

Comunidades Europeas
TRIBUNAL DE CUENTAS

De Europæiske Fællesskaber
REVISIONSRETTE

Europäische Gemeinschaften
RECHNUNGSHOF

Ευρωπαϊκές Κοινότητες
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

European Communities
COURT OF AUDITORS



Communautés européennes
COUR DES COMPTES

Comunità Europee
CORTE DEI CONTI

Europese Gemeenschappen
REKENKAMER

Comunidades Europeias
TRIBUNAL DE CONTAS

Euroopan yhteisöjen
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

Europeiska gemenskaperna
REVISIONSRÄTTEN

Relatório do Tribunal de Contas Europeu
sobre a auditoria da eficácia operacional
da gestão do Banco Central Europeu
relativo ao exercício de 2000

acompanhado das respostas do Banco Central Europeu

ÍNDICE

	Pontos
Introdução	1 - 3
Eficácia da gestão em 2000	4 - 23
Gestão orçamental e controlo da execução orçamental	4 - 7
Centro de emergência	8 - 10
Edifício Eurotheum	11 - 12
Campanha de informação "Euro 2002"	13 - 21
Seguimento dado às observações anteriores	22 - 23
Regras e processos de recrutamento e de promoção interna	22
Deficiências do sistema de inventário físico	23
Conclusões	24 - 25
 Quadro 1	
 Respostas do Banco Central Europeu	

INTRODUÇÃO

1. As atribuições do Tribunal relativamente ao Banco Central Europeu (BCE) prevêm "a análise da eficácia operacional da gestão do BCE"¹. As contas do BCE relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000 foram aprovadas pelo Conselho de Governadores em 13 de Março de 2001 e publicadas em Abril de 2001², após verificação e certificação por um auditor externo em 14 de Março de 2001.

2. O BCE rege-se pelas disposições financeiras contidas nos seus estatutos e pormenorizadas em várias decisões do Conselho de Governadores, que é a autoridade orçamental do BCE. Em 2000, em conformidade com o artigo 112º do Tratado que institui a Comunidade Europeia (Tratado CE), o Conselho era composto pelos seis membros da Comissão Executiva e pelos 11 governadores dos Bancos Centrais Nacionais (BCN) dos Estados-Membros que aderiram ao euro³.

3. O BCE completou em 2000 o seu segundo ano de actividade enquanto banco central, cujo início foi marcado pelo lançamento do euro em 1 de Janeiro de 1999. De acordo com o nº 2 do artigo 105º do Tratado CE, o BCE é responsável, basicamente, pela definição e execução da política monetária da Comunidade, pela realização de operações cambiais, detenção e gestão das reservas cambiais oficiais dos Estados-Membros e promoção do bom funcionamento dos sistemas de pagamento. No âmbito das suas funções de consulta, o BCE, nos termos do nº 4 do artigo 105º do Tratado CE, apresenta pareceres sobre questões do

¹ Nº 2 do artigo 27º do Protocolo nº 18 (antigo Protocolo nº 3) relativo aos estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu, anexo ao Tratado CE.

² Relatório anual do BCE relativo a 2000.

³ O Governador do Banco da Grécia assistiu a todas as reuniões do Conselho de Governadores do BCE no segundo semestre de 2000 como "convidado especial".

âmbito das suas atribuições às instituições ou organismos competentes da Comunidade ou às autoridades nacionais.

EFICÁCIA DA GESTÃO EM 2000

Gestão orçamental e controlo da execução orçamental

4. O Conselho de Governadores, na sua reunião de 2 de Dezembro de 1999, aprovou um orçamento inicial de 267 milhões de euros (ver **quadro 1**). Este orçamento inicial foi aumentado para 289 milhões de euros no final de Março de 2000, na sequência da aprovação do documento relativo ao projecto da campanha de informação "Euro 2002" (ver ponto 19). No entanto, uma vez que o exame efectuado no final de Junho de 2000 ("exame intercalar-previsões para 2000") indicava uma subutilização global, o Conselho de Governadores aprovou um orçamento revisto em Setembro de 2000. Assim, o orçamento revisto de Março de 2000 sofreu uma redução de 62 milhões de euros, passando a totalizar 227 milhões de euros. No âmbito do orçamento revisto de Setembro de 2000, foi aprovado um montante de 5 milhões de euros como "reserva para imprevistos".

5. As rubricas consagradas às unidades operacionais registaram uma diminuição de 28 milhões de euros, ou seja 15%, dos 191 milhões de euros inscritos no orçamento revisto no final de Março de 2000. A utilização efectiva correspondeu a 163 milhões de euros, o que se deve essencialmente a uma redução dos investimentos nas unidades operacionais, a uma diminuição das suas "outras despesas operacionais" e a um recrutamento mais lento que previsto.

6. No que se refere às despesas respeitantes aos projectos, verificou-se uma diminuição significativa de 40 milhões de euros, ou seja 52% do orçamento inicial, tendo efectivamente sido utilizados 37 milhões de euros. Esta subutilização deve-se essencialmente a atrasos verificados em quatro grandes projectos.

7. Como nos anos anteriores, verificou-se uma diferença significativa entre o planeamento dos projectos e a capacidade efectiva de execução dos mesmos. Mais uma vez, o BCE mostrou-se aparentemente demasiado ambicioso no planeamento dos seus projectos e o orçamento só em certa medida funcionou como um instrumento estratégico que possibilita uma gestão e controlo eficazes das despesas.

Centro de emergência

8. O principal objectivo do projecto de um centro de emergência é garantir a continuidade das funções essenciais do BCE após um sinistro. A fase 1, já concluída, consistia na criação de instalações de emergência, fora da sede, para “TARGET”, um sistema de pagamentos de valor elevado, bem como na criação de uma estrutura de acolhimento para um centro informático destinado a restabelecer as operações em caso de sinistro. Além disso, esta fase incluía ainda a análise aprofundada do conjunto das necessidades operacionais do BCE em caso de sinistro e procedimentos acordados com o proprietário do Centro para utilização das instalações disponibilizadas por este último. A fase 2 consiste na instalação integral do centro de emergência próprio do BCE, para substituir o dispositivo previsto nos acordos com o proprietário do Centro, bem como a elaboração e a experimentação de um plano de emergência completo, incluindo os procedimentos operacionais.

9. Na sequência da realização de um concurso, foi seleccionada uma empresa, em Novembro de 1999, para instalação de um sistema de armazenagem de dados comum e de um subsistema de salvaguarda de dados. A decisão relativa à aplicação deste subsistema devia aguardar a celebração de um acordo interoperativo com um dos outros fornecedores de serviços informáticos do BCE.

10. Embora, até à data, não tenha sido possível concluir esse acordo, o BCE decidiu recentemente aprovar a celebração do contrato com o fornecedor seleccionado, mediante negociação das sanções a aplicar caso este não cumpra as suas obrigações. Dada a importância do sistema de armazenagem de dados

para o funcionamento do dispositivo de salvaguarda, esta decisão parece prematura.

Edifício Eurotheum

11. Para instalar o número crescente dos seus efectivos, o BCE decidiu arrendar instalações adicionais situadas próximo do edifício Eurotower, a partir do segundo semestre de 2000.

12. Uma vez que, segundo a legislação fiscal alemã, o BCE não é considerado uma empresa comercial, o aluguer pago pelo BCE reflecte os custos de capital do locador, incluindo o IVA. No caso das instalações adicionais, os encargos suplementares daí resultantes elevam-se a 616.000 euros por ano. Muito provavelmente verificou-se a mesma situação durante vários anos em relação ao aluguer que o BCE pagava pelo edifício Eurotower. É duvidoso que esta situação esteja conforme com o Protocolo sobre os Privilégios e Imunidades das Comunidades Europeias que isenta as instituições, incluindo o BCE, do pagamento de impostos nacionais. O BCE abordou este problema com o Ministério das Finanças da República Federal da Alemanha.

Campanha de informação "Euro 2002"

13. Os principais objectivos da campanha de informação "Euro 2002" são os seguintes:

- preparar progressivamente o grande público para a introdução das notas e moedas em euros, para que estas tenham um acolhimento favorável;
- ajudar o grande público a reconhecer as notas e as moedas em euros (informações relativas aos dispositivos de segurança);
- mostrar aos empregados de balcão nas lojas e nos bancos como examinar as notas em euros de forma rápida e eficaz para detectar eventuais falsificações.

14. Em Fevereiro de 1999, foi publicado no Jornal Oficial um aviso de concurso limitado relativo à concepção de uma campanha de publicidade para as notas em euros. Trata-se especialmente de coordenar a produção e de realizar a campanha acordada, prevista para 2000, 2001 e 2002. O objectivo pretendido é que as notas oficiais sejam reconhecidas pelos cidadãos de todos os países que aderiram ao euro e por aqueles que, fora da zona do euro, utilizem as novas notas no âmbito da sua actividade profissional ou com regularidade.

15. Trinta e nove empresas responderam ao convite à manifestação de interesse. Na sequência das respostas dadas inicialmente ao anúncio de concurso, foram seleccionadas nove empresas para exporem de forma pormenorizada e apresentando elementos comprovativos a forma como poderiam gerir, de forma bem sucedida, a campanha prevista.

16. Foram seleccionadas três agências para participarem na última fase do processo. Foi-lhes comunicado que o custo deste projecto para o BCE se situaria entre 20 e 30 milhões de euros. Este valor não inclui a publicidade na televisão nas horas de grande audiência. A apresentação do projecto deveria incluir uma estimativa aproximada dos custos de realização da campanha à escala europeia e dar informações precisas sobre todas as remunerações e custos de produção interna. Além destas instruções escritas, foi também dada uma informação oral a cada um dos três candidatos. Este último elemento implicava o risco de não serem dadas as mesmas informações a todos os proponentes.

17. Não havia diferenças significativas entre os preços apresentados pelos proponentes, o que resulta da circunstância de terem sido indicados dois limites possíveis para os custos do programa (50 e 80 milhões de euros) às empresas seleccionadas para participarem na fase final do processo.

18. Em Outubro de 1999, um júri composto por 12 membros utilizou uma "tabela de avaliação comparativa", que incluía critérios diferentes dos referidos no aviso de concurso (por exemplo, "contacto pessoal/humano" em vez de "consciência do tema a tratar"), para recomendar um contratante.

19. Em 18 de Novembro de 1999, o Conselho de Governadores decidiu que a campanha do euro não seria incluída no projecto de orçamento do BCE. No entanto, em Março de 2000, foi aprovado um orçamento suplementar para o exercício de 2000 que incluía uma dotação de 14,5 milhões de euros destinada às campanhas.

20. O proponente escolhido foi uma sociedade anónima cotada na bolsa de Paris, mas o contrato foi assinado com uma empresa registada nos Países Baixos. O contrato não indica qualquer razão para a substituição do proponente inicial por um outro contratante. Nenhum documento do BCE dá informações sobre os motivos da alteração, a estrutura da propriedade da outra empresa, a justificação em termos das regras de adjudicação de contratos ou a posterior aprovação das alterações pela Comissão Executiva e pelo Conselho de Governadores.

21. A programação nos meios de comunicação e a compra de espaço e tempo de publicidade deveriam ter sido efectuadas em 2000. O programa de divulgação nos meios de comunicação deveria ter sido definido e elaborado e as negociações deveriam ter sido iniciadas. Finalmente, em Abril de 2001, o BCE aprovou o montante que seria despendido com a campanha nos meios de comunicação de cada Estado-Membro, o que permitiu iniciar o processo de selecção dos meios de comunicação.

Seguimento dados às observações anteriores

Regras e processos de recrutamento e de promoção interna

22. Em Junho de 2001, entraram em vigor as circulares administrativas sobre as regras de recrutamento, de promoção interna e de complemento das remunerações.

Deficiências do sistema de inventário físico

23. Durante as suas auditorias anteriores, o Tribunal chamou a atenção da gestão para a inexistência de um inventário fiável das imobilizações. É efectuado um certo controlo pelos diferentes serviços, que substitui um sistema único de inventário físico. No final de 2000, não tinham ainda sido realizados inventários físicos e prevê-se que sejam realizados apenas de três em três anos. Não há qualquer controlo das impressoras ou dos computadores portáteis adquiridos pelo IME/BCE desde 1998. Uma circular administrativa delega a responsabilidade pela segurança dos bens nos vários gestores e não existe um quadro geral da situação.

CONCLUSÕES

24. No seu relatório relativo ao exercício de 1999 o Tribunal referiu que "é necessário melhorar significativamente a previsão e a gestão orçamentais para que o orçamento possa servir de instrumento eficaz de controlo e gestão"⁴. Enquanto que em 1999 o orçamento apresentava uma utilização das dotações de 83% no que se refere aos projectos e de 80% no total, em 2000, essas taxas são de apenas 48% para os projectos, em relação ao orçamento inicial, e de 69% comparativamente ao orçamento revisto de Setembro. Em 2000, o total das despesas elevou-se a 200 milhões de euros, ou seja 88% do orçamento revisto de 227 milhões de euros e 75% do orçamento inicial de 267 milhões de euros.

25. Em 1999, o BCE decidiu realizar uma campanha de informação para facilitar a introdução do euro em 2002. O conteúdo e os custos desta campanha não foram claramente definidos, pelo que não existia uma base objectiva satisfatória que permitisse seleccionar um contratante.

⁴ JO C 47 de 13.2.2001, ponto 11.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 26 de Setembro de 2001.

Pelo Tribunal de Contas

na ausência de Jan O. Karlsson

Presidente

Bernhard Friedmann

Presidente em exercício

Quadro 1 - Orçamento do BCE em 1999 e 2000

(milhões de euros)

Objecto	1999			2000					
	Orçamento	Utilização efectiva	%	Orçamento inicial	Orçamento revisto em 31.3	Orçamento revisto em Setembro	Utilização efectiva em 31.12	% do orçamento de Setembro	% do orçamento inicial
Unidades operacionais	162	129	80%	190	191	168	163	97%	86%
Projectos	27	23	83%	77	98	54	37	69%	48%
Reserva para imprevistos	-	-	-	-	-	5	-	-	-
Total	190	152	80%	267	289	227	200	88%	75%
<i>Fonte: BCE.</i>									

RESPOSTA DO BANCO CENTRAL EUROPEU
AO RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU SOBRE A EFICÁCIA OPERACIONAL DA
GESTÃO DO BANCO CENTRAL EUROPEU RELATIVO AO EXERCÍCIO DE 2000

O Banco Central Europeu (BCE) acolhe favoravelmente o relatório do Tribunal de Contas Europeu e toma nota das várias questões levantadas pelo Tribunal.

7. Apesar de o BCE concordar com a observação relativa à respectiva capacidade, infelizmente limitada, de execução de projectos no ano 2000, é necessário salientar que se considera que o orçamento do BCE destinado a projectos, onde se estabelece a natureza e a dimensão de todos os projectos planeados, é considerado um instrumento de gestão eficaz que permite estabelecer limites orçamentais precisos. Existem vários níveis de controlo das despesas, tal como se descreve no Relatório Anual de 2000 do BCE.

9. Afirmou-se que a decisão de prosseguir com a implementação de condições plenas de produção estaria sujeita à definição de um quadro aceitável para a gestão de problemas num contexto caracterizado pela presença de vários fornecedores. A solução óptima teria sido a celebração de acordos de plena interoperacionalidade entre os fornecedores de serviços informáticos e o fornecedor do sistema comum de armazenamento de dados. Apesar de, num caso específico, tal não ter sido possível (não obstante os consideráveis esforços empreendidos), considerou-se que o quadro de apoio estabelecido era aceitável.

10. Convém ter em consideração que os contratos só foram concluídos depois de tomadas determinadas medidas no sentido de minimizar o conjunto dos riscos, incluindo a realização de trabalhos destinados a definir um quadro de apoio satisfatório, e depois de avaliados os riscos residuais, que foram considerados aceitáveis.

16. Foi proporcionada às três agências finalistas a oportunidade de solicitarem o esclarecimento da informação contida nas instruções do BCE. As reuniões foram realizadas a nível individual, no entanto, foi enviada uma breve circular, sobre as questões que mais discussão provocaram, às três agências.

18. Os critérios utilizados na “tabela de avaliação comparativa” justificavam-se claramente e todos eles se enquadram nos critérios publicados no anúncio do concurso público.

19. Em Novembro de 1999, o Conselho do BCE estabeleceu um limite global para o projecto, a executar num período de três anos. Não existia, nessa altura, qualquer indicação sobre os montantes anuais correspondentes. Consequentemente, fundos referentes ao exercício de 2000 foram adicionados ao orçamento anual do BCE sob a forma de um orçamento suplementar, mas só depois de comprovadas as necessidades orçamentais. O BCE considera prudente esta abordagem.

20. A adjudicatária é uma empresa de dimensão mundial, com uma estrutura que inclui uma empresa-mãe (S.A.), responsável pelo desenvolvimento e supervisão de todas as estratégias empresariais, e várias subsidiárias, que podem operar quer com base no país, quer com base numa competência específica. As campanhas de publicidade e de relações públicas com uma dimensão transnacional significativa são da responsabilidade da subsidiária (B.V.) com a qual foi celebrado o contrato. A subsidiária actua sob a supervisão da empresa-mãe. Não obstante a comunicação entre o BCE e a adjudicatária ser feita através da empresa-mãe por razões logísticas, estava claro para o BCE desde o início que a subsidiária teria a seu cargo o desenvolvimento das estratégias de relações públicas e de publicidade para a Campanha de Informação Euro 2002.

21. O programa de divulgação nos meios de comunicação só poderia ser estabelecido depois de definido o lado criativo da campanha e depois de finalizada (em Janeiro de 2001) a segunda série de estudos qualitativos. Por recomendação dos peritos da agência, as negociações relativas ao programa de divulgação nos meios de comunicação iniciaram-se, para o programa internacional, em Fevereiro de 2001 e, para o programa nacional, em Abril de 2001.

23. Não se encontra disponível actualmente um registo centralizado dos detentores de computadores portáteis. Esta questão será discutida com os diferentes gestores. Ao mesmo tempo, será proposto, para 2002, um projecto de implementação de um sistema global de gestão do material informático.

24. A subutilização, no exercício de 2000, do orçamento destinado a projectos está ligada sobretudo a quatro grandes projectos (de um total de 38 projectos). É de salientar o seguinte: a subutilização das verbas atribuídas a determinados projectos para o ano civil em curso ou o adiamento de certas etapas de um projecto de um exercício para outro não fornecem automaticamente uma indicação do progresso do projecto, sem ter em conta o prazo global de realização do mesmo, nem do potencial de sobreutilização / subutilização real do orçamento global do projecto.

Relativamente às taxas de utilização do orçamento citadas pelo Tribunal, é de salientar que, no ano 2000, o orçamento anual do BCE foi oficialmente revisto no seguimento da revisão intercalar. Esta revisão oficial foi recomendada pelo Tribunal no seu relatório sobre o exercício de 1999.

25. Com base em objectivos claramente definidos (ver parágrafo 13) a finalidade do concurso público era obter o melhor rácio conteúdo-custo.