

ΕΒΡΟΠΕΪΣΚΑ ΣΜΕΤΗΑ ΠΑΛΑΤΑ  
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR  
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET  
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
EUROOPA KONTROLLIKODA  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ  
EUROPEAN COURT OF AUDITORS  
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE  
CÚIRT INIÚCHÓIRÍ NA HEORPA



CORTE DEI CONTI EUROPEA  
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA  
EUROPOS AUDITO RŪMAI

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK  
IL-QORTI EWROPEA TA' L-AWDITURI  
EUROPESE REKENKAMER  
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY  
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU  
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ  
EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV  
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE  
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN  
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

## Relatório sobre a auditoria da eficácia operacional da gestão do Banco Central Europeu para o exercício de 2006

acompanhado das respostas do Banco Central Europeu

## ÍNDICE

	Pontos
Introdução	1-2
Âmbito e método de auditoria	3-5
Observações	6-16
As previsões orçamentais do BCE foram realistas?	6
O BCE concebeu regras e procedimentos adequados em matéria de gestão orçamental?	7-10
Regras e procedimentos orçamentais	7-8
Sistemas informáticos para o orçamento e o planeamento	9-10
As regras e os procedimentos de gestão orçamental foram devidamente aplicados?	11-16
Regras orçamentais	11
Planeamento orçamental	12
Transferências orçamentais	13-14
Elaboração de relatórios orçamentais	15-16
Conclusões e recomendações	17-21
As previsões orçamentais do BCE foram realistas?	17
O BCE concebeu regras e procedimentos adequados em matéria de gestão orçamental?	18-19
As regras e os procedimentos de gestão orçamental foram devidamente aplicados?	20-21

## **INTRODUÇÃO**

1. O Banco Central Europeu (BCE – “o banco”) e os bancos centrais nacionais de todos os Estados-Membros da UE constituem o Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC). O objectivo primordial do SEBC é a manutenção da estabilidade dos preços<sup>1</sup>. Para o efeito, o BCE executa as tarefas definidas nos seus Estatutos<sup>2</sup> e é responsável pela gestão das suas actividades e finanças. A auditoria efectuada pelo Tribunal da eficácia operacional do Banco Central Europeu (BCE) baseia-se no nº 2 do artigo 27º do protocolo sobre os Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) e do BCE<sup>3</sup>. O domínio de auditoria seleccionado para o exercício de 2006 foi a gestão orçamental do BCE. Foram tomadas em consideração algumas evoluções relevantes no período 2006-2008. O Tribunal está igualmente a efectuar auditorias sobre outros aspectos relacionados com a eficácia operacional da gestão do BCE, cujos resultados podem igualmente ser publicados em 2009.

2. As despesas orçamentais do BCE para os exercícios de 2006 e 2007 elevavam-se a 326 e 355 milhões de euros respectivamente (ver **quadro 1**). A autoridade orçamental deste banco é conferida ao Conselho do BCE, que adopta o orçamento anual do BCE na sequência de uma proposta apresentada pela Comissão Executiva<sup>4</sup>. Esta é inteiramente responsável pela gestão de todos os recursos do banco. Ao nível operacional, os gestores das rubricas

---

<sup>1</sup> Nº 1 do artigo 105º do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

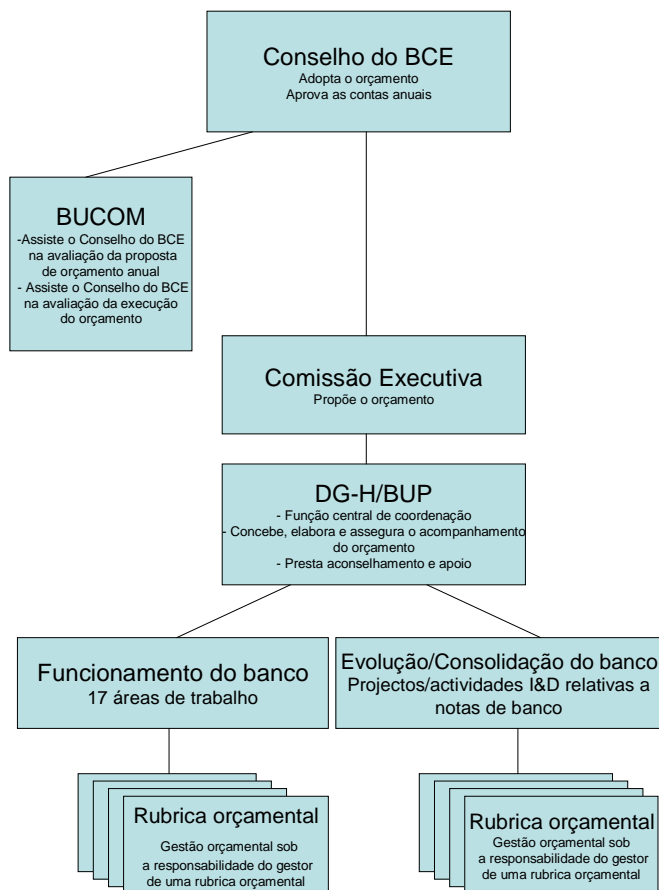
<sup>2</sup> Os Estatutos do SEBC e do BCE constituem um protocolo anexo ao Tratado.

<sup>3</sup> O nº 2 do artigo 27º estipula: “O disposto no artigo 248º do presente Tratado é exclusivamente aplicável à análise da eficácia operacional da gestão do BCE”. As disposições institucionais relativas ao Banco Central Europeu estão incluídas nos artigos 112º-115º do Tratado CE.

<sup>4</sup> Nº 1 do artigo 15º da Decisão nº BCE/2004/2 do Banco Central Europeu, de 19 de Fevereiro de 2004, que adopta o regulamento interno do Banco Central Europeu (JO L 80 de 18.3.2004, p. 33).

orçamentais<sup>5</sup> dispõem de delegação de responsabilidade para gerir as suas rubricas orçamentais de acordo com as regras e procedimentos do banco. A divisão “Orçamento e Projectos” (BUP) faz parte da Direcção-Geral dos Recursos Humanos, do Orçamento e da Organização e desempenha uma função central em matéria de controlo e presta aconselhamento e assistência às rubricas orçamentais a fim de que estas possam planear e controlar os seus recursos com eficácia e eficiência. O **diagrama 1** apresenta uma visão global dos principais intervenientes no processo orçamental.

**Diagrama 1 – Responsabilidades dos principais intervenientes do BCE no processo orçamental**



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

<sup>5</sup> Os gestores das rubricas orçamentais são: chefes das áreas de trabalho, chefes de divisão e/ou gestores dos projectos.

### **ÂMBITO E MÉTODO DE AUDITORIA**

3. O principal objectivo da auditoria do Tribunal consistiu em avaliar a eficácia operacional da gestão orçamental do BCE colocando três questões:

- As previsões orçamentais do BCE foram realistas?
- O BCE concebeu regras e procedimentos adequados em matéria de gestão orçamental?
- As regras e os procedimentos de gestão orçamental foram devidamente aplicados?

4. A auditoria incluiu uma avaliação das regras e dos procedimentos do BCE aplicáveis às diferentes fases do seu processo orçamental bem como um exame da sua aplicação para os exercícios de 2006 e de 2007. Também se procedeu à análise de algumas evoluções das práticas orçamentais do BCE aplicadas no primeiro semestre de 2008. Além disso, efectuou-se uma análise da execução orçamental das despesas recorrentes e das relativas aos projectos para os exercícios de 2006 e 2007, a fim de avaliar as previsões orçamentais do BCE.

5. Para apreciar se as regras e os procedimentos estavam a ser devidamente aplicados, procedeu-se à análise de 10 rubricas orçamentais representativas - de mais de 100<sup>6</sup> - que cobrem cinco das 17 áreas de trabalho. Os aspectos do processo orçamental que foram examinados referiam-se ao planeamento, às transferências orçamentais e à elaboração de relatórios.

---

<sup>6</sup> As cinco áreas de trabalho e as 10 rubricas orçamentais foram seleccionadas com base na sua importância em termos financeiros.

## **OBSERVAÇÕES**

### ***As previsões orçamentais do BCE foram realistas?***

6. A taxa de execução orçamental é um indicador do carácter adequado do processo de elaboração do orçamento. O Tribunal examinou a taxa de execução orçamental para 2006 e 2007<sup>7</sup> e analisou as razões de uma diminuição significativa das despesas a fim de determinar se as previsões orçamentais eram realistas. No que se refere aos exercícios orçamentais de 2006 e 2007, a taxa global de execução orçamental foi de 92% do orçamento revisto (ver **quadro 1**). Para as despesas recorrentes das áreas de trabalho, na secção do orçamento “Funcionamento do Banco”, as previsões orçamentais foram bastante realistas. Contudo, a taxa de execução orçamental das secções “Projectos” e “Evolução/Consolidação do Banco” foi apenas de 65% e 82%, respectivamente. O principal factor que contribuiu para esta subutilização foi o atraso verificado na execução dos projectos. 43% dos 14 projectos importantes completados em 2006 e 40% dos 15 projectos importantes completados em 2007 foram afectados por atrasos significativos. Conforme já foi observado pelo Tribunal nos seus relatórios relativos aos exercícios de 2000<sup>8</sup> e 2003<sup>9</sup>, o carácter recorrente relativamente frequente dos atrasos que afectam os projectos é devido a uma planificação inicial dos projectos, que se provou não ser realista.

---

<sup>7</sup> A partir do exercício orçamental de 2007, o BCE consolidou os seus três pilares (“Áreas de trabalho”, “Projectos” e “Actividades especiais”) em dois (“Funcionamento do Banco” e “Evolução/Consolidação do Banco”). A secção “Áreas de trabalho” do orçamento de 2006 é uma parte do “Funcionamento do Banco” e a secção “Projectos” é uma parte da “Evolução/Consolidação do Banco”. A secção “Actividades especiais” do orçamento de 2006 repartiu-se pelos dois novos pilares conforme a natureza das actividades em causa.

<sup>8</sup> JO C 341 de 4.12.2001, p. 3.

<sup>9</sup> JO C 286 de 23.11.2004, p. 13.

**Quadro 1 – Execução orçamental do BCE para 2006 e 2007****2006**

Actividades do orçamento	Orçamento inicial (milhões de euros)	Exame do orçamento intercalar (milhões de euros)	Despesas reais no final do exercício (milhões de euros)	Execução orçamental (orçamento inicial)	Execução orçamental (orçamento intercalar)
Áreas de trabalho	311	300	283	91%	94%
Projectos	35	30	20	56%	65%
Actividades especiais	25	25	23	90%	89%
<b>TOTAIS</b>	<b>371</b>	<b>355</b>	<b>326</b>	<b>88%</b>	<b>92%</b>

**2007**

Actividades do orçamento	Orçamento inicial (milhões de euros)	Orçamento revisto (milhões de euros)	Despesas reais no final do exercício (milhões de euros)	Execução orçamental (orçamento inicial)	Execução orçamental (orçamento intercalar)
Funcionamento do Banco	317	317	298	94%	94%
Evolução/consolidação do Banco	58	69	57	97%	82%
<b>TOTAIS</b>	<b>375</b>	<b>386</b>	<b>355</b>	<b>95%</b>	<b>92%</b>

Fonte: Banco Central Europeu e Tribunal de Contas Europeu.

***O BCE concebeu regras e procedimentos adequados em matéria de gestão orçamental?***

**Regras e procedimentos orçamentais**

7. O Tribunal avaliou o carácter adequado das regras e dos procedimentos do BCE relativos à gestão orçamental examinando a exaustividade e a clareza das regras e dos procedimentos criados pelo banco em matéria de planeamento orçamental, de acompanhamento e de elaboração de relatórios. Apesar da recomendação formulada pelo Tribunal no seu relatório relativo ao exercício de 2002<sup>10</sup>, que encorajava o BCE a prosseguir os seus esforços tendo em vista consolidar os procedimentos de gestão e de controlo

<sup>10</sup> JO C 45 de 20.2.2004, p. 27.

orçamentais num documento único actualizado, as diversas regras e procedimentos orçamentais encontravam-se ainda, em meados de 2007, em várias circulares e notas administrativas diferentes, o que aumentava o risco de incoerências. Neste mesmo ano, algumas circulares e notas sobre as regras e as políticas aplicáveis foram seleccionadas e consolidadas num manual das práticas organizacionais (*Business Practice Handbook* - (BPH)<sup>11</sup>, adoptado formalmente pelo Conselho Executivo em Julho de 2007.

8. Ao mesmo tempo, a Direcção-Geral dos Recursos Humanos, do Orçamento e da Organização emitiu um documento intitulado “*ECB’s Budget Cycle: Planning, Monitoring and Forecasting Policies and Procedures*” (o ciclo orçamental do BCE: políticas e procedimentos de planeamento, de acompanhamento e de previsão)<sup>12</sup>. A consolidação das várias circulares e notas administrativas em dois documentos principais constituiu uma evolução positiva, fazendo com que o BCE disponha deste modo de regras e de procedimentos em matéria de gestão orçamental, que estabelecem uma clara repartição de responsabilidades entre os órgãos de decisão do BCE em matéria de orçamento, a divisão “Orçamento e Projectos” e os gestores das rubricas orçamentais. Estes documentos expõem igualmente de uma forma clara os procedimentos orçamentais do BCE e o que se deve fazer em cada fase do ciclo orçamental. Apesar da evolução anteriormente referida, o facto de as regras e os procedimentos ainda não estarem reunidos num mesmo documento de âmbito geral continua a criar um risco de incoerências<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> O *Business Practice Handbook* inclui regras e políticas sobre temas como a gestão dos documentos, os níveis de autorização, as questões orçamentais, a celebração de contratos, as deslocações em serviço, a segurança da informação, etc.

<sup>12</sup> O documento “*ECB’s Budget Cycle: Planning, Monitoring and Forecasting Policies and Procedures*” descreve em pormenor todos os princípios e processos orçamentais bem como a função e as responsabilidades dos principais intervenientes.

<sup>13</sup> Por exemplo, segundo o BHP, as transferências orçamentais superiores a 211 000 euros devem ser aprovadas pelo Conselho Executivo, enquanto o



## Sistemas informáticos para o orçamento e o planeamento

9. Em Junho de 2006, foi tomada a decisão de substituir o sistema informático destinado ao orçamento e ao planeamento, desenvolvido internamente, por um novo sistema de planeamento dos recursos empresariais (*Enterprise Resource Planning* - ERP). O novo sistema foi instalado em Setembro de 2006 com o fim de criar as informações necessárias em cada fase do ciclo orçamental, mas o prestador de serviços não forneceu uma parte do conjunto das funcionalidades acordado e, embora se tenha comprometido a fazê-lo o mais rapidamente possível, não houve qualquer progresso significativo até meados de 2008.

10. Por consequência, durante os exercícios de 2007 e 2008, não foi possível aplicar em alguns casos as regras e os procedimentos orçamentais do banco, especialmente os que diziam respeito ao processamento dos dados<sup>14</sup>, ao acompanhamento e à elaboração de relatórios. Os principais problemas detectados no que diz respeito às funcionalidades orçamentais tiveram igualmente um impacto significativo na carga de trabalho da divisão “Orçamento e Projectos”, uma vez que teve que haver um esforço adicional para colmatar as insuficiências do sistema. Assim, o facto de o conjunto das funcionalidades acordado não ter sido fornecido afectou a eficácia administrativa<sup>15</sup>.

---

documento intitulado “*ECB’s Budget Cycle*” estabelece um limite de 200 000 euros.

<sup>14</sup> Por exemplo, já não era possível proceder ao acompanhamento das autorizações no sistema, o que aumentava o risco de pagamentos em duplicado.

<sup>15</sup> Por exemplo, os controlos informáticos, que se supunha serem automatizados, tiveram que ser realizados manualmente para garantir a exactidão do processamento dos dados e os relatórios sobre a execução orçamental tiveram que ser elaborados sem recorrer às funcionalidades do sistema a fim de garantir a exactidão dos dados fornecidos pelos gestores das rubricas orçamentais.

***As regras e os procedimentos de gestão orçamental foram devidamente aplicados?***

**Regras orçamentais**

11. As regras orçamentais fixadas para os domínios examinados pelo Tribunal (ver ponto 5) foram aplicadas conforme previsto tanto ao nível central (divisão “Orçamento e Projectos”) como ao nível operacional (rubricas orçamentais). As regras relativas ao acompanhamento e ao controlo do orçamento só foram incorrectamente aplicadas numa das 10 rubricas orçamentais examinadas. Por consequência, no que se refere a esta rubrica orçamental, não se identificaram inscrições orçamentais erradas.

**Planeamento orçamental**

12. Durante o planeamento orçamental, os gestores das rubricas orçamentais apresentam pedidos de recursos financeiros. Estes pedidos são apreciados pela divisão “Orçamento e Projectos”. Durante os exercícios de 2006 e 2007, foram impostos cortes orçamentais, ao nível central, a todas as rubricas orçamentais para despesas precisas. Contudo, como se tratava de cortes gerais, não tinham em conta actividades seleccionadas com vista à sua execução nem objectivos fixados pelas áreas de trabalho.

**Transferências orçamentais**

13. No âmbito dos seus procedimentos mensais, os gestores das rubricas orçamentais devem assegurar que o orçamento afectado a cada actividade não seja superado. Se forem necessários recursos financeiros suplementares, podem efectuar-se transferências orçamentais com o seguinte objectivo:

- afectar recursos financeiros adicionais não incluídos no orçamento inicialmente aprovado;
- proceder a uma nova repartição dos fundos entre as rubricas orçamentais na sequência de alterações que afectem as actividades previstas.

14. Os pedidos de transferências orçamentais são apresentados, para efeitos de autorização, a diferentes níveis de gestão, conforme a sua natureza e os montantes em causa. O Tribunal examinou 30 transferências orçamentais<sup>16</sup> que cobriam os exercícios de 2006 e 2007. No caso de três pedidos de transferência, a aprovação não foi concedida ao nível adequado e a autorização solicitada não existiu. Em um destes três casos, o pedido de transferência bancária foi aprovado pelo Comité Director dos Projectos e não pelo Conselho Executivo.

### **Elaboração de relatórios orçamentais**

15. Os relatórios apresentados pela divisão “Orçamento e Projectos” às rubricas orçamentais têm a forma de um quadro mensal que resume, ao nível das áreas de trabalho, as principais informações do mês anterior em matéria de orçamento e de recursos humanos. A qualidade das informações que figuram neste relatório mensal foi considerada globalmente satisfatória. Contudo, verificou-se que foram dirigidas às rubricas orçamentais com um atraso tal, que os gestores não dispunham dos dados actualizados em tempo útil.

16. A divisão “Orçamento e Projectos” é igualmente responsável por fornecer informações orçamentais ao Conselho do BCE e ao Conselho Executivo. Durante o ano, são publicados três relatórios orçamentais principais<sup>17</sup>, bem como informações orçamentais pontuais quando solicitado. Durante o período de 2006 a 2008, embora a estrutura global fosse a mesma, a quantidade e a qualidade das informações orçamentais fornecidas melhoraram significativamente.

---

<sup>16</sup> Das 10 rubricas orçamentais mencionadas no ponto 5.

<sup>17</sup> Os três principais relatórios orçamentais são: o relatório sobre o projecto de orçamento, o relatório intercalar sobre as previsões orçamentais e o relatório de final de exercício sobre o acompanhamento orçamental.

## **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

### ***As previsões orçamentais do BCE foram realistas?***

17. O BCE procedeu a uma estimativa relativamente realista das necessidades orçamentais das suas áreas de trabalho em matéria de despesas recorrentes e atingiu uma taxa de execução orçamental bastante elevada para os exercícios de 2006 e 2007. Contudo, para actividades como “Projectos” e “Evolução/Consolidação do Banco”, as previsões orçamentais mostraram ser irrealistas, dado os atrasos importantes que afectaram a execução dos projectos em 2006 e, em menor dimensão, em 2007.

### ***O BCE concebeu regras e procedimentos adequados em matéria de gestão orçamental?***

18. As regras e os procedimentos do BCE em matéria de gestão orçamental foram concebidos de forma globalmente adequada. Fixam um quadro para os procedimentos de gestão orçamental do banco e definem claramente as funções, as responsabilidades e os serviços a prestar em cada fase do processo. A consolidação, em 2007, das diferentes circulares e notas administrativas em dois documentos principais é um elemento positivo. Contudo, a existência de dois documentos poderá dar lugar a incoerências.

19. Devido ao facto de o prestador de serviços não fornecer uma parte do conjunto das funcionalidades acordado, a execução do sistema ERP, destinado a apoiar o processo orçamental, fez face a insuficiências e atrasos importantes, o que reduziu a eficácia administrativa, porque foram necessários esforços suplementares importantes para colmatar a ausência de algumas funcionalidades.

### ***As regras e os procedimentos de gestão orçamental foram devidamente aplicados?***

20. De um modo geral, a aplicação das regras e dos procedimentos orçamentais foi satisfatória, excepto no que se refere às transferências

orçamentais, onde se verificaram erros quanto ao nível de autorização. Os procedimentos relativos ao planeamento do orçamento e à elaboração de relatórios foram adequados. A qualidade das informações fornecidas nos relatórios orçamentais do BCE melhorou sensivelmente durante o período 2006-2008.

21. O Tribunal recomenda que o banco:

- analise as razões dos atrasos que afectam os projectos e proponha medidas para melhorar a elaboração do respectivo orçamento;
- consolide as regras e os procedimentos orçamentais num documento único;
- defina um plano de acção para resolver os problemas encontrados quando da execução do sistema ERP;
- reforce os procedimentos de controlo no domínio das transferências orçamentais.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 15 e 16 de Julho de 2009.

*Pelo Tribunal de Contas*

Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*Presidente*

## RESPOSTA DO BANCO CENTRAL EUROPEU

O Banco Central Europeu (BCE) acolhe favoravelmente o relatório do Tribunal de Contas Europeu (TCE) relativo ao exercício de 2006 e exprime o seu reconhecimento pelas observações e recomendações em matéria de melhorias. O BCE constata também que o TCE considera as regras e os procedimentos de gestão orçamental, de uma maneira geral, adequadamente concebidos e a aplicação dos mesmos globalmente satisfatória.

O BCE toma nota das observações e recomendações em matéria de melhorias propostas pelo TCE e apresenta em seguida os seus comentários relativamente a alguns parágrafos específicos e às quatro recomendações.

### Parágrafo 9

Fazendo notar a complexidade de um programa inter-organizacional como o sistema de planeamento dos recursos empresariais (*Enterprise Resource Planning – ERP*), o BCE gostaria de informar o TCE que as funcionalidades orçamentais em falta foram fornecidas a contento do BCE antes do final de 2008.

### Parágrafo 12

O BCE pretende salientar que, tal como executados no BCE, os cortes orçamentais a nível central representaram uma medida de eficiência que permitiu restringir ainda mais o orçamento. O montante dos cortes foi transferido para a reserva de contingência, da qual foram depois libertados fundos quando devidamente justificado. A medida teve o apoio dos intervenientes no orçamento: o Comité do Orçamento, a Comissão Executiva e o Conselho do BCE.

### Recomendação 1

O BCE aceita a recomendação e, em 2009, procederá à análise do seu processo de planeamento orçamental em matéria de projectos, com vista a identificar oportunidades de melhoria.

O BCE pretende também salientar que, em comparação com os orçamentos administrativos normais, os orçamentos de projectos têm por base numerosos pressupostos e estão sujeitos a um elevado grau de incerteza. Além disso, os atrasos nos projectos resultam frequentemente de factores exógenos que afectam a execução do projecto.

### Recomendação 2

O BCE aceita a recomendação e procederá à consolidação dos procedimentos conforme apropriado.

### Recomendação 3

O BCE aceita as observações feitas, tendo já tomado medidas no sentido de identificar e resolver atempadamente os problemas encontrados na execução do sistema ERP.

### Recomendação 4

A execução do sistema ERP conduziu à substituição do processo de transferência por um “exercício de previsão a pedido” realizado todos os meses.

Todas as recomendações serão implementadas até ao final de 2009.