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 8º 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) <u>Proibições adicionais e limitações na prestação de serviços que não sejam de auditoria (Artigos 9º e 10º da proposta de regulamento):</u>

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.

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

Contexto

É uma preocupação actual dos governos e dos reguladores na União Europeia a implementação de medidas que reduzam a possibilidade de voltar a ser necessário o resgate de um número significativo de bancos por parte dos governos. É neste contexto que surgem as propostas legislativas da Comissão Europeia ("CE") relacionadas com o mercado de auditoria na União Europeia.

"Atendendo às avultadas perdas registadas por um elevado número de bancos entre 2007 e 2009, tanto sobre posições patrimoniais como extrapatrimoniais, muitos cidadãos e investidores têm dificuldade em compreender como foi possível que os auditores tivessem emitido para os seus clientes (em especial para os bancos) relatórios de auditoria sem reservas, relativamente àqueles períodos."[1]

"A crise financeira pôs em evidência os pontos fracos da revisão legal das contas, sobretudo no que diz respeito às entidades de interesse público (EIP), que apresentam um interesse público significativo devido ao seu tipo de actividades, dimensão, número de trabalhadores ou ao facto de terem um vasto espectro de partes interessadas. A presente proposta estabelece, portanto, as condições aplicáveis à revisão legal das demonstrações financeiras das EIP."[2]

Subjacente a este enquadramento, está o pressuposto de que os auditores têm responsabilidades na crise e que o seu actual papel não é adequado para o objectivo pretendido.

É evidente que as causas da crise não residem na actuação dos auditores. Não é do conhecimento geral qualquer falha grave dos auditores no âmbito da actual crise. Neste particular, importa ter em conta que o "Larosière Report", no âmbito do exame efectuado sobre os factores que contribuíram para a crise financeira, não ter referido a actuação dos auditores como um factor que tenha contribuído para a referida crise financeira[3].

Entende-se que os auditores actuaram de acordo com as normas profissionais aplicáveis e de forma economicamente responsável, tendo tido um contributo importante para as acções dos governos para evitar o completo colapso financeiro.

Os auditores ou revisores oficiais de contas (por simplicidade doravante denominados auditores) devem actuar em conformidade com a legislação aplicável, a qual estabelece as normas de auditoria a serem seguidas e as normas de contabilidade a utilizar na preparação das demonstrações financeiras. Os auditores intervêm para emitir uma opinião sobre se as demonstrações financeiras dão uma imagem verdadeira e apropriada, de acordo com a estrutura de relato financeiro aplicável.

---

[1] Ver proposta de regulamento relativo aos requisitos específicos para a revisão legal das contas de entidades de interesse público, Exposição de Motivos, página 2, primeiro parágrafohttp://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/reform/regulation_pt.pdf.

[2] Ver proposta de regulamento relativo aos requisitos específicos para a revisão legal das contas de entidades de interesse público, Exposição de Motivos, página 2, sexto parágrafohttp://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/reform/regulation_pt.pdf.

[3] Ver http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf.

Atendendo a essa estrutura, os auditores emitiram correctamente relatórios de auditoria "limpos" sobre as demonstrações financeiras de bancos que, posteriormente, se viram à beira do colapso. Esta situação justifica-se pelos seguintes razões:

- Muitos bancos enfrentaram um colapso de liquidez súbito e imprevisível, o qual afectou negativamente a sua situação financeira num período de tempo muito curto. O elevado nível de inter-relacionamento entre as actividades de muitos bancos exacerbou, naturalmente, a exposição de liquidez de todo o sistema bancário.
- As demonstrações financeiras dos bancos reflectiam, tal como preconizado pelas normas de contabilidade aplicáveis, as perdas incorridas, mas não as perdas esperadas. O reconhecimento adicional de perdas era uma questão relacionada com a regulação prudencial. Actualmente, as normas de contabilidade encontram-se, neste particular, a ser revistas, de modo a preconizar um modelo de reconhecimento de perdas mais prudente.
- Em muitos países, os auditores trabalharam juntamente com governos e/ou reguladores para garantir que a crise de liquidez não resultasse no colapso do sistema bancário. Com base na informação detalhada que os auditores obtiveram directamente dos governos no âmbito desse trabalho conjunto e/ou com base nas declarações públicas de apoio aos bancos em dificuldades efectuadas pelos referidos governos, foi possível aos auditores obter a segurança necessária para, de acordo com as normas de auditoria aplicáveis, poderem emitir relatórios de auditoria que não incluíssem reservas sobre a continuidade das operações dos bancos.

Acreditamos, contudo, que a forma como os auditores comunicam as suas observações às empresas e ao público em geral, assim como as formas como os auditores podem contribuir para atenuar o risco financeiro no futuro, devem, no contexto de uma estrutura conceptual apropriada, ser examinadas pelos *stakeholders* e pelos organismos/entidades responsáveis pela emissão de normas e legislação.

Qualquer proposta relacionada com auditoria deve ser avaliada e definida no âmbito do contexto mais amplo do relato financeiro, do governo das sociedades e da legislação comercial. Deve ainda ter em mente que a Directiva 2006/43/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ("8ª Directiva") apenas recentemente foi transposta para a ordem jurídica da maior parte dos Estados-Membros, não tendo, consequentemente, os seus efeitos[4]sido ainda sentidos no contexto em que se desencadeou a crise financeira.

Conclusão:

a) **É evidente que as causas da crise não residem na actuação dos auditores. Não é do conhecimento geral qualquer falha grave dos auditores no âmbito da actual crise. Os auditores seguiram e seguem as normas (de auditoria e de relato financeiro) e a legislação que é aplicável ao exercício da sua actividade. Recorde-se que actual 8ª Directiva (de 2006) não estava transposta para a legislação da maioria dos Estados-Membros quando a crise ocorreu (2007/2008). Em Portugal essa transposição ocorreu através dos Decretos-lei nºs 224/2008 e 225/2008, ambos de 20 de Novembro.**

[4] De entre os quais se destaca o papel mais activo das comissões de auditoria (ou órgão de fiscalização equivalente), compostas por administradores/membros não executivos e independentes.

b) **Existe sempre margem para melhorar aspectos da intervenção do auditor que possam contribuir para a melhoria da qualidade e da credibilidade do relato financeiro das empresas.**

c) **O papel das comissões de auditoria (órgão de fiscalização) deve ser fortalecido, o que será primordialmente conseguido através da implementação das novas regras de governo societário aplicáveis ao sector financeiro e não financeiro já propostas pela Comissão Europeia no âmbito de outras directivas.**

Concentração do mercado de auditoria

Outro aspecto com frequência referido no contexto destas propostas legislativas, prende-se com a preocupação relativamente à concentração do mercado de auditoria nas firmas de auditoria denominadas *big-four*. Em resultado, é considerada uma prioridade o reforço das regras da concorrência no mercado de auditoria.

A este respeito, chamamos a atenção para o facto de o elevado nível de concentração nas denominadas *big-four* resultar de um processo de consolidação das redes de firmas de auditoria que decorreu durante um longo período de tempo, e que veio permitir a essas redes a prestação de serviços de auditoria de elevada qualidade a entidades cada vez mais complexas, globais e de maior dimensão. A tendência crescente de globalização das empresas e de determinados mercados significa que as firmas de auditoria têm também que ser maiores e que pertencer a redes de maior dimensão, de modo a responder convenientemente às exigências do mercado e da regulação aplicável. Esta consolidação veio igualmente permitir às firmas de auditoria e às suas redes o desenvolvimento conjunto e a aplicação consistente e mais eficaz de metodologias e processos de auditoria. O principal motivo para a consolidação foi a necessidade de melhorar a qualidade em todos os mercados. Por outro lado, as grandes redes de firmas de auditoria beneficiam ainda dessa condição para reforçar a sua independência perante qualquer cliente de auditoria.

Por último, entendemos que o crescimento das firmas de auditoria de menor dimensão não deverá ser promovido através de mecanismos artificiais, os quais podem ter efeitos contrários ao desejado. Uma forma de permitir o crescimento de tais firmas poderá passar pela limitação legal da responsabilidade do auditor. Com responsabilidade ilimitada, as firmas de auditoria de menor dimensão tendem a afastar-se da prestação de serviços a entidades com maior visibilidade e também com maior dimensão e, consequentemente, que apresentam maior risco profissional.

Conclusão:

a) **O crescimento das firmas de auditoria de menor dimensão não deve ser promovido através de mecanismos artificiais que apenas contribuirão para enfraquecer aqueles que, ao longo dos anos e em condições de mercado, mais contribuíram para o desenvolvimento da qualidade das auditorias e para o reforço da independência económica na profissão.**

b) **Deveria haver uma limitação da responsabilidade dos auditores, solução que iria certamente contribuir para promover o desenvolvimento das firmas de menor dimensão.**

Propostas legislativas e o princípio da subsidiariedade

As propostas legislativas em questão traduzem-se em:

- 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)[5]
- Proposta de um regulamento relativo aos requisitos específicos para a revisão legal das contas de entidades de interesse público[6]

O regulamento proposto abrange unicamente as auditorias das entidades de interesse público e, em alguns aspectos, as próprias entidades de interesse público.

A 8ª Directiva revista tem por âmbito todos os restantes aspectos relacionados com o mercado de auditoria, não sendo, na sua maior parte, aplicável no caso de auditorias de entidades de interesse público.

Como apreciação global das medidas legislativas propostas, entendemos que as mesmas dão prioridade à estrutura do mercado de auditoria, sendo, de certa forma, marginalizada a qualidade. Neste sentido, chamamos a atenção para o facto de, na nossa opinião, assuntos relacionados com concorrência e com a estrutura do mercado deverem ser, preferencialmente, abordados pelas autoridades da concorrência competentes e não através de mecanismos que fazem parte do próprio mercado interno.

O processo legislativo adoptado pela Comissão Europeia neste caso em concreto levanta algumas questões sobre a conformidade do mesmo com o princípio da subsidiariedade previsto no Tratado da União Europeia, na medida em que:

- A União Europeia já é, actualmente, caracterizada pela existência de um elevado nível de harmonização ao nível da prática de auditoria. Quer pela existência de uma directiva (8ª Directiva atrás referida), quer pela profusão de normas internacionais de auditoria em vigor[7], as quais são a base das metodologias de auditoria geralmente seguidas no espaço Europeu.

- Os Estados-Membros estão em melhor posição para regular o sector, do que as várias instâncias da União Europeia (centralmente). Isto porque os serviços de auditoria são, habitualmente, prestados no seio de mercados nacionais, recorrendo a especialistas nacionais e abordando assuntos específicos das respectivas jurisdições. Por outro lado, convém ainda ter em conta o facto de os mercados de auditoria apresentarem configurações diferentes de país para país, quer ao nível da sua concentração, quer em termos culturais ou de regulação. Neste contexto, os legisladores nacionais estarão, indiscutivelmente, em posição privilegiada para ter em devida consideração o sistema legal nacional, a dinâmica do mercado de auditoria no país e a envolvente de regulação.

---

[5] Ver http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/reform/directive_pt.pdf.
[6] Ver http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/reform/regulation_pt.pdf.
[7] As Normas Internacionais de Auditoria ou ISA emanadas pelo IAASB.

- Existe um risco reduzido de divergência entre os Estados-Membros em matérias relacionadas com auditoria. Quer pelo facto de já existir uma directiva sobre esta temática (que ainda não teve tempo suficiente para produzir efeitos), quer pelo facto de, em geral, os auditores na União Europeia seguirem as normas internacionais de auditoria ("ISA").

As propostas da Comissão Europeia, no caso em concreto, vão para além do que será necessário para alcançar os objectivos pretendidos, desrespeitando, desta forma, o princípio da proporcionalidade. Um regulamento não será o meio legislativo menos oneroso para prosseguir os fins pretendidos, os quais são os mesmos que a 8ª Directiva pretende alcançar. De salientar ainda que o Parlamento Europeu nunca solicitou um regulamento sobre a auditoria de entidades de interesse público, tendo antes suportado a criação de um código de boa governação para as firmas de auditoria que auditem tais entidades[8].

Uma abordagem *"one-size-fits-all"* não tem em consideração as especificidades dos Estados-Membros, tais como a sua legislação, regulamentação, organização profissional e estrutura do mercado, podendo levar a medidas desproporcionadas. Por exemplo, ao adoptar uma definição comum de entidade de interesse público e ao preconizar regras mais exigentes para a auditoria destas entidades, estão a ser impostos requisitos exagerados para entidades de menor dimensão (a dimensão das entidades que se enquadram na definição de entidade de interesse público varia significativamente entre os vários países da União Europeia).

Tendo em conta o descrito anteriormente não parece suficiente a justificação da Comissão Europeia quanto ao respeito do princípio da subsidiariedade. Uma directiva seria a forma mais apropriada de a União Europeia legislar sobre esta matéria (incluindo no tocante à auditoria de entidades de interesse público). Aliás, a definição de entidade de interesse público e o estabelecimento de regras de auditoria específicas para estas entidades ocorreu pela primeira vez com a actual 8ª Directiva, transposta para a legislação nacional pelos Decretos-lei nºs 224/2008 e 225/2008, de 20 de Novembro.

Conclusão:

a) **Mesmo não questionando a oportunidade de se rever uma directiva recentemente transposta para a legislação dos Estados-Membros, 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).**
b) **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 dos princípios subjacentes funcionamento do mercado de auditoria das entidades de interesse público conduzirá a graves distorções no mercado, com a consequente redução da qualidade do contributo dos auditores para a credibilização do relato financeiro das referidas entidades.**
c) **As medidas legislativas propostas aparentam ser desproporcionadas, implicando, nalguns casos, requisitos de auditoria exagerados para entidades de menor dimensão, sem que tal resulte necessariamente numa melhoria da qualidade das auditorias.**

[8]Ver Resolução de 13 de Setembro de 2011 (2011/2037 (INI)).

Análise das medidas propostas nas propostas legislativas

Sem prejuízo de eventuais melhorias as propostas legislativas incluem as seguintes medidas que poderão contribuir para melhorar a qualidade das auditorias[9]:

- Medidas que têm por finalidade melhorar a comunicação e o relato entre os auditores e (i) as comissões de auditoria (órgãos de fiscalização); e (ii) os reguladores;
- Medidas que têm por finalidade fortalecer a independência das autoridades de supervisão dos auditores nos Estados-Membros e a cooperação entre estas;
- Medidas que têm por finalidade invalidar cláusulas contratuais que eventualmente limitem a escolha de auditores;
- Medidas que têm por finalidade estabelecer planos de contingência para as grandes redes de firmas de auditoria.

Contudo, as propostas de regulamento e de revisão da 8ª Directiva contêm também diversas medidas que não contribuem para dar resposta às preocupações dos *stakeholders*, com a agravante de poderem ter associado um prejuízo significativo para a qualidade das auditorias e de poderem implicar um aumento dos custos para as empresas.

Convém ainda ter em consideração que uma maioria significativa dos *stakeholders* externos à profissão também rejeita grande parte dessas medidas. Esta realidade vem expressa num estudo recente, independente da Comissão Europeia, que analisou as respostas ao processo de consulta pública da Comissão Europeia que precedeu as medidas legislativas em análise[10].

Em concreto, as seguintes medidas não contribuem para melhorar a qualidade da auditoria[11]:

- *Audit-only firms*;
- Rotação obrigatória das firmas de auditoria e consulta obrigatória ao mercado nas novas nomeações;
- Proibições adicionais na prestação de serviços e limitações na prestação de serviços relacionados com auditoria.

Em relação às medidas a seguir indicadas advertimos para eventuais riscos na sua aplicação em Portugal:

- Abertura da propriedade das firmas de auditoria;
- Passaporte Europeu de auditores.

São de seguida explanados os motivos pelos quais estas medidas não contribuem para a qualidade das auditorias ou a sua aplicação em Portugal poderá criar novos problemas no mercado de auditoria.

---

[9] Não necessariamente com a totalidade das respectivas redacções, mas com os princípios subjacentes.
[10] Ver o relatório complete emhttp://www.accounting.uni-frankfurt.de/index.php?id=1025?&L=1 e um resumo emhttp://www.accounting.uni-frankfurt.de/fileadmin/boecking/Downloads/Kurzzusammenfassung_englisch.pdf.
[11] Na sua totalidade ou a parte do conteúdo das medidas, conforme mais adiante é especificado.

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

A medida proposta consiste no seguinte: quando mais de 1/3 dos rendimentos de uma firma de auditoria é proveniente de grandes entidades de interesse público e a firma de auditoria pertence a uma rede com rendimentos totais na União Europeia que excedem 1,5 mil milhões de Euros, a firma de auditoria em questão não pode, directa ou indirectamente, prestar serviços que não sejam de auditoria a qualquer entidade de interesse público, nem pertencer a uma rede que preste serviços que não sejam de auditoria. Esta disposição aplicada ao nosso caso teria como consequência a redução da nossa actividade em, aproximadamente,69%, assim como a redução do número dos nossos colaboradores em, aproximadamente, 65%. Idêntico cenário é previsível ocorrer com as restantes três maiores firmas de auditoria nacionais. Vejam-se elementos sobre estas sociedades no **anexo I** ao presente documento.

Entendemos 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. Permite-lhes ainda, por outro lado, atrair e reter talentos, ao oferecer-lhes um leque variado de experiências de trabalho e de opções de carreira. É nosso entendimento que as empresas em geral têm beneficiado desta multidisciplinaridade, no particular no tocante a matérias fiscais e em conformidade com os requisitos de independência estabelecidos.

Esta medida constitui uma restrição desproporcionada à liberdade de as firmas de auditoria exercerem uma actividade económica e, possivelmente, uma infracção ao GATS, o qual proíbe os membros da Organização Mundial do Comércio de restringir ou exigir a prestação de serviços por parte de entidades específicas.

Esta medida proposta poderá ter associados os seguintes efeitos negativos:

- A impossibilidade de pertencer a uma rede que presta serviços que não de auditoria irá reduzir a *pool* de especialistas internos a que os auditores têm de recorrer na execução das auditorias (especialistas em finanças, actuários, especialistas em tecnologias de informação, entre outros – para serem especialistas nas suas áreas, é indispensável que também prestem directamente serviços profissionais a clientes nos seus campos de actuação).
- Irá ter um impacto negativo na capacidade de as firmas de auditoria oferecerem emprego e formação (actualmente, as firmas de auditoria representam uma larga base de recrutamento de licenciados, oferecendo-lhes programas de formação detalhados e proporcionando-lhes condições para integrarem o mercado de trabalho com qualificações e experiência).
- Com a perda de dimensão e a redução na variedade de serviços prestados, as firmas de auditoria arriscam-se a perder independência económica relativamente aos seus clientes. Irão ainda perder os benefícios resultantes das economias de escala (sistemas de informação, metodologias, formação, instalações, ...), o que terá impactos no custo deste serviço para as empresas e/ou na qualidade dos serviços prestados.
- Este enquadramento poderá ter o efeito perverso de encorajar as firmas de auditoria a desenvolver a sua actividade junto das pequenas empresas/clientes, em detrimento das grandes entidades de interesse público.

Chamamos a atenção para o facto de, actualmente, as *big-four* em Portugal apresentarem mais de 3.100 colaboradores (a esmagadora maioria dos quais com formação académica superior) e de gerarem actividade anual na ordem dos 300 milhões de Euros. No **anexo I** ao presente documento é apresentada informação quantitativa sobre a actividade das *big-four* em Portugal no ano de 2010.

Todos os anos estas firmas libertam para o mercado de trabalho várias centenas de quadros superiores altamente qualificados e especializados, cuja formação foi suportada por estas firmas sem qualquer encargo para o Estado. No **anexo II** ao presente documento é apresentada informação sobre o recrutamento e sobre a rotação de profissionais na rede Deloitte, em Portugal, nos últimos 4 anos.

Conclusão:

a) **A multidisciplinaridade das firmas de auditoria é, nos tempos actuais, indispensável para garantir uma melhor qualidade das auditorias e para reter talentos (que são, em última instância, o garante dessa qualidade).**
b) **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 que poderá contribuir para o aumento do custo das auditorias e/ou redução da sua qualidade.**

Rotação obrigatória das firmas de auditoria (Artigo 33º da proposta de regulamento) e consulta obrigatória do mercado nas novas nomeações[12] (Artigo 32º -3 da proposta de regulamento)

As medidas propostas consistem no seguinte:

a) O número máximo de mandatos permitido será de 2 (com duração mínima de 2 anos); duração total máxima de envolvimento da firma de auditoria será de 6 anos (ou 9 anos no caso de *joint-audits*); período de *cooling-off* de 4 anos. Como excepção, a autoridade de supervisão competente pode aprovar uma renovação adicional por um período máximo de 2 anos (ou 3 anos no caso de *joint-audits*);
b) Pelo menos tem que ser convidada a enviar proposta uma pequena/média firma de auditoria (com menos de 15% do total dos seus honorários de auditoria no ano anterior provenientes de entidades de grandes interesse público).

A rotação do auditor é um assunto que tem sido alvo de diversos estudos e de um debate alargado nos últimos anos. Em particular, este tema foi bastante debatido no âmbito das alterações na actual 8ª Directiva (de Maio de 2006) e no âmbito da sua transposição para as ordens jurídicas dos Estados-Membros. Em resultado do referido debate, na sua versão actual, a 8ª Directiva seguiu um caminho que assenta na obrigatoriedade de rotação do sócio responsável pelo trabalho e não da firma de auditoria. Este foi igualmente o caminho seguido pela generalidade dos Estados-Membros, à excepção da Itália (único país que já anteriormente tinha adoptado a alternativa de rotação das firmas de auditoria em vez do sócio responsável).

[12] Esta obrigatoriedade apenas se verifica quando a firma de auditoria tem que mudar. Não se aplica nos casos em que é permitida a renovação do mandato da firma de auditoria.

Mais uma vez, deve ser tido em conta que a 8ª Directiva é recente e que a sua transposição para os vários Estados-Membros ainda o é mais. Parece assim prematuro reabrir este debate, sobretudo num contexto em que ainda não é de todo possível avaliar os resultados da referida legislação, por o tempo decorrido deste a sua entrada em vigor ser reduzido.

A rotação obrigatória das firmas de auditoria origina um aumento dos custos (custos internos das empresas relacionados com a explicação do negócio e dos processos à nova equipa de auditoria) e põe em risco a qualidade das auditorias (perde-se o conhecimento da entidade auditada adquirido no passado).Conforme referido, a legislação em vigor actualmente em Portugal (em linha com a 8ª Directiva) já impõe o requisito de rotação do sócio responsável pelo trabalho no caso de auditorias de entidades de interesse público, o que, constitui uma medida eficaz para dar resposta ao risco de familiaridade (ameaça à independência do auditor que se prende com a confiança e com o relacionamento que o auditor, com o passar do tempo, vai tendo com as pessoas chave da entidade auditada). Trata-se de uma ameaça que tem a ver com o relacionamento entre pessoas e não com o relacionamento entre entidades. Por este motivo, entende-se que a rotação obrigatória das firmas de auditoria é desnecessária, desde que o sócio responsável pelo trabalho mude.

Num contexto em que é atribuída uma maior responsabilidade ao auditor do grupo (da empresa-mãe)[13], a rotação obrigatória de firmas de auditoria cria problemas práticos significativos quando implementada numa perspectiva global. As empresas multinacionais escolhem os auditores que têm a capacidade de implementar de forma consistente metodologias que conduzem a auditorias de qualidade nos vários mercados onde operam. Com a rotação obrigatória das firmas de auditoria, as empresas multinacionais são forçadas a: (i) mudar globalmente de auditores sempre que a rotação é exigida numa determinada jurisdição; ou (ii) usar uma variedade de auditores nas jurisdições onde a rotação é exigida. Qualquer uma destas alternativas é susceptível de originar um aumento dos custos e do risco de falhas nas auditorias.

Adicionalmente, a análise das respostas à consulta pública que precedeu estas propostas legislativas da Comissão Europeia atrás referida, 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 8º Directiva.

Por outro lado, entendemos que a obrigatoriedade de consultas periódicas ao mercado por parte das empresas poderá levar a um esmagamento dos preços, o que terá um impacto negativo na qualidade das auditorias. Implicará ainda custos acrescidos para as empresas e para as firmas de auditoria, relacionados com o processo de contratação e de consulta. Por último, muito provavelmente levará a um afastamento ainda maior das firmas de auditoria de menor dimensão, as quais poderão não ter recursos (economias de escala) para estar constantemente a participar em concursos públicos. Na nossa opinião, deverá caber à comissão de auditoria determinar como e quando será efectuada uma consulta ao mercado e quem deve ser consultado.

[13]Por via da revisão da ISA 600.

Estas medidas propostas poderão ter associados os seguintes efeitos negativos:

- Estas medidas poderão, de facto, aumentar a concentração no mercado de auditoria. Se as empresas forem forçadas a mudar de auditor, poderão (em particular as empresas em crescimento e/ou que tenham operações mais complexas e geograficamente dispersas) ser incentivadas a escolher ou a manter uma das maiores firmas de auditoria.
- Poderão originar ineficiências, custos adicionais e maior complexidade para as empresas multinacionais na organização das auditorias.
- Poderão ainda contribuir para uma redução da qualidade das auditorias nos anos finais do mandato, face à ausência de motivação dos profissionais envolvidos na auditoria, e para um aumento dos riscos de falha da auditoria nos primeiros anos do mandato, em virtude de um menor conhecimento do auditor sobre a entidade.
- A obrigatoriedade da rotação da firma de auditoria implica uma restrição nos direitos dos accionistas, os quais ficam limitados no seu legítimo poder de escolha dos auditores e desvaloriza as novas atribuições das comissões de auditoria relacionadas com o processo de nomeação dos auditores e vigilância da sua independência.

Conclusão:

a) **Deveria ser mantido o princípio da rotação obrigatória do sócio responsável pelo trabalho de auditoria das entidades de interesse público (período máximo de 7 anos) que se encontra preconizado na actual 8ª Directiva e na legislação nacional (Decreto-Lei nº 224/2008, de 20 de Novembro). Anteriormente não estava prevista em Portugal qualquer obrigatoriedade de rotação.**
b) **Deve haver tempo para avaliar o impacto das recentes propostas de alteração legislativas em matéria de governo societário (dos sectores financeiro e não financeiro) relacionadas com o papel das comissões de auditoria (órgão de fiscalização) nos processos de nomeação/recondução do auditor e de vigilância da sua independência.**

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

A medida proposta consiste no seguinte: é efectuada uma distinção entre serviços de auditoria e serviços relacionados com auditoria e entre estes e os serviços que não são de auditoria (todos definidos na proposta de regulamento). É permitida a prestação de serviços relacionados com auditoria a um cliente de auditoria, porém os respectivos honorários são limitados a 10% dos honorários relativos à auditoria anual. Os serviços que não são de auditoria são classificados nas seguintes duas categorias:

i – Serviços que, em qualquer caso, têm associado um conflito de interesses e que, consequentemente, não podem ser prestados – a proposta de regulamento incorpora uma lista exaustiva destes serviços

ii – Serviços que poderão ter associado um conflito de interesses, os quais poderão ser prestados desde que tal seja aprovado pela autoridade competente de supervisão e, em alguns casos, pela comissão de auditoria (órgão de fiscalização). Quando a prestação destes serviços é autorizada, não existe qualquer limitação aos respectivos honorários.

Já existe actualmente em Portugal e nos outros países da União Europeia legislação detalhada sobre quais os serviços que não de auditoria que podem ser prestados a clientes de auditoria (em particular no caso de entidades de interesse público). Contudo, tal legislação (em Portugal o Decreto-Lei nº 224/2008, de 20 de Novembro) é, em alguns aspectos, inconsistente. Entendemos que a implementação na União Europeia do disposto no código de ética do IESBA, que inclui entre outros princípios, por exemplo, o facto de o auditor não dever auditar o seu próprio trabalho e o facto de os membros da equipa de auditoria não deverem ser recompensados pela venda de serviços que não de auditoria aos seus clientes de auditoria, garantiria consistência na União Europeia e daria resposta às preocupações subjacentes a este medida. Recorde-se que a Ordem dos Revisores Oficiais de Contas adoptou, para aplicação pelos seus membros, com referência a 1 de Janeiro de 2012, um novo Código de Ética totalmente inspirado no referido Código de Ética do IESBA.

A aprovação pela comissão de auditoria da prestação de serviços que não são de auditoria e a divulgação pública de tais serviços prestados tem sido um mecanismo eficaz de reforço da independência do auditor (constata-se que, em alguns casos, tem até resultado na redução do volume de tais serviços prestados). Entendemos que este é um mecanismo de mercado, flexível, que tem em consideração as necessidades das empresas (em muitas situações as empresas valorizam bastante a prestação de tais serviços) e que permite a responsabilização perante os accionistas.

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.

Esta medida proposta poderá ter associados os seguintes efeitos negativos:

- Maiores custos para as empresas: perda de eficiência e de eficácia por não ser o auditor a prestar tais serviços (por exemplo, serviços de conformidade fiscal, os quais são, habitualmente, muito valorizados pelas autoridades fiscais na Europa, serviços de *due diligence*, ou outros serviços exigidos por lei a um Revisor Oficial de Contas).
- 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, retirará aos nacionais qualquer atractividade para empreender nesta actividade.
- A possibilidade de escolha do seu auditor por parte das entidades de interesse público será ainda mais limitada.

Conclusão:

a) **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.**

b) **Deveria assegurar-se uma coordenação com as propostas legislativas da Comissão sobre o governo societário (dos sectores financeiros e não financeiros) 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.**

Outras medidas:

Abertura da propriedade das firmas de auditoria (Artigos 3º - 4 e 22º- 2 da proposta de revisão da 8ª Directiva):

A medida proposta consiste no seguinte: passa a ser possível que a maioria do capital e/ou direitos de voto das firmas de auditoria seja detida por entidades que não são revisores oficiais de contas ou sociedades de revisores oficiais de contas.

Na nossa opinião, a partilha dos riscos e dos benefícios associados à propriedade das firmas de auditoria por parte dos sócios responsáveis pelo trabalho é um importante mecanismo de controlo da qualidade da auditoria (qualidade, cumprimento da regulamentação aplicável, assunção de riscos, ...). Os benefícios deste mecanismo serão atenuados com a entrada no capital das firmas de auditoria de investidores que são externos à prática e aumentarão os conflitos de independência, nomeadamente os relacionados com a prestação de outros serviços para além de auditoria e os relacionados com outras relações de negócio específicas dos novos proprietários.

Passaporte Europeu do auditor (Artigos 3º (A), 3º (B), 14º, 15º e 17º da proposta de revisão da 8ª Directiva):

A medida proposta consiste no seguinte: qualquer firma de auditoria registada num estado da União Europeia pode prestar serviços noutro estado da União Europeia, desde que o sócio responsável pela prestação desses serviços esteja registado como auditor no estado onde a firma pretende prestar os referidos serviços. Firmas de auditoria e auditores individuais podem prestar serviços noutro Estado-Membro numa base ocasional, desde que informem a autoridade de supervisão competente desse estado do facto.

Entendemos que a criação de um passaporte Europeu de auditores tem indiscutíveis virtudes. Contudo, esta medida deve ser implementada com cuidado, de modo a prevenir distorções adicionais no mercado de auditoria – elevado nível de concentração em torno das firmas de auditoria de alguns países. Não deve ser esquecido que uma parte não displicente de empresas Portuguesas é controlada por capital estrangeiro. Esta medida, associada à obrigação (já prevista na nossa legislação – Decreto-lei nº 225/2008, de 20 de Novembro) de o auditor da casa mãe assumir responsabilidade total (sem partilha) pela opinião sobre as demonstrações financeiras consolidadas, poderá conduzir, caso não seja transposta atendendo à realidade nacional, a uma redução significativa do mercado de auditoria para os auditores nacionais.

ANEXO I

INFORMAÇÃO SOBRE A ACTIVIDADE DAS BIG FOUR EM PORTUGAL 2010

Rede	Facturação (em 000's €)		Nº de colaboradores	
Deloitte	131.573	(1)	1.600	(1)
PwC	51.519	(1)	800	(2)
KPMG	67.060	(3)	720	(3)
E&Y	50.585	(1)	nd	(4)
	300.737		3.120	

Fontes:

(1) De acordo com o respectivo relatório de transparência referente ao ano findo em 31 de Dezembro de 2010.

(2) De acordo com o respectivo site oficial / página de Portugal.

(3) De acordo com o respectivo relatório de transparência referente ao ano findo em 30 de Setembro de 2011.

(4) Informação actualmente não disponível.

ANEXO II

ROTAÇÃO DE COLABORADORES NA REDE DELOITTE

		2008	2009	2010	2011	Média
Entradas	Rede Deloitte	569	353	396	482	450
	Auditoria	107	70	96	101	94
Saídas	Rede Deloitte	388	374	445	330	384
	Auditoria	95	79	75	67	79