é um instrumento poderoso que pode aumentar a transparência e a responsabilização no âmbito das despesas públicas. A UE poderia incentivar mais Estados-Membros a adotarem uma orçamentação participativa e prestar apoio aos que já estão a aplicá-la.

3.5. Para fazer face ao desafio dos orçamentos complexos da UE, que são difíceis de compreender tanto para os cidadãos como para os especialistas, cabe envidar esforços para simplificar e clarificar as informações orçamentais. Tal poderia implicar a elaboração de sínteses e apresentações visuais dos dados orçamentais fáceis de compreender, bem como a disponibilização de recursos pedagógicos para ajudar os cidadãos a compreenderem melhor as finanças da UE. O CESE recomenda que se remeta sistematicamente para materiais relacionados com o financiamento e a transparência do orçamento da UE nos sítios Web que explicam de que forma os cidadãos e as empresas podem utilizar fundos da UE, idealmente através de «perguntas mais frequentes», conjuntos de ferramentas e outros formatos acessíveis.

3.6. O CESE propõe a criação de uma plataforma digital à escala da UE para a transparência orçamental, a fim de reforçar a responsabilização no âmbito das despesas públicas. Esta plataforma de utilização fácil integraria os esforços existentes, proporcionando acesso em tempo real aos dados orçamentais, a dados específicos sobre contratos públicos e aos resultados dos projetos. Ao colaborar com organizações no domínio das tecnologias cívicas, a sociedade civil e os parceiros do setor privado, a plataforma poderia tirar partido dos conhecimentos especializados para criar instrumentos integradores e eficazes. A fim de minimizar os encargos administrativos, deveria extrair dados diretamente dos sistemas existentes, em vez de exigir informações adicionais aos Estados-Membros. Essa plataforma melhoraria significativamente o acesso dos cidadãos às informações financeiras da UE e a sua compreensão.

3.7. Para que estes instrumentos tenham impacto, a participação das partes interessadas é fundamental. A UE poderia incentivar a participação das partes interessadas, proporcionando aos cidadãos e às organizações da sociedade civil oportunidades de participarem no processo de orçamentação e contribuírem para as políticas orçamentais. Tal deve complementar, e não substituir, os processos formais de consulta com organizações representativas da sociedade civil. A participação da sociedade civil organizada deve constituir um requisito mínimo para o estabelecimento de prioridades orçamentais.

3.8. A formação e o reforço das capacidades dos funcionários públicos – a todos os níveis que gerem fundos provenientes do QFP –, bem como das organizações da sociedade civil, poderiam contribuir para aumentar a transparência orçamental e a responsabilização. A UE poderia disponibilizar programas de formação e de reforço das capacidades para ajudar os funcionários públicos e as organizações da sociedade civil a compreenderem a importância da transparência orçamental e a aplicarem-na eficazmente.

3.9. O baixo nível de sensibilização e participação dos cidadãos é um obstáculo de relevo à transparência orçamental eficaz e à orçamentação participativa. Muitas pessoas não estão informadas sobre o seu direito de participação ou sobre a forma de aceder à informação orçamental. Deve prestar-se um apoio significativo no âmbito de cada fundo principal para a realização de campanhas abrangentes de educação e sensibilização, em conjunto com a sociedade civil, e de programas de reforço das capacidades para funcionários governamentais e funcionários públicos sobre boas práticas em matéria de transparência e participação dos cidadãos. Tais campanhas não devem visar apenas os cidadãos, mas também as empresas, reconhecendo o respetivo papel enquanto intervenientes incontornáveis no panorama económico da UE.

3.10. A UE deve dar prioridade à participação dos jovens nos processos de orçamentação participativa, uma vez que são os futuros intervenientes e decisores. Este objetivo pode ser alcançado através da criação de plataformas e ferramentas digitais adaptadas aos jovens para a orçamentação participativa, da realização de campanhas de comunicação e sensibilização específicas para informar e mobilizar os jovens e da colaboração com organizações de juventude e instituições de ensino para promover a participação dos jovens. Como medida concreta, a UE poderia ponderar a criação de um programa-piloto em que os jovens seriam responsáveis por uma pequena percentagem de um orçamento pertinente através de organizações de juventude.

## 4. **Observações e recomendações na especialidade**

4.1. Embora existam muitos instrumentos inovadores para a transparência orçamental e a orçamentação participativa, estão amiúde fragmentados e não são amplamente adotados em toda a UE. É necessário reforçar a coordenação e o apoio às iniciativas (tecnológicas) de tecnologia cívica. Este objetivo pode ser alcançado através de eventos que reúnam peritos em tecnologia, funcionários governamentais e a sociedade civil, a fim de criar soluções para a transparência orçamental e a participação dos cidadãos. Simultaneamente, as plataformas eficazes dos Estados-Membros ou da UE, como a opencoesione.it ([4]) e a cohesiondata.ec.europa.eu ([5]), podem e devem tornar-se a norma.

([4]) OpenCoesione.
([5]) Cohesiondata.

4.2. Muitos governos não estão a utilizar plenamente a análise de dados e a IA para reforçar a transparência orçamental e a orçamentação participativa. Estas tecnologias podem fornecer informações mais aprofundadas sobre os dados orçamentais e melhorar a tomada de decisões. Tendo em conta a necessidade de adotar mais medidas no sentido de alcançar um acordo digital, este domínio deve ser um dos primeiros a integrar a análise avançada de dados e a IA. A análise de dados pode ser utilizada para fornecer informações sobre os padrões de despesa, prever os resultados orçamentais e identificar potenciais problemas. As ferramentas baseadas na IA podem ser utilizadas para analisar grandes conjuntos de dados, detetar anomalias e sugerir melhorias nas dotações orçamentais.

4.3. A colaboração transfronteiras e a partilha de conhecimentos em matéria de transparência orçamental e orçamentação participativa entre os Estados-Membros da UE continuam a ser limitadas. O CESE recomenda que se reforcem as oportunidades de colaboração no âmbito dos programas financiados pelo QFP através de iniciativas da UE ou parcerias regionais. Estes esforços devem facilitar o intercâmbio de boas práticas e o desenvolvimento de soluções conjuntas para os desafios comuns em matéria de transparência. Deve dar-se especial atenção à promoção de colaborações transfronteiras entre as organizações de juventude e os jovens líderes neste domínio, assegurando que a próxima geração participa ativamente na promoção da transparência orçamental e da orçamentação participativa em toda a UE.

4.4. O CESE observa que muitas iniciativas de transparência e orçamentação participativa carecem de mecanismos sólidos de avaliação e acompanhamento, o que dificulta a avaliação da sua eficácia e a introdução das melhorias necessárias. Para dar resposta a este problema, recomenda a aplicação de quadros de acompanhamento abrangentes que incluam avaliações de impacto regulares e canais de comunicação de informações aos cidadãos. Estas medidas facilitariam a melhoria contínua destas iniciativas, assegurando a sua eficácia e capacidade de resposta contínuas. O CESE destaca a importância do Tribunal de Contas Europeu e do procedimento de quitação para garantir a responsabilização orçamental, recomendando que esse processo receba maior atenção e se torne mais acessível no contexto do reforço da transparência orçamental.

***Integrar os principais ângulos políticos da UE***

4.5. O QFP estabelece as prioridades e as afetações de despesa da UE a longo prazo, funcionando simultaneamente como condicionante e catalisador da transparência orçamental e da orçamentação participativa. O CESE defende o alinhamento dos instrumentos de transparência orçamental com as prioridades estratégicas do QFP, utilizando-o como quadro principal para a aplicação destes princípios. Este alinhamento poderia ajudar a garantir o financiamento e o apoio institucional às iniciativas em matéria de transparência, assegurando simultaneamente que o próximo QFP incorpora o mais elevado grau de transparência e participação. O CESE salienta a importância de envolver a sociedade civil organizada na elaboração do QFP, através de consultas estruturadas semelhantes às utilizadas para o MRR.

4.6. A política de coesão, crucial para reduzir as disparidades entre as regiões, está a ser alvo de escrutínio num contexto de populismo crescente e de críticas à burocracia da UE. O CESE considera que o reforço da transparência e das práticas participativas poderia reforçar a posição da política de coesão no QFP. Tal implica assegurar que os fundos no âmbito da política de coesão são afetados de forma transparente, com critérios claros e relatórios públicos sobre os resultados, integrando simultaneamente processos de orçamentação participativa nas decisões de financiamento. Ao envolver as comunidades locais na determinação da forma como os fundos são afetados, a UE pode contribuir para melhorar a compreensão da política de coesão e o apoio a esta última, combatendo as críticas e reforçando a importância dessa política na resposta às desigualdades regionais. O CESE reconhece que a implantação da orçamentação participativa deve ter em consideração os diferentes níveis de descentralização entre Estados-Membros. As abordagens devem ser suficientemente flexíveis para ter em conta essas diferenças, sem prejuízo da promoção da transparência e da participação dos cidadãos em todos os níveis de governação.

4.7. A potencial adesão da Ucrânia, da Moldávia e dos países dos Balcãs Ocidentais até 2030 terá um impacto significativo no panorama financeiro da UE. O CESE defende práticas orçamentais transparentes para preparar este alargamento, apoiando os países candidatos na adoção de normas da UE em matéria de transparência orçamental e orçamentação participativa. A adaptação do QFP e da política de coesão deve ser efetuada de forma transparente, com o contributo da sociedade civil, a fim de ter em conta as futuras necessidades financeiras dos novos Estados-Membros. Além disso, a participação ativa dos jovens dos países candidatos nestes debates pode promover uma cultura de transparência entre os futuros dirigentes, assegurando uma integração harmoniosa e um compromisso a longo prazo com estes princípios.

4.8. A guerra da Rússia contra a Ucrânia aumentou a necessidade de independência energética, o que pode estar em conflito com os compromissos assumidos no âmbito do Pacto Ecológico. O CESE defende que uma orçamentação transparente pode ajudar a equilibrar estas prioridades concorrentes. A UE deve comunicar claramente a forma como tenciona alcançar os objetivos de independência energética e do Pacto Ecológico, assegurando a participação dos cidadãos nestas decisões cruciais. Os investimentos em infraestruturas energéticas devem ser transparentes e estar alinhados com os objetivos de sustentabilidade a longo prazo, beneficiando do contributo de organizações de juventude e ativistas climáticos sobre práticas de investimento e orçamentação sustentáveis.

4.9. O relatório de Enrico Letta intitulado «Much more than a market» [Muito mais do que um mercado] sublinha a importância de manter a competitividade da UE através da inovação, da produtividade e da estabilidade económica. A transparência das políticas e práticas orçamentais é fundamental para alcançar estes objetivos. O CESE defende que o financiamento da inovação seja estabelecido de forma transparente e que se recorra à orçamentação participativa na tomada de decisões económicas. Esta abordagem pode melhorar a compreensão e o apoio dos cidadãos às iniciativas em prol da competitividade, reforçando simultaneamente a legitimidade e a eficácia das políticas conexas. O CESE assinala igualmente as observações complementares constantes do relatório Draghi sobre a competitividade da UE, que dão ainda maior destaque à necessidade de uma afetação de recursos transparente e eficaz para reforçar a resiliência económica e a capacidade de inovação da UE.

4.10. No que toca à aplicação da orçamentação participativa, é essencial recorrer à sabedoria coletiva das organizações da sociedade civil. Estes grupos, com a sua profunda compreensão das necessidades da sociedade, podem ajudar a equilibrar as ambições a curto prazo com os investimentos a longo prazo. O CESE pode facilitar o diálogo entre as diversas partes interessadas, assegurando que os processos participativos beneficiam de um vasto leque de perspetivas e conhecimentos especializados. A avaliação regular destes processos, com o contributo das organizações participantes, será crucial para que continuem a melhorar e a ser eficazes.

Bruxelas, 23 de outubro de 2024.

*O Presidente*
*do Comité Económico e Social Europeu*
Oliver RÖPKE