Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa da União Europeia de apoio a atividades específicas no domínio do relato financeiro e da auditoria para o período 2014-2020

[COM(2012) 782 final — 2012/0364 (COD)]

(2013/C 161/12)

Relator: **Antonello PEZZINI**

Em 15 de janeiro de 2013 e em 24 de janeiro de 2013, respetivamente, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa da União Europeia de apoio a atividades específicas no domínio do relato financeiro e da auditoria para o período 2014-2020

COM(2012) 782 final — 2012/0364 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 7 de março de 2013.

Na 488.ª reunião plenária de 20 e 21 de março de 2013 (sessão de 20 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 82 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 A proposta em apreço prorroga, durante o período 2014-2020, o programa lançado pela Comissão em 2009 para financiar os organismos que operam no domínio do relato financeiro e da auditoria. Desde o início da execução do referido programa, o setor sofreu várias alterações, tendo os organismos em causa sido reduzidos a apenas três: a Fundação das Normas Internacionais de Relato Financeiro **(IFRS)**, o Grupo Consultivo para a Informação Financeira na Europa (**EFRAG)** e o Conselho de Supervisão do Interesse Público (**PIOB)**.

1.2 O CESE **aprova o programa na generalidade** e reconhece a importância do relato financeiro e da auditoria enquanto fundamentos de um mercado sólido e transparente. Por outro lado, não dispõe de **informações suficientes** para avaliar a **adequação** das verbas atribuídas ao funcionamento de cada programa, não podendo pronunciar-se sobre a adequação do «produto» de cada organismo às necessidades dos utilizadores, os quais parecem, todavia, bastante satisfeitos.

1.3 A crise financeira com que o mercado ainda se confronta acentuou a necessidade de se dispor de informações mais precisas e de normas de auditoria mais rigorosas. Todavia, de nada serve dispor de tais instrumentos se os «utilizadores» destes serviços não estiverem em condições de os utilizar plenamente. Daí a **necessidade de formar peritos altamente qualificados** nos setores público e privado, questão a que a União Europeia, os Estados-Membros e as empresas devem dedicar todos os esforços e consagrar os recursos financeiros necessários.

2. **Introdução**

2.1 Em 19 de dezembro de 2012, a Comissão publicou uma proposta de regulamento do PE e do Conselho destinada a **promover**, durante o período de 1 de janeiro de 2014 a 31 de dezembro de 2020, **o exercício das atividades dos organismos responsáveis pela elaboração das normas e princípios no domínio do relato financeiro e da auditoria**. O plano anterior, concebido em 2009, chegará ao seu termo em 31 de dezembro de 2013. Alguns dos organismos previstos no plano inicial foram absorvidos por outros. A presente proposta, por conseguinte, concerne apenas os beneficiários restantes, nomeadamente a Fundação IFRS (sucessora legal da IASCF), o EFRAG e o PIOB. Todas as disposições dizem respeito ao setor privado. O setor público está sujeito ao Regulamento (CE) n.º 2223/96 do Conselho, de 25 de junho de 1996, relativo ao Sistema europeu de contas nacionais e regionais na Comunidade (SEC 95), que define os princípios para a elaboração dos orçamentos públicos.

2.2 Tanto a proposta como o relatório que a acompanha estão pejados de acrónimos, o que dificulta a orientação no meio de tantas siglas e relações entre os diferentes organismos referidos no texto. Mostra-se, pois, necessário dispor de um **guia de leitura dos acrónimos e dos organogramas** que facilite a leitura destes documentos, os quais, embora redigidos com uma terminologia técnica precisa, constituem um verdadeiro desafio em termos de compreensão, incluindo por parte dos especialistas.

2.3 Tal guia deveria descrever sucintamente os seguintes organismos beneficiários:

2.3.1 **A Fundação IFRS** (Fundação das Normas Internacionais de Relato Financeiro) veio substituir a originalmente denominada IASCF (Fundação do Comité das Normas Internacionais

de Contabilidade) e representa o órgão a nível mundial que, juntamente com o **IFRIC**, redige os princípios contabilísticos para a elaboração das demonstrações financeiras das sociedades cotadas na UE. Esses princípios foram incorporados no direito da União. A Fundação IFRS exerce a sua autoridade sobre os organismos que operam a um nível técnico, **o IASB,** e o **Comité de Interpretação das Normas Internacionais de Informação Financeira**. A governação é assegurada por uma série de entidades sobre cujas atribuições é difícil pronunciarmo-nos: para além do Conselho (*Board*), existe um **Conselho de Supervisão**, um **Comité Consultivo de Normas** e um **Comité de Supervisão do Respeito dos Procedimentos.**

2.3.1.1 A Comissão reconhece à Fundação IFRS um papel crucial enquanto entidade de normalização à escala mundial e recomenda que se prossiga o apoio já concedido à IASCF com um regime estável de cofinanciamento. Alguns Estados-Membros já participam neste esforço. A UE, por seu turno, financiou 17 % das despesas em 2011.

2.3.2 O **EFRAG** (Grupo Consultivo para a Informação Financeira na Europa) é o consultor técnico da Comissão no domínio do relato financeiro. Trata-se de um organismo privado, criado em 2001, inicialmente sujeito ao controlo dos diferentes interessados, entre os quais a Comissão, de forma proporcional à respetiva contribuição financeira. Em 2008, a sua estrutura foi alterada, a fim de refletir melhor o **papel político público** entretanto assumido pelo EFRAG enquanto plataforma de expressão da voz da Europa no domínio da contabilidade. Os órgãos de governo - **Assembleia Geral** e **Conselho de Supervisão** - continuam a assumir a representação e o direito de voto, mas a governação é agora assegurada mais eficazmente por um comité de planeamento e recursos (**CPR**) e, sobretudo, por um **conselho de supervisão reforçado**, com 17 membros, em representação de todas as partes interessadas: autores e utilizadores de demonstrações financeiras e instituições financeiras, para além de quatro peritos em políticas públicas, designados pela Comissão.

2.3.2.1 Segundo a Comissão, o EFRAG necessita de um financiamento sólido e a longo prazo para preservar a sua credibilidade e independência. Vários Estados-Membros de grande dimensão apoiam diretamente este organismo. *A Comissão cofinancia o EFRAG em nome dos Estados-Membros de menor dimensão.*

2.3.3 O **PIOB** (Conselho de Supervisão do Interesse Público) é uma fundação espanhola com sede em Madrid. Apesar de ser um organismo privado, possui uma grande autoridade e influência, assegurando o respeito dos procedimentos, a supervisão e a transparência das normas internacionais de auditoria aprovadas pela Federação Internacional dos Contabilistas (**IFAC**), organismo privado que representa os contabilistas e os revisores de contas a nível mundial. Os seus principais parceiros são o **Grupo de Acompanhamento** (*Monitoring Group - MG*) e a própria **IFAC.** O MG representa as entidades reguladoras e as instituições internacionais ao mais alto nível [1]. A governação do PIOB é assegurada por dez membros, dois dos quais designados pela Comissão.

2.3.3.1 A decisão de 2009 atribuía ao PIOB um financiamento que, em 2011, representou 22 % das despesas elegíveis. A Comissão trabalha em contacto estreito com este organismo, tendo contribuído para a formação do seu pessoal no que se refere ao orçamento da UE. Por outro lado, a estrutura da rede de financiadores precisa de ser revista; para além da Comissão, só a IFAC contribui com 78 % para cobrir as despesas restantes. A Comissão está a adotar medidas para «diversificar» os financiamentos, de forma a reforçar a independência do PIOB em relação à IFAC. Para além das contribuições prometidas para 2013 por algumas instituições internacionais, está em curso uma campanha de um grupo de trabalho para recolher financiamentos de doadores de todo o mundo.

2.4 A matéria tratada pelos organismos para os quais se prevê um financiamento considerável é extremamente técnica e difícil de analisar fora do círculo restrito de especialistas na matéria. Por conseguinte, a Comissão não procedeu a quaisquer **consultas externas**, limitando-se a avaliar a adequação dos financiamentos, em função da sua própria experiência e dos seus conhecimentos. A avaliação de impacto constatou que o programa de financiamento satisfez as expectativas e atingiu os objetivos previstos.

3. **Observações e propostas**

3.1 O CESE já se pronunciou [2] sobre o programa original, tendo manifestado o seu apoio às propostas da Comissão, expressando algumas reservas e apresentando propostas que podem ser retomadas no presente texto, quando necessário. Tal como sucedeu na altura, é imperativo **aceitar o princípio** da necessidade de financiar a atividade de instituições que desempenham funções extremamente sensíveis e da maior importância. Não é possível, todavia, emitir um **parecer bem fundamentado sobre o montante desses financiamentos**, pois tal depende de uma série de conhecimentos acessíveis unicamente a um restrito círculo de especialistas.

3.2 A crise financeira já estava instalada em 2009, quando o programa foi criado. Todavia era demasiado cedo para fazer uma análise aprofundada dos aspetos menos evidentes das causas, ou melhor, dos fatores concomitantes do sucedido. O tempo decorrido e os acontecimentos entretanto ocorridos possibilitam-nos agora ir um pouco mais longe nessa análise.

3.3 **O relato financeiro e as técnicas contabilísticas são dispendiosas**, sobretudo quando levados a cabo por especialistas difíceis de encontrar no mercado e cuja formação universitária constitui apenas uma base de partida para adquirirem, *no terreno*, competências altamente especializadas. Para além disso, esses especialistas devem ainda possuir sólidas qualidades

[1] Integram o MG a Comissão Europeia, a Organização Internacional das Comissões de Valores Mobiliários (IOSCO), o Comité de Supervisão Bancária de Basileia (BCBS) e uma série de outros organismos análogos, a nível europeu ou mundial.

[2] JO C 228 de 22.9.2009; p. 75; outros pareceres importantes, sobretudo quanto a determinados aspetos especializados, JO C 191 de 29.6.2012, p. 61.

morais, para garantirem a confidencialidade das informações e a **neutralidade** das suas análises. Tudo isto nos leva a concluir que, sendo sem dúvida útil financiar os organismos operacionais, é também indispensável **formar** especialistas devidamente remunerados e motivados.

3.3.1 Quando se fala de «especialistas» pensa-se de imediato nas pessoas que estão na **origem** da elaboração das normas ou informações. Todavia, têm também de ser considerados «especialistas» os respetivos **destinatários**, ou seja aqueles para os quais as informações constituem um instrumento de trabalho e cujas atividades são regidas pelas normas. Só então se compreende como a disponibilidade de **recursos humanos com formação adequada** constitui uma **prioridade**, não apenas para quem produz as informações, mas também **para quem tem de as utilizar, isto é,** as autoridades de regulamentação e de supervisão, os legisladores, as empresas e as instituições de investigação.

3.4 Um corolário da formação diz respeito à **qualidade das informações.** No ponto 3.1 referia-se quão difícil seria fazer um juízo de valor quanto ao montante dos financiamentos propostos; mais difícil ainda e mais aleatório seria formular um juízo com base no valor acrescentado da utilidade deste para os seus utilizadores. Não há pois outra solução senão **aprovar a proposta** da Comissão quanto ao **montante** das contribuições unicamente com base na confiança e na análise da exposição dos motivos.

3.5 No parecer anterior ([3]) adotado em 2009, por ocasião do lançamento do programa, o CESE recomendava uma atenção especial para se evitar influências indevidas ou ingerências no **mercado dos valores mobiliários** ([4]) regulado pelas normas **IASCF** e **EFRAG.** Essa questão fora abordada pela própria Comissão, que preconizara um contributo da UE para evitar «interferências indevidas de terceiros». Esta questão importante e sensível desapareceu na nova proposta de regulamento. O CESE solicita à Comissão que confirme a sua confiança plena na independência destes organismos. O mesmo sucede em relação ao **PIOB** ([5]).

3.6 No que respeita ao EFRAG, convém salientar que a Comissão cofinancia este organismo em nome dos Estados-Membros de menor dimensão (os Estados-Membros maiores contribuem diretamente). Se todos os Estados-Membros pagassem as respetivas quotas, mesmo que simbólicas, a contribuição da Comissão provavelmente não variaria muito, mas tal gesto daria, contudo, um sinal de um **envolvimento responsável do conjunto dos Estados-Membros da UE** nos organismos de importância comum, independentemente da dimensão de cada Estado-Membro.

3.7 As normas IFRS estabelecem a contabilidade das empresas ao custo do mercado (*mark-to-market*). Durante a crise financeira constatou-se que elas podem ter um efeito pró-cíclico e de curto prazo. O CESE sugere que se faça uma avaliação custo-benefício destas normas, por exemplo no âmbito do programa em apreço.

3.8 Por último, o CESE gostaria de sublinhar uma vez mais a **importância da recolha e do tratamento dos dados** e, acima de tudo, a **necessidade de os compreender e utilizar corretamente.** Embora se deva reconhecer o enorme profissionalismo dos «fornecedores», há ainda muito por fazer quanto à categoria multiforme dos utilizadores, o que requer formação e qualificação de recursos humanos adequados.

Bruxelas, 20 de março de 2013

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

([3]) Ver nota n.º 2.
([4]) Ver ponto 3.2.1.
([5]) Ver ponto 3.4.