

Madson Vasconcelos

25

De: Silvio.Takahashi@br.ey.com
Postado em: sexta-feira, 12 de agosto de 2011 10:33
Conversa o: Comentários sobre Edital de Audiência Pública SNC 10/11 - Ernst & Young Terco
Postado para: AudPublicaSNC1011
Assunto: Comentários sobre Edital de Audiência Pública SNC 10/11 - Ernst & Young Terco

Seguem comentários da Ernst & Young Terco sobre o edital de audiência pública SNC 10/11. Favor considerar também o arquivo com os anexos referentes aos estudos utilizados na carta-coment rio.

Atenciosamente,

Silvio Takahashi

The information contained in this communication is intended solely for the use of the individual or entity to whom it is addressed and others authorized to receive it. It may contain confidential or legally privileged information. If you are not the intended recipient you are hereby notified that any disclosure, copying, distribution or taking any action in reliance on the contents of this information is strictly prohibited and may be unlawful. If you have received this communication in error, please notify us immediately by responding to this email and then delete it from your system. Ernst & Young is neither liable for the proper and complete transmission of the information contained in this communication nor for any delay in its receipt.

12 de agosto de 2011

CVM – Comissão de Valores Mobiliários
Superintendência de Normas Contábeis
Rua Sete de Setembro, 111, 27º andar
Rio de Janeiro, RJ
20050-901

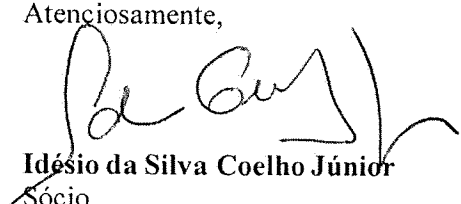
A Ernst & Young Terco Auditores Independentes S.S. (“EYT”), tem o prazer de apresentar suas sugestões e comentários ao Edital de Audiência Pública SNC nº 10/11 que trata da alteração da Instrução CVM nº 308, de 14 de maio de 1999.

Ao longo desse documento se notará que a EYT é favorável à proposta da criação do Comitê de Auditoria Estatutário com o objetivo de melhorar a governança corporativa das empresas de capital aberto, mas é contra o rodízio das firmas de auditoria. Nossos comentários, em alguns casos, utilizam estudos e conclusões efetuados por acadêmicos e reguladores internacionais.

Chamamos a atenção à seção 3.1) Estudos sobre a rotação de firmas de auditoria em que fornecemos informações relevantes para contribuir na análise conduzida por essa autarquia. Os estudos adicionais apresentados indicam que existem poucos pontos favoráveis ao rodízio e muitos pontos contrários.

Em caso de questões ou comentários, favor contatar Idésio S. Coelho
(idesio.s.coelho@br.ey.com) ou pelo telefone 11-2573-3050.

Atenciosamente,



Idésio da Silva Coelho Júnior
Sócio

Comentários sobre o Edital de Audiência Pública SNC nº 10/11 que trata da alteração da Instrução CVM nº 308, de 14 de maio de 1999, sobre o tema rodízio das firmas de auditoria das companhias de capital aberto

A EYT congratula a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) pela iniciativa de alteração da Instrução nº 308/99, principalmente em relação ao fomento das boas práticas de governança corporativa que se dará pela sugestão de implementação dos comitês de auditoria estatutários (CAE).

No entanto, discordamos da manutenção do sistema de rodízio obrigatório dos auditores independentes mantida na minuta da Instrução (“minuta”).

Os proponentes da rotação obrigatória das firmas de auditoria acreditam que esse sistema gera um aumento da independência do auditor em função da limitação do tempo de relacionamento com os clientes, bem como pela redução da dependência econômica dos clientes auditados, aliado a uma redução na concentração de mercado, uma vez que potencialmente as pequenas firmas de auditoria teriam maiores oportunidades por conta do rodízio.

A EYT acredita que a independência e ceticismo profissional são fundamentais para a qualidade da auditoria e manutenção do nível de confiança do mercado de capitais. Reconhecemos que a concentração de mercado também pode ser um fator de preocupação para muitos reguladores. No entanto, cremos firmemente que a rotação obrigatória não contribuiu de forma eficaz para a correção ou melhoria de nenhum desses fatores, pelos motivos que descreveremos no decorrer desse documento.

Muito embora a minuta não trate sobre a rotação de auditores para os fundos de investimento, tratado nas Instruções CVM nº386/03, 308/03 e Deliberação CVM nº 549/08, sugerimos que as sugestões desse documento também sejam estendidas para os referidos fundos.

1) Poucos países adotam o sistema de rotação obrigatória de firmas de auditoria

Poucos países adotam a rotação obrigatória de firmas de auditoria, a saber: (para companhias abertas) Itália, Indonésia, Marrocos, Oman, Qatar, Tunísia e Turquia; (para companhias abertas, exceto bancos): Arábia Saudita; (para bancos e seguradoras): Bolívia, Equador e Paraguai; (para bancos somente): Egito, Paquistão e Venezuela; (somente para seguradoras): Polônia; (somente para instituições financeiras estatais): China. Alguns países removeram o rodízio de seu ambiente regulatório após a constatação de seus efeitos negativos: República Checa, Letônia, Eslováquia e Coreia do Sul.

Além do Brasil, a Comunidade Econômica Européia, Estados Unidos da América e Índia também estão analisando a adoção do rodízio de firmas de auditoria, sem nenhuma evidência de que a adoção seja adotada em qualquer desses mercados.

Acreditamos que a CVM deve refletir sobre o fato de que, basicamente, nenhum mercado com atividades intensas de mercado de capital decidiu adotar o sistema de rodízio das firmas de auditoria. Acreditamos que a CVM não deva adotar direção oposta ao adotado por, basicamente, todos os países que possuem um mercado de capital relevante. Normalmente vale a máxima do ditado popular que “a voz do povo é a voz de Deus” ou normalmente a maioria toma as decisões acertadas.

2) Argumentos a favor da rotação obrigatória de firmas de auditoria

Conforme citado acima, muitos defensores do rodízio acreditam que um longo tempo de relacionamento do auditor com a entidade auditada faz com que haja uma perda de objetividade e ceticismo por parte do auditor, muitas vezes enfraquecida por interesses comerciais para manutenção do cliente. Um novo auditor traria o benefício da independência e a de implementação de novo enfoque e métodos de trabalho, elevando a qualidade de trabalho.

Esses argumentos não possuem nenhuma comprovação prática, pois um dos únicos países com uma experiência razoável com o rodízio (Itália), não concluiu que o mesmo seja eficaz e essa prática não foi capaz de evitar os escândalos financeiros amplamente divulgados. Na prática, se existe algum aspecto negativo advindo do longo relacionamento entre cliente e auditor este é, além de vários outros aspectos de governança corporativa, minimizado pela troca de cadeiras entre profissionais que atuam nas empresas de capital aberto. É comum, profissionais capacitados (presidentes, diretores financeiros, diretor de relacionamento com investidores) mudem, de tempos em tempos, de uma empresa de capital aberto para outra, adotando um olhar novo (*Fresh look*) sobre as atuais práticas de governança corporativa nas empresas, incluindo a adequação das suas demonstrações financeiras, controles internos e práticas e políticas contábeis.

3) Argumentos contra a rotação obrigatória de firmas de auditoria

3.1) Estudos sobre a rotação de firmas de auditoria

A rotação obrigatória de firmas de auditoria não tem demonstrado resultados práticos de aumento de qualidade ou independência dos auditoria, pelo contrário, especialmente quando os prazos de rotação são menores. Transcrevemos abaixo alguns trechos de estudos pertinentes ao tema.

Pesquisa do United States General Accounting Office (GAO)¹, apresentada ao Senado norte-americano em 2004 por conta das discussões da Lei Sarbanes-Oxley:

“New regulations

New regulations “The Sarbanes Oxley Act of 2002 (“the Act”) and the recently issued SEC rules on Strengthening Auditor Independence, along with vigilant audit committees, are major steps in restoring the investor’s trust and confidence in the capital markets. These positive actions must be given time to work and rebuild investors’ confidence.”

“New rules have been adopted by the SEC which require the lead and concurring review partner to rotate after five years, and other audit partners (for example - lead audit partners on significant subsidiaries) to rotate after seven years. These rules should be given a chance to work.”

¹ GAO. *Public Accounting Firms: required study on potential effects of mandatory firm rotation. Report to the Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs and the House Committee on Financial Services, November 2003, p. 131 e 132*

Lower audit quality/risk of audit failure

“The auditor must understand the client’s business to audit effectively. Given the complexity of today’s global business environment in various industries, it is imperative that the auditor be very knowledgeable of the client’s business and industry. Knowledge is cumulative and is built up over a number of years and must be leveraged for the benefit of the investor.”

“We believe mandatory audit firm rotation increases the risk of audit failure, and, as a result, may further erode public confidence in our capital markets. Studies demonstrate that there are increased risks of failure during the first and second years of an audit relationship. . . . increasing the frequency of rotation will erode depth of knowledge about clients and may adversely impact the quality of audits.”

“The primary reason we oppose requiring mandatory rotation of auditing firms is that it would lower audit quality and thereby injure the public interest. Research has shown, and various authorities have accepted, that first- and second-year engagements entail higher risks of audit failure. The benefits of a ‘fresh look’ often cited in favor of mandatory rotation of audit firms would be more than offset by the risk of lower audit quality and its effect on the public interest. Moreover, the benefits of a ‘fresh look’ are available without the risk to audit quality from intra-firm rotation that already takes place. The risks to audit quality in first and second-year audits cannot be wholly offset by additional auditing procedures, because the risk is caused by lack of experience with the client. Gaining familiarity with a client’s business means more than gaining knowledge of its operations, systems, procedures, and controls. It also means gaining familiarity with how designed procedures and organizational arrangements operate in different circumstances. There is no direct substitute for this kind of experience.”

“Mandatory rotation would result in increased audit failures because it takes many years for an audit firm to build the knowledge base of the clients’ system, particularly in complex multinational companies.”

Os extratos do estudo do GAO acima demonstram que muitas companhias abertas norte-americanas enfatizavam as vantagens que a lei Sarbanes-Oxley traria com seus requerimentos e que substituíam com vantagens a rotação de auditores, bem como o conhecimento de seu cliente pelo auditor, que se aprimorava no decorrer do maior tempo de relacionamento, contribuindo no aumento da qualidade de seu trabalho e na mitigação de falhas de auditoria. Essa conclusão foi corroborada também pelo artigo preparado por Guillermo O. Braunbeck e Luiz Nelson G. Carvalho², que concluiu que além do aumento dos custos, houve aumento na incidência de erros na emissão de pareceres de auditoria.

Uma pesquisa³ publicada no *CPA Journal* indicou que, apesar da percepção de que a independência do auditor havia aumentado, o alto índice de falhas no primeiro ano de auditoria pode indicar que os rodízios acabam induzindo a trabalhos de baixa qualidade.

Outro estudo comparando o tempo de relacionamento do auditor com seu cliente e percepção da qualidade de auditoria⁴ preparado por Alope Ghosh (funcionário da *US Securities and Exchange Commission - SEC*) concluiu que a percepção dos analistas de mercado sobre a qualidade e confiabilidade das demonstrações financeiras das companhias abertas aumentava de acordo com o maior tempo de relacionamento do auditor com seu cliente.

2 Braunbeck, Guillermo Oscar, Carvalho, Luiz Nelson Guedes, Artigo: Rodízio obrigatório de auditorias: emenda pior que o soneto?

3 Arel, Barbara, Brody Richard G., Pany, Kurt, *The CPA Journal Online*, January 2005, p. 7 (www.nysscpa.org/cpajournal/2005/105/essentials/p.36.htm)

4 Ghosh, Alope e Moon, Doocheol, *Auditor Tenure and Perceptions of Audit Quality*, August 2004, p. 26

“In general, most of our results are consistent with the hypothesis that audited financial statements, and in particular reported earnings, are perceived as more reliable for firms with longer auditor tenure. One implication of our results is that many capital market participants view longer tenure as having a favorable impact on audit quality. Overall, our study suggests that imposing mandatory limits on the duration of the auditor-client relationship might impose unintended costs on capital market participants. Our results are also subject to a caveat. Results from a regime without auditor term limits may not be applicable to a regime with mandatory auditor rotation because the incentives for auditors and clients might differ between the two regimes.”

A Fundação Getúlio Vargas (FGV), em seu estudo, denominado Análise Qualitativa dos impactos do rodízio de auditoria⁵, concluiu:

“A literatura acadêmica e a própria CVM (nota de exposição de motivos da Del 308/99) afirmam que a troca da firma de auditoria (espontânea ou mandatária) prejudica a qualidade dos serviços de auditoria nos primeiros anos em função da perda de conhecimento sobre as transações e as especificidades da empresa auditada. Em outras palavras, o rodízio ao buscar zelar pela objetividade prejudica a competência do auditor, o que aumenta o risco da auditoria e tende a acarretar aumento dos custos do serviço.

Ocorre que há outros meios disponíveis ao regulador para alcançar o mesmo fim (independência). Entre esses outros meios, o regulador pode estabelecer mecanismos de monitoramento e incentivos diversos, como, por exemplo: fiscalização nas companhias auditadas; evidenciação de atributos mensuráveis e comparáveis relacionados aos controles internos das companhias auditadas e das firmas de auditoria; exigência de instalação e do adequado funcionamento de órgãos com atribuições semelhantes à do comitê de auditoria (ou do conselho fiscal “turbinado”) em todas as companhias auditadas; revisão dos trabalhos da auditoria por pares ou pelo próprio regulador.”

Estudo feito pela Bocconi University⁶ demonstrou que na Itália, país que tem adotado a rotação obrigatória de firmas de auditoria há mais de vinte anos, a qualidade dos trabalhos de auditoria não aumentou em função da rotação, e as políticas contábeis das companhias que possuíam um longo relacionamento com seu auditor tendiam a serem mais conservadoras do que nas companhias sujeitas ao rodízio obrigatório. Além disso, observou-se uma concentração muito grande dos trabalhos nas maiores firmas de auditoria.

“Those in favor of a mandatory change of the audit firm often defend their view by claiming that audit quality deteriorates as audit tenure increases because the relationship between the auditor and the client becomes too strict and the auditor loses independence. Our results showed that audit quality—measured in terms of earnings management—tends to improve rather than worsen with tenure, providing support to the expectation that there is a significant learning process for the auditor, i.e., an auditor needs time to get to know sufficiently well the business of the client and, consequently, audit quality tends to increase over time. In particular, our results showed that the inverse relationship between accruals and auditor tenure is mainly because of positive accruals, which means that auditor behavior tends to become more effective over time in limiting aggressive accounting policies.”

⁵ Núcleo de Estudos em Contabilidade e Controladoria, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Análise Qualitativa dos impactos do rodízio de firmas de auditoria, agosto de 2009, p. 58 e 59

⁶ Cameran, Mara, Prencipe, Annalisa, Trombetta, Marco. Auditor Tenure and Auditor Change: Does mandatory auditor rotation really improve audit quality?. Bocconi University and IE Business School, 2010, p.31

A minuta do edital de audiência pública cita ainda um relatório preparado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro⁷, que sugere que o sistema de rodízio seria benéfico. Dois modelos utilizados pela pesquisa, que cobrem número de ressalvas e número de rúbricas incluídas nas Demonstrações Financeiras Padronizadas (DFP) não parecem sugerir efetivamente que a rotação de firmas de auditoria traga algum benefício notório. Esse próprio relatório reconhece os custos envolvidos na troca do auditor são elevados quando o prazo de rodízio é de cinco anos e sugere dois mecanismos alternativos ao rodízio: i) a rotação da equipe de auditoria; ii) instalação de comitês de auditoria nas companhias abertas.

Dessa forma, depreende-se que há vários estudos, não citados no edital de Audiência Pública, que comprovam que a rotação de firmas de auditoria não aumenta a qualidade dos trabalhos, pelo contrário, nos primeiros anos a qualidade tende a ser menor, bem como a percepção de confiança do mercado diminui, além de não haver impactos significativos na independência. Tomando-se por exemplo, a Itália que possui um histórico significativo nesse tema, nota-se que as práticas contábeis tendem a ser mais conservadoras de acordo com o maior tempo de relacionamento do auditor com seu cliente, e houve ainda uma concentração grande do mercado nas maiores firmas de auditoria.

No caso brasileiro, não temos conhecimento que, a troca de auditores tenha demonstrado a descoberta, por parte do novo auditor, de fraudes ou erros contábeis nas demonstrações financeiras de empresas de capital aberto.

3.2) Custos significativos e curva de aprendizado da nova firma de auditoria

Devido à curva de aprendizado da nova firma de auditoria, as auditorias tendem a serem menos eficientes nos primeiros anos de relacionamento com o cliente, o que pode ser gerenciado perfeitamente pelas firmas de auditoria, mas com altos custos e riscos envolvidos. Por parte das companhias abertas, haverá custo do tempo dispendido pela administração para suprir os auditores com informações sobre os negócios e histórico da companhia, que faz parte do trabalho de entendimento dos auditores.

Cabe lembrar que a própria CVM adiou o rodízio das firmas de auditoria no período em que as companhias abertas estavam se preparando para e apresentando suas demonstrações financeiras em IFRS pela primeira vez. Nesse sentido a Deliberação CVM nº 549, de 10 de setembro de 2008, que dispõe sobre a rotatividade dos auditores independentes na prestação de serviços de auditoria independente de demonstrações financeiras para um mesmo cliente, no âmbito do mercado de valores mobiliários, deliberou sobre o adiamento do rodízio obrigatório considerando, entre outros aspectos, que:

“no período de adaptação às disposições da Lei nº 11.638, de 2007, o rodízio obrigatório de auditores poderia representar instabilidade indesejada, tanto para as entidades auditadas quanto para os auditores independentes”

Conforme acima comentado, a própria CVM entende que a troca de auditores traz instabilidade às entidades auditadas e às firmas de auditoria. É bom enfatizar que, troca de auditores em bases frequentes, sempre trará instabilidade ao mercado, além de aumentar o custo para todos os participantes desse mercado, como por exemplo em uma transação de oferta de títulos públicos que envolva várias jurisdições e vários auditores.

3.3) Ambiente regulatório brasileiro sobre as firmas de auditoria

Entendemos que independência e qualidade são condições essenciais para a realização dos trabalhos de auditoria. Notamos que a CVM valoriza de forma relevante e apropriada esses fatores. Também entendemos que atualmente existem vários aspectos que contribuem de forma objetiva e comprovada com a manutenção da qualidade e independência do auditor e estão associadas com o ambiente regulatório e de governança corporativa presente em nosso mercado. Alguns desses aspectos são comentados nos próximos parágrafos.

Foram introduzidos o exame de qualificação técnica e o programa de educação continuada de profissionais contadores e auditores. Este último requer que os profissionais de auditoria cumpram com carga mínima de treinamento em cada ano para manter sua habilitação para auditar companhias abertas. Diferentemente da circunstância presente em 1997, atualmente um profissional necessita qualificar-se em exame para poder registrar-se junto à CVM como auditor independente e qualificar-se em outro para poder liderar uma equipe de auditoria que presta serviços a instituições financeiras, por exemplo. Evidentemente, todos esses programas continuarão a ser objeto de aprimoramento e consolidação, porém, inegavelmente, já contribuem de forma significativa aos objetivos de consolidação de qualidade de processos de auditoria.

Vale também mencionar que todo esse arcabouço vem acompanhado da introdução de uma robusta norma sobre independência profissional pelo Conselho Federal de Contabilidade em 2003, ajustada em setembro de 2005, para alinhamento com os padrões internacionais sobre o assunto, conforme definidos no Código de Ética da Federação Internacional de Contadores. É de se notar que em 1997, esse tema era tratado em alguns pouquíssimos parágrafos nas normas do CFC. Hoje, devido à complexidade e importância do assunto, ele ocupa dezenas de páginas, com orientações específicas a cada situação compatíveis com o estado da arte nessa questão (EUA e Europa). Essas normas estão, hoje, totalmente convergidas às normas internacionais de auditoria, incluindo o respectivo código de ética do auditor.

Nas normas brasileiras e internacionais de auditoria destaca-se que o conjunto de normas a serem adotadas neste processo, inclui normas de controle de qualidade. Essas normas de controle de qualidade incluem políticas e procedimentos que as firmas de auditoria devem obrigatoriamente implementar para ter uma razoável segurança de que as empresas e seu pessoal cumprem com as normas profissionais, regulatórias e legais e que a empresa de auditoria emite relatórios de auditoria (pareceres) corretos.

Em adição aos controles e melhorias estabelecidos no ambiente das firmas de auditoria há hoje um número considerável de revisões executadas por órgãos independentes, como a Revisão Externa de Qualidade, administrada pelo Comitê Administrador do Programa de Revisão Externa de Qualidade (CRE). Estas revisões têm evoluído desde sua implementação original e contam com acompanhamento permanente de representantes da CVM.

Mais recentemente a CVM implementou o programa de supervisão baseada em risco (SBR) que tem gerado inspeções em um número limitado de firmas de auditoria independente mas que, conforme documento da CVM, deverá ser estendido a um total de 130 firmas de auditoria. Temos conhecimento que essas inspeções estão direcionadas a avaliar o sistema de controle de qualidade e a revisão da qualidade da auditoria por meio da inspeção dos papéis de trabalho. Essa inspeção inclui, dentre outros aspectos, assuntos vinculados com independência profissional e qualidade dos trabalhos de auditoria.

Finalmente, como é de conhecimento dessa autarquia, o *Public Company Accounting Oversight Board* dos Estados Unidos da América (PCAOB), efetua revisões periódicas, com o escopo comparável ao SBR, voltadas para firmas de auditoria que realizam trabalhos para companhias *Foreign Private Issuer* (FPI) e subsidiárias brasileiras de companhias registradas na SEC, firmas de auditoria essas que possuem o registro no PCAOB.

Desta forma entendemos que existem hoje inúmeras ações que pretendem avaliar a qualidade do trabalho de auditoria realizado por auditores independentes no Brasil, que complementam todas as outras ações adotadas nos últimos anos, seja por requerimentos da Instrução CVM nº 308, tais como o Exame de Qualificação dos Auditores Independentes (CNAI) e educação continuada seja pelo trabalho das entidades profissionais no Brasil comprometidas com a excelência e qualidade da atividade e adoção das normas internacionais de auditoria no Brasil.

3.4) Melhoria comprovada no ambiente de governança corporativa das companhias abertas no Brasil

Um fator relevante independente das firmas de auditoria, deve ser atribuído às próprias companhias abertas que têm adotado diversas medidas visando melhorar sua governança corporativa, diminuindo os riscos para a ocorrência de fraudes e manipulações contábeis, além de outros aspectos que o sistema de rotação de auditores pretende mitigar. Tais aperfeiçoamentos também auxiliam na garantia da independência do auditor independente, uma vez que haverá maior monitoramento dos auditores pelo comitê de auditoria.

3.5) Direito de escolha das companhias abertas não pode ser cerceado

A administração das companhias abertas possuem o direito de livre escolha de seus fornecedores, banqueiros e consultores legais para a condução de seus negócios. Quando da contratação de seus auditores independentes, o comitê de auditoria também deve apontar e demitir, a qualquer momento, sobre o auditor independente que melhor atenda suas necessidades, sem imposição legal por trocas periódicas. O direito de escolha é um pressuposto das sociedades democráticas e um direito sagrado e preservado na Carta Magna da República, que seria cerceado pela rotação obrigatória, e que acabaria por enfraquecer a governança das companhias, uma vez que retiraria a opção de contratação e demissão voluntária do prestador de serviços de auditoria, além de enfraquecer os comitês de auditoria, pois tira os mesmos o direito de contratar e demitir a qualquer momento a firma de auditoria.

3.6) Efeitos negativos comprovado nas firmas de auditoria e restrições ao direito da livre escolha

Do lado das firmas de auditoria, ocorre um efeito perverso, que em muitos casos leva: (i) a uma concentração ainda maior de mercado em poucas firmas de auditoria, em detrimento das firmas menores que tem sua entrada ou manutenção no mercado dificultada; (ii) redução substancial nos honorários das firmas de auditoria, por conta da competição desenfreada que cada período de rotação acaba gerando entre as firmas de auditoria, fator que impacta diretamente na qualidade dos trabalhos; (iii) redução da atratividade da profissão e dificuldade na retenção de talentos; (iv) desestímulo à formação de conhecimento em uma determinada indústria. Em sentido oposto, as responsabilidades do auditor têm aumentado ano a ano, em decorrência do aumento da importância do mercado de capitais, da globalização e da convergência de ambientes regulatórios; (v) aumento de custos e investimentos com a preparação para a constante busca de novas oportunidades, que pode culminar em aumento das iniciativas comerciais, em detrimento do aperfeiçoamento técnico, treinamentos, especialização em determinadas indústrias e definição de planos de carreira para os profissionais.

Além dos fatores acima comentados, destacamos impactos relevantes que não devem ser desprezados, a saber:

O fato de existir, para alguns segmentos, poucas empresas capacitadas para a auditoria em face de opções de especialização, por exemplo, podem limitar severamente opções de escolha. Como são poucas empresas atuando em determinado setor, não se espera que todas as empresas de auditoria possuam pessoal igualmente treinado e capacitado em todas as atividades. Havendo o rodízio de firmas de auditoria, as empresas de auditoria entrantes em setores nos quais não possuam tal especialização terão que incorrer em custos elevados em contratação de pessoas, tanto localmente como no exterior, para suprir as necessidades de atendimento ao cliente específico e, em muitos casos, assumir os riscos de auditar indústrias específicas sem toda a capacitação requerida.

Esta circunstância de mercado obviamente vem a prejudicar um processo de escolha de auditor pelas empresas, não somente pela concentração em si, mas quando a combinamos com a prestação de serviços que não sejam de auditoria por uma firma de auditoria poderá ainda mais restringir a escolha. Há determinados serviços não-auditoria que impedem uma determinada firma de auditoria de ser escolhida como sucessora.

A melhoria significativa nos requisitos aos profissionais de auditoria independente, junto com níveis de supervisão de qualidade como os implementados, não devem ser de forma alguma ignorados.

Pode-se ainda questionar a respeito da liberdade do auditor exercer livremente sua profissão. A Confederação Nacional do Comércio (CNC) impetrou em 2003 uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) a respeito desse tema, alegando que ao abrir mão de seus clientes, o auditor estaria sendo prejudicado economicamente. Essa ação encontra-se ainda em tramitação no Supremo Tribunal Federal. Essa ADIN, demonstra que existe preocupações de várias partes sobre a imposição/manutenção do rodízio das firmas de auditoria no Brasil, independentes do prazo desse rodízio.

3.7) Assimetria regulatória no Brasil

Há que se destacar, ainda, que, caso a minuta ora proposta pela CVM seja transformada em norma, isso representará uma importante assimetria regulatória também no âmbito interno, entre as companhias abertas não-financeiras/não-securitárias e os bancos e seguradoras, também de capital aberto. Isso porque, tanto o BACEN (Resolução n. 3.606/08) quanto a SUSEP (Resolução CNSP n. 193/08) já deixaram de exigir o rodízio de firmas de auditoria, exigindo apenas a rotação de profissionais, em linha com as normas internacionais.

Ora, a uniformidade é um objetivo que deve ser buscado não só no âmbito internacional, mas também no interno. Ainda mais porque no presente caso se está diante de normas emanadas do mesmo sistema – o Sistema Financeiro Nacional (“SFN”), que congrega o Conselho Monetário Nacional (“CMN”), o Banco Central do Brasil (“BACEN”), a Comissão de Valores Mobiliários (“CVM”), o Conselho Nacional de Seguros Privados (“CNSP”), a Superintendência de Seguros Privados (“SUSEP”), o Conselho Nacional de Previdência Complementar (“CNPC”) e a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (“PREVIC”). E, até por se tratar de um “sistema”, deve o SFN possuir coerência orgânica; eventuais assimetrias somente se justificam caso haja uma razão específica, suficientemente forte, para o tratamento diferenciado.

No caso do rodízio das firmas de auditoria, não há qualquer razão que faça supor que os investidores em companhias abertas estejam mais expostos a riscos do que aqueles que investem em companhias financeiras ou securitárias, de modo a justificar um tratamento diferenciado entre eles. Nunca é demais lembrar que o regulador que primeiro introduziu o rodízio de firmas de auditoria no Brasil, o Banco Central do Brasil, foi o primeiro a eliminar essa prática por entender que já existiam condições favoráveis a sua eliminação.

Como visto, a CVM, ao regular a contabilidade e a auditoria de companhias abertas, está obrigada, por lei posterior à 6.385/76, a adotar os padrões internacionais, nos termos do já citado § 5º, do Art. 177, da Lei das Sociedades Anônimas (cf. redação dada pela Lei n. 11.941/09). Dessa forma, a CVM é livre para adotar as regras que lhe pareçam adequadas, mas desde que respeite os padrões internacionais estabelecidos.

Bem se vê, portanto, que a regulação do tema da independência na auditoria acomoda-se muito melhor nas competências regulatórias do CFC, cujas normas se aplicam indistintamente em todos dos setores da economia, evitando-se assim as assimetrias regulatórias apontadas, no âmbito interno ou internacional. A propósito do tema, o CFC já regulou o rodízio, em linha com o padrão internacional, nos termos da Resolução CFC n. 1.201/09, que incorporou ao ambiente institucional brasileiro a ISQC 1, editada pela IFAC.

3.8) Custos da mudança de auditor para as companhias abertas

Devido à citada curva de aprendizado que as firmas de auditoria encontram quando há troca de auditor nas companhias, o processo de auditoria se torna menos eficiente nos primeiros anos de trabalho. Muito embora as firmas de auditoria consigam administrar transições de forma eficaz, essa mudança não ocorre sem custos ou riscos tanto para o auditor como para as companhias. O custo da mudança está atrelado às situações específicas de cada companhia. Uma companhia pode, por exemplo, postergar uma transação por conta da rotação obrigatória, ou ainda a rotação pode gerar uma grande ruptura em períodos de grande volatilidade no mercado. Exemplo dessa última situação ocorreu em Cingapura, em que a Autoridade Monetária⁸ desse país suspendeu a rotação dos auditores dos bancos durante o período da recente crise financeira.

A própria CVM adiou o rodízio das firmas de auditoria no período em que as companhias abertas estavam se preparando para e apresentando suas demonstrações financeiras em IFRS pela primeira vez, conforme o texto da Deliberação CVM no 549/2008 a seguir parcialmente reproduzido:

“no período de adaptação às disposições da Lei nº 11.638, de 2007, o rodízio obrigatório de auditores poderia representar instabilidade indesejada, tanto para as entidades auditadas quanto para os auditores independentes”

Conforme acima comentado, a própria CVM entende que a troca de auditores traz instabilidade às entidades auditadas e às firmas de auditoria. É bom enfatizar que, troca de auditores em bases frequentes, sempre trará instabilidade ao mercado, além de aumentar o custo para todos os participantes desse mercado.

⁸ “Temporary suspension of mandatory firm rotation”, press release issued by the Monetary Authority of Singapore, October 21, 2008

A rotação pode trazer impactos significativos em um ambiente global. Diversos países (incluindo o Brasil) passaram a adotar as normas internacionais de auditoria, as quais não permitem a divisão de responsabilidade do auditor responsável pelas demonstrações financeiras consolidadas com outros auditores que tenham porventura auditado demonstrações financeiras de empresas controladas. Então, por exemplo, uma companhia com operações em diversos países, incluindo um que requer o rodízio de auditores, teria duas alternativas: i) trocar o seu auditor globalmente para ter os benefícios de um único provedor de serviços ou, ii) efetuar a troca somente nas jurisdições que adotam o sistema de rotação. As duas alternativas podem ser custosas e ineficientes, aumentando o risco de auditoria, e minando a confiança dos investidores globais, como, por exemplo, em uma operação *crossborder* de oferta de títulos ou dívida, que teria os custos de auditoria aumentados significativamente em função do envolvimento de diversas firmas de auditoria no processo. Quanto mais países adotarem a rotação de firmas de auditoria, maior será a complexidade para a gestão desses riscos, tanto para as companhias como para os auditores.

Outro impacto significativo é para os casos de conglomerados econômicos que possuem entidades reguladas pelo BACEN ou SUSEP e parte das entidades é de capital aberto. A decisão de manter os auditores, nas entidades reguladas pelo BACEN e SUSEP, fica prejudicada ou causa transtornos quando há necessidade de rotação das companhias de capital aberto.

4) Experiência de outros países que estão debatendo a rotação de firmas de auditoria

As discussões internacionais também não foram conclusivas para estabelecer que o rodízio seria uma boa providência, muito embora o tema ainda permaneça em discussão no âmbito das reformas regulatórias que hoje estão em debate ao redor do mundo. A Comunidade Européia colocou em audiência pública um documento (*Green Paper*) denominado *Consultation on Audit Policy – Lessons from the crisis* que recebeu aproximadamente 700 comentários no período de outubro a dezembro de 2010. A Comunidade Europeia, como visto no *Green Paper*, não se convenceu de que a regra de rodízio de firmas de auditoria deva ser adotada⁹. Da mesma forma, os Estados Unidos da América também não adotaram a regra e não existem razões objetivas para se concluir que a mesma será adotada nesse mercado, já que não puderam comprovar os supostos ganhos de qualidade e independência, reconhecendo que o tema exige maiores estudos¹⁰.

9 European Commission Green Paper Audit Policy: Lesson from the Crisis (Text with EEA Relevance), Brussels, 3.10.2010 COM(2010), p. 11: “it would nevertheless like to examine the pros and cons of such rotation, especially with a view to instilling and maintaining objectivity and dynamism in the audit market”. Disponível em: <http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/green_paper_audit_en.htm>.

10 Securities and Exchange Commission, 17 CFR Parts 210, 240 et. al. Strengthening the Commission’s Requirements Regarding Auditor Independence; Final Rule. Federal Register, vol. 68, n. 24, fevereiro de 2003, p. 6018: “As directed by Section 207 of the Sarbanes-Oxley Act, the issue of mandatory firm rotation is a matter requiring further study”.

5) Comentários sobre a constituição do comitê de auditoria estatutário

Acreditamos que a sugestão de constituição de comitês de auditoria estatutários é muito oportuna e incentiva a disseminação das boas práticas de governança corporativa, além de criar mais um mecanismo para monitoramento da função do auditor independente e auxiliar para que a independência e qualidade do trabalho do auditor sejam mantidos em padrão elevado, ao mesmo tempo que reduz os riscos de auditoria.

Citamos a seguir a definição de comitê de auditoria contida na lei Sarbanes-Oxley, uma vez que os Estados Unidos da América tem um vasto histórico na exigência da formalização de um comitê de auditoria:

“(58) AUDIT COMMITTEE.—The term ‘audit committee’ means—“(A) a committee (or equivalent body) established by and amongst the board of directors of an issuer for the purpose of overseeing the accounting and financial reporting processes of the issuer and audits of the financial statements of the issuer; and “(B) if no such committee exists with respect to an issuer, the entire board of directors of the issuer.”

Dentre as várias atribuições do comitê de auditoria estão a recomendação para a contratação do auditor independente e a aprovação de seus honorários, incluindo serviços de não-auditoria, medida que incrementa a independência do auditor.

Um estudo sobre as melhores práticas dos comitês de auditoria indicou que o comitê deveria no mínimo efetuar as seguintes atividades:

- a) Monitorar o processo de preparação das demonstrações financeiras;
- b) Monitorar a escolha das práticas e políticas contábeis;
- c) Monitorar os processos de controles internos;
- d) Assegurar uma comunicação eficaz entre auditores internos, auditores externos, comitê de auditoria e Administração da companhia;
- e) Monitorar a admissão e desempenho dos auditores independentes;
- f) Cumprir com as exigências de independência, capacitação e divulgações da Lei Sarbanes-Oxley e US SEC.

Das atividades sugeridas pela minuta da CVM, entendemos que está fora da competência de um auditor independente e dos membros do comitê de auditoria “avaliar e monitorar” a adequação das transações com partes relacionadas realizadas pela companhia no sentido comercial desse termo. Ao auditor independente e aos membros do comitê de auditoria cabem avaliar a adequação das demonstrações financeiras como um todo o que inclui avaliar se transações relevantes com partes relacionadas relevantes estão adequadamente registradas e divulgadas nas demonstrações financeiras.

A minuta requer que os membros do comitê de auditoria devem no máximo exercer suas funções por cinco anos, consecutivos ou não, tendo que ter um período de afastamento mínimo de três anos para que seja novamente indicado como membro. Convém notar que a troca de todos os membros do comitê periodicamente seria extremamente onerosa e de difícil aplicação prática, considerando a escassez de profissionais qualificados no mercado brasileiro. Além disso, manter a rotação dos membros do comitê a cada cinco anos, mantendo o de auditores em 10 anos aparenta ser contraditório, não gerando benefícios para as companhias.

6) Conclusão

Acreditamos que a obrigatoriedade da rotação das firmas de auditoria não seria apropriada, considerando que os seus custos, baseado em estudos citados nesse documento e experiência de países que adotam esse sistema, seriam maiores que seus benefícios, tendo em vista que não é possível se afirmar que a qualidade dos serviços e a independência do auditor seriam impactados positivamente e comprovadamente pela troca sistemática e obrigatória das firmas de auditoria.

Diante do exposto, temos as seguintes proposições de mudanças ao Edital de Audiência Pública SNC no 10/11 que trata da alteração da Instrução CVM no 308, de 14 de maio de 1999.

6.1) Dispensa da rotação obrigatória das firmas de auditoria

Entendemos que o Artigo 31A deveria ser alterado para:

"As companhias abertas que optarem pela implantação de Comitê de Auditoria Estatutário, em funcionamento permanente, conforme as características descritas nos seguintes artigos, **ficam dispensadas** do rodízio de firmas de auditoria, naqueles casos em que o auditor seja pessoa jurídica". O rodízio das firmas de auditoria para os Fundos de Investimentos de Direitos Creditórios que possuem exclusivamente títulos originados e cuja administração e cobrança continuam com a entidade cedente, está dispensado quando a entidade cedente não estiver sujeita a rodízio obrigatório determinado pelo órgão regulador.

6.2) Comitê de Auditoria Estatutário

Temos os seguintes comentários sobre o formato proposto para o Comitê de Auditoria:

- Art. 31 C "O CAE deve ser composto por no mínimo 3 membros, indicados pelo conselho de administração...". Entendemos que todos os membros do Comitê de auditoria devem ser membros do conselho de administração (vide recomendação da própria CVM em "Recomendações da CVM sobre Governança Corporativa" - item IV 3 Relacionamento com Auditor Independente). Além disso, entendemos que não é desejável a participação de membros do conselho que sejam também executivos da companhia. Desta forma, o art. 31B II deve ser alterado, assim como o art. 31 C I e II.

- Art. 31, primeiro parágrafo, I "o CAE deverá estar instalado no exercício social anterior à contratação do auditor independente". Parece-nos que o mais correto é se definir uma data limite para a instalação do Comitê de Auditoria independentemente da contratação do auditor externo. Temos que considerar que algumas companhias poderão ter substituído seu auditor independente em data tal que o rodízio determinado para 2012 não os alcance. Também entendemos que se deve reconhecer que atualmente existem empresas que já possuem comitês de auditoria que atendem os requisitos descritos neste projeto; também é possível que certas empresas se mobilizem e até o encerramento do ano anterior ao início do período de rotação possam estabelecer este Comitê. Assim entendemos que como transição deveria se prever que "O CAE deverá estar instalado até o dia anterior à emissão do relatório de auditoria referente ao exercício social anterior". Uma outra alternativa para a primeira aplicação é fixar uma data, por exemplo, 30 de junho de 2012, para assim acolher positivamente os casos atuais e implementações que procurem tomar vantagem deste importante desenvolvimento de governança corporativa.

- Dentre os requisitos de independência, o item II do parágrafo 1º do art. 31C estabelece limitações para aqueles cônjuges, parentes em linha direta ou colateral, até terceiro grau e por afinidade, até segundo grau em relação a diretor ou funcionário da companhia e ao responsável técnico da equipe envolvida nos trabalhos de auditoria. Entendemos que a extensão desta limitação poderia ser reduzida para os parentes de primeiro grau, os quais efetivamente exercem influência sobre o auditor.

-O art. 31-C, parágrafo II 4º estabelece que “tendo exercido mandato pelo período de 5 (cinco) anos, consecutivos ou não, os membros do CAE só poderão voltar a integrar tão órgão, na mesma companhia, após decorridos, no mínimo 3 (três) anos do final do seu último mandato.” Entendemos que essa rotação dos membros do CAE se torna impraticável em função da escassez de profissionais qualificados a exercer a função e os custos envolvidos nessa troca. Sugerimos que a rotação dos membros do comitê seja escalonada, de forma a não atingir todos simultaneamente (exemplo 1/3 dos membros sejam trocados no 5º ano e 2/3 no 10º ano de mandato), de forma que o prazo de rotação de todos os membros do CAE seja estendido para o prazo total de 10 anos ou mesmo 15 anos.

- item V do artigo 31 D: Esse requisito nos parece estar em desacordo com as atribuições do auditor. Não seria razoável incumbir o auditor independente pela avaliação e monitoramento da adequação das transações com partes relacionadas. O auditor é responsável pela auditoria das demonstrações financeiras como um todo e dele se espera o cumprimento das normas de auditoria sendo que especificamente, com relação a partes relacionadas temos a Norma Brasileira de Contabilidade Técnica de Auditoria de Informações Históricas (NBC TA) 550 – Partes relacionadas estabelece os objetivos do trabalho do auditor independente. A atividade de monitoramento e avaliação é função da administração e daqueles responsáveis pela governança da companhia. Se esse monitoramento for conduzido pelo auditor surgirá um problema de independência e representará um desvio dos objetivos determinados pelas normas brasileiras e internacionais de auditoria.

- Art. 31 D item II 3 d) sugerimos incluir a capacitação do corpo contábil que elabora as demonstrações financeiras da companhia.

-Art. 31 F, sugerimos o seguinte incremento na sentença final: “... em todas as matérias de competência desses auditores externos.” Para se evitar que incorretamente se entenda que o auditor independente deve atender o CAE em todas as atribuições desse Comitê.

Com o objetivo de tornar mais transparente a independência dos auditores independentes, propomos que a CVM passe a requerer uma comunicação formal do auditor ao comitê de auditoria confirmando sua independência em relação à companhia auditada e documente em seus papéis de trabalho que houve discussões robustas sobre o tema independência com o citado comitê, similar ao que é requerido pela regra constante do PCAOB - “*Ethics and Independence Rule 3526, Communication with Audit Committees Concerning Independence.*”

ANEXOS

I - GAO. Estudo: *Public Accounting Firms: required study on potential effects of mandatory firm rotation. Report to the Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs and the House Committee on Financial Services, November 2003*, p. 131 e 132 – Compilação de uma série de respostas a questionários que tratavam da rotação de firmas de auditoria que foram enviadas para as companhias incluídas na lista da Fortune 1000 com resultados inconclusivos sobre os benefícios a respeito da rotação obrigatória de firmas de auditoria

II – Braunbeck, Guillermo Oscar, Carvalho, Luiz Nelson Guedes, Artigo: Rodízio obrigatório de auditorias: emenda pior que o soneto? – Demonstra o custo da troca do auditor e o incremento no risco de auditoria nos primeiros anos de auditoria após a troca

III - *Arel, Barbara, Brody Richard G., Pany, Kurt, The CPA Journal Online, January 2005*, p.7. Demonstra que o número de falhas nos trabalhos de auditoria ocorrem nos primeiros anos após a troca de auditor

IV - Ghosh, Alope e Moon, Doocheol, Estudo: *Auditor Tenure and Perceptions of Audit Quality*, August 2004, p. 2 – Demonstra que o tempo de relacionamento do auditor com seu cliente impacta na percepção de qualidade e confiança dos agentes de mercado. Quanto maior o tempo, maior a qualidade.

V - Núcleo de Estudos em Contabilidade e Controladoria, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, *Análise Qualitativa dos impactos do rodízio de firmas de auditoria*, agosto de 2009, p. 58 e 59 – Demonstra que a troca de auditor aumenta os riscos de auditoria e os custos para as companhias.

VI - Cameran, Mara, Prencipe, Annalisa, Trombetta, Marco. Artigo: *Auditor Tenure and Auditor Change: Does mandatory auditor rotation really improve audit quality?*. *Bocconi University and IE Business School*, 2010, p.31 – Demonstra que a qualidade de auditoria aumenta de acordo com o maior tempo de relacionamento do auditor com seu cliente

VII - Assunção, Juliano, Carrasco, Vinícius, *Avaliação da Rotatividade dos Auditores Independentes*, Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, p.38 e 39 – Demonstra através de modelos estatísticos os benefícios da troca de firmas de auditoria e traz recomendações de alternativas à rotação de auditores

VIII - *“Temporary suspension of mandatory firm rotation”*, *press release issued by the Monetary Authority of Singapore, October 21, 2008*

IX - *Consultation on Audit Policy – Lessons from the crisis* – Sumaria as respostas ao Green Paper da Comunidade Européia, demonstrando que os vários agentes do mercado, incluindo acadêmicos, companhias e firmas de auditoria tendem a discordar da rotação obrigatória

12 de agosto de 2011

CVM – Comissão de Valores Mobiliários
Superintendência de Normas Contábeis
Rua Sete de Setembro, 111, 27º andar
Rio de Janeiro, RJ
20050-901

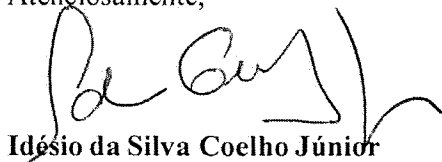
A Ernst & Young Terco Auditores Independentes S.S. (“EYT”), tem o prazer de apresentar suas sugestões e comentários ao Edital de Audiência Pública SNC nº 10/11 que trata da alteração da Instrução CVM nº 308, de 14 de maio de 1999.

Ao longo desse documento se notará que a EYT é favorável à proposta da criação do Comitê de Auditoria Estatutário com o objetivo de melhorar a governança corporativa das empresas de capital aberto, mas é contra o rodízio das firmas de auditoria. Nossos comentários, em alguns casos, utilizam estudos e conclusões efetuados por acadêmicos e reguladores internacionais.

Chamamos a atenção à seção 3.1) Estudos sobre a rotação de firmas de auditoria em que fornecemos informações relevantes para contribuir na análise conduzida por essa autarquia. Os estudos adicionais apresentados indicam que existem poucos pontos favoráveis ao rodízio e muitos pontos contrários.

Em caso de questões ou comentários, favor contatar Idésio S. Coelho (idesio.s.coelho@br.ey.com) ou pelo telefone 11-2573-3050.

Atenciosamente,



Idésio da Silva Coelho Júnior
Sócio

Comentários sobre o Edital de Audiência Pública SNC nº 10/11 que trata da alteração da Instrução CVM nº 308, de 14 de maio de 1999, sobre o tema rodízio das firmas de auditoria das companhias de capital aberto

A EYT congratula a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) pela iniciativa de alteração da Instrução nº 308/99, principalmente em relação ao fomento das boas práticas de governança corporativa que se dará pela sugestão de implementação dos comitês de auditoria estatutários (CAE).

No entanto, discordamos da manutenção do sistema de rodízio obrigatório dos auditores independentes mantida na minuta da Instrução (“minuta”).

Os proponentes da rotação obrigatória das firmas de auditoria acreditam que esse sistema gera um aumento da independência do auditor em função da limitação do tempo de relacionamento com os clientes, bem como pela redução da dependência econômica dos clientes auditados, aliado a uma redução na concentração de mercado, uma vez que potencialmente as pequenas firmas de auditoria teriam maiores oportunidades por conta do rodízio.

A EYT acredita que a independência e ceticismo profissional são fundamentais para a qualidade da auditoria e manutenção do nível de confiança do mercado de capitais. Reconhecemos que a concentração de mercado também pode ser um fator de preocupação para muitos reguladores. No entanto, cremos firmemente que a rotação obrigatória não contribuiu de forma eficaz para a correção ou melhoria de nenhum desses fatores, pelos motivos que descreveremos no decorrer desse documento.

Muito embora a minuta não trate sobre a rotação de auditores para os fundos de investimento, tratado nas Instruções CVM nº386/03, 308/03 e Deliberação CVM nº 549/08, sugerimos que as sugestões desse documento também sejam estendidas para os referidos fundos.

1) Poucos países adotam o sistema de rotação obrigatória de firmas de auditoria

Poucos países adotam a rotação obrigatória de firmas de auditoria, a saber: (para companhias abertas) Itália, Indonésia, Marrocos, Oman, Qatar, Tunísia e Turquia; (para companhias abertas, exceto bancos): Arábia Saudita; (para bancos e seguradoras): Bolívia, Equador e Paraguai; (para bancos somente): Egito, Paquistão e Venezuela; (somente para seguradoras): Polônia; (somente para instituições financeiras estatais): China. Alguns países removeram o rodízio de seu ambiente regulatório após a constatação de seus efeitos negativos: República Checa, Látvia, Eslováquia e Coreia do Sul.

Além do Brasil, a Comunidade Econômica Européia, Estados Unidos da América e Índia também estão analisando a adoção do rodízio de firmas de auditoria, sem nenhuma evidência de que a adoção seja adotada em qualquer desses mercados.

Acreditamos que a CVM deve refletir sobre o fato de que, basicamente, nenhum mercado com atividades intensas de mercado de capital decidiu adotar o sistema de rodízio das firmas de auditoria. Acreditamos que a CVM não deva adotar direção oposta ao adotado por, basicamente, todos os países que possuem um mercado de capital relevante. Normalmente vale a máxima do ditado popular que “a voz do povo é a voz de Deus” ou normalmente a maioria toma as decisões acertadas.

2) Argumentos a favor da rotação obrigatória de firmas de auditoria

Conforme citado acima, muitos defensores do rodízio acreditam que um longo tempo de relacionamento do auditor com a entidade auditada faz com que haja uma perda de objetividade e ceticismo por parte do auditor, muitas vezes enfraquecida por interesses comerciais para manutenção do cliente. Um novo auditor traria o benefício da independência e a de implementação de novo enfoque e métodos de trabalho, elevando a qualidade de trabalho.

Esses argumentos não possuem nenhuma comprovação prática, pois um dos únicos países com uma experiência razoável com o rodízio (Itália), não concluiu que o mesmo seja eficaz e essa prática não foi capaz de evitar os escândalos financeiros amplamente divulgados. Na prática, se existe algum aspecto negativo advindo do longo relacionamento entre cliente e auditor este é, além de vários outros aspectos de governança corporativa, minimizado pela troca de cadeiras entre profissionais que atuam nas empresas de capital aberto. É comum, profissionais capacitados (presidentes, diretores financeiros, diretor de relacionamento com investidores) mudem, de tempos em tempos, de uma empresa de capital aberto para outra, adotando um olhar novo (*Fresh look*) sobre as atuais práticas de governança corporativa nas empresas, incluindo a adequação das suas demonstrações financeiras, controles internos e práticas e políticas contábeis.

3) Argumentos contra a rotação obrigatória de firmas de auditoria

3.1) Estudos sobre a rotação de firmas de auditoria

A rotação obrigatória de firmas de auditoria não tem demonstrado resultados práticos de aumento de qualidade ou independência dos auditoria, pelo contrário, especialmente quando os prazos de rotação são menores. Transcrevemos abaixo alguns trechos de estudos pertinentes ao tema.

Pesquisa do United States General Accounting Office (GAO)¹, apresentada ao Senado norte-americano em 2004 por conta das discussões da Lei Sarbanes-Oxley:

“New regulations

New regulations “The Sarbanes Oxley Act of 2002 (“the Act”) and the recently issued SEC rules on Strengthening Auditor Independence, along with vigilant audit committees, are major steps in restoring the investor’s trust and confidence in the capital markets. These positive actions must be given time to work and rebuild investors’ confidence.”

“New rules have been adopted by the SEC which require the lead and concurring review partner to rotate after five years, and other audit partners (for example - lead audit partners on significant subsidiaries) to rotate after seven years. These rules should be given a chance to work.”

¹ GAO. *Public Accounting Firms: required study on potential effects of mandatory firm rotation. Report to the Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs and the House Committee on Financial Services, November 2003, p. 131 e 132*

Lower audit quality/risk of audit failure

“The auditor must understand the client’s business to audit effectively. Given the complexity of today’s global business environment in various industries, it is imperative that the auditor be very knowledgeable of the client’s business and industry. Knowledge is cumulative and is built up over a number of years and must be leveraged for the benefit of the investor.”

“We believe mandatory audit firm rotation increases the risk of audit failure, and, as a result, may further erode public confidence in our capital markets. Studies demonstrate that there are increased risks of failure during the first and second years of an audit relationship. . . . increasing the frequency of rotation will erode depth of knowledge about clients and may adversely impact the quality of audits.”

“The primary reason we oppose requiring mandatory rotation of auditing firms is that it would lower audit quality and thereby injure the public interest. Research has shown, and various authorities have accepted, that first- and second-year engagements entail higher risks of audit failure. The benefits of a ‘fresh look’ often cited in favor of mandatory rotation of audit firms would be more than offset by the risk of lower audit quality and its effect on the public interest. Moreover, the benefits of a ‘fresh look’ are available without the risk to audit quality from intra-firm rotation that already takes place. The risks to audit quality in first and second-year audits cannot be wholly offset by additional auditing procedures, because the risk is caused by lack of experience with the client. Gaining familiarity with a client’s business means more than gaining knowledge of its operations, systems, procedures, and controls. It also means gaining familiarity with how designed procedures and organizational arrangements operate in different circumstances. There is no direct substitute for this kind of experience.”

“Mandatory rotation would result in increased audit failures because it takes many years for an audit firm to build the knowledge base of the clients’ system, particularly in complex multinational companies.”

Os extratos do estudo do GAO acima demonstram que muitas companhias abertas norte-americanas enfatizavam as vantagens que a lei Sarbanes-Oxley traria com seus requerimentos e que substituíam com vantagens a rotação de auditores, bem como o conhecimento de seu cliente pelo auditor, que se aprimorava no decorrer do maior tempo de relacionamento, contribuindo no aumento da qualidade de seu trabalho e na mitigação de falhas de auditoria. Essa conclusão foi corroborada também pelo artigo preparado por Guillermo O. Braunbeck e Luiz Nelson G. Carvalho², que concluiu que além do aumento dos custos, houve aumento na incidência de erros na emissão de pareceres de auditoria.

Uma pesquisa³ publicada no *CPA Journal* indicou que, apesar da percepção de que a independência do auditor havia aumentado, o alto índice de falhas no primeiro ano de auditoria pode indicar que os rodízios acabam induzindo a trabalhos de baixa qualidade.

Outro estudo comparando o tempo de relacionamento do auditor com seu cliente e percepção da qualidade de auditoria⁴ preparado por Alope Ghosh (funcionário da *US Securities and Exchange Commission - SEC*) concluiu que a percepção dos analistas de mercado sobre a qualidade e confiabilidade das demonstrações financeiras das companhias abertas aumentava de acordo com o maior tempo de relacionamento do auditor com seu cliente.

2 Braunbeck, Guillermo Oscar, Carvalho, Luiz Nelson Guedes, Artigo: Rodízio obrigatório de auditorias: emenda pior que o soneto?

3 Arel, Barbara, Brody Richard G., Pany, Kurt, *The CPA Journal Online, January 2005*, p. 7
(www.nysscpa.org/cpajournal/2005/105/essentials/p.36.htm)

4 Ghosh, Alope e Moon, Doocheol, *Auditor Tenure and Perceptions of Audit Quality, August 2004*, p. 26

“In general, most of our results are consistent with the hypothesis that audited financial statements, and in particular reported earnings, are perceived as more reliable for firms with longer auditor tenure. One implication of our results is that many capital market participants view longer tenure as having a favorable impact on audit quality. Overall, our study suggests that imposing mandatory limits on the duration of the auditor-client relationship might impose unintended costs on capital market participants. Our results are also subject to a caveat. Results from a regime without auditor term limits may not be applicable to a regime with mandatory auditor rotation because the incentives for auditors and clients might differ between the two regimes.”

A Fundação Getúlio Vargas (FGV), em seu estudo, denominado Análise Qualitativa dos impactos do rodízio de auditoria⁵, concluiu:

“A literatura acadêmica e a própria CVM (nota de exposição de motivos da Del 308/99) afirmam que a troca da firma de auditoria (espontânea ou mandatária) prejudica a qualidade dos serviços de auditoria nos primeiros anos em função da perda de conhecimento sobre as transações e as especificidades da empresa auditada. Em outras palavras, o rodízio ao buscar zelar pela objetividade prejudica a competência do auditor, o que aumenta o risco da auditoria e tende a acarretar aumento dos custos do serviço.

Ocorre que há outros meios disponíveis ao regulador para alcançar o mesmo fim (independência). Entre esses outros meios, o regulador pode estabelecer mecanismos de monitoramento e incentivos diversos, como, por exemplo: fiscalização nas companhias auditadas; evidenciação de atributos mensuráveis e comparáveis relacionados aos controles internos das companhias auditadas e das firmas de auditoria; exigência de instalação e do adequado funcionamento de órgãos com atribuições semelhantes à do comitê de auditoria (ou do conselho fiscal “turbinado”) em todas as companhias auditadas; revisão dos trabalhos da auditoria por pares ou pelo próprio regulador.”

Estudo feito pela Bocconi University⁶ demonstrou que na Itália, país que tem adotado a rotação obrigatória de firmas de auditoria há mais de vinte anos, a qualidade dos trabalhos de auditoria não aumentou em função da rotação, e as políticas contábeis das companhias que possuíam um longo relacionamento com seu auditor tendiam a serem mais conservadoras do que nas companhias sujeitas ao rodízio obrigatório. Além disso, observou-se uma concentração muito grande dos trabalhos nas maiores firmas de auditoria.

“Those in favor of a mandatory change of the audit firm often defend their view by claiming that audit quality deteriorates as audit tenure increases because the relationship between the auditor and the client becomes too strict and the auditor loses independence. Our results showed that audit quality—measured in terms of earnings management—tends to improve rather than worsen with tenure, providing support to the expectation that there is a significant learning process for the auditor, i.e., an auditor needs time to get to know sufficiently well the business of the client and, consequently, audit quality tends to increase over time. In particular, our results showed that the inverse relationship between accruals and auditor tenure is mainly because of positive accruals, which means that auditor behavior tends to become more effective over time in limiting aggressive accounting policies.”

⁵ Núcleo de Estudos em Contabilidade e Controladoria, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Análise Qualitativa dos impactos do rodízio de firmas de auditoria, agosto de 2009, p. 58 e 59

⁶ Cameran, Mara, Prencipe, Annalisa, Trombetta, Marco. Auditor Tenure and Auditor Change: Does mandatory auditor rotation really improve audit quality?. Bocconi University and IE Business School, 2010, p.31

A minuta do edital de audiência pública cita ainda um relatório preparado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro⁷, que sugere que o sistema de rodízio seria benéfico. Dois modelos utilizados pela pesquisa, que cobrem número de ressalvas e número de rubricas incluídas nas Demonstrações Financeiras Padronizadas (DFP) não parecem sugerir efetivamente que a rotação de firmas de auditoria traga algum benefício notório. Esse próprio relatório reconhece os custos envolvidos na troca do auditor são elevados quando o prazo de rodízio é de cinco anos e sugere dois mecanismos alternativos ao rodízio: i) a rotação da equipe de auditoria; ii) instalação de comitês de auditoria nas companhias abertas.

Dessa forma, depreende-se que há vários estudos, não citados no edital de Audiência Pública, que comprovam que a rotação de firmas de auditoria não aumenta a qualidade dos trabalhos, pelo contrário, nos primeiros anos a qualidade tende a ser menor, bem como a percepção de confiança do mercado diminui, além de não haver impactos significativos na independência. Tomando-se por exemplo, a Itália que possui um histórico significativo nesse tema, nota-se que as práticas contábeis tendem a ser mais conservadoras de acordo com o maior tempo de relacionamento do auditor com seu cliente, e houve ainda uma concentração grande do mercado nas maiores firmas de auditoria.

No caso brasileiro, não temos conhecimento que, a troca de auditores tenha demonstrado a descoberta, por parte do novo auditor, de fraudes ou erros contábeis nas demonstrações financeiras de empresas de capital aberto.

3.2) Custos significativos e curva de aprendizado da nova firma de auditoria

Devido à curva de aprendizado da nova firma de auditoria, as auditorias tendem a serem menos eficientes nos primeiros anos de relacionamento com o cliente, o que pode ser gerenciado perfeitamente pelas firmas de auditoria, mas com altos custos e riscos envolvidos. Por parte das companhias abertas, haverá custo do tempo dispendido pela administração para suprir os auditores com informações sobre os negócios e histórico da companhia, que faz parte do trabalho de entendimento dos auditores.

Cabe lembrar que a própria CVM adiou o rodízio das firmas de auditoria no período em que as companhias abertas estavam se preparando para e apresentando suas demonstrações financeiras em IFRS pela primeira vez. Nesse sentido a Deliberação CVM nº 549, de 10 de setembro de 2008, que dispõe sobre a rotatividade dos auditores independentes na prestação de serviços de auditoria independente de demonstrações financeiras para um mesmo cliente, no âmbito do mercado de valores mobiliários, deliberou sobre o adiamento do rodízio obrigatório considerando, entre outros aspectos, que:

“no período de adaptação às disposições da Lei nº 11.638, de 2007, o rodízio obrigatório de auditores poderia representar instabilidade indesejada, tanto para as entidades auditadas quanto para os auditores independentes”

Conforme acima comentado, a própria CVM entende que a troca de auditores traz instabilidade às entidades auditadas e às firmas de auditoria. É bom enfatizar que, troca de auditores em bases frequentes, sempre trará instabilidade ao mercado, além de aumentar o custo para todos os participantes desse mercado, como por exemplo em uma transação de oferta de títulos públicos que envolva várias jurisdições e vários auditores.

3.3) Ambiente regulatório brasileiro sobre as firmas de auditoria

Entendemos que independência e qualidade são condições essenciais para a realização dos trabalhos de auditoria. Notamos que a CVM valoriza de forma relevante e apropriada esses fatores. Também entendemos que atualmente existem vários aspectos que contribuem de forma objetiva e comprovada com a manutenção da qualidade e independência do auditor e estão associadas com o ambiente regulatório e de governança corporativa presente em nosso mercado. Alguns desses aspectos são comentados nos próximos parágrafos.

Foram introduzidos o exame de qualificação técnica e o programa de educação continuada de profissionais contadores e auditores. Este último requer que os profissionais de auditoria cumpram com carga mínima de treinamento em cada ano para manter sua habilitação para auditar companhias abertas. Diferentemente da circunstância presente em 1997, atualmente um profissional necessita qualificar-se em exame para poder registrar-se junto à CVM como auditor independente e qualificar-se em outro para poder liderar uma equipe de auditoria que presta serviços a instituições financeiras, por exemplo. Evidentemente, todos esses programas continuarão a ser objeto de aprimoramento e consolidação, porém, inegavelmente, já contribuem de forma significativa aos objetivos de consolidação de qualidade de processos de auditoria.

Vale também mencionar que todo esse arcabouço vem acompanhado da introdução de uma robusta norma sobre independência profissional pelo Conselho Federal de Contabilidade em 2003, ajustada em setembro de 2005, para alinhamento com os padrões internacionais sobre o assunto, conforme definidos no Código de Ética da Federação Internacional de Contadores. É de se notar que em 1997, esse tema era tratado em alguns pouquíssimos parágrafos nas normas do CFC. Hoje, devido à complexidade e importância do assunto, ele ocupa dezenas de páginas, com orientações específicas a cada situação compatíveis com o estado da arte nessa questão (EUA e Europa). Essas normas estão, hoje, totalmente convergidas às normas internacionais de auditoria, incluindo o respectivo código de ética do auditor.

Nas normas brasileiras e internacionais de auditoria destaca-se que o conjunto de normas a serem adotadas neste processo, inclui normas de controle de qualidade. Essas normas de controle de qualidade incluem políticas e procedimentos que as firmas de auditoria devem obrigatoriamente implementar para ter uma razoável segurança de que as empresas e seu pessoal cumprem com as normas profissionais, regulatórias e legais e que a empresa de auditoria emite relatórios de auditoria (pareceres) corretos.

Em adição aos controles e melhorias estabelecidos no ambiente das firmas de auditoria há hoje um número considerável de revisões executadas por órgãos independentes, como a Revisão Externa de Qualidade, administrada pelo Comitê Administrador do Programa de Revisão Externa de Qualidade (CRE). Estas revisões têm evoluído desde sua implementação original e contam com acompanhamento permanente de representantes da CVM.

Mais recentemente a CVM implementou o programa de supervisão baseada em risco (SBR) que tem gerado inspeções em um número limitado de firmas de auditoria independente mas que, conforme documento da CVM, deverá ser estendido a um total de 130 firmas de auditoria. Temos conhecimento que essas inspeções estão direcionadas a avaliar o sistema de controle de qualidade e a revisão da qualidade da auditoria por meio da inspeção dos papéis de trabalho. Essa inspeção inclui, dentre outros aspectos, assuntos vinculados com independência profissional e qualidade dos trabalhos de auditoria.

Finalmente, como é de conhecimento dessa autarquia, o *Public Company Accounting Oversight Board* dos Estados Unidos da América (PCAOB), efetua revisões periódicas, com o escopo comparável ao SBR, voltadas para firmas de auditoria que realizam trabalhos para companhias *Foreign Private Issuer* (FPI) e subsidiárias brasileiras de companhias registradas na SEC, firmas de auditoria essas que possuem o registro no PCAOB.

Desta forma entendemos que existem hoje inúmeras ações que pretendem avaliar a qualidade do trabalho de auditoria realizado por auditores independentes no Brasil, que complementam todas as outras ações adotadas nos últimos anos, seja por requerimentos da Instrução CVM nº 308, tais como o Exame de Qualificação dos Auditores Independentes (CNAI) e educação continuada seja pelo trabalho das entidades profissionais no Brasil comprometidas com a excelência e qualidade da atividade e adoção das normas internacionais de auditoria no Brasil.

3.4) Melhoria comprovada no ambiente de governança corporativa das companhias abertas no Brasil

Um fator relevante independente das firmas de auditoria, deve ser atribuído às próprias companhias abertas que têm adotado diversas medidas visando melhorar sua governança corporativa, diminuindo os riscos para a ocorrência de fraudes e manipulações contábeis, além de outros aspectos que o sistema de rotação de auditores pretende mitigar. Tais aperfeiçoamentos também auxiliam na garantia da independência do auditor independente, uma vez que haverá maior monitoramento dos auditores pelo comitê de auditoria.

3.5) Direito de escolha das companhias abertas não pode ser cerceado

A administração das companhias abertas possuem o direito de livre escolha de seus fornecedores, banqueiros e consultores legais para a condução de seus negócios. Quando da contratação de seus auditores independentes, o comitê de auditoria também deve apontar e demitir, a qualquer momento, sobre o auditor independente que melhor atenda suas necessidades, sem imposição legal por trocas periódicas. O direito de escolha é um pressuposto das sociedades democráticas e um direito sagrado e preservado na Carta Magna da República, que seria cerceado pela rotação obrigatória, e que acabaria por enfraquecer a governança das companhias, uma vez que retiraria a opção de contratação e demissão voluntária do prestador de serviços de auditoria, além de enfraquecer os comitês de auditoria, pois tira os mesmos o direito de contratar e demitir a qualquer momento a firma de auditoria.

3.6) Efeitos negativos comprovado nas firmas de auditoria e restrições ao direito da livre escolha

Do lado das firmas de auditoria, ocorre um efeito perverso, que em muitos casos leva: (i) a uma concentração ainda maior de mercado em poucas firmas de auditoria, em detrimento das firmas menores que tem sua entrada ou manutenção no mercado dificultada; (ii) redução substancial nos honorários das firmas de auditoria, por conta da competição desenfreada que cada período de rotação acaba gerando entre as firmas de auditoria, fator que impacta diretamente na qualidade dos trabalhos; (iii) redução da atratividade da profissão e dificuldade na retenção de talentos; (iv) desestímulo à formação de conhecimento em uma determinada indústria. Em sentido oposto, as responsabilidades do auditor têm aumentado ano a ano, em decorrência do aumento da importância do mercado de capitais, da globalização e da convergência de ambientes regulatórios; (v) aumento de custos e investimentos com a preparação para a constante busca de novas oportunidades, que pode culminar em aumento das iniciativas comerciais, em detrimento do aperfeiçoamento técnico, treinamentos, especialização em determinadas indústrias e definição de planos de carreira para os profissionais.

Além dos fatores acima comentados, destacamos impactos relevantes que não devem ser desprezados, a saber:

O fato de existir, para alguns segmentos, poucas empresas capacitadas para a auditoria em face de opções de especialização, por exemplo, podem limitar severamente opções de escolha. Como são poucas empresas atuando em determinado setor, não se espera que todas as empresas de auditoria possuam pessoal igualmente treinado e capacitado em todas as atividades. Havendo o rodízio de firmas de auditoria, as empresas de auditoria entrantes em setores nos quais não possuam tal especialização terão que incorrer em custos elevados em contratação de pessoas, tanto localmente como no exterior, para suprir as necessidades de atendimento ao cliente específico e, em muitos casos, assumir os riscos de auditar indústrias específicas sem toda a capacitação requerida.

Esta circunstância de mercado obviamente vem a prejudicar um processo de escolha de auditor pelas empresas, não somente pela concentração em si, mas quando a combinamos com a prestação de serviços que não sejam de auditoria por uma firma de auditoria poderá ainda mais restringir a escolha. Há determinados serviços não-auditoria que impedem uma determinada firma de auditoria de ser escolhida como sucessora.

A melhoria significativa nos requisitos aos profissionais de auditoria independente, junto com níveis de supervisão de qualidade como os implementados, não devem ser de forma alguma ignorados.

Pode-se ainda questionar a respeito da liberdade do auditor exercer livremente sua profissão. A Confederação Nacional do Comércio (CNC) impetrou em 2003 uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) a respeito desse tema, alegando que ao abrir mão de seus clientes, o auditor estaria sendo prejudicado economicamente. Essa ação encontra-se ainda em tramitação no Supremo Tribunal Federal. Essa ADIN, demonstra que existe preocupações de várias partes sobre a imposição/manutenção do rodízio das firmas de auditoria no Brasil, independentes do prazo desse rodízio.

3.7) Assimetria regulatória no Brasil

Há que se destacar, ainda, que, caso a minuta ora proposta pela CVM seja transformada em norma, isso representará uma importante assimetria regulatória também no âmbito interno, entre as companhias abertas não-financeiras/não-securitárias e os bancos e seguradoras, também de capital aberto. Isso porque, tanto o BACEN (Resolução n. 3.606/08) quanto a SUSEP (Resolução CNSP n. 193/08) já deixaram de exigir o rodízio de firmas de auditoria, exigindo apenas a rotação de profissionais, em linha com as normas internacionais.

Ora, a uniformidade é um objetivo que deve ser buscado não só no âmbito internacional, mas também no interno. Ainda mais porque no presente caso se está diante de normas emanadas do mesmo sistema – o Sistema Financeiro Nacional (“SFN”), que congrega o Conselho Monetário Nacional (“CMN”), o Banco Central do Brasil (“BACEN”), a Comissão de Valores Mobiliários (“CVM”), o Conselho Nacional de Seguros Privados (“CNSP”), a Superintendência de Seguros Privados (“SUSEP”), o Conselho Nacional de Previdência Complementar (“CNPC”) e a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (“PREVIC”). E, até por se tratar de um “sistema”, deve o SFN possuir coerência orgânica; eventuais assimetrias somente se justificam caso haja uma razão específica, suficientemente forte, para o tratamento diferenciado.

No caso do rodízio das firmas de auditoria, não há qualquer razão que faça supor que os investidores em companhias abertas estejam mais expostos a riscos do que aqueles que investem em companhias financeiras ou securitárias, de modo a justificar um tratamento diferenciado entre eles. Nunca é demais lembrar que o regulador que primeiro introduziu o rodízio de firmas de auditoria no Brasil, o Banco Central do Brasil, foi o primeiro a eliminar essa prática por entender que já existiam condições favoráveis a sua eliminação.

Como visto, a CVM, ao regular a contabilidade e a auditoria de companhias abertas, está obrigada, por lei posterior à 6.385/76, a adotar os padrões internacionais, nos termos do já citado § 5º, do Art. 177, da Lei das Sociedades Anônimas (cf. redação dada pela Lei n. 11.941/09). Dessa forma, a CVM é livre para adotar as regras que lhe pareçam adequadas, mas desde que respeite os padrões internacionais estabelecidos.

Bem se vê, portanto, que a regulação do tema da independência na auditoria acomoda-se muito melhor nas competências regulatórias do CFC, cujas normas se aplicam indistintamente em todos dos setores da economia, evitando-se assim as assimetrias regulatórias apontadas, no âmbito interno ou internacional. A propósito do tema, o CFC já regulou o rodízio, em linha com o padrão internacional, nos termos da Resolução CFC n. 1.201/09, que incorporou ao ambiente institucional brasileiro a ISQC 1, editada pela IFAC.

3.8) Custos da mudança de auditor para as companhias abertas

Devido à citada curva de aprendizado que as firmas de auditoria encontram quando há troca de auditor nas companhias, o processo de auditoria se torna menos eficiente nos primeiros anos de trabalho. Muito embora as firmas de auditoria consigam administrar transições de forma eficaz, essa mudança não ocorre sem custos ou riscos tanto para o auditor como para as companhias. O custo da mudança está atrelado às situações específicas de cada companhia. Uma companhia pode, por exemplo, postergar uma transação por conta da rotação obrigatória, ou ainda a rotação pode gerar uma grande ruptura em períodos de grande volatilidade no mercado. Exemplo dessa última situação ocorreu em Cingapura, em que a Autoridade Monetária⁸ desse país suspendeu a rotação dos auditores dos bancos durante o período da recente crise financeira.

A própria CVM adiou o rodízio das firmas de auditoria no período em que as companhias abertas estavam se preparando para e apresentando suas demonstrações financeiras em IFRS pela primeira vez, conforme o texto da Deliberação CVM no 549/2008 a seguir parcialmente reproduzido:

“no período de adaptação às disposições da Lei nº 11.638, de 2007, o rodízio obrigatório de auditores poderia representar instabilidade indesejada, tanto para as entidades auditadas quanto para os auditores independentes”

Conforme acima comentado, a própria CVM entende que a troca de auditores traz instabilidade às entidades auditadas e às firmas de auditoria. É bom enfatizar que, troca de auditores em bases frequentes, sempre trará instabilidade ao mercado, além de aumentar o custo para todos os participantes desse mercado.

⁸ “Temporary suspension of mandatory firm rotation”, press release issued by the Monetary Authority of Singapore, October 21, 2008

A rotação pode trazer impactos significativos em um ambiente global. Diversos países (incluindo o Brasil) passaram a adotar as normas internacionais de auditoria, as quais não permitem a divisão de responsabilidade do auditor responsável pelas demonstrações financeiras consolidadas com outros auditores que tenham porventura auditado demonstrações financeiras de empresas controladas. Então, por exemplo, uma companhia com operações em diversos países, incluindo um que requer o rodízio de auditores, teria duas alternativas: i) trocar o seu auditor globalmente para ter os benefícios de um único provedor de serviços ou, ii) efetuar a troca somente nas jurisdições que adotam o sistema de rotação. As duas alternativas podem ser custosas e ineficientes, aumentando o risco de auditoria, e minando a confiança dos investidores globais, como, por exemplo, em uma operação *crossborder* de oferta de títulos ou dívida, que teria os custos de auditoria aumentados significativamente em função do envolvimento de diversas firmas de auditoria no processo. Quanto mais países adotarem a rotação de firmas de auditoria, maior será a complexidade para a gestão desses riscos, tanto para as companhias como para os auditores.

Outro impacto significativo é para os casos de conglomerados econômicos que possuem entidades reguladas pelo BACEN ou SUSEP e parte das entidades é de capital aberto. A decisão de manter os auditores, nas entidades reguladas pelo BACEN e SUSEP, fica prejudicada ou causa transtornos quando há necessidade de rotação das companhias de capital aberto.

4) Experiência de outros países que estão debatendo a rotação de firmas de auditoria

As discussões internacionais também não foram conclusivas para estabelecer que o rodízio seria uma boa providência, muito embora o tema ainda permaneça em discussão no âmbito das reformas regulatórias que hoje estão em debate ao redor do mundo. A Comunidade Européia colocou em audiência pública um documento (*Green Paper*) denominado *Consultation on Audit Policy – Lessons from the crisis* que recebeu aproximadamente 700 comentários no período de outubro a dezembro de 2010. A Comunidade Europeia, como visto no *Green Paper*, não se convenceu de que a regra de rodízio de firmas de auditoria deva ser adotada⁹. Da mesma forma, os Estados Unidos da América também não adotaram a regra e não existem razões objetivas para se concluir que a mesma será adotada nesse mercado, já que não puderam comprovar os supostos ganhos de qualidade e independência, reconhecendo que o tema exige maiores estudos¹⁰.

9 European Commission Green Paper Audit Policy: Lesson from the Crisis (Text with EEA Relevance), Brussels, 3.10.2010 COM(2010), p. 11: "it would nevertheless like to examine the pros and cons of such rotation, especially with a view to instilling and maintaining objectivity and dynamism in the audit market". Disponível em: <http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/green_paper_audit_en.htm>.

10 Securities and Exchange Commission, 17 CFR Parts 210, 240 et. al. Strengthening the Commission's Requirements Regarding Auditor Independence; Final Rule. Federal Register, vol. 68, n. 24, fevereiro de 2003, p. 6018: "As directed by Section 207 of the Sarbanes-Oxley Act, the issue of mandatory firm rotation is a matter requiring further study".

5) Comentários sobre a constituição do comitê de auditoria estatutário

Acreditamos que a sugestão de constituição de comitês de auditoria estatutários é muito oportuna e incentiva a disseminação das boas práticas de governança corporativa, além de criar mais um mecanismo para monitoramento da função do auditor independente e auxiliar para que a independência e qualidade do trabalho do auditor sejam mantidos em padrão elevado, ao mesmo tempo que reduz os riscos de auditoria.

Citamos a seguir a definição de comitê de auditoria contida na lei Sarbanes-Oxley, uma vez que os Estados Unidos da América tem um vasto histórico na exigência da formalização de um comitê de auditoria:

“(58) AUDIT COMMITTEE.—The term ‘audit committee’ means—“(A) a committee (or equivalent body) established by and amongst the board of directors of an issuer for the purpose of overseeing the accounting and financial reporting processes of the issuer and audits of the financial statements of the issuer; and “(B) if no such committee exists with respect to an issuer, the entire board of directors of the issuer.”

Dentre as várias atribuições do comitê de auditoria estão a recomendação para a contratação do auditor independente e a aprovação de seus honorários, incluindo serviços de não-auditoria, medida que incrementa a independência do auditor.

Um estudo sobre as melhores práticas dos comitês de auditoria indicou que o comitê deveria no mínimo efetuar as seguintes atividades:

- a) Monitorar o processo de preparação das demonstrações financeiras;
- b) Monitorar a escolha das práticas e políticas contábeis;
- c) Monitorar os processos de controles internos;
- d) Assegurar uma comunicação eficaz entre auditores internos, auditores externos, comitê de auditoria e Administração da companhia;
- e) Monitorar a admissão e desempenho dos auditores independentes;
- f) Cumprir com as exigências de independência, capacitação e divulgações da Lei Sarbanes-Oxley e US SEC.

Das atividades sugeridas pela minuta da CVM, entendemos que está fora da competência de um auditor independente e dos membros do comitê de auditoria “avaliar e monitorar” a adequação das transações com partes relacionadas realizadas pela companhia no sentido comercial desse termo. Ao auditor independente e aos membros do comitê de auditoria cabem avaliar a adequação das demonstrações financeiras como um todo o que inclui avaliar se transações relevantes com partes relacionadas relevantes estão adequadamente registradas e divulgadas nas demonstrações financeiras.

A minuta requer que os membros do comitê de auditoria devem no máximo exercer suas funções por cinco anos, consecutivos ou não, tendo que ter um período de afastamento mínimo de três anos para que seja novamente indicado como membro. Convém notar que a troca de todos os membros do comitê periodicamente seria extremamente onerosa e de difícil aplicação prática, considerando a escassez de profissionais qualificados no mercado brasileiro. Além disso, manter a rotação dos membros do comitê a cada cinco anos, mantendo o de auditores em 10 anos aparenta ser contraditório, não gerando benefícios para as companhias.

6) Conclusão

Acreditamos que a obrigatoriedade da rotação das firmas de auditoria não seria apropriada, considerando que os seus custos, baseado em estudos citados nesse documento e experiência de países que adotam esse sistema, seriam maiores que seus benefícios, tendo em vista que não é possível se afirmar que a qualidade dos serviços e a independência do auditor seriam impactados positivamente e comprovadamente pela troca sistemática e obrigatória das firmas de auditoria.

Diante do exposto, temos as seguintes proposições de mudanças ao Edital de Audiência Pública SNC no 10/11 que trata da alteração da Instrução CVM no 308, de 14 de maio de 1999.

6.1) Dispensa da rotação obrigatória das firmas de auditoria

Entendemos que o Artigo 31A deveria ser alterado para:

"As companhias abertas que optarem pela implantação de Comitê de Auditoria Estatutário, em funcionamento permanente, conforme as características descritas nos seguintes artigos, **ficam dispensadas** do rodízio de firmas de auditoria, naqueles casos em que o auditor seja pessoa jurídica". O rodízio das firmas de auditoria para os Fundos de Investimentos de Direitos Creditórios que possuem exclusivamente títulos originados e cuja administração e cobrança continuam com a entidade cedente, está dispensado quando a entidade cedente não estiver sujeita a rodízio obrigatório determinado pelo órgão regulador.

6.2) Comitê de Auditoria Estatutário

Temos os seguintes comentários sobre o formato proposto para o Comitê de Auditoria:

- Art. 31 C "O CAE deve ser composto por no mínimo 3 membros, indicados pelo conselho de administração...". Entendemos que todos os membros do Comitê de auditoria devem ser membros do conselho de administração (vide recomendação da própria CVM em "Recomendações da CVM sobre Governança Corporativa" - item IV 3 Relacionamento com Auditor Independente). Além disso, entendemos que não é desejável a participação de membros do conselho que sejam também executivos da companhia. Desta forma, o art. 31B II deve ser alterado, assim como o art. 31 C I e II.

- Art. 31, primeiro parágrafo, I "o CAE deverá estar instalado no exercício social anterior à contratação do auditor independente". Parece-nos que o mais correto é se definir uma data limite para a instalação do Comitê de Auditoria independentemente da contratação do auditor externo. Temos que considerar que algumas companhias poderão ter substituído seu auditor independente em data tal que o rodízio determinado para 2012 não os alcance. Também entendemos que se deve reconhecer que atualmente existem empresas que já possuem comitês de auditoria que atendem os requisitos descritos neste projeto; também é possível que certas empresas se mobilizem e até o encerramento do ano anterior ao início do período de rotação possam estabelecer este Comitê. Assim entendemos que como transição deveria se prever que "O CAE deverá estar instalado até o dia anterior à emissão do relatório de auditoria referente ao exercício social anterior". Uma outra alternativa para a primeira aplicação é fixar uma data, por exemplo, 30 de junho de 2012, para assim acolher positivamente os casos atuais e implementações que procurem tomar vantagem deste importante desenvolvimento de governança corporativa.

- Dentre os requisitos de independência, o item II do parágrafo 1º do art. 31C estabelece limitações para aqueles cônjuges, parentes em linha direta ou colateral, até terceiro grau e por afinidade, até segundo grau em relação a diretor ou funcionário da companhia e ao responsável técnico da equipe envolvida nos trabalhos de auditoria. Entendemos que a extensão desta limitação poderia ser reduzida para os parentes de primeiro grau, os quais efetivamente exercem influência sobre o auditor.

-O art. 31-C, parágrafo II 4º estabelece que “tendo exercido mandato pelo período de 5 (cinco) anos, consecutivos ou não, os membros do CAE só poderão voltar a integrar tão órgão, na mesma companhia, após decorridos, no mínimo 3 (três) anos do final do seu último mandato.” Entendemos que essa rotação dos membros do CAE se torna impraticável em função da escassez de profissionais qualificados a exercer a função e os custos envolvidos nessa troca. Sugerimos que a rotação dos membros do comitê seja escalonada, de forma a não atingir todos simultaneamente (exemplo 1/3 dos membros sejam trocados no 5º ano e 2/3 no 10º ano de mandato), de forma que o prazo de rotação de todos os membros do CAE seja estendido para o prazo total de 10 anos ou mesmo 15 anos.

- item V do artigo 31 D: Esse requisito nos parece estar em desacordo com as atribuições do auditor. Não seria razoável incumbir o auditor independente pela avaliação e monitoramento da adequação das transações com partes relacionadas. O auditor é responsável pela auditoria das demonstrações financeiras como um todo e dele se espera o cumprimento das normas de auditoria sendo que especificamente, com relação a partes relacionadas temos a Norma Brasileira de Contabilidade Técnica de Auditoria de Informações Históricas (NBC TA) 550 – Partes relacionadas estabelece os objetivos do trabalho do auditor independente. A atividade de monitoramento e avaliação é função da administração e daqueles responsáveis pela governança da companhia. Se esse monitoramento for conduzido pelo auditor surgirá um problema de independência e representará um desvio dos objetivos determinados pelas normas brasileiras e internacionais de auditoria.

- Art. 31 D item II 3 d) sugerimos incluir a capacitação do corpo contábil que elabora as demonstrações financeiras da companhia.

-Art. 31 F, sugerimos o seguinte incremento na sentença final: “... em todas as matérias de competência desses auditores externos.” Para se evitar que incorretamente se entenda que o auditor independente deve atender o CAE em todas as atribuições desse Comitê.

Com o objetivo de tornar mais transparente a independência dos auditores independentes, propomos que a CVM passe a requerer uma comunicação formal do auditor ao comitê de auditoria confirmando sua independência em relação à companhia auditada e documente em seus papéis de trabalho que houve discussões robustas sobre o tema independência com o citado comitê, similar ao que é requerido pela regra constante do PCAOB - “*Ethics and Independence Rule 3526, Communication with Audit Committees Concerning Independence.*”

ANEXOS

I - GAO. Estudo: *Public Accounting Firms: required study on potential effects of mandatory firm rotation. Report to the Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs and the House Committee on Financial Services, November 2003, p. 131 e 132* – Compilação de uma série de respostas a questionários que tratavam da rotação de firmas de auditoria que foram enviadas para as companhias incluídas na lista da Fortune 1000 com resultados inconclusivos sobre os benefícios a respeito da rotação obrigatória de firmas de auditoria

II – Braunbeck, Guillermo Oscar, Carvalho, Luiz Nelson Guedes, Artigo: Rodízio obrigatório de auditorias: emenda pior que o soneto? – Demonstra o custo da troca do auditor e o incremento no risco de auditoria nos primeiros anos de auditoria após a troca

III - Arel, Barbara, Brody Richard G., Pany, Kurt, *The CPA Journal Online, January 2005*, p.7. Demonstra que o número de falhas nos trabalhos de auditoria ocorrem nos primeiros anos após a troca de auditor

IV - Ghosh, Alope e Moon, Doocheol, Estudo: *Auditor Tenure and Perceptions of Audit Quality*, August 2004, p. 2 – Demonstra que o tempo de relacionamento do auditor com seu cliente impacta na percepção de qualidade e confiança dos agentes de mercado. Quanto maior o tempo, maior a qualidade.

V - Núcleo de Estudos em Contabilidade e Controladoria, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, *Análise Qualitativa dos impactos do rodízio de firmas de auditoria*, agosto de 2009, p. 58 e 59 – Demonstra que a troca de auditor aumenta os riscos de auditoria e os custos para as companhias.

VI - Cameran, Mara, Prencipe, Annalisa, Trombetta, Marco. Artigo: *Auditor Tenure and Auditor Change: Does mandatory auditor rotation really improve audit quality?*. *Bocconi University and IE Business School*, 2010, p.31 – Demonstra que a qualidade de auditoria aumenta de acordo com o maior tempo de relacionamento do auditor com seu cliente

VII - Assunção, Juliano, Carrasco, Vinícius, *Avaliação da Rotatividade dos Auditores Independentes*, Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, p.38 e 39 – Demonstra através de modelos estatísticos os benefícios da troca de firmas de auditoria e traz recomendações de alternativas à rotação de auditores

VIII - *“Temporary suspension of mandatory firm rotation”*, *press release issued by the Monetary Authority of Singapore, October 21, 2008*

IX - *Consultation on Audit Policy – Lessons from the crisis* – Sumaria as respostas ao Green Paper da Comunidade Européia, demonstrando que os vários agentes do mercado, incluindo acadêmicos, companhias e firmas de auditoria tendem a discordar da rotação obrigatória
