

## Propostas legislativas da Comissão Europeia relacionadas com o mercado de auditoria na União Europeia

### SUMÁRIO EXECUTIVO

#### Contexto

Os governos e os reguladores de todo o mundo, no seguimento da crise financeira iniciada em 2007/2008, querem implementar medidas que reduzam a possibilidade de voltar a ser necessário o resgate de um número significativo de bancos. É neste contexto que surgem as propostas legislativas da Comissão Europeia (“CE”) em vários domínios entre os quais; contabilidade e reporte financeiro, governo societário e auditoria. As propostas legislativas relacionadas com auditoria compõem-se:

- Proposta de revisão da Directiva 2006/43/CE do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a revisão legal das contas (também conhecida por 8ª Directiva)
- Proposta de um regulamento relativo aos requisitos específicos para a revisão legal das contas de entidades de interesse público.

Importa referir que o “Larosière Report” que analisou os factores que contribuíram para a crise financeira, não identificou a actuação dos auditores como um factor que tenha contribuído para a referida crise.

Adicionalmente, a fundamentação da oportunidade destas propostas legislativas sobre auditoria omite o facto de as alterações recentes da Directiva 2006/43/CE (8ª Directiva) ainda não estarem implementadas na maioria dos Estados-Membros na altura em que se iniciou esta crise financeira.

Por outro lado as propostas em vez de se centrarem em aspectos substantivos visando a melhoria da qualidade das auditorias focam-se no nível de concentração do mercado de auditoria e na independência dos auditores, de modo desproporcionado e sem ter em conta as profundas alterações introduzidas recentemente na 8ª Directiva em matéria de independência dos auditores.

Salientamos, contudo, que existem nestas propostas, aspectos que ao serem conjugados com as propostas legislativas em curso, em matérias de contabilidade e reporte financeiro, de governo societário (para os sectores financeiros e não financeiros) e sobre agências de *rating*, podem contribuir para a melhoria da credibilidade da informação financeira disponibilizada ao público pelas empresas. Alertamos de seguida para alguns dos assuntos que nas presentes propostas estão desproporcionados face aos objectivos pretendidos.

#### Princípio da subsidiariedade

O processo legislativo adoptado pela Comissão Europeia levanta algumas questões sobre a conformidade do mesmo com o princípio da subsidiariedade previsto no Tratado da União Europeia.

Não parece que um regulamento seja o instrumento mais adequado para a União Europeia legislar sobre os princípios subjacentes ao funcionamento do mercado de auditoria de entidades de interesse público (onde se incluem todas as empresas do sector financeiro e empresas cotadas). Tais aspectos constam actualmente de uma Directiva (a 8ª Directiva), com cerca de 30 anos e revista há menos de seis, e não de um regulamento, não existindo assim explicação para ser usado agora um regulamento.

Existem diferenças significativas entre os mercados de auditoria nos diversos Estados-Membros, pelo que os legisladores nacionais estarão em melhor posição para regular o sector. O não envolvimento dos legisladores nacionais na implementação desta legislação respeitante à auditoria das entidades de interesse público poderá conduzir a graves distorções no mercado de cada país, com a consequente redução da qualidade do contributo dos auditores para a credibilização do relato financeiro das referidas entidades.

As medidas legislativas propostas aparentam ser desproporcionadas, implicando, nalguns casos, requisitos de auditoria exagerados para entidades de menor dimensão e, noutros casos, acréscimos de custos para as empresas, sem que tal resulte necessariamente numa melhoria da qualidade das auditorias.

Deve ainda ter-se em mente que a Directiva 2006/43/CE do Parlamento Europeu e do Conselho apenas recentemente (2008/2009) foi transposta para a ordem jurídica da maior parte dos Estados-Membros, não tendo, consequentemente, os seus efeitos sido ainda sentidos no contexto em que se desencadeou a crise financeira.

### Análise das principais medidas propostas

#### a) Audit-only firms (Artigo 10º - 5 (b) da proposta de regulamento)

É proposto que, em determinadas circunstâncias, as firmas de auditoria que auditem entidades de interesse público sejam proibidas de prestar serviços que não sejam de auditoria (mesmo a entidades que não são clientes de auditoria) e que sejam proibidas de pertencer a redes internacionais que prestem tais serviços.

Entendemos que esta medida constitui uma restrição desproporcionada para os objectivos pretendidos e constitui uma limitação à liberdade de as firmas de auditoria exercerem uma actividade económica e, possivelmente, uma infracção ao GATS.

Entendemos ainda que não resultam quaisquer benefícios da criação de *audit-only firms*. A multidisciplinaridade das firmas de auditoria proporciona-lhes as competências especializadas necessárias para efectuar auditorias em ambientes complexos, permitindo-lhes, por outro lado, atrair e reter talentos, ao oferecer-lhes um leque variado de experiências de trabalho e de opções de carreira. A multidisciplinaridade das firmas de auditoria é, nos tempos actuais, indispensável para garantir uma melhor qualidade das auditorias.

Por outro lado, a impossibilidade de prestação de outros serviços que não de auditoria irá resultar numa diminuição da dimensão das firmas de auditoria e dos seus recursos humanos, o que, em última instância, irá reduzir a sua independência económica e poderá contribuir para o aumento do custo das auditorias e/ou redução da sua qualidade, contrariando assim estes efeitos os objectivos pretendidos.

#### b) Rotação obrigatória das firmas de auditoria (Artigo 33º da proposta de regulamento)

É proposta a obrigatoriedade de rotação das firmas de auditoria ao fim de 2 mandatos (período máximo de 6 anos), com um período de *cooling-off* de 4 anos.

A rotação do auditor é um assunto que tem sido alvo de diversos estudos e de um debate alargado nos últimos anos (em particular no âmbito das alterações na actual 8ª Directiva – Maio de 2006), o que permite obter alguns dados concretos sobre esta medida.

Adicionalmente uma análise das respostas à consulta pública que precedeu estas propostas legislativas da Comissão Europeia, realizada pela Universidade Alemã de Goethe, evidencia que sobre esta questão da rotação das firmas de auditoria em vez da rotação do sócio responsável, 71% das respostas (excluindo as dos profissionais de auditoria) são contra a rotação obrigatória das firmas de auditoria (69% contra, caso se incluam as dos profissionais de auditoria), constituindo assim informação actual confirmativa da justeza quanto às opções tomadas sobre esta matéria, em 2006, no ano da última alteração da 8ª Directiva.

Em particular, há evidências que sugerem que a rotação obrigatória das firmas de auditoria pode originar um aumento dos custos (custos internos das empresas relacionados com a explicação do negócio e dos processos à nova firma de auditoria) e pôr em risco a qualidade das auditorias (perde-se a motivação nos últimos anos da firma cessante e o conhecimento desta sobre a entidade auditada, o qual só ao fim de alguns anos é adquirido pela nova firma).

A rotação obrigatória das firmas de auditoria poderá ainda ter o efeito indesejado de aumentar a concentração no mercado de auditoria, para além de implicar uma restrição efectiva nos direitos dos accionistas no tocante ao seu poder de escolha dos auditores e desvalorizar as novas atribuições das comissões de auditoria relacionadas com o processo de nomeação dos auditores e vigilância da sua independência.

Na nossa opinião, deveria ser mantido o princípio da rotação obrigatória do sócio responsável pelo trabalho de auditoria das entidades de interesse público que se encontra preconizado na actual 8ª Directiva e na legislação nacional (Decreto-Lei nº 224/2008, de 20 de Novembro). Entendemos ainda que deve haver tempo para avaliar o impacto das recentes propostas de alterações legislativas em matérias de contabilidade e reporte financeiro e de governo societário relacionadas com o papel das comissões de auditoria nos processos de nomeação/recondução do auditor e de vigilância da sua independência.

c) Proibições adicionais e limitações na prestação de serviços que não sejam de auditoria (Artigos 9º e 10º da proposta de regulamento):

É proposto um conjunto adicional de limitações na prestação de serviços que não sejam de auditoria, desproporcionado aos objectivos pretendidos e assentes exclusivamente em regras sem qualquer aderência à realidade das empresas auditadas e das firmas de auditoria em cada país.

Entendemos que esta medida proposta poderá implicar maiores custos para as empresas, relacionados com a perda de eficiência e de eficácia por não ser o auditor a prestar tais serviços.

A existência de novas limitações na prestação de serviços por parte dos auditores parece contrariar a intenção de a Europa encorajar o sector de serviços, o qual é visto como uma área de crescimento. Em Portugal, a conjugação desta proposta com a da criação, nos moldes propostos, do passaporte Europeu (proposta de revisão da 8ª Directiva), retirará aos nacionais qualquer atractividade para empreender nesta actividade. Por outro lado, a possibilidade de escolha do seu auditor por parte das entidades de interesse público será ainda mais limitada com as limitações de prestação de serviços agora propostas.

Na nossa opinião, deveria ser mantida a solução assente em princípios que se encontra prevista na actual 8ª Directiva e que foi transposta para a nossa legislação pelo Decreto-Lei nº 224/2008, de 20 de Novembro, incluindo, no respeitante às entidades de interesse público, a lista de serviços cuja prestação em simultâneo com os serviços de auditoria é proibida. A análise da Universidade de Goethe atrás referida, sobre as respostas obtidas na consulta pública, revela que 70% (excluindo respostas da profissão) são contra novas restrições na prestação pelas firmas de auditoria de outros serviços para além dos de auditoria. Esta percentagem baixa para 69% ao incluírem-se as respostas da profissão.

Deveria ainda assegurar-se uma coordenação com as propostas legislativas da Comissão sobre as matérias de contabilidade e reporte financeiro e governo societário relativas às novas atribuições da comissão de auditoria (órgão de fiscalização) das entidades de interesse público na fiscalização da independência do auditor, nomeadamente no respeitante à contratação a este de serviços que não são de auditoria, divulgação pública dos serviços prestados e processo de fiscalização aplicado.