

**PT**

**PT**

**PT**



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 5.6.2008  
SEC(2008) 1974

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**Documento que acompanha a**

**RECOMENDAÇÃO DA COMISSÃO RELATIVA À LIMITAÇÃO DA  
RESPONSABILIDADE CIVIL DOS REVISORES OFICIAIS DE CONTAS E DAS  
SOCIEDADES DE REVISORES OFICIAIS DE CONTAS**

**SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO**

**{C(2008) 2274 final}  
{SEC(2008) 1975}**

## RESUMO

### 1. INTRODUÇÃO

A legislação europeia exige que as demonstrações financeiras de uma empresa sejam objecto de auditoria (“revisão legal de contas”). Os revisores oficiais de contas devem emitir um parecer independente sobre a situação financeira de uma empresa, patente nas suas demonstrações financeiras. Por conseguinte, desempenham um papel importante. Ao promover a confiança dos investidores, contribuem para a estabilidade dos mercados financeiros.

As por que passam certas empresa (em especial a falência) e a divulgação de fraudes cometidas por gestores de empresas, que não são detectadas anteriormente, dão muitas vezes origem a acusações de má auditoria, que, por sua vez, podem conduzir a processos em tribunal. A presente avaliação de impacto tenta determinar se tais riscos em matéria de responsabilidade ameaçam a sustentabilidade e a competitividade da actual estrutura do mercado da auditoria.

A avaliação de impacto conclui que, na EU, os riscos de responsabilidade são significativos para as sociedades de revisores oficiais de contas e que, hoje em dia, não existe capacidade seguradora disponível para lhes fazer face.

A avaliação de impacto conclui que, à luz da actual estrutura do mercado da auditoria, estes riscos de responsabilidade, aliados a uma insuficiente cobertura de seguro, podem dissuadir os revisores oficiais de contas de prestar serviços de auditoria a empresas cotadas. Os serviços da Comissão concluem que se os entraves estruturais (riscos de responsabilidade/falta de seguros) não forem ultrapassados, será pouco provável que as sociedades de revisores oficiais de contas de dimensão média possam constituir uma alternativa importante às 4 grandes redes de auditoria (*Big 4*) nos mercados europeus de capitais.

A avaliação de impacto apresenta algumas opções para resolver a situação a nível comunitário. A opção escolhida pela Comissão incentiva os Estados-Membros a introduzirem uma limitação da responsabilidade nos seus regimes nacionais de responsabilidade. A acção, levada a efeito graças a uma recomendação, fixaria apenas o objectivo de estabelecer uma limitação da responsabilidade. Este objectivo poderia ser alcançado através do estabelecimento de princípios de alto nível, a fim de assegurar que a limitação seja justa para os auditores, as empresas objecto de auditoria e outras partes interessadas. Os Estados-Membros poderiam optar por medidas actualmente em vigor, tais como um limite máximo ou uma responsabilidade proporcional, uma combinação de ambos os métodos ou outros métodos que considerem mais adequados, incluindo disposições contratuais. No entanto, a limitação da responsabilidade não se aplicaria em caso de acto doloso por parte do revisor oficial de contas.

## 2. QUESTÕES PROCESSUAIS E CONSULTA PÚBLICA

O artigo 31.º da Directiva de 2006 relativa à revisão legal das contas convida a Comissão a apresentar um relatório sobre o impacto das disposições nacionais vigentes em matéria de responsabilidade inerente à realização de revisões legais de contas nos mercados europeus de capitais e sobre as condições de seguro dos revisores oficiais de contas e das sociedades de revisores oficiais de contas, incluindo uma análise objectiva das limitações da responsabilidade financeira. Sempre que necessário, a Comissão deve apresentar recomendações aos Estados-Membros

Em Janeiro de 2007, os serviços da Comissão lançaram uma consulta pública sobre a necessidade de reformar os regimes de responsabilidade dos revisores oficiais de contas nos Estados-Membros e apresentaram quatro opções para uma possível iniciativa. A consulta baseou-se nos resultados de um estudo<sup>1</sup> e nos debates de um grupo de peritos (Fórum sobre a responsabilidade dos revisores de contas). Uma ligeira maioria dos inquiridos apoiou uma iniciativa da Comissão, mas nenhuma das opções foi alvo de uma preferência inequívoca.

## 3. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

A oferta de serviços de auditoria assenta em dois pressupostos: 1) as empresas devem poder escolher o seu revisor de contas de acordo com as suas necessidades e a custos razoáveis e 2) antes de investirem numa dada empresa, os investidores devem poder dispor de um parecer fiável e independente sobre as contas das empresas, baseado numa auditoria de elevada qualidade. É do interesse público assegurar a sustentabilidade da função do revisor de contas e, por conseguinte, um mercado concorrencial para as sociedades de revisores oficiais de contas.

### *Deficiências do mercado a nível da oferta*

As empresas cotadas nos mercados europeus de capitais solicitam serviços de auditoria à escala internacional, dado que possuem filiais em muitas jurisdições. Muitas vezes, essas empresas ficam limitadas à escolha de entre quatro redes (*Big 4*<sup>2</sup>), as únicas capazes de satisfazer a procura de serviços de auditoria internacionais para as empresas cotadas. Em certos sectores (nomeadamente os serviços financeiros), dadas as regras de independência que impedem a escolha da mesma rede para os serviços de auditoria e para outros serviços, as hipóteses de escolha são ainda mais limitadas.

As *Big 4* possuem, em conjunto, uma quota de mercado superior a 80% para as empresas cotadas nos Estados-Membros. Em relação à situação de há cinco anos atrás, existe um risco crescente de que por várias razões (tais como a perda de reputação, uma indemnização desmedida, uma acusação ou retirada de registo num país importante, prejudicando a imagem de marca da rede) uma destas redes possa desaparecer<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> London Economics: “Study on the Economic Impact of Auditors' Liability Regimes”, Setembro de 2006.

<sup>2</sup> PWC, KPMG, Deloitte, Ernst & Young.

<sup>3</sup> Este risco não diminuiu após o desaparecimento da quinta grande rede, a Artur Andersen, em 2002.

A nível da oferta, são muito poucas as hipóteses de que surja um novo agente de primeira grandeza. A constituição de uma grande rede à escala internacional exige tempo e recursos. Essas redes não são empresas multinacionais, mas sim estruturas fragmentadas, compostas por sociedades de revisores oficiais de contas locais independentes. Esta situação explica-se porque as sociedades de auditoria locais recusam partilhar os riscos de responsabilidade imprevisíveis de outras sociedades de auditoria localizadas noutras jurisdições. Os novos agentes teriam de desenvolver esse tipo de estruturas de rede integradas, capazes de competir com as *Big 4*. No entanto, dados os actuais riscos de responsabilidade, não se esperam grandes investimentos.

### ***Exposição da profissão de revisor de contas aos riscos***

Na medida em que o auditor é conjunta e solidariamente responsável com a empresa objecto de auditoria, os demandantes são tentados a acusar o auditor na eventualidade de práticas abusivas por parte da empresa. No caso de falência de uma empresa, o revisor de contas é visto como o agente com recursos financeiros para compensar os danos. Desta forma, as sociedades de revisores oficiais de contas arriscam-se a ser consideradas “bolsos sem fundo”, mesmo que as perdas se devam a práticas irregulares das empresas, que não foram cometidas nem detectadas pelo revisor oficial de contas.

Em Outubro de 2005, as sociedades de revisores oficiais de contas da EU que integravam as seis maiores redes de auditoria<sup>4</sup> declararam ter em mãos 28 processos pendentes que poderiam dar origem a pedidos de indemnização superiores a 75 milhões de euros cada, dos quais 16 ultrapassavam 160 milhões de euros e 5 ascendiam a mais de 750 milhões de euros. Seis destes 28 casos pertencem à jurisdição dos EUA, os restantes têm origem na UE.

Normalmente, os riscos de responsabilidade mais importantes são internacionais, quando a auditoria envolve uma empresa cotada com filiais em vários países, pelo que os investidores também investem em várias jurisdições ao mesmo tempo. A gestão de diferentes regimes de responsabilidade a nível internacional é muito dispendiosa. Por conseguinte, essas diferenças constituem igualmente um entrave à integração transfronteiras das redes de sociedades de auditoria.

### ***Falta da capacidade seguradora***

Actualmente, os seguros comerciais só cobrem, muitas vezes, menos de 5% dos pedidos de indemnização mais importantes. Para o restante, as *Big 4* funcionam com as suas próprias companhias de seguros “cativas”, que congregam prémios de sociedades de revisores oficiais de contas na mesma rede e podem, dentro de determinados limites, cobrir alguns pedidos de indemnização importantes. O acesso ao seguro externo para sociedades que efectuam auditorias em empresas cotadas diminuiu acentuadamente ao longo dos anos. Entre 1981 a 1992, só houve dois anos em que a actividade seguradora de responsabilidade profissional para os auditores foi rentável (com excepção dos EUA). O mercado dos seguros comerciais, que registou perdas acumuladas superiores a 2 mil milhões de euros até 1992, decidiu deixar de oferecer uma cobertura profissional completa ao mercado internacional da auditoria.

---

<sup>4</sup> Big 4, Grant Thornton e BDO

Entretanto, não houve alterações nessa situação. A falta de previsibilidade dos futuros pedidos de indemnização, em termos de probabilidade e de valor, dificulta a tarefa de avaliar eficazmente os riscos a assumir pelas companhias de seguros. Entre 1981 e 2003, o custo individual médio de um pedido de indemnização contra uma empresa da UE era de 3,9 milhões de euros. Contudo, os custos totais dos pedidos de indemnização em matéria de responsabilidade registaram grandes oscilações neste período, atingindo um máximo de quase 400 milhões de euros em 1991. Além disso, o reduzido número de grandes redes de auditoria (as “*Big 4*”) limita fortemente a possibilidade de diversificar os riscos junto de um maior número de tomadores de seguro.

#### 4. OBJECTIVOS

Os objectivos gerais de qualquer iniciativa política são os seguintes:

- reduzir o risco para os mercados de capitais decorrente do facto de os revisores oficiais de contas poderem deixar de estar disponíveis para efectuar auditorias a empresas cotadas;
- incentivar um maior número de revisores de contas a efectuar auditorias a empresas cotadas.

Para atingir estes objectivos gerais, importa satisfazer os seguintes objectivos específicos:

- alcançar uma exposição mais justa dos revisores oficiais de contas aos riscos de responsabilidade;
- facilitar o acesso ao seguro de responsabilidade profissional para os revisores oficiais de contas;
- promover os investimentos que permitam às pequenas sociedades de revisores oficiais de contas constituir redes integradas; e
- reduzir as diferenças entre os regimes de responsabilidade na UE.

#### 5. OPÇÕES POSSÍVEIS

A limitação da responsabilidade não se aplicaria no caso de acto doloso por parte do revisor oficial de contas.

Neste contexto, há que ponderar as seguintes opções:

- **Opção 1:** inacção a nível da UE.
- **Opção 2 :** exigir que os investidores ou as empresas paguem por segurar os riscos de responsabilidade dos revisores de contas. Contudo, a volatilidade dos riscos de responsabilidade dificultaria a aplicação desta opção. Os investidores ou as empresas teriam de pagar custos de seguro muito elevados. Além disso, esta

opção também implicaria riscos morais na profissão, na medida em que os revisores de contas não teriam de pagar os riscos de responsabilidade.

- **Opção 3 :** limitar a exposição dos revisores de contas aos riscos, excluindo certas tarefas arriscadas da actividade de auditoria ao abrigo de normas internacionais (“zona de segurança”). Esta opção implica as mesmas dificuldades que a opção 2, na medida em que os revisores de contas se esforçariam por desempenhar as suas tarefas nos limites dessa “zona de segurança”.
- **Opção 4a:** harmonizar os regimes de responsabilidade com base num limite máximo fixado a nível dos Estados-Membros. O instrumento mais eficaz para o efeito seria uma directiva.
- **Opção 4b:** Harmonizar os regimes de responsabilidade com base na responsabilidade proporcional. Neste regime, as sociedades de revisores oficiais de contas só seriam responsáveis em função da sua contribuição para os danos provocados. O instrumento mais eficaz para o efeito seria também uma directiva.
- **Opção 4c:** fixar o objectivo de uma limitação da responsabilidade, sem definir o método para a alcançar. Incumbiria aos Estados-Membros definir as modalidades de aplicação, permitindo assim uma convergência progressiva. Tanto uma directiva como uma recomendação poderiam ser adequadas para esta opção.

As opções 4a, 4b e 4c parecem satisfazer os objectivos e são, por conseguinte, comparadas com a opção 1 “inacção a nível da UE”.

## 6. AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS

### *Inacção a nível da UE (opção 1)*

A resposta às necessidades das empresas exige tempo e recursos. Os novos operadores do mercado teriam de empreender investimentos significativos neste domínio. Se os entraves estruturais (riscos de responsabilidade/falta de seguro) não forem abordados a nível internacional, será pouco provável que as sociedades de revisores oficiais de contas de dimensão média venham a constituir uma alternativa credível às *Big 4* nos mercados europeus de capitais.

Além disso, sem um sinal da UE, é igualmente improvável que a maioria dos Estados-Membros avance para a limitação da responsabilidade. Até agora, apenas 7 dos 27 Estados-Membros adoptaram medidas a nível nacional neste domínio. Na UE, os riscos de responsabilidade não são suficientemente reconhecidos enquanto problema para o mercado da auditoria internacional. Os EUA introduziram a responsabilidade proporcional em 1995, a nível federal. Nos últimos dois anos, também nos EUA, vários relatórios das partes interessadas abordaram a necessidade de estabelecer um limite máximo em matéria de responsabilidade.

### *Introduzir um limite máximo da responsabilidade através de uma directiva (opção 4a)*

O estabelecimento de um limite máximo de responsabilidade tornaria os riscos mais previsíveis. Melhoraria igualmente a cobertura de seguro dos auditores, na medida

em que a envergadura dos potenciais pedidos de indemnização seria limitada, facilitando às seguradoras a tarefa de determinar o preço da cobertura dos riscos. Em função desse limite, a diminuição dos riscos de responsabilidade poderia incentivar o investimento em sociedades de revisores oficiais de contas que pretendessem entrar no mercado internacional da auditoria. Além disso, reduzir-se-iam as diferenças entre os regimes de responsabilidade na UE.

#### ***Introduzir a responsabilidade proporcional através de uma directiva (opção 4b)***

Esta opção contribuiria para obter uma exposição mais justa dos revisores oficiais de contas aos riscos de responsabilidade, na medida em que essa responsabilidade seria definida em função do seu nível efectivo de responsabilidade. Os auditores deixariam de ser conjunta e solidariamente responsáveis com as empresas. Contudo, a responsabilidade proporcional poderia não ser suficiente para proteger os auditores de pedidos de indemnização excessivos, uma vez que, em absoluto, o valor dessas reivindicações pode ser ilimitado. Por conseguinte, a segurabilidade das sociedades de revisores oficiais de contas não melhoraria tanto como no caso de um limite máximo da responsabilidade. Esta opção eliminaria as diferenças entre os regimes de responsabilidade na UE.

#### ***Promover a convergência entre regimes de limitação da responsabilidade nos Estados-Membros (opção 4c)***

Esta opção satisfaz em larga medida os três primeiros objectivos, permitindo aos Estados-Membros escolher a solução mais apropriada, em função do contexto nacional. No entanto, não eliminaria totalmente as diferenças entre os regimes de responsabilidade na UE. Possibilitaria, porém, obter, pelo menos, uma igualdade nas condições de concorrência para as sociedades de revisores oficiais de contas. Os impactos desta opção seriam obviamente mais incisivos se assumisse a forma de uma recomendação a implementar por todos os Estados-Membros ou de uma directiva.

#### ***Repercussões das opções 4a, 4b e 4c na qualidade da auditoria***

Qualquer iniciativa da Comissão não se aplicaria no caso de acto doloso por parte do auditor, por exemplo, conluio com a gestão em fraude empresarial. Os oponentes a qualquer reforma argumentam igualmente que os auditores actuariam de forma mais negligente e que a qualidade da auditoria seria afectada se a responsabilidade dos auditores fosse limitada, em especial com a introdução de um limite máximo. Contudo, a experiência dos países em que existe essa limitação (Alemanha, Áustria e Bélgica) demonstra que não há efeitos negativos sobre a qualidade da auditoria. Além disso, os organismos públicos independentes de supervisão (a estabelecer em todos os Estados-Membros ao abrigo da Directiva de 2006 relativa à revisão legal), desempenharão no futuro um papel fulcral na manutenção de qualidade da auditoria. Estes organismos deverão efectuar inspecções independentes regulares às sociedades de revisores oficiais de contas.

#### ***Outras eventuais vantagens e desvantagens para as partes interessadas distintas das sociedades de revisores oficiais de contas***

A introdução de uma limitação da responsabilidade na UE teria diversas repercussões positivas, em especial, para as empresas, cuja escolha não se limitaria exclusivamente às actuais quatro grandes sociedades de auditoria. Alargar a escolha

tornou-se uma questão ainda mais urgente na medida em que há riscos de desaparecimento de uma das grandes redes actuais.

Todavia, as diferentes partes interessadas manifestaram igualmente a sua preocupação quanto às eventuais desvantagens dessa limitação:

As empresas estão preocupadas com o impacto da limitação na responsabilidade da administração e dos directores das empresas. Contudo, contrariamente aos riscos que pesam sobre os revisores oficiais de contas, qualquer risco de responsabilidade da administração e dos directores das empresas (A&D) pode ser diversificado de forma mais ampla entre muitos A&D detentores de apólices, podendo, assim, ser segurado.

Outra preocupação prende-se com o facto de terceiros (em particular investidores) poderem não ser totalmente compensados pelas suas perdas. Não obstante, esta situação já se verifica na prática, na medida em que as indemnizações não podem ultrapassar as capacidades financeiras das sociedades de revisores oficiais de contas. Assim, limitar a responsabilidade do auditor teria a vantagem de as regras serem fixadas previamente e, por conseguinte, os demandantes não esperariam uma compensação ilimitada. Além disso, a limitação adoptada pelos Estados-Membros deveria assegurar que as partes lesadas fossem devidamente indemnizadas.

#### ***Repercussões positivas, principalmente para as Big4 ?***

As grandes redes não beneficiariam de “imunidade” em caso de deficiências na auditoria e continuariam a pagar indemnizações às partes lesadas que, em muitos casos, poderão ser muito elevadas. Em contrapartida, uma limitação da responsabilidade deveria beneficiar os novos operadores do mercado, nomeadamente as sociedades de revisores oficiais de contas de dimensão média, na medida em que estas não têm a mesma capacidade de criar sistemas de seguros “cativos”, estabelecidos pelas *Big 4* há mais de uma década. Além disso, um risco de responsabilidade menor constituiria um forte incentivo aos novos investimentos nas sociedades de revisores oficiais de contas de dimensão média, o que poderia ajudá-los a competir com as grandes redes de auditoria.

#### ***Outros impactos***

Uma limitação da responsabilidade a nível da UE só abordaria uma parte da exposição aos riscos a que os auditores estão igualmente sujeitos no resto do mundo (particularmente nos EUA). Contudo, abordaria, pelo menos, os riscos resultantes dos mercados de capitais europeus. Os custos administrativos da limitação da responsabilidade deveriam ser reduzidos.

### **7. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES**

A limitação da responsabilidade facilitaria o acesso ao seguro de responsabilidade profissional para os auditores e promoveria os investimentos, permitindo que as sociedades de revisores oficiais de contas constituam redes mais integradas. Comparativamente à situação actual, a exposição aos riscos seria mais equitativa. No entanto, tal exigiria uma escolha entre as opções 4a e 4b. A fixação de um limite máximo poderia dar origem à preocupação de que um auditor só teria de pagar uma indemnização limitada, independentemente da gravidade financeira dos seus actos.

Por conseguinte, os investidores poderiam temer que um limite máximo pudesse afectar negativamente a qualidade das auditorias. Em contrapartida, a responsabilidade proporcional poderia ser considerada menos eficiente do que um limite máximo para facilitar o acesso ao seguro e limitar os riscos para os auditores.

Não há consenso quanto à opção a adoptar. Actualmente, apenas 7 dos 27 Estados-Membros limitaram a responsabilidade. Destes, alguns Estados-Membros optam por um limite máximo, outros pela responsabilidade proporcional. A consulta pública da Comissão confirmou esta divergência de abordagem. A opção 4c reconhece este facto e oferece vantagens consideráveis comparativamente a um cenário onde a Comissão não tome medidas. Na fase actual, uma directiva para aplicar a Opção 4c não seria aceitável para os Estados-Membros. Tendo em conta que se trata de um domínio novo, é preferível começar por uma recomendação. Nem todos os Estados-Membros poderiam aplicá-la imediatamente. No entanto, quanto mais Estados-Membros a seguirem maiores serão os benefícios. Alguns Estados-Membros poderiam desempenhar o papel de pioneiros, sendo possível que se observe uma convergência na UE.

## **8. CONCLUSÃO**

Em suma, uma recomendação breve, baseada em princípios (opção 4c) parece ser a solução mais adequada para atingir os objectivos gerais e específicos. A Comissão controlaria e avaliaria os impactos da recomendação.