COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 13.10.2010
COM(2010) 561 final

LIVRO VERDE

Política de auditoria: as lições da crise

(Texto relevante para efeitos do EEE)

ÍNDICE

1. Introdução 3

2. Papel do auditor 6

2.1. Comunicação de informações às partes interessadas pelos auditores 7

2.2. Normas internacionais de auditoria (ISA) 10

3. Governação e independência das firmas de auditoria 11

4. Supervisão 15

5. Concentração e estrutura do mercado 17

6. Criação de um mercado europeu 19

7. Simplificação: pequenas e médias empresas e pequenas e médias sociedades de auditoria 21

7.1. Pequenas e médias empresas (PME) 21

7.2. Pequenas e médias sociedades de auditoria (SMP) 21

8. Cooperação internacional 22

9. Próximos passos 22

LIVRO VERDE

Política de auditoria: as lições da crise

(Texto relevante para efeitos do EEE)

1. INTRODUÇÃO

As medidas adoptadas tanto na Europa como noutras partes do mundo imediatamente após a crise financeira centraram-se na necessidade urgente de estabilizar o sistema financeiro[1]. Embora o papel desempenhado pelos bancos, fundos de retorno absoluto (*hedge funds*), agências de notação, supervisores e bancos centrais tenha sido questionado e analisado em pormenor em diversas instâncias, não tem sido até aqui dedicada muita atenção à forma como a função de auditoria poderia ser reforçada para contribuir para uma maior estabilidade financeira. O facto de muitos bancos terem reconhecido perdas gigantescas entre 2007 e 2009, relativamente a posições que detinham tanto dentro como fora do balanço, levanta não só a questão de saber como é que os auditores puderam emitir relatórios de auditoria sem reservas para os seus clientes nesses períodos[2] mas também a questão de saber se o actual quadro legislativo é apropriado e adequado. Assim, parece oportuno que tanto a função de auditoria como o seu âmbito sejam melhor debatidos e analisados no contexto geral da reforma regulamentar dos mercados financeiros.

A Comissão está empenhada em assumir a liderança neste debate a nível internacional e procurará estabelecer uma cooperação estreita com os seus parceiros mundiais no quadro do Conselho para a Estabilidade Financeira e do G20. A auditoria, juntamente com a supervisão e o governo das sociedades, deve contribuir a nível fundamental para a estabilidade financeira, uma vez que dá garantias sobre a real saúde financeira das empresas. Essas garantias devem contribuir para reduzir os riscos de distorção e, por essa via, os custos de situações de incumprimento que de outra forma afectariam as partes interessadas na empresa e o conjunto da sociedade. Uma auditoria sólida constitui um elemento-chave para restabelecer a confiança nos e dos mercados, contribuindo para a protecção dos investidores e reduzindo o custo do capital para as empresas.

Neste contexto, é importante sublinhar que os revisores oficiais de contas desempenham um papel importante e estão incumbidos por lei de proceder à revisão legal das contas. Essa missão corresponde ao cumprimento de uma função na sociedade, pela apresentação de opinião sobre a veracidade e adequação das demonstrações financeiras das entidades auditadas. A independência dos auditores deverá assim constituir a base fundamental da auditoria. É chegada a altura de avaliar o real desempenho desse mandato social. Algumas partes interessadas manifestaram preocupações[3][4] no que respeita à pertinência das auditorias

---

1 Comunicação da Comissão, de 4 de Março de 2009, dirigida ao Conselho Europeu da Primavera - «Impulsionar a retoma europeia», COM(2009) 114 final. «EUROPA 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo», COM(2010) 2020

2 *House of Commons Treasury Committee, Banking crisis: Reforming corporate governance and pay in the City*, p. 76, 2009 http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmtreasy/519/519.pdf

3 *Should statutory audit be dropped and assurance needs left to the market?* Stephen Haddrill, ICAS *Aileen Beattie memorial event* – 28 de Abril de 2010.

no actual contexto empresarial. Para outras partes, poderá revelar-se difícil de entender que as demonstrações financeiras de uma instituição possam sugerir a «razoabilidade» e «correcção material», mesmo quando na realidade a instituição atravessa dificuldades financeiras. Dado que estas partes interessadas poderão não ter conhecimento das limitações de uma auditoria (materialidade, técnicas de amostragem, papel do auditor na detecção de fraudes e responsabilidades da gerência), dá-se um desfasamento entre as expectativas e a realidade. Assim, a Comissão defende a necessidade de um debate exaustivo sobre as medidas necessárias para assegurar que tanto as auditorias de demonstrações financeiras como os relatórios do auditor sejam adequados à utilização pretendida.

Do ponto de vista estrutural, a Comissão observa que nas duas últimas décadas se assistiu a uma consolidação das grandes firmas de auditoria em firmas ainda maiores. Depois do desaparecimento da Arthur Andersen, actualmente existem poucas dessas grandes firmas multinacionais, e menos ainda com capacidade para realizar auditorias de instituições muito grandes e complexas. O potencial colapso de uma dessas firmas poderá não só perturbar a disponibilidade de informação financeira auditada como também, provavelmente, quebrar a confiança dos investidores, podendo afectar a estabilidade do sistema financeiro no seu conjunto. Por conseguinte, pode considerar-se que cada uma destas grandes firmas multinacionais já atingiu proporções sistémicas[5]. Como sucede com outras grandes instituições do sector financeiro, é necessário explorar novas formas de atenuar este risco.

Outra questão a considerar é se se deve permitir que uma firma de auditoria se torne tão importante que o seu desaparecimento possa perturbar seriamente o mercado[5]. Embora os esforços das grandes firmas no sentido de minimizar os riscos de falhas tenham sido louvados, existem preocupações quanto à questão central de saber se tais firmas «demasiado grandes para falir» poderão estar na origem de um risco moral. É para abordar essas preocupações, em linha com a abordagem que está a ser considerada para o sector bancário, que a noção de falência em condições ordeiras, incluindo os chamados «testamentos em vida», deve ser activamente explorada para tais firmas com importância sistémica.

A Comissão reconhece que a continuidade da prestação de serviços de auditoria às grandes empresas assume importância crítica para a estabilidade financeira[6]. Nessa medida, opções

---

4 *Maastricht Accounting, Auditing and Information Management Research Centre: The Value of Audit*, 1 de Março de 2010.

5 Resultados da consulta pública efectuada pela Comissão (IP/08/1727) em 15.7.2009: «... dada a falta de actores que são vistos como dispondo de capacidade para auditar instituições financeiras, o colapso de uma das quatro grandes redes de auditoria (as «*4 grandes*») seria ainda mais grave para esta categoria de clientes. Essa perda teria igualmente um sério impacto na confiança do público em relação aos serviços de auditoria. Dado o papel fundamental dos auditores no relacionamento entre as empresas e os investidores, poderá igualmente resultar numa crise de confiança nos mercados financeiros. A actual concentração no mercado dos serviços de auditoria das grandes empresas públicas representa, por conseguinte, uma ameaça para a estabilidade dos mercados financeiros.» http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/market/consultation2008/summary_report_en.pdf(em inglês). Ver também o estudo sobre as regras de propriedade aplicáveis às firmas de auditoria e suas consequências na concentração do mercado de auditoria, OXERA, Outubro de 2007.

6 OICV/IOSCO http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD269.pdf: «A função de auditoria independente contribui para a confiança dos investidores nos mercados de capitais. Uma situação de emergência que envolva uma firma de auditoria pode perturbar temporariamente o normal funcionamento da função de auditoria num mercado de capitais. As perturbações na disponibilidade de capacidade de auditoria e de serviços de auditoria podem também ocorrer à escala internacional se uma multinacional de auditoria se vir envolvida numa situação que evolua para uma crise. Antecipando as questões e condições que possam surgir e criando planos de recurso para os reguladores dos valores

como o aumento gradual das capacidades das firmas que não assumem importância sistémica ou a exploração dos prós e contras de «reduzir a dimensão» ou «reestruturar» as firmas de importância sistémica deverão ser objecto de uma análise mais aprofundada. A Comissão gostaria também explorar melhor as possibilidades de reduzir os obstáculos à entrada no mercado de auditoria, incluindo um debate sobre as regras vigentes em matéria de propriedade e o modelo societário adoptado pela maior parte das empresas de auditoria.

Qualquer configuração do mercado deve ser acompanhada de um sistema de supervisão eficaz e totalmente independente da profissão de auditor. Não se deve permitir que mudanças estruturais nas redes mundiais resultem em lacunas ou exclusões da fiscalização.

Pode existir um verdadeiro mercado único para a prestação de serviços de auditoria, baseado no reforço da harmonização das regras e na criação de um «passaporte europeu» para os auditores, que lhes permitiria fornecer serviços em toda a UE.

Neste contexto, a Comissão pretende abrir um debate sobre o papel dos auditores, a governação e a independência das firmas de auditoria, a supervisão dos auditores, a configuração do mercado de auditoria, a criação de um mercado único para a prestação de serviços de auditoria, a simplificação das regras aplicáveis às pequenas e médias empresas (PME) e pequenas e médias sociedades de auditoria (SMP) e a cooperação internacional para a supervisão das redes de auditoria internacionais. A Comissão lança o presente Livro Verde no quadro da sua abordagem holística, que inclui outras iniciativas no contexto da estabilidade financeira. Este Livro Verde baseia-se também nos resultados de estudos anteriores e nas consultas realizadas pela Comissão sobre este tema. O Livro Verde da Comissão de 2 de Junho de 2010 sobre o governo das sociedades nas instituições financeiras e as políticas de remuneração[7], em especial, aborda um certo número de preocupações relativas à auditoria das instituições financeiras. O presente Livro Verde visa cobrir a auditoria de forma global, indo mais longe que o Livro Verde sobre o governo das sociedades. As reacções ao Livro Verde sobre o governo das sociedades relevantes para a auditoria serão consideradas na avaliação das respostas ao presente Livro Verde.

A Comissão sublinha a necessidade de uma abordagem diferenciada e bem calibrada, adaptada e proporcionada à dimensão e às características tanto das empresas auditadas como do seu auditor, e procurará que qualquer proposta que possa resultar do presente Livro Verde seja adaptada de modo a ter em conta esse elemento. Algo que poderá ser necessário para grandes instituições de importância sistémica poderá não ser adequado para outras sociedades cotadas ou para as PME e SMP. Quaisquer medidas que a Comissão proponha no seguimento da presente consulta deverão observar os princípios do programa «Legislar melhor», incluindo análises custo/benefício e avaliações de impacto.

A Comissão procurará activamente as reacções de um conjunto tão amplo quanto possível de partes interessadas, nomeadamente junto dos investidores, mutuários, trabalhadores, autoridades públicas, auditores, administração fiscal, agências de notação de crédito, analistas financeiros, reguladores, contrapartes empresariais e PME.

Uma ampla consulta permitirá à Comissão avaliar a interacção das diferentes opções políticas, mantendo o seu empenho na estabilidade financeira. A presente consulta assistirá ainda a

---

mobiliários, a IOSCO poderá tentar minimizar as potenciais perturbações e, assim, dar apoio à confiança nos mercados».

[7] COM(2010) 284 final.

Comissão na calibração da intensidade de quaisquer medidas futuras de uma forma adequada à dimensão e à natureza das entidades envolvidas. Além disso, a Comissão lançará um estudo externo para avaliar a execução e impacto das actuais regras, bem como para recolher mais dados sobre a estrutura do mercado de auditoria. Os resultados desse estudo deverão estar disponíveis em 2011.

Perguntas

(1)	Tem observações de carácter geral sobre a abordagem e os objectivos do presente Livro Verde?
(2)	Considera que existe uma necessidade de definir melhor o papel da auditoria na sociedade no que se refere à veracidade das demonstrações financeiras?
(3)	Considera que o nível geral da «qualidade da auditoria» poderia ser melhorado?

2. PAPEL DO AUDITOR

As contas anuais das sociedades de responsabilidade limitada são, por lei, sujeitas a auditoria[8]. O facto de as demonstrações financeiras das empresas serem auditadas não significa que o auditor tenha a obrigação de garantir que as contas auditadas estão inteiramente isentas de distorções. Quando declaram que as demonstrações financeiras dão uma imagem verdadeira e apropriada de acordo com o referencial de relato financeiro[9], os auditores dão uma «razoável garantia de fiabilidade»[10] de que as demonstrações financeiras como um todo estão isentas de distorção material devido a fraude ou a erro[11]. Os auditores tentam, portanto, minimizar o risco[12] de que as informações financeiras históricas, apresentadas em conformidade com um determinado quadro contabilístico, estejam «materialmente» distorcidas. A Comissão observa que a revisão legal das contas tem vindo a

---

8 A Quarta Directiva 78/660/CEE do Conselho, de 25 de Julho de 1978, relativa às contas anuais de certas formas de sociedades, a Sétima Directiva 83/349/CEE do Conselho, de 13 de Junho de 1983, relativa às contas consolidadas, a Directiva 86/635/CEE do Conselho, de 8 de Dezembro de 1986, relativa às contas anuais e às contas consolidadas dos bancos e outras instituições financeiras e a Directiva 91/674/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1991, relativa às contas anuais e às contas consolidadas das empresas de seguros, exigem que as contas anuais e as contas consolidadas sejam auditadas por uma ou mais pessoas habilitadas para o efeito. A Directiva 2004/109/CE, de 15 de Dezembro de 2004, relativa à harmonização dos requisitos de transparência no que se refere às informações respeitantes aos emitentes cujos valores mobiliários estão admitidos à negociação num mercado regulamentado, exige no seu artigo 4.º, n.º 2, alínea a), que os relatórios financeiros dos emitentes incluam as demonstrações financeiras auditadas.

9 Artigo 51.°-A, n. ° 1, alínea c), da Directiva 78/660/CEE relativa às contas anuais de certas formas de sociedades.

10 Uma razoável garantia de fiabilidade é normalmente definida como um nível elevado, mas não absoluto, de garantia de fiabilidade.

11 ISA 200, «Objectivos Gerais do Auditor Independente e a Condução de uma Auditoria de Acordo com as Normas Internacionais de Auditoria», parágrafo 11. A fraude no contexto de uma auditoria é um acto intencional praticado por alguém numa empresa para obter uma vantagem injusta ou ilegal. O conceito de probabilidade de fraude pode ser mais desenvolvido neste contexto, já que representa uma característica importante.

12 Os auditores reduzem o risco de auditoria através de vários procedimentos, incluindo a identificação dos riscos de uma empresa, uma avaliação dos controlos internos relevantes, testes em amostras, confirmação directa junto de terceiros, discussões com a gerência, etc. Determinar o nível a que uma distorção passa a ser material é um passo importante nesse processo.

evoluir da verificação concreta das receitas, despesas, activo e passivo para uma abordagem baseada no risco.

A prática actual parece indicar que a acima referida «razoável garantia de fiabilidade» não é tanto orientada para garantir que as demonstrações financeiras dão uma imagem verdadeira e apropriada como para garantir que as demonstrações financeiras foram elaboradas de acordo com o referencial de relato financeiro aplicável. A crise no sector bancário mostrou que as opiniões de auditoria devem centrar-se na prevalência da «substância sobre a forma», o que inclui a necessidade de garantir que não exista um arbitragem para tirar partido das diferenças entre os referenciais regulamentares das diferentes jurisdições. É importante notar que as Normas Internacionais de Relato Financeiro (IFRS) se baseiam na premissa dos princípios da imagem verdadeira e apropriada e da prevalência da substância sobre a forma[13].

O conhecimento adquirido pelos auditores externos através do seu trabalho poderá ser útil para os supervisores, e a Comissão reconhece a necessidade de reforçar a cooperação entre os auditores e as autoridades de supervisão[14]. A Comissão salienta, contudo, que não se deve permitir que uma maior cooperação entre auditores e supervisores, embora altamente desejável, contribua para a indefinição das responsabilidades específicas de cada uma das duas partes.

2.1. Comunicação de informações às partes interessadas pelos auditores

É importante definir claramente que informações deverão ser prestadas às partes interessadas pelo auditor no quadro das suas opiniões e conclusões, o que implica não só a revisão do modelo de relatório de auditoria como também a possibilidade de comunicação de informações suplementares sobre a metodologia de auditoria, explicando até que ponto foi feita uma verificação substantiva do balanço da empresa auditada.

Nível de garantia mais elevado para as partes interessadas

Na perspectiva do utilizador, os auditores devem fornecer às partes interessadas um nível muito elevado de garantia sobre os diferentes componentes do balanço e sobre a valorização desses componentes à data do balanço. A Comissão gostaria de explorar a possibilidade de «voltar aos aspectos fundamentais», com uma forte tónica na verificação substantiva do balanço e uma menor dependência da apreciação do cumprimento e dos sistemas, missões que deverão continuar a ser primordialmente da esfera de responsabilidade do cliente e, em geral, ser abrangidas pela auditoria interna. Os auditores poderiam divulgar que componentes foram directamente verificados e que componentes foram verificados com base no julgamento profissional, em modelos internos, nos pressupostos utilizados e nas explicações da gerência. Para dar uma «imagem verdadeira e apropriada», os auditores devem assegurar-se de que a substância prevaleça sobre a forma.

Comportamento dos auditores

---

13 IAS 1, parágrafos 17 e 21 e referencial de relato das IFRS. Os outros princípios relevantes incluem a neutralidade, a exaustividade e a prudência.

14 Ver pergunta 3.1 do Livro Verde sobre o governo das sociedades nas instituições financeiras e as políticas de remuneração - COM(2010) 284 - página 15: «Deve aprofundar-se a cooperação dos auditores externos com as autoridades de supervisão? Em caso afirmativo, de que modo?» Nas várias respostas recebidas até aqui, parece existir um apoio geral a uma melhor cooperação entre os auditores externos e os supervisores.

Embora a responsabilidade principal pela prestação de informações financeiras fiáveis caiba à gerência das entidades auditadas, os auditores poderiam desempenhar um papel importante colocando activamente questões à gerência na perspectiva do utilizador, sendo absolutamente necessário o exercício de um «cepticismo profissional» perante a entidade auditada[15][16]. O mesmo cepticismo deve também ser exercido no que respeita às principais divulgações das demonstrações financeiras, podendo também resultar na inclusão de um parágrafo de «Ênfase»[17] apropriado no relatório de auditoria. O que deve ser evitado, no entanto, é a proliferação de divulgações com menos significado para as partes interessadas.

Relatórios de auditoria com reservas

Uma das principais questões que se colocam em relação ao ambiente de auditoria é a percepção negativa dos relatórios de auditoria «com reservas», que contribuiu para perpetuar um paradigma do «tudo ou nada» em que a «expressão de reservas num relatório de auditoria» se tornou anátema tanto para os clientes como para os auditores. Ao contrário das agências de notação e dos analistas financeiros, os auditores não categorizam os clientes sobre quem exercem a auditoria, uma vez que a opinião que exprimem se refere à adequação das demonstrações financeiras e não tanto ao desempenho relativo ou mesmo à qualidade relativa das demonstrações financeiras de uma entidade que relata em comparação com as outras. Há que considerar se a apresentação de informações sobre questões como os riscos potenciais, a evolução sectorial, os riscos associados aos produtos de base e às taxas de câmbio, etc., em acompanhamento do relatório do auditor ou integradas no mesmo, podem proporcionar uma mais-valia para as partes interessadas[18].

Melhor comunicação com o exterior

As responsabilidades de comunicação do auditor podem ser reexaminadas com vista a melhorar o processo de comunicação no seu todo e, assim, aumentar a percepção do valor acrescentado de uma auditoria. O Reino Unido, por exemplo, reviu recentemente o seu modelo de modo a tornar os relatórios mais concisos e está a equacionar formas de torná-los também mais informativos. O código comercial francês exige que os auditores publiquem, em conjunto com o seu relatório de auditoria das contas anuais, as razões subjacentes às suas opiniões de auditoria. Essa justificação inclui a sua apreciação dos métodos contabilísticos escolhidos ou do modo como são aplicados pela empresa, das estimativas contabilísticas materiais ou sensíveis e também, se necessário, de elementos do controlo interno.

---

15 A *Financial Services Authority* (FSA) e o *Financial Reporting Council* (FRC) divulgaram em Junho de 2010 um documento para debate que questiona se os auditores têm exercido um cepticismo suficiente e se têm dedicado suficiente atenção aos indicadores de falta de isenção da gerência quando examinam as principais áreas da contabilidade e da divulgação de informações que dependem de forma crítica de um juízo da gerência: – http://www.frc.org.uk/press/pub2303.html

16 O cepticismo profissional poderá igualmente desempenhar um papel importante na detecção e prevenção de fraudes.

17 Os parágrafos de «ênfase» são incluídos no relatório de auditoria sempre que se verifica uma ocorrência pouco habitual mas que, na opinião do auditor, assume carácter fundamental e, por conseguinte, exige a divulgação, a fim de permitir uma compreensão mais correcta por parte do(s) utente(s) das demonstrações financeiras. Importa também salientar que um parágrafo de «ênfase» não afecta a opinião do auditor sobre as demonstrações financeiras.

18 A OICV/IOSCO (Organização Internacional das Comissões de Valores Mobiliários), apresentou sugestões para melhorar os relatórios de auditoria, a fim de reduzir o desfasamento em relação às expectativas, de evitar o uso de jargão técnico e de rever a natureza binária das opiniões de auditoria. O melhoramento dos relatórios dos auditores consta também da agenda do IAASB [*International Auditing and Assurance Standards Board*] para os próximos anos.

Outra questão que poderá ser ponderada consiste em saber em que medida as informações de interesse público à disposição dos auditores deverão ser divulgadas ao público. Exemplos dessas informações podem ser a exposição da empresa a riscos ou acontecimentos futuros, os riscos inerentes à propriedade intelectual, em que medida os activos intangíveis poderão ser negativamente afectados, etc.

Outro aspecto a considerar é a oportunidade e frequência das comunicações às partes interessadas pelo auditor. É muitas vezes argumentado que as opiniões do auditor «dizem muito pouco e chegam demasiado tarde».

Melhor comunicação interna

Deverá ser assegurado um diálogo regular entre o comité de auditoria da empresa, o auditor externo, ou revisor oficial de contas, e o auditor interno. Esse diálogo permitirá assegurar que não existam lacunas na cobertura total em termos de cumprimento, de seguimento dos riscos e de verificação substantiva do activo, passivo, das receitas e das despesas. Um bom exemplo desse tipo de comunicação é o da legislação alemã, que exige que o auditor externo apresente uma «versão mais longa» do seu relatório ao conselho de supervisão da empresa. Tal relatório, que não estará disponível para o público, resumirá de forma mais pormenorizada do que o relatório de auditoria as conclusões fundamentais da mesma no que respeite ao pressuposto de continuidade da actividade e correspondentes sistemas de seguimento, aos desenvolvimentos esperados e aos riscos com que a sociedade se confronta, ao teor material das divulgações, às irregularidades encontradas, aos métodos contabilísticos utilizados ou a quaisquer transacções com fins «cosméticos».

Não se deverá, contudo, permitir que esse diálogo reforçado comprometa a independência do revisor oficial de contas.

Responsabilidade social e ambiental das empresas (RSA)

A RSA refere-se ao modo como as empresas integram voluntariamente preocupações sociais e ambientais nas suas operações e na sua interacção com outras partes interessadas.

A definição de regras de relato mais claras poderá contribuir para uma melhor avaliação das empresas da UE e para uma maior atenção às questões de sustentabilidade por parte das empresas e dos investidores.

A fim de garantir uma qualidade suficiente e a credibilidade da informação relatada, deve colocar-se a questão de saber se não será eventualmente necessário um controlo independente dessas informações e se os auditores devem desempenhar algum papel nesse contexto.

Prorrogação do mandato do auditor

Até aqui, as auditorias têm-se baseado, em grande medida, na informação histórica. É importante verificar em que medida os auditores devem avaliar a informação previsional fornecida pela empresa e, atendendo ao acesso privilegiado de que dispõem a informações fundamentais, até que ponto os auditores deverão, eles próprios, descrever as perspectivas económicas e financeiras da empresa. Este último elemento seria particularmente pertinente no contexto da «continuidade da actividade».

As análises prospectivas, pelo menos no que respeita às grandes empresas cotadas, têm estado incluídas, até aqui, na esfera de actividade dos analistas financeiros e das agências de notação

de crédito. O papel do auditor só deverá portanto ser alargado neste contexto se houver um real valor acrescentado para as partes interessadas.

Perguntas

(4) Considera que as auditorias devem proporcionar garantias sobre a saúde financeira das empresas? As auditorias são adequadas para esse efeito?

(5) Para colmatar o desfasamento em relação às expectativas e esclarecer o papel da auditoria, deve a metodologia utilizada na auditoria ser melhor explicada aos utentes?

(6) Será necessário reforçar o «cepticismo profissional»? Como?

(7) Será necessário reconsiderar a percepção negativa associada aos relatórios de auditoria com reservas? Em caso afirmativo, como?

(8) Que informação adicional deve ser prestada às partes interessadas exteriores à empresa e como?

(9) Existe um diálogo adequado e regular entre os auditores externos, os auditores internos e o comité de auditoria? Se não for o caso, como se poderá melhorar a comunicação?

(10) Pensa que os auditores devem desempenhar um papel na garantia da fiabilidade da informação relatada pelas empresas em termos de RSA?

(11) Deverá haver uma comunicação mais regular pelo auditor às partes interessadas? Por outro lado, deverá o intervalo entre o fim do exercício financeiro e a data da opinião de auditoria ser reduzido?

(12) Que outras medidas poderão ser estudadas para aumentar o valor das auditorias?

2.2. Normas internacionais de auditoria (ISA)

As normas internacionais de auditoria (ISA) e as normas internacionais de controlo da qualidade (ISQC) são fixadas pelo *International Assurance and Auditing Standards Board* (IAASB), um organismo da *International Federation of Accountants* (IFAC). A Comissão está a trabalhar em colaboração com os seus principais parceiros e organizações internacionais para melhorar a governação e a responsabilização dos organismos de normalização.

Entre 2006 e 2009, o IAASB procedeu a uma revisão e clarificação aprofundadas das ISA, no âmbito do denominado «*Clarity Project*». As «ISA clarificadas» deverão ser aplicadas pela primeira vez nas auditorias às contas de 2010. As «ISA clarificadas» são mais sólidas em diversas áreas do que as ISA utilizadas para as auditorias até ao exercício financeiro de 2009. Em especial, poderão permitir uma resposta adequada a alterações na natureza das provas de auditoria no que respeita à contabilização pelo justo valor, ao relato das estimativas contabilísticas e dos factores de sensibilidade ou à abordagem em matéria de transacções com partes relacionadas.

A Comissão observa, no seguimento da consulta conduzida em 2009[19], um apoio global das partes interessadas no que respeita à adopção das ISA a nível da UE. Os inquiridos consideraram que a adopção de normas comuns, sob a forma de «ISA clarificadas» e de ISQC, contribuiria para a disponibilização de auditorias harmonizadas e qualitativas que, por sua vez, melhorarão a qualidade e credibilidade das demonstrações financeiras. Alguns inquiridos solicitaram que fossem realizados mais trabalhos no sentido de adaptar as ISA às necessidades das PME e das SMP.

As «ISA clarificadas» já foram adoptadas ou estão em vias de o ser na maior parte dos Estados-Membros, sendo também aplicadas pelas grandes redes de firmas de auditoria. Foram também introduzidas por muitos países terceiros, mas não por alguns dos nossos principais parceiros internacionais, como os Estados Unidos. A Comissão está a analisar se e quando as ISA deverão ser introduzidas na UE. Essa introdução poderia ter lugar através de instrumentos legislativos comunitários vinculativos ou não-vinculativos.

Perguntas

(13) Qual é a sua opinião em relação à introdução das ISA na UE?

(14) Deverão as ISA ser juridicamente vinculativas em toda a UE? Em caso afirmativo, deverá escolher-se uma abordagem semelhante à que foi utilizada para a adopção das normas internacionais de relato financeiro (IFRS)? Em alternativa, e dada a utilização generalizada das ISA na UE, deverá a utilização das ISA ser mais incentivada através de instrumentos legislativos não-vinculativos (recomendações, códigos de conduta)?

(15) Devem as ISA ser objecto de adaptações suplementares por forma a corresponder às necessidades das PME e das SMP?

3. GOVERNAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DAS FIRMAS DE AUDITORIA

Como acontece em muitos outros sectores profissionais, as firmas de auditoria têm de gerir activamente os seus conflitos de interesses. Ao contrário do que acontece na maior parte dos outros sectores profissionais, porém, os auditores desempenham um papel legal, já que a auditoria é exigida por lei. O objectivo é que a auditoria constitua uma salvaguarda legal para os investidores, mutuários e contrapartes empresariais que tenham uma participação ou um interesse comercial em entidades constituídas sob a forma de sociedades de responsabilidade limitada. A sua independência deve ser inquestionável, já que serve de fundação ao edifício da auditoria.

A directiva relativa à revisão legal de contas (2006/43/CE) (a seguir designada «a Directiva») estabelece que os revisores oficiais de contas fiquem sujeitos a princípios de deontologia profissional e estabelece um certo número de princípios em matéria de independência, que vão desde aspectos comportamentais a considerações acerca da estrutura de propriedade, das remunerações cobradas, das taxas de rotação ou do governo das sociedades (comités de auditoria). Estes princípios foram transpostas para o quadro jurídico dos Estados-Membros

[19] Ver a síntese dos comentários à consulta, de Março de 2010, no seguinte endereço: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2009/isa_en.htm

através de códigos específicos nacionais ou de princípios vinculativos adicionais ao código deontológico da IFAC[20].

Independentemente das disposições jurídicas, bem como do já referido código de ética, a Comissão gostaria de reforçar a independência dos auditores e a abordagem à questão dos conflitos de interesse inerentes ao actual panorama, caracterizado por elementos como a nomeação e remuneração dos auditores pela empresa auditada, os baixos níveis de rotação nas firmas de auditoria ou a prestação de serviços distintos da auditoria pelas firmas de auditoria.

Nomeação e remuneração dos auditores

Os auditores são nomeados e pagos pela entidade que deve ser auditada, no âmbito de um processo de concurso comercial. O facto de os auditores serem pagos pela empresa que é objecto da auditoria, embora sendo responsáveis perante os accionistas da empresa e as restantes partes interessadas, cria uma distorção no sistema. A Comissão está a analisar a viabilidade de um cenário em que a missão de auditoria corresponderia a uma fiscalização legal das contas, na qual a nomeação, remuneração e duração do mandato passaria a ser responsabilidade de terceiros, possivelmente de uma entidade reguladora, e não da própria empresa[21]. Este conceito poderá ser particularmente relevante para a auditoria das demonstrações financeiras de grandes empresas e/ou de instituições financeiras com importância sistémica. Esta questão deve ser explorada tendo em conta, por um lado, o risco de um aumento da burocracia e, por outro, as possíveis vantagens para a sociedade em geral de nomeações comprovadamente independentes.

Rotação obrigatória

As situações em que uma empresa nomeia a mesma firma de auditoria durante décadas afiguram-se incompatíveis com as normas de independência desejáveis[22]. Mesmo nos casos em que os «auditores principais» são regularmente sujeitos a uma rotação, como actualmente impõe a directiva, as ameaças de familiaridade persistem.

Neste contexto, deve ser considerada a obrigatoriedade de rotação das firmas de auditoria – e não apenas dos sócios-auditores. A Comissão regista os argumentos relativos à perda de conhecimentos em virtude da rotatividade. Apesar disso, gostaria de analisar as vantagens e os inconvenientes desse tipo de rotação, em especial com o objectivo de incentivar e manter a objectividade e o dinamismo do mercado de auditoria. Para evitar que os sócios das firmas de auditoria mudem de firma para «levarem consigo» determinados clientes, as regras de rotação, se vierem a ser adoptadas, deverão garantir não só a rotação das firmas como também a rotação dos auditores responsáveis.

---

20 O código deontológico desenvolvido por um comité da *International Federation of Accountants* é utilizado como referência pelos profissionais, na medida em que a respectiva ordem profissional ou firma tenham adoptado as normas IFAC. Os códigos desenvolvidos pelos reguladores a nível nacional são geralmente mais restritivos do que o código da IFAC.

21 Este modelo não foi ainda testado (com excepção das cooperativas de crédito e caixas económicas alemãs).

22 Num estudo realizado em 2006, mais de metade das empresas comunicou que o respectivo auditor servia a empresa há mais de 7 anos e 31% referiram que não havia mudança do auditor há mais de 15 anos: em geral, quanto maior for a empresa auditada, mais baixa é a taxa de mudança de auditor. (Estudo da *London Economics* sobre o impacto económico dos regimes de responsabilidade dos auditores; Setembro de 2006, quadro 22, página 43: http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/liability/index_en.htm).

Serviços distintos da auditoria

Não existe uma proibição a nível da UE que impeça os auditores de oferecerem serviços distintos da auditoria aos seus clientes. Em conformidade com o artigo 22.º da directiva, não devem ser fornecidos serviços de auditoria nos casos em que «um terceiro objectivo, racional e informado, concluiria que a independência do revisor oficial de contas ou da sociedade de revisores oficiais de contas estava comprometida». Esta regra é igualmente válida para a prestação de serviços distintos da auditoria. Até à data, o artigo 22.º tem vindo a ser aplicado de forma muito divergente na UE. Em França, por exemplo, vigora uma proibição de prestação de serviços distintos da auditoria pelo auditor aos seus clientes, para além de fortes restrições à possibilidade de os membros da rede do auditor prestarem serviços a membros do grupo da entidade auditada. Em muitos outros Estados-Membros, as regras são menos restritivas e a prestação de serviços distintos da auditoria aos clientes continua a ser habitual[23][24].

A Comissão pretende examinar a possibilidade de reforçar a proibição de prestação de serviços distintos da auditoria por firmas de auditoria. Esse reforço poderá ter como resultado a criação de «firmas de auditoria pura», aparentadas a unidades de inspecção das contas. Uma vez que os auditores emitem uma opinião independente sobre a saúde financeira das empresas, o ideal seria que não tivessem qualquer interesse comercial na empresa auditada.

Estrutura de remuneração

Poderá ser considerado um limite para a parte dos honorários que uma firma de auditoria poderá receber de um único cliente, em proporção das receitas totais da firma[25], juntamente com as divulgações apropriadas. Será útil analisar as vantagens e desvantagens desse tipo de limitações, nomeadamente no que se refere à sua aplicação às firmas de auditoria de menor dimensão.

Publicação das demonstrações financeiras

Outro aspecto que deve ser considerado é a forma de assegurar uma maior transparência no que respeita às demonstrações financeiras das próprias firmas de auditoria. Para as grandes redes de auditoria, a transparência deverá ser extensível a toda a rede. Além disso, vale a pena estudar a questão de saber se as demonstrações financeiras dessas firmas devem ser auditadas e, dados os potenciais conflitos decorrentes do facto de serem sujeitas a auditoria por um concorrente, se não deverão ser os organismos que auditam as contas das entidades públicas a nível nacional ou mesmo a nível europeu a levarem a cabo as referidas auditorias das firmas de auditoria.

Requisitos em matéria de organização

---

23 É de notar que, ao abrigo da legislação dos Estados Unidos, os auditores das empresas cotadas estão proibidos de prestar diversos serviços distintos da auditoria aos seus clientes. Este aspecto tem implicações na UE no que respeita à prestação de serviços distintos da auditoria a empresas cotadas nos EUA.

24 Neste contexto, porém, o *Financial Reporting Council*, do Reino Unido, apresentou recentemente comentários específicos - comunicado de imprensa POB PN 60 da *Audit Inspection Unit* do *Financial Reporting Council*, 14 de Setembro de 2010.

25 Por exemplo: o parágrafo 290.222 do código deontológico da IFAC estipula que o auditor das contas de uma entidade de interesse público deve divulgar a situação dos seus clientes quando os honorários que deles recebe corresponderem a mais de 15% dos honorários totais recebidos pela firma.

As firmas de auditoria devem reforçar a sua governação empresarial e os seus requisitos de organização de modo a atenuar os conflitos de interesses e a reforçar a sua independência. O Regulamento Agências de Notação[26] poderá servir de inspiração para esse processo. Outra referência é o código de governação das firmas de auditoria recentemente introduzido no Reino Unido[27]. O código define, nomeadamente, o princípio de que as firmas de auditoria devem nomear membros independentes não-executivos no âmbito da sua estrutura de governação e que os accionistas das empresas auditadas devem ser envolvidos num diálogo com as firmas de auditoria para aumentar a comunicação e compreensão mútuas.

Revisão das regras de propriedade e do modelo societário.

Actualmente, a directiva exige que os auditores sejam titulares da maioria dos direitos de voto numa firma de auditoria e controlem o respectivo Conselho de Administração[28]. A Comissão considera que se deve rever a justificação para essas disposições[29].

Até agora, as firmas de auditoria têm funcionado de acordo com um modelo de sociedades de pessoas (organizado através de sociedades em nome colectivo ou de sociedades de responsabilidade limitada). Todavia, dado que houve um crescimento considerável na dimensão e complexidade de algumas grandes empresas, não é claro se mesmo as firmas de importância sistémica terão recursos suficientes para responder a eventuais pedidos de indemnização. Importa portanto estudar estruturas alternativas que permitam que as firmas de auditoria obtenham capital junto de outras fontes. Essas estruturas alternativas terão de estabelecer salvaguardas (por exemplo em termos de governação) para garantir que os proprietários externos à firma não dificultem o trabalho de auditoria.

Desse modo, as empresas não-sistémicas poderiam também aceder a um maior volume de capitais, permitindo-lhes aumentar as suas capacidades e crescer mais rapidamente.

Auditoria das contas de um grupo

As auditorias de grandes grupos que operam em várias jurisdições são normalmente realizadas pelas grandes redes de auditoria, dada a dimensão dos recursos exigidos. A Comissão partilha as preocupações de alguns organismos de supervisão da auditoria de todo o mundo que consideram que o papel dos auditores de grupos de empresas deve ser reforçado. Devem ser criados mecanismos que permitam que o auditor de um grupo de empresas assuma o seu papel e as suas responsabilidades. Os auditores de grupo deverão ter acesso aos relatórios e outra documentação de todos os auditores que analisam as contas das sub-entidades do grupo. Os auditores de grupo devem participar e obter uma visão de conjunto de todo o processo de auditoria, de modo a poderem apoiar e defender a opinião do auditor do grupo.

Perguntas

---

26 Regulamento (CE) n.º 1060/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Setembro de 2009, relativo às agências de notação de risco.

27 Código de governação das firmas de auditoria do FRC e do *Institute of Chartered Accountants in England and Wales* (ICAEW), Janeiro de 2010.

28 Artigo 3.º da Directiva 2006/43/CE relativa à revisão legal das contas.

29 Consulta pública sobre as estruturas de controlo nas firmas de auditoria e suas consequências no mercado de auditoria, Julho de 2009: http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/market/index_en.htm

(16)	Existe algum conflito pelo facto de o auditor ser nomeado e remunerado pela entidade auditada? Que mecanismos alternativos recomendaria neste contexto?
(17)	Será a nomeação por terceiros justificada em determinados casos?
(18)	Será necessário limitar no tempo o envolvimento continuado de uma mesma firma de auditoria? Em caso afirmativo, qual deve ser a duração máxima dos trabalhos de auditoria realizados por uma mesma firma?
(19)	As firmas de auditoria devem ser proibidas de prestar outros serviços distintos da auditoria? Caso tal proibição seja aplicada, deve sê-lo para todas as firmas e clientes ou deverá limitar-se a determinados tipos de instituições, como as instituições financeiras de importância sistémica?
(20)	Será necessário regulamentar o nível máximo das comissões que uma firma de auditoria pode receber de um único cliente?
(21)	Será necessário introduzir novas regras sobre a transparência das demonstrações financeiras das firmas de auditoria?
(22)	Que outras medidas poderiam ser previstas em matéria de governo das firmas de auditoria para reforçar a independência dos auditores?
(23)	Devem ser exploradas estruturas alternativas que permitam às firmas de auditoria obter capitais junto de fontes externas?
(24)	Concorda com as sugestões relativas aos auditores de grupos? Tem outras ideias sobre a matéria?

4. SUPERVISÃO

Os sistemas de supervisão pública desempenham um papel fundamental na supervisão das firmas de auditoria. Os sistemas de supervisão deverão ser organizados de modo a evitar qualquer conflito de interesses com os auditores profissionais. As regras actualmente em vigor poderão ser reforçadas com vista a garantir a plena independência dos sistemas de supervisão pública de todos os Estados-Membros em relação ao sector da auditoria.

A supervisão das firmas de auditoria na Europa deve ser efectuada numa base mais integrada, com uma cooperação mais estreita entre os sistemas nacionais de fiscalização da auditoria. Uma opção possível seria transformar o EGAOB num chamado «Comité Lamfalussy de nível 3». Esse é o tipo de comité que actualmente existe nos domínios dos valores mobiliários, dos seguros e da banca (Comité das Autoridades de Regulamentação dos Mercados Europeus de Valores Mobiliários (CARMEVM), Comité das Autoridades Europeias de Supervisão dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (CAESSPCR) e Comité das Autoridades Europeias de Supervisão Bancária (CAESB). Um comité desse tipo poderia reforçar a cooperação a nível europeu, fomentar a convergência na aplicação das regras e garantir uma abordagem comum relativamente à fiscalização das firmas de auditoria. O comité poderia aconselhar com elevada qualidade a Comissão em matéria de auditoria. Outra opção seria a

criação de uma nova Autoridade Europeia de Supervisão[30] ou a integração das questões ligadas à auditoria em qualquer das autoridades de supervisão que vão ser instituídas ao abrigo das propostas da Comissão relativas à supervisão financeira, que foram recentemente objecto de um acordo entre o Conselho e o Parlamento.

Actualmente, as entidades gestoras transfronteiras que abrangem as operações de uma rede de auditoria em vários Estados-Membros não são objecto de supervisão; cada um dos componentes «nacionais» da rede é apenas supervisionado pelo Estado-Membro responsável. É necessário encontrar uma solução para este desfasamento entre redes de auditoria pan-europeias e uma supervisão a nível nacional. A supervisão das redes internacionais de auditoria poderá ser feita a nível europeu, à semelhança do que foi recentemente proposto para as agências de notação de crédito[31].

A Comissão considera igualmente necessário reforçar o diálogo entre reguladores e auditores. Este diálogo deve ter dois sentidos, de modo a que os supervisores possam também alertar os auditores em relação a determinadas áreas de preocupação. No caso específico das instituições financeiras e dos prestadores de serviços de investimento, os auditores são obrigados, nos termos da legislação da UE, a comunicar rapidamente às autoridades competentes qualquer facto ou decisão susceptível de constituir uma violação material das disposições legais, de afectar a capacidade da empresa para prosseguir as suas actividades ou de originar um relatório de auditoria com reservas[32]. Os auditores das empresas de investimento devem prestar contas às autoridades competentes todos os anos sobre diversas questões[33]. A Comissão não dispõe de informações sobre se esta disposição foi efectivamente respeitada durante a crise e se essa comunicação de informações às autoridades competentes por parte dos auditores teve lugar em determinados casos[34]. A Comissão gostaria de verificar se a comunicação entre os auditores e os reguladores de valores mobiliários relevantes deverá passar a ser obrigatória para todos as grandes empresas ou para as empresas cotadas; poderia considerar-se também a comunicação com as autoridades competentes apropriadas em caso de fraude numa empresa.

Perguntas

(25) Que medidas devem ser previstas no sentido de melhorar a integração e a cooperação em matéria de supervisão das firmas de auditoria a nível da UE?

(26) De que modo se poderá reforçar a consulta e a comunicação entre os auditores de grandes empresas cotadas e as entidades reguladoras?

---

30 Qualquer opção entre um novo comité ou uma nova autoridade de supervisão deve ser igualmente avaliada em termos do impacto no orçamento da UE.

31 Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.° 1060/2009 do Conselho relativo às agências de notação de risco, COM(2010) 289 final.

32 Artigo 55.º da Directiva 2004/39/CE, de 21 de Abril de 2004, relativa aos mercados de instrumentos financeiros. Artigo 53.º da Directiva 2006/48/CE, de 14 de Junho de 2006, relativa ao acesso à actividade das instituições de crédito e ao seu exercício.

33 Artigo 20.º da Directiva de aplicação 2006/73/CE, de 10 de Agosto de 2006.

34 Documento de trabalho dos serviços da Comissão (que acompanha o Livro Verde sobre o governo das sociedades nas instituições financeiras e as políticas de remuneração), SEC(2010) 669 – página 33, ponto 6.1.1.

5. CONCENTRAÇÃO E ESTRUTURA DO MERCADO

O mercado das auditorias de sociedades cotadas é, na sua maioria, coberto por quatro firmas de auditoria, as chamadas «4 grandes»[35]. Em termos de receitas ou de honorários cobrados, a parte de mercado total das quatro grandes firmas de auditoria de empresas cotadas excede 90% na grande maioria dos Estados-Membros da UE[36]. A entrada nesse «topo da tabela» do mercado de auditoria revelou-se muito difícil para muitas firmas de auditoria de média dimensão, apesar da sua capacidade para trabalhar no mercado internacional de auditoria.

Esse nível de concentração pode implicar uma acumulação de riscos sistémicos e o colapso de uma firma «de importância sistémica» ou de uma firma que tenha atingido «proporções sistémicas» pode perturbar todo o mercado.

O mercado parece estar demasiado concentrado em certos segmentos e nega aos clientes uma possibilidade de escolha suficiente no momento de decidir quem irá ser o seu auditor.

Além disso, o facto de ser auditor de grandes empresas cotadas parece representar uma caução reputacional; uma associação positiva desse tipo contribui para ajudar as grandes firmas a assegurar ainda mais trabalhos de auditoria com maior visibilidade e, assim, para a falta de dinamismo no mercado.

As restantes firmas, por outro lado, continuam a sofrer de uma falta de reconhecimento das suas capacidades pelas maiores empresas. Terão mesmo existido casos em que cláusulas contratuais obrigam as empresas a recorrer a uma das «4 grandes», impostas às empresas por instituições financeiras, por exemplo, como condição para a concessão de um empréstimo.

Por conseguinte, a Comissão gostaria de analisar as seguintes medidas:

Auditorias conjuntas/Consórcios de auditoria

As auditorias conjuntas, como tal, só são aplicadas em França, onde as empresas cotadas são obrigadas a nomear duas firmas de auditoria, que partilham o trabalho de auditoria e assinam em conjunto o respectivo relatório. Esta prática, no entanto, deve ser mais desenvolvida, para «dinamizar» o mercado de modo a que as firmas de média dimensão, sem importância sistémica, possam aceder ao segmento de mercado da auditoria da grandes empresas, o que se tem revelado difícil. A fim de incentivar o aparecimento de novos operadores e o crescimento dos gabinetes de auditoria de pequena e média dimensão, a Comissão poderá considerar a possibilidade de tornar obrigatória a formação de um consórcio de auditoria, com a inclusão de pelo menos uma firma de auditoria sem importância sistémica, para as auditorias de grandes empresas. Esses consórcios teriam de ser criados com clara repartição das responsabilidades pela opinião global de auditoria e com mecanismos de resolução/divulgação das diferenças de opinião entre os membros do consórcio.

O conceito de «auditoria conjunta» poderia igualmente ser uma forma de atenuar as perturbações no mercado de auditoria em caso de desaparecimento de uma das grandes redes de auditoria.

---

35 Deloitte & Touche, Ernst & Young, PricewaterhouseCoopers e KPMG.

36 Estudo da *London Economics* sobre o impacto económico dos regimes de responsabilidade dos auditores, Setembro de 2006, quadro 5, páginas 22-23. http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/liability/index_en.htm

Rotação obrigatória e selecção dos auditores

A obrigatoriedade de rotação poderá não só aumentar a independência dos auditores, como já foi referido, mas também funcionar como catalisador para introduzir maior dinamismo e capacidade no mercado de auditoria. Poderia prever-se uma rotação obrigatória da firma/consórcio de auditoria após um determinado período. Para evitar que os sócios das firmas de auditoria mudem de firma para «levarem consigo» determinados clientes, as regras de rotação deveriam garantir não só a rotação das firmas como também a rotação dos auditores responsáveis. Essa rotação obrigatória deverá ser acompanhada de procedimentos também obrigatórios de atribuição dos contratos de auditoria, com plena transparência no que se refere aos critérios de nomeação do auditor. A qualidade e a independência devem ser os principais critérios de selecção, independentemente do modo de atribuição do contrato. De outro modo, se num dado ano só uma pequena proporção das auditorias das principais empresas cotadas forem objecto de uma selecção aberta e equitativa, as tentativas de dinamizar o mercado terão efeitos limitados.

Enfrentar o preconceito de que as «4 grandes» são as melhores

Na sequência da consolidação no escalão superior do mercado, parece haver um maior grau de «conforto» com a nomeação de uma das «4 grandes» como auditores de uma empresa. No entanto, a Comissão gostaria de compreender em que medida isso se justifica por «percepções» e em que medida por «mérito». Essa avaliação é facilitada pela transparência dos relatórios das fiscalizações, como acontece actualmente no Reino Unido[37].

A Comissão procurará igualmente tratar a questão das cláusulas contratuais que impõem o recurso a uma das quatro grandes redes de auditoria, informalmente conhecidas por cláusulas «*Big 4 only*»[38]. Uma possibilidade a explorar poderá ser a criação de um sistema europeu de certificação da qualidade para as firmas de auditoria que atestem formalmente a sua aptidão para realizar auditorias a grandes empresas cotadas.

Plano de recurso

A Comissão irá trabalhar com os Estados-Membros, as firmas de auditoria e outras partes interessadas, nomeadamente organismos internacionais, na discussão de um plano de recurso. Esse plano deverá permitir uma resolução rápida em caso de falência de uma firma de auditoria com importância sistémica, evitar perturbações na prestação de serviços de auditoria e evitar o aumento da acumulação estrutural de riscos no mercado.

No âmbito de um plano de recurso, deve notar-se que a formação de consórcios poderá ter um papel significativo. Caso um dos membros do consórcio cesse as suas actividades, as firmas «sobreviventes» deverão poder assegurar a continuidade da auditoria até serem adoptadas disposições mais «permanentes».

Em consonância com a abordagem que está a ser considerada para o sector bancário, os conceitos de falência em condições ordeiras, incluindo os chamados «testamentos em vida»,

---

37 Comunicado de imprensa POB PN 60 do *Audit Inspection Unit of the Financial Reporting Council*, 14 de Setembro de 2010.

38 *Restrictive bank covenants keep Big four on top* (Christodoulou, 2010), *Accountancy Age*, 17 de Junho de 2010.

em especial no que respeita às firmas de auditoria com importância sistémica, deverão também ser activamente explorados.

Reavaliação das razões para a anterior consolidação

A Comissão gostaria de analisar em que medida a consolidação das grandes firmas de auditoria permitiu atingir as expectativas existentes em termos de inovação nas metodologias de auditoria, aspecto que assume particular relevância no contexto da auditoria de instituições financeiras, em que as novas metodologias resultaram numa multiplicidade de produtos e de processos que se foram tornando cada vez mais complexos com o tempo.

A Comissão gostaria de receber opiniões quanto a saber se a fundamentação geral para a consolidação das grandes firmas de auditoria ao longo das duas últimas décadas (ou seja, oferta global, sinergias), continua a ser válida ou se será necessário repensar a situação. Além disso, tendo em conta o risco sistémico que representam as grandes firmas multinacionais, a Comissão convida ainda os interessados a apresentar comentários quanto à eventual necessidade de inverter a consolidação das últimas décadas.

Perguntas

(27) Poderá a actual configuração do mercado de auditoria representar um risco sistémico?

(28) Considera que tornar obrigatória a formação de um consórcio de firmas de auditoria, com a inclusão de pelo menos uma firma de menor dimensão, sem importância sistémica, poderá funcionar como catalisador para dinamizar o mercado de auditoria e permitir que as pequenas e médias empresas participem de forma mais substancial no segmento das grandes auditorias?

(29) Do ponto de vista da melhoria da estrutura dos mercados de auditoria, concorda com a obrigatoriedade de rotação e de selecção de novos auditores após um determinado período? Qual deverá ser esse período?

(30) Como deve ser tratada a questão da polarização em torno das «4 grandes»?

(31) Concorda que os planos de recurso, nomeadamente os chamados «testamentos em vida», poderão ser fundamentais para enfrentar os riscos sistémicos e os riscos de falência de uma firma de auditoria?

(32) As razões que levaram à consolidação das grandes firmas de auditoria ao longo das duas últimas décadas (ou seja, oferta global, sinergias) continua a ser válida? Em que circunstâncias se poderá prever uma inversão dessa tendência?

6. CRIAÇÃO DE UM MERCADO EUROPEU

Recentemente, foram alcançados alguns progressos com a transposição pelos Estados-Membros do artigo 3.º da directiva, que prevê a possibilidade de uma estrutura de propriedade transfronteiras nas firmas de auditoria. Em resultado da aplicação desse artigo pelos Estados-Membros, algumas grandes redes alcançaram um nível mais elevado de integração. Todavia, permanecem muitos obstáculos à integração do mercado europeu de auditoria e a mobilidade transfronteiriça dos auditores profissionais ainda é muito baixa.

Camadas de regulamentação a nível nacional, europeu e internacional têm conduzido a um grau de complexidade que cria obstáculos a um funcionamento transfronteiras das firmas de auditoria, em especial para as pequenas e médias empresas. Esta complexidade impediu também o crescimento das redes de menor dimensão e a sua penetração no mercado da auditoria de grandes empresas. A falta de coordenação a nível europeu e internacional em matéria de supervisão pública e dos sistemas de garantia da qualidade poderão também dissuadir o desenvolvimento de redes mais pequenas de firmas de auditoria.

Certas disposições da directiva podem também ser vistas como fonte potencial de fragmentação do mercado:

– o artigo 3.º da directiva exige a aprovação e o registo em cada Estado-Membro onde se pretenda prestar serviços;

– o artigo 14.° da directiva prevê uma prova de aptidão em cada Estado-Membro para que um auditor seja autorizado a prestar serviços.

Os referidos requisitos afastam-se das regras gerais aplicáveis às outras profissões regulamentadas[39] e funcionam como um obstáculo à mobilidade individual dos auditores.

Um mercado único europeu para a prestação de serviços de auditoria poderia basear-se numa maior harmonização («harmonização máxima») e num «Passaporte europeu do auditor». Isso implicaria a criação de um registo comum à escala europeia, de acordo com exigências comuns em termos de qualificações profissionais e com regras comuns de governação, propriedade e independência, aplicáveis em toda a União Europeia. Se a supervisão europeia dos auditores fosse reforçada na linha do que é debatido na secção 4, uma possibilidade a explorar em maior profundidade poderia ser a de exigir que esses auditores sejam registados e colocados sob a fiscalização de uma única autoridade reguladora, por analogia com as recentes propostas para as agências de notação de crédito[40]. Um tal sistema poderia também incentivar a concorrência no mercado das grandes auditorias, já que simplificaria o desenvolvimento de redes europeias de auditoria e diminuiria os custos da prestação de serviços de auditoria à escala europeia.

Perguntas

(33) Na sua opinião, qual é a melhor maneira de reforçar a mobilidade transfronteiriça dos auditores profissionais?

(34) Concorda com a «harmonização máxima», combinada com um passaporte único europeu para os auditores e firmas de auditoria? Considera que o mesmo se deve aplicar às firmas de menor dimensão?

[39] Regras estabelecidas pela Directiva Qualificações Profissionais (2005/36/CE) e pela Directiva Serviços (2006/123/CE).

[40] Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.° 1060/2009 do Conselho relativo às agências de notação de risco, COM(2010) 289 final.

7. SIMPLIFICAÇÃO: PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS E PEQUENAS E MÉDIAS SOCIEDADES DE AUDITORIA

7.1. Pequenas e médias empresas (PME)

Embora as PME ganhem valor com uma auditoria, por via da maior credibilidade da sua informação financeira, a revisão legal de contas foi também identificada como potencial fonte de encargos administrativos. Devem ser desenvolvidos esforços sérios para criar um ambiente específico para a auditoria das PME, o que poderá implicar:

– Desencorajar a revisão legal de contas das PME.

– Em alternativa, quando os Estados-Membros pretenderem manter uma certa forma de garantia de fiabilidade, criar um novo tipo de revisão legal adaptado às necessidades das PME, como uma «auditoria limitada» ou uma «análise legal de contas» em que os auditores executem procedimentos limitados para detectar distorções materiais devidas a fraude ou erro. A abordagem que passa por mandatos de análise limitada das contas para as pequenas empresas já foi seguida pela Estónia e está a ser considerada pela Dinamarca. A Suíça aplica também uma abordagem desse tipo; as análises limitadas são geralmente aceites nos EUA.

– No que respeita à proibição de prestar serviços distintos da auditoria, discutida na secção 3, poderá considerar-se a possibilidade de criar um «porto seguro» que, mediante salvaguardas apropriadas, permitiria que o auditor de uma PME continuasse a prestar-lhe alguns desses serviços – por exemplo dando-lhe assistência no acesso ao crédito, com as declarações fiscais, com os salários ou mesmo com a contabilidade.

7.2. Pequenas e médias sociedades de auditoria (SMP)

As pequenas e médias sociedades de auditoria sentem-se cercadas por um ambiente cada vez mais regulamentado e que não se adequa necessariamente às suas práticas ou às necessidades imediatas das PME suas clientes. A fim de assegurar condições apropriadas para o desenvolvimento dessas firmas, a «auditoria limitada» ou a «análise legal das contas» acima referidas poderão ser acompanhadas por regras proporcionadas no que respeita ao controlo de qualidade e à supervisão pelos reguladores da auditoria. Isso permitiria que as pequenas e médias sociedades de auditoria reduzissem os seus custos administrativos e ajudá-las-ia a prestar um melhor serviço aos seus clientes.

Perguntas

(35) Seria favorável a um nível inferior de serviços de auditoria, as chamadas «auditorias limitadas» ou «análise legal das contas», para as demonstrações financeiras das PME, em vez de uma verdadeira revisão legal de contas? Devem esses serviços ser condicionais, consoante as contas tenham ou não sido elaboradas por um contabilista (interno ou externo) adequadamente qualificado?

(36) Deverá existir um «porto seguro» aplicável às PME no que respeita a uma eventual proibição futura da prestação de serviços distintos da auditoria?

(37) Deverão as «auditorias limitadas» ou as «análises legais» ser acompanhadas de regras menos onerosas de controlo interno da qualidade e de fiscalização pelos supervisores? Pode sugerir exemplos de como isso poderia ser feito na prática?

8. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

No que respeita à cooperação internacional em matéria de supervisão das firmas de auditoria, a directiva proporciona a base para uma cooperação estreita com os organismos de supervisão da auditoria dos países terceiros.

O primeiro passo da cooperação internacional é a criação de um clima de confiança mútua através do intercâmbio de papéis de trabalho de auditoria entre os organismos de supervisão europeus e os seus homólogos nos países terceiros. Essa troca de papéis de trabalho de auditoria exige uma decisão da Comissão, com o acordo dos Estados-Membros e do Parlamento Europeu, que declare que os sistemas do país terceiro em questão protegem adequadamente os dados pessoais e profissionais. As autoridades dos Estados-Membros podem celebrar acordos bilaterais para o intercâmbio de papéis de trabalho de auditoria com os seus congéneres nesses países terceiros cujos sistemas de supervisão tenham sido declarados «adequados». No seguimento de decisões de adequação adoptadas pela Comissão este ano, tais acordos são possíveis no que respeita à cooperação com os organismos de supervisão da auditoria da Austrália, Canadá, Japão, Suíça e Estados Unidos.

O segundo passo seria uma situação de confiança mútua entre os Estados-Membros e os países terceiros que prevêem disposições equivalentes em matérias como a fiscalização das firmas de auditoria. A Comissão, com o acordo dos Estados-Membros e do Parlamento, está em vias de adoptar uma decisão para determinar que países terceiros são equivalentes à UE a esse nível. A confiança mútua deverá permitir uma maior eficácia e eficiência na supervisão das firmas multinacionais de auditoria. Evitará também a duplicação de esforços na supervisão a nível internacional das firmas transfronteiras.

Tal como já foi referido, a supervisão dos auditores de grandes grupos de empresas que operam em várias jurisdições levanta preocupações. Para além de quaisquer acordos que tenham de ser instaurados para permitir que os auditores de grupo assumam o seu papel e as suas responsabilidades, a Comissão analisará em conjunto com os seus parceiros internacionais que outras medidas devem ser adoptadas a nível mundial para a supervisão das auditorias a grupos de empresas e das grandes redes de auditoria.

Perguntas

(38) Que medidas poderiam, em seu entender, aumentar a qualidade da supervisão dos grandes operadores do sector da auditoria através da cooperação internacional?

9. PRÓXIMAS ETAPAS

O presente Livro Verde será objecto de um processo de consulta pública até **8 de Dezembro de 2010**. As contribuições devem ser enviadas para o endereço: **markt-greenpaper-audit@ec.europa.eu**. Todas as contribuições serão publicadas no sítio Internet da DG Mercado Interno e Serviços, salvo solicitação em contrário por um participante, juntamente com uma síntese das respostas a esta consulta. Para informação sobre a forma como serão tratados os dados pessoais e as contribuições, aconselha-se a leitura da declaração de confidencialidade específica que acompanha o presente Livro Verde.

A Comissão vai organizar em **10 de Fevereiro de 2011** uma conferência de alto nível para debater o presente Livro Verde e os principais resultados desta consulta com as partes interessadas e explorar as formas possíveis de avançar. Terminada a fase de consulta, a Comissão anunciará eventuais medidas de seguimento e propostas apropriadas em 2011.