



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 30.11.2011
SEC(2011) 1385 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

SINTEZĂ A EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

Propunere de

**Directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei
2006/43/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind auditul legal al conturilor
anuale și al conturilor consolidate**

și

Propunere de

**Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind dispoziții specifice
referitoare la auditul statutar al entităților de interes public**

{COM(2011) 779 final}
{SEC(2011) 1384 final}

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

SINTEZĂ A EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

Propunere de

Directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2006/43/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind auditul legal al conturilor anuale și al conturilor consolidate

și

Propunere de

Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind dispoziții specifice referitoare la auditul statutar al entităților de interes public

1. INTRODUCERE

Auditul, alături de supraveghere și de governanța corporativă, trebuie să reprezinte unul dintre factorii cheie care contribuie la stabilitatea financiară, prin faptul că garantează veridicitatea situațiilor financiare ale societăților. Un audit temeinic este esențial pentru restabilirea siguranței și a încrederii în piață.

Comisia a inițiat analiza pieței serviciilor de audit atunci când a lansat cartea verde în octombrie 2010, o consultare care a generat 700 de răspunsuri de la un grup larg de factori interesați.

În raportul său cu privire la cartea verde din 14 septembrie 2011, Parlamentul European susține abordarea holistică a Comisiei și principalele propuneri ale acesteia privind reformarea pieței serviciilor de audit.

De asemenea, Statele Unite au în vedere schimbări majore, mai ales în ceea ce privește independența auditorilor. Se are tot mai mult în vedere impunerea obligativității rotației societăților de audit pentru a soluționa așa-numitele deficiențe grave.

2. DEFINIREA PROBLEMEI

Auditarea situațiilor financiare ale unei societăți este un serviciu prestat în interes public. Auditul contribuie la credibilitatea, dar și la fiabilitatea situațiilor financiare. Acest serviciu este rezultatul unei misiuni statutare încredințate unui grup exclusiv de specialiști calificați, pe de o parte, și reprezintă o obligație statutară pentru toate societățile, pe de altă parte. Cu toate că nu sunt identice, anumite elemente ale pieței serviciilor de audit oferite societăților de dimensiuni mari sunt similare cu cele de pe piața agenților de rating de credit (*Credit Rating Agencies* - CRA). În timp ce prima este dominată de societățile așa-numite „Big Four” (PWC,

KPMG, Ernst and Young și Deloitte), cea din urmă este dominată de trei CRA mari (S&P, Moody's, Fitch). În plus, pe ambele piețe există un conflict de interese inerent datorat faptului că cel care face obiectul opiniei este în același timp și client. Din punctul de vedere al unei societăți cotate, emitentul titlurilor de valoare ale cărui conturi și a cărui solvabilitate fac obiectul opiniilor de audit și de evaluare a creditului este același cu entitatea care îl plătește pe auditor, respectiv CRA. Atât auditorii, cât și CRA își desfășoară activitatea ca urmare a unor dispoziții legislative: societățile trebuie să auditeze situațiile financiare, iar multe prevederi legislative solicită un rating de credit.

Este important să se conștientizeze necesitatea unei echilibrări. Date fiind implicațiile sociale mai extinse ale societăților cotate și ale instituțiilor financiare de dimensiuni mari este important să se stabilească un cadru mai strict și mai riguros în ceea ce privește auditarea situațiilor financiare ale acestora. Prin urmare, anumite probleme mai acute în cazul entităților care afectează un număr mare de factori interesați, de exemplu societățile cotate și entitățile care desfășoară anumite activități, mai ales în sectorul serviciilor financiare (denumite în cadrul normelor entități de interes public - EIP) sunt următoarele:

- **Decalajul dintre așteptări și realitate**, dintre ceea ce așteaptă factorii interesați de la un audit și ce fac în realitate auditorii. Mulți s-au întrebat cum a fost posibilă căderea băncilor la numai câteva luni după ce acestea au prezentat rapoarte de audit „curate”. Mai mult, există o lipsă clară de comunicare între auditori și autoritățile de supraveghere în ceea ce privește deficiențele aparente ale stabilității financiare a entităților auditate, mai ales a celor din sectorul financiar.
- Nu se asigură și nu se poate demonstra existența **independenței** într-o paradigmă în care auditul a devenit efectiv un serviciu comercial dintr-o multitudine de astfel de servicii oferite pe piață. Lipsa unor proceduri de licitații organizate cu regularitate pentru servicii de audit și a rotației periodice a societăților de audit a împiedicat această profesiune să adere la principiul său cheie: scepticismul profesional. Ne aflăm într-o situație în care un număr mare de societăți auditate au devenit foarte familiare cu auditorii lor; această situație contravine esenței principiului independenței.
- **Gradul de concentrare a pieței și lipsa alternativelor:** piața este atât de polarizată încât rar se întâmplă ca auditorul unei EIP să nu fie una dintre așa-numitele companii „Big Four”. În majoritatea statelor membre, societățile „Big Four” auditează peste 85 % dintre companiile cotate mari. Factorul de „familiaritate” instalat între societățile auditate și auditorii acestora, combinat cu percepțiile de pe piață au asigurat predominanța societăților Big Four. Societățile sunt reticente în a angaja auditori care nu fac parte din „Big Four”, chiar și în cazurile rare în care se organizează o licitație pentru servicii de audit.

Problemele de mai sus combinate conduc la o situație în care investitorii și alți factori interesați nu mai au încredere fără rezerve în independența deplină, și în consecință, în calitatea opiniei formulate în urma auditului. Inspecțiile desfășurate de autoritățile naționale de supraveghere a auditului din statele membre (și din SUA) au descoperit de multe ori că independența auditului lipsește.

Cu toate că factorii interesați nu trebuie să se bazeze numai pe raportul de audit pentru a-și forma o opinie privind stabilitatea financiară a unei societăți, este totuși important ca factorii interesați să aibă încredere în corectitudinea situațiilor financiare care au primit un raport de

audit fără rezerve. Factorii interesați trebuie să se poată baza, în special, pe capacitatea unei entități auditate de a-și continua activitatea, adică de a putea să își îndeplinească obligațiile față de creditorii în viitorul previzibil.

Există și alte probleme în ceea ce privește piața serviciilor de audit, care nu se referă strict la EIP-uri, ci la toate societățile care sunt supuse auditului. Acestea sunt destul de specifice spațiului Uniunii și trebuie soluționate pentru a îmbunătăți eficiența pieței interne.

- În prezent, auditorii trebuie să fie „**autorizați**“ în toate statele membre în care doresc să efectueze audituri statutare. Pentru persoanele fizice, autorizarea presupune susținerea unui test de aptitudini în fiecare stat membru în care acestea doresc să deruleze audituri statutare, ceea ce presupune birocrație și costuri.
- Nici standardele de desfășurare a auditului și nici supravegherea auditului nu sunt armonizate la nivelul Uniunii, iar supravegherea nu este pe deplin independentă de profesia de auditor în toate statele membre; independența procedurilor de supraveghere este compromisă prin prezența auditorilor practicieni în cadrul inspecțiilor societăților de audit. În plus, diferențele majore în ceea ce privește resursele disponibile la nivel național conduc la un amalgam de proceduri de supraveghere **neomogene** și la o slabă cooperare la nivel european. În plus, standardele de audit aplicabile nu sunt adaptate la dimensiunile entităților, în special în cazul întreprinderilor mijlocii.
- În prezent există o restricție privind **drepturile de proprietate asupra societăților de audit** care împiedică entitățile care nu sunt auditori să dețină astfel de drepturi pe scară largă și restricționează capacitatea de dezvoltare a societăților de audit mijlocii.

3. SUBSIDIARITATE ȘI PROPORȚIONALITATE

Normele actuale ale UE acordă o libertate de decizie considerabilă statelor membre, chiar și după adoptarea în 2006 a directivei privind auditul statutar. Această situație a condus la diferențe importante în cadrul Uniunii.

Libertatea de decizie acordată statelor membre în ceea ce privește calificarea auditorilor statutari, alături de caracterul eterogen al acordurilor de supraveghere din statele membre face necesară intervenția concertată la nivelul Uniunii.

Mai mult, problema riscurilor care decurg din structura actuală a pieței și nevoia prezenței mai multor societăți pe segmentul superior al pieței nu au fost abordate în cadrul legislativ actual.

Prin natura sa, auditul statutar este o cerință în temeiul dreptului Uniunii, iar din acest punct de vedere orice modificări care să preîntâmpine principalele probleme trebuie să fie obținute prin instrumentele juridice ale Uniunii.

4. OBIECTIVE ȘI OPȚIUNI DE POLITICĂ

Inițiativele din domeniul auditului ar veni în completarea altor proiecte din sectorul reglementărilor financiare, cum ar fi: guvernarea corporativă, contabilitatea și ratingurile de credit.

Obiectivul general al modificărilor din domeniul auditului: să contribuie la funcționarea eficientă a piețelor financiare și nefinanciare prin consolidarea rolului pe piață al profesiei de auditor, pentru a furniza agenților economici relevanți și pieței informații fiabile, transparente și semnificative, la costuri acceptabile cu privire la veridicitatea situațiilor financiare ale societăților.

Setul de opțiuni de politică privind cerințele de fond prezentate în această secțiune are drept scop soluționarea problemelor analizate mai sus. Opțiunile preferate sunt evidențiate cu **caractere îngroșate**.

Obiectivul specific nr.1: să clarifice și să definească rolul auditorilor statutari în general, precum și cu referire specifică la EIP-uri

1.1 Opțiuni pentru îmbunătățirea înțelegerii domeniului auditului în general de către mediul de afaceri/piață.	
0.	Scenariu de referință.
1.	Clarificarea și definirea domeniului auditului statutar în cadrul normelor UE (fără a le extinde).
2.	Redefinirea domeniului auditului statutar pentru a elimina decalajul dintre așteptări și realitate: auditorii trebuie să efectueze o analiză riguroasă a premisei conform căreia entitatea are capacitatea de a-și continua activitatea.
1.2 Opțiuni de îmbunătățire a informațiilor furnizate de auditor utilizatorilor și entităților auditate (EIP-urile).	
0.	Scenariu de referință.
1.	Îmbunătățirea și extinderea raportului de audit pentru a furniza mai multe informații publicului.
2.	Un raport mai detaliat adresat entității auditate (comitetului de audit și organelor de conducere).
3.	Îmbunătățirea comunicării între auditor și comitetul de audit.
4.	Combinarea opțiunilor 1 - 3.
1.3 Opțiuni de îmbunătățire a canalelor de comunicare între auditori și autoritățile de supraveghere a EIP-urilor.	
0.	Scenariu de referință: obligația de a raporta încălcarea normelor în anumite situații.
1.	Recomandarea unui dialog constant între auditori și autoritățile de supraveghere a EIP-urilor.
2.	Impunerea stabilirii unui dialog constant între auditori și autoritățile de supraveghere a EIP-urilor.

Obiectivul specific nr.2: consolidarea independenței și a scepticismului profesional al auditorilor statutari și al societăților de audit la efectuarea auditului statutar al EIP-urilor

2.1 Opțiuni de reducere a riscului de apariție a unor eventuale conflicte de interese datorate prestării altor servicii decât a celor de audit către EIP-uri.

0.	Scenariu de referință: criteriile generale de independență.
1.	Interzicerea prestării anumitor servicii, altele decât cele de audit, către entitatea auditată.
2.	Interzicerea prestării oricăror servicii în afară de cele de audit către entitățile auditate.
3.	Societăți de audit pur: care pot să efectueze numai auditul statutar și care nu au legătură cu societățile care prestează alte servicii decât cele de audit.
2.2 Opțiuni de reducere a riscului unui potențial conflict de interese datorat sistemului curent în care „entitatea auditată selectează și plătește auditorul“.	
0.	Scenariu de referință: intervenția redusă a comitetului de audit în procesul de desemnare a auditorilor.
1.	Norme mai stricte privind procedura de desemnare a auditorilor, cu un rol mai important acordat unui comitet de audit consolidat (cel puțin doi dintre membrii acestuia trebuie să fie independenți și cel puțin unul trebuie să aibă cunoștințe în domeniul auditului).
2.	Desemnarea auditorului de către un terț (adică o autoritate de reglementare).
2.3 Opțiuni de reducere a riscului unui potențial conflict de interese datorat „pericolului familiarizării“.	
0.	Scenariu de referință: se face rotația numai pentru partenerii cheie de audit.
1.	Obligativitatea de a schimba societatea de audit după ce misiunea sa a depășit o anumită durată.
2.	Consolidarea rolului comitetului de audit în procesul de supraveghere a activității auditorilor.
3.	Instituirea unor cerințe suplimentare privind organizarea internă și guvernanta societăților de audit.
4.	Combinarea opțiunilor 1 - 3.

Obiectivul specific nr.3: îmbunătățirea condițiilor pieței pentru auditul EIP-urilor în vederea îmbunătățirii calității auditului

3.1 Opțiuni care să faciliteze schimbarea societății de audit.	
0.	Scenariu de referință: nicio cerință de organizare a unei proceduri de licitație sau de angajare a unui nou auditor.
1.	Proceduri de licitație organizate cu regularitate. Entitățile auditate invită un număr minim de societăți să participe la procedura de licitație, inclusiv o societate care nu este „Big Four“.
2.	Obligativitatea de a schimba societatea de audit după ce misiunea sa a depășit o anumită durată.
3.	Combinarea opțiunilor 1 și 2.
3.2 Opțiuni care să faciliteze alegerea unui furnizor de audit în mod obiectiv.	
0.	Scenariu de referință. Reputația societăților de audit „Big Four” va continua să descurajeze luarea în considerare și selectarea alternativelor.

1.	Interzicerea clauzelor contractuale între entitatea auditată și un terț (cum ar fi o bancă) prin care se restricționează posibilitatea de a alege o societate de audit.
2.	Creșterea transparenței privind calitatea auditului (publicarea rapoartelor de inspecție) și societățile de audit (de exemplu publicarea situațiilor financiare ale societăților).
3.	Instituirea unui certificat paneuropean de calitate a auditului pentru auditorii și societățile care îndeplinesc anumite condiții de calitate, care garantează abilitatea acestora de a efectua audituri statutare de calitate la EIP-uri.
4.	Combinarea opțiunilor 1 - 3.
3.3 Opțiuni de creștere a numărului de furnizori de audit pentru EIP-uri.	
0.	Scenariu de referință: EIP-urile mari pot să aleagă un număr limitat de societăți de audit.
1.1	Societăți de audit pur. Auditul EIP-urilor este efectuat de societăți care prestează numai servicii de audit.
1.2	Audituri comune: obligația EIP-urilor mari de a avea mai multe societăți de audit, din care cel puțin una să nu fie dintre cele mai mari de pe piață. Societățile de audit răspund în comun de efectuarea auditului.
1.3	Audit comun obligatoriu aplicabil numai EIP-urilor mari din sectorul financiar.
1.4	Audit comun obligatoriu aplicabil tuturor EIP-urilor, realizat de societăți de audit pur.
1.5	Audit comun obligatoriu aplicabil EIP-urilor mari din sectorul financiar, realizat de societăți de audit pur.
1.6	Audit comun voluntar al tuturor EIP-urilor: creează stimulente pentru furnizorii de servicii de audit și pentru entitățile auditate în vederea utilizării în mod voluntar a auditului comun.
1.7	Audit comun voluntar al tuturor EIP-urilor, realizat de societăți de audit pur.
2.	Ridicarea restricțiilor privind dreptul de proprietate asupra societăților de audit al entităților care nu sunt auditori, menținând în același timp măsuri de protecție privind independența.
3.	Stabilirea unui plafon de cote de piață (20 %) referitor la auditul statutar al societăților mari cotate.
4.	Combinarea opțiunilor 1 și 2.

Obiectivul specific nr. 4: evitarea costurilor suplimentare de punere în conformitate, atât pentru IMM-urile auditate, cât și pentru furnizorii de audit, mai ales în context transfrontalier

4.1 Opțiuni care să faciliteze recunoașterea transfrontalieră a competențelor unui auditor.	
0.	Scenariu de referință: auditorii și societățile de audit trebuie să fie autorizate în toate statele membre în care doresc să efectueze audituri statutare.
1.	Recunoaștere reciprocă de către toate statele membre a societăților de audit autorizate într-un stat membru. Partenerul cheie de audit care conduce auditul trebuie să fie autorizat ca auditor în statul membru în cauză.
2.	Recunoaștere reciprocă a auditorilor statutari autorizați într-un stat membru (pentru prestarea transfrontalieră de servicii).
3.	Un regim de perioadă de adaptare cu o creștere a convergenței, a transparenței și a

	previzibilității testului de aptitudini (în cazul în care se înregistrează un sediu).
4	Combinarea opțiunilor 1 - 3.
4.2 Opțiuni de raționalizare a standardelor de audit privind practicile, independența și controlul intern al societăților de audit din întreaga UE.	
0.	Scenariu de bază: standardele de audit pot varia în funcție de statul membru.
1.	Introducerea Standardelor internaționale de audit (ISA) la nivelul UE. Se pot accepta prevederi suplimentare la nivel național, dacă sunt necesare.
2.	Introducerea ISA, permițând derogări pentru statele membre.
4.3 Opțiuni care garantează că auditul statutar este adaptat nevoilor IMM-urilor.	
0.	Scenariu de referință: standardele de audit se aplică indiferent de dimensiunea entității auditate.
1.	Solicitarea ca statele membre să garanteze posibilitatea unui audit proporțional și simplificat pentru IMM-uri.
2.	Introducerea evaluărilor restrânse pentru IMM-uri în locul auditurilor statutare.

Obiectivul specific nr.5: îmbunătățirea eficacității, a independenței și a uniformității la nivelul UE a cadrului de reglementare și a supravegherii auditorilor EIP-urilor

5.1. Opțiuni de asigurare a independenței și a eficacității procedurilor de supraveghere a auditorilor statutari și a societăților de audit la nivel național.	
0.	Scenariu de referință. Profesia de audit, prin organele sale profesionale, este implicată îndeaproape în aspectele legate de supraveghere.
1.	Instituirea unei autorități independente de supraveghere la nivelul UE, responsabilă pentru supravegherea societăților care efectuează auditul EIP-urilor cu un impact transfrontalier asupra factorilor interesați.
2.	Consolidarea autorităților naționale de supraveghere a auditului. Cerințele privind mandatul, competențele și independența autorităților de supraveghere a auditului sunt instituite la nivelul UE, dar supravegherea are loc la nivel național.
5.2 Opțiuni de stabilire a unui mecanism efectiv de cooperare în domeniul supravegherii la nivelul UE, care ar asigura supravegherea eficientă a structurilor de audit supranaționale.	
0.	Scenariu de referință. Un grup de experți (EGAOB) alcătuit din reprezentanți ai autorităților naționale de supraveghere publică și condus de Comisie.
1.	Cooperarea în cadrul unui comitet de tip Lamfalussy nivelul 3. Statut juridic independent al EGAOB care decide asupra propriei activități, iar Comisia are doar rol de observator.
2.	Cooperare la nivelul UE în probleme legate de supravegherea auditorilor în cadrul AEVMP (în cooperare cu ABE și AEAPO).
3.	O nouă autoritate europeană de supraveghere a auditului, destinată supravegherii pieței serviciilor de audit.

5. EVALUAREA IMPACTULUI

Impactul cumulativ

Opțiunile de politică preferate vor contribui, împreună, la stabilitatea financiară prin asigurarea veridicității informațiilor financiare datorită auditurilor temeinice și rapoartelor de audit concludente. Independența deplină, o condiție cheie a auditurilor temeinice, va fi asigurată printr-o serie de măsuri precum rotația obligatorie a societăților de audit, interzicerea prestării de alte servicii decât cele de audit de către auditor la entitatea auditată (inclusiv reorganizarea auditorilor în societăți de audit pur). Mai mult, aceste măsuri vor crea o piață mai sănătoasă, cu mai multe societăți care se bucură de expunere și își consolidează reputația pe piața serviciilor de audit al EIP-urilor mari. Aplicarea unor standarde de audit recunoscute pe plan internațional și eliminarea barierelor la prestarea transfrontalieră a serviciilor de audit va conduce la o piață europeană mai bine integrată a serviciilor de audit. Orice îmbunătățire a auditului statutar trebuie să fie însoțită de proceduri de supraveghere mai independente și mai eficace la nivelul Uniunii, inclusiv de un dialog constant între toate autoritățile de supraveghere și între autoritățile de supraveghere și auditori.

Impactul economic

Auditurile de o calitate mai bună și rapoartele de audit mai detaliate vor crește încrederea în piețe, informând în același timp factorii interesați cu privire la problemele unei anumite entități. Beneficiarii direcți în urma creșterii încrederii nu sunt numai investitorii și creditorii, ci chiar societățile auditate (precum și angajații acestora). Va exista și o diferențiere mai clară a calității și fiabilității informațiilor publicate de entitățile auditate. Acest lucru va influența costurile de desfășurare a activității comerciale, de exemplu cerințele de capital de lucru pentru societăți: un creditor va fi mai deschis la extinderea unor condiții avantajoase pentru o entitate mai fiabilă.

Costuri și beneficii

Măsurile precum cele privind consolidarea comitetelor de audit, rapoartele de audit mai detaliate și un raport intern oficial, procedurile de licitație organizate pentru serviciile de audit și rotația societăților de audit vor antrena costuri suplimentare atât pentru entitățile auditate cât și pentru societățile de audit. Cu toate că este dificil să se prezinte o valoare fiabilă a costurilor totale, evaluarea de impact arată că atât entitățile auditate, cât și societățile de audit, au capacitatea de a absorbi costurile suplimentare ca procent din costurile totale.

În ceea ce privește beneficiile, și acestea dificil de cuantificat, propunerile vor conduce la audituri de o mai bună calitate și la creșterea încrederii. Rapoartele de audit mai detaliate ar putea reduce costurile de capital. Și tarifele serviciilor de audit ar putea scădea pe măsură ce vor apărea mai mulți jucători pe segmentul de vârf al pieței.

Restricțiile privind prestarea altor servicii decât cele de audit de către auditori vor crea condiții de concurență echitabile pentru alți furnizori de servicii, în principal IMM-uri, de exemplu avocați, consultanți, furnizori de servicii IT, consultanți fiscali etc. Acest mediu mai competitiv ar trebui să conducă la tarife mai mici pentru societățile care achiziționează aceste servicii.

De asemenea, economia UE în ansamblu va înregistra beneficii directe recurente nete în urma introducerii standardelor comune de audit la nivelul Uniunii.

Impactul social și asupra mediului

Discuțiile din cadrul Comitetului Economic și Social European au evidențiat importanța informațiilor financiare temeinice în ceea ce privește stabilitatea entității din perspectiva angajaților. Cu toate că auditurile nu au un impact direct asupra mediului, sunt foarte utile pentru a garanta identificarea și cuantificarea în mod adecvat a pasivelor legate de lucrările și de cererile de remediere a mediului înconjurător.

Sarcina administrativă

Vor exista costuri suplimentare datorate organizării procedurilor de licitații, a rotației personalului de audit și a auditului comun, atât pentru entitățile auditate, cât și pentru auditori. Pe de altă parte, ridicarea barierelor transfrontaliere și introducerea standardelor comune la nivelul Uniunii vor reduce sarcinile administrative legate de derularea auditului în alte state membre. Sarcina administrativă a IMM-urilor se va reduce, de asemenea, nu în ultimul rând deoarece statele membre trebuie să asigure efectuarea într-o manieră proporțională și simplificată a auditului IMM-urilor.

Instrumente juridice, transpunere și aspecte privind conformitatea

Prevederile directivei împreună cu cele ale regulamentului vor consolida îmbunătățirile aduse cadrului legislativ existent și vor institui un cadru armonizat pentru schimbări esențiale.

Monitorizare și evaluare

Monitorizarea și evaluarea opțiunilor de politică preferate se va efectua în 3 etape: (1) o perioadă de transpunere/de tranziție; (2) monitorizarea efectuată de Comisie, autoritățile naționale și AEVMP și (3) evaluarea politicii cu un orizont de timp mai larg.