CNSA
CONSELHO NACIONAL DE
SUPERVISÃO DE AUDITORIA

CONSULTA PÚBLICA DA COMISSÃO EUROPEIA
LIVRO VERDE – POLÍTICA DE AUDITORIA: AS LIÇÕES DA CRISE

O Conselho Nacional de Supervisão de Auditoria (CNSA), autoridade pública de supervisão de auditoria portuguesa, congratula a Comissão Europeia pela iniciativa de colocação em discussão pública do Livro Verde – Política de Auditoria: lições da crise.

Trata-se de uma oportunidade para voltar a reflectir sobre a actividade de auditoria, a sua actual regulamentação e em que medida a mesma é robusta face ao presente contexto económico e financeiro.

Apresentam-se reflexões e comentários aos diferentes capítulos abordados no Livro Verde, anexo I, respondendo às questões colocadas, em anexo II, na mesma ordem em que estas foram apresentadas no documento de consulta.

Esperamos que os comentários apresentados sejam úteis no contexto da discussão em apreço, encontrando-nos disponíveis para debater estes assuntos com a Comissão Europeia.

Com os melhores cumprimentos,

Mário Freire

Secretário-geral

CNSA
CONSELHO NACIONAL DE
SUPERVISÃO DE AUDITORIA

ANEXO I

I - Introdução

O CNSA congratula a Comissão Europeia pela emissão do presente Livro Verde e pela oportunidade que é conferida para contribuir para o debate dos diversos temas em discussão.

Ao longo dos últimos 15 anos foi possível debater um Livro Verde lançado em 1996, um conjunto de iniciativas, vertidas em Recomendações emitidas pela Comissão Europeia e uma alteração profunda à 8ª Directiva do direito das sociedades, que culminou com a adopção da Directiva n.º 2006/43/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Maio.

A vantagem da presente iniciativa passa pela compactação de um vasto conjunto de questões permitindo o seu debate integrado.

Porém, a própria compactação poderá trazer algumas dificuldades na consolidação das diferentes respostas apresentadas pelas entidades que participem neste debate. As conclusões dependem em muito da forma como as respostas são articuladas, tornando-se difícil a mera conclusão assente numa pergunta isolada caso a resposta fosse dada apenas sob a forma de "sim" ou "não".

Nestes termos optou-se por apresentar um enquadramento de cada um dos capítulos seguidos e apresentar a resposta a cada uma das questões formuladas em separado.

Tendo em conta a abrangência das questões n.º 2 e n.º 3, as respostas irão no sentido afirmativo, sendo no entanto contextualizadas em cada uma das questões específicas que foram contempladas no documento.

Importa, porém, desde já referir que a qualidade da auditoria pode e deve ser melhorada e o papel do auditor deverá ser melhor clarificado e, porventura, melhor apresentado a todos os utentes das demonstrações financeiras.

Tal permite a redução de *gap* de expectativas entre os diferentes *stakeholders*.

As lições da crise levam ao reforço da supervisão do cumprimento dos deveres profissionais dos auditores.

Finalmente referir que o Livro verde parece dirigir-se essencialmente às questões relacionadas com a auditoria das sociedades cotadas quando a crise financeira veio revelar, sobretudo, a importância do sistema financeiro. Assim, entende-se que o âmbito central deste debate deve ser alargado de forma a abranger, igualmente, a auditoria das entidades de interesse público como um todo, incluindo-se assim as do sector financeiro e o reforço da cooperação com os respectivos supervisores.

II - Papel do Auditor

II.1 Comunicação

O auditor desempenha um papel fundamental no processo de credibilização da prestação de contas por parte das empresas aos diferentes utilizadores das demonstrações financeiras (stakeholders).

A administração das entidades é a responsável, em primeira linha, pela prestação de informação verdadeira e apropriada, base sobre a qual um conjunto de entidades toma as suas decisões económicas. Estas decisões podem passar por decisões de investimento, de financiamento, de fornecimento de produtos ou serviços, de compra de produtos ou serviços, de aceitação de ofertas de emprego, de manutenção de licenciamento da actividade da empresa e de arrecadação de impostos.

A qualidade da informação financeira é assim determinante para a tomada de decisões.

No caso das Entidades de Interesse Público[1], tendo em conta as diversas formas de captação de fundos do público em geral, a ênfase na qualidade da referida informação financeira torna-se acrescida com uma sensibilidade e impacto significativo.

Nestas circunstâncias, o reforço do governo das sociedades nestas entidades, de uma forma geral, tem levado a um acréscimo de preocupação em constituir um órgão, independente da gestão, que permita ser um filtro desafiador da qualidade da prestação de informação e que, simultaneamente desempenhe um papel relevante na adequada monitorização da actuação do auditor em termos de independência e qualidade do seu trabalho.

Nesta medida o auditor/revisor oficial de contas é, verdadeiramente, a primeira linha externa de *enforcement* da aplicação das normas de contabilidade e relato financeiro, assegurando assim um reforço da qualidade da informação prestada pelas empresas.

O seu papel é determinante para a credibilização das contas das empresas e para a percepção pública da qualidade da referida informação.

---

[1] Conceito definido no artigo 2º do Decreto-Lei 225/2008, de 20 de Novembro, que transpôs para ordem jurídica portuguesa a Directiva n.º 2006/43/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Maio. Inclui-se na presente definição, além das entidades emitentes com valores mobiliários admitidos à negociação em mercado regulamentado, as instituições de crédito e respectivas sociedades gestoras de participações sociais que as dominam, as empresas de seguros e resseguros, bem como as respectivas entidades gestoras de participações sociais do mesmo sector, as empresas públicas de elevada dimensão, os fundos de investimento e os fundos de pensões, as sociedades de titularização de créditos e as sociedades de capital de risco.

Quando se constatam deficiências na informação prestada pelas empresas, desde logo se questiona qual teria sido a actuação do órgão de governação (comité de auditoria ou órgão de fiscalização) da empresa em causa, bem como a actuação do respectivo auditor/revisor oficial de contas.

Os diferentes papéis, as suas capacidades e limitações, nem sempre são fáceis de percepcionar de forma clara, criando efectivamente expectativas que, em alguns casos, podem ser defraudadas.

Neste sentido, o reforço da comunicação para o exterior, vertido por exemplo na capacidade de melhor identificar o trabalho de auditoria, deverá ser prosseguido, sendo uma das medidas que merece o apoio do CNSA. No entanto haverá igualmente que ter em consideração que, com essa medida, não deverá ser criada uma situação oposta que se materialize na percepção de uma diminuição do nível de compromisso e intervenção do auditor, no papel de atestar a qualidade da informação prestada pelas empresas.

Sugere-se assim equacionar a possibilidade da regulamentação sobre os conteúdos dos relatórios de auditoria[2], prever a clarificação, por parte do auditor/revisor oficial de contas, dos aspectos essenciais e críticos das contas objecto de auditoria, como sejam: a) estimativas contabilísticas significativas efectuadas pela administração; b) avaliação se as mesmas são razoáveis; c) políticas contabilísticas seguidas pela empresa e respectiva forma de classificação e apresentação, em cumprimento dos princípios seguidos, em operações significativas que envolveram maior julgamento; d) classificações de itens nas demonstrações financeiras auditadas e respectiva divulgação que envolveram, igualmente, maior julgamento; e e) pressuposto de continuidade das operações.

Com esse enquadramento, torna-se hoje difícil entender em que medida a produção de informação relevante, nesta matéria, por parte do auditor, esteja apenas circunscrita e não deva ser divulgada aos utilizadores das demonstrações financeiras. Em causa estão os denominados *long form reports.* Caso estes relatórios sejam produzidos e apresentados à administração, então os mesmos são igualmente úteis para os restantes *stakeholders*. Atente-se que o auditor responde, em primeira linha, perante a Assembleia-geral e os diversos utentes das demonstrações financeiras e não apenas perante o "fornecedor" da respectiva informação, que é o órgão de gestão.

Igualmente relevante é o reforço de comunicação entre o auditor e o órgão de governação (comité de auditoria ou órgão de fiscalização), aliás já previsto nas normas de auditoria mas que deve merecer especial ênfase, bem como o reforço dos mecanismos de comunicação entre o auditor e as autoridades reguladoras/supervisoras das empresas em causa, permitindo antecipar problemas e reforçar o sistema global de *enforcement* como um todo.

---

[2] Utiliza-se a expressão "relatório de auditoria" abrangendo quer a emissão de certificações legais de contas quer a emissão de outros relatórios que tenham por objecto auditoria às demonstrações financeiras, quer esta seja imposta por lei, pelos estatutos ou por contrato ou simplesmente efectuadas por iniciativa das empresas.

Atente-se porém, tal como o livro salienta, estas formas de comunicação facilitam o trabalho de cada uma das partes, que tem por objectivo comum o reforço da qualidade da informação financeira prestada pelas empresas e a respectiva transparência, não devendo comprometer, condicionar ou mitigar a independência de cada órgão ou entidade e o efectivo desempenho das respectivas tarefas e competências.

II.2 Normas Internacionais de Auditoria

O CNSA teve oportunidade de apresentar os seus comentários, no final de 2009, quando a Comissão Europeia lançou o debate público relativo à adopção das Normas Internacionais de Auditoria (ISA).

O CNSA mantém a opinião que a implementação das ISA é fundamental para uma harmonização da auditoria, quer no espaço comunitário quer, mesmo, no panorama internacional.

Neste sentido, as condições não se alteraram e a necessidade persiste revelando-se mais premente.

III – Governação e Independência das firmas de auditoria

Designação e remuneração

O CNSA entende que o procedimento de designação dos auditores, resultante das medidas implementadas com a nova Directiva é adequado, onde a intervenção do órgão de governo (Comité de Auditoria ou órgão de fiscalização), associado à designação em Assembleia-geral, desempenha um papel determinante neste capítulo.

Este órgão deve estar equipado e preparado para desenvolver esse papel de forma efectiva e independente, existindo assim um caminho a percorrer no sentido da consolidação deste processo.

Entende-se porém que a duração dos mandatos deve ser harmonizada, facto que não se verifica actualmente.

Rotação Obrigatória

A rotação contribui para a percepção de independência.

A rotação do sócio (*partner*) tem por objectivo "ter uma nova visão" na abordagem da auditoria, mas pode ser vista como uma medida parcial já que a equipa de auditoria não roda totalmente para assegurar a completa "visão nova". Assim, a rotação da firma de auditoria corresponde a uma medida adicional à rotação dos sócios e da equipa permitindo uma maior independência e objectividade com um impacto positivo na qualidade da auditoria.

A rotação poderá ajudar a libertar o mercado da concentração embora não seja a medida mais apropriada para obter esse objectivo.

A rotação mitiga, efectivamente, o risco de familiaridade.

Existe porém a necessidade de tomar em consideração que é necessário um investimento no primeiro ano, a efectuar pelo novo auditor, por forma a que seja obtido um razoável conhecimento da empresa auditada e assegurar a necessária qualidade da auditoria exigível. Nestes termos, tal investimento apenas pode ser recuperado se o compromisso durar um período mínimo razoável de tempo. Uma rotação demasiado curta (por exemplo inferior a 3 anos) criaria um efeito negativo e contrário aos objectivos pretendidos.

Assim, a rotação é vantajosa mas deve permitir um período de tempo mínimo de permanência que balanceie os diferentes factores: diluir o investimento inicial a desenvolver no primeiro ano para obter o conhecimento do cliente e assegurar uma efectiva rotação para os objectivos da independência. Pelo que se torna necessário definir a duração mínima do compromisso de forma harmonizada.

As negociações relativas à escolha de um novo auditor podem abrir espaço a uma concorrência baseada nos preços que, caso sejam desproporcionados face à exigência de uma auditoria, podem constituir um risco de quebra de qualidade. Assim o órgão de governação (comité de auditoria ou órgão de fiscalização) assume um papel crucial nesta matéria.

Nestes termos, o CNSA apoia a rotação da firma de auditoria num período máximo de 8/9 anos mas que, simultaneamente, a firma de auditoria deva ter um período mínimo de mandato de 3/4 anos.

Serviços distintos de auditoria

A implementação, harmonizada, da proibição da prática de alguns serviços considerados incompatíveis a Entidades de Interesse Público, quando em simultâneo a empresa é auditora, torna-se efectivamente o meio único de salvaguarda da independência.

Foi nesses termos que Portugal transpôs a Directiva, proibindo a prestação simultânea dos seguintes serviços:

- Elaboração de registos contabilísticos e demonstrações financeiras;
- Concepção e implementação de sistemas de tecnologia de informação no domínio contabilístico, salvo se essa sociedade assumir a responsabilidade pelo sistema global de controlo interno ou o serviço for prestado de acordo com as especificações por ela definidas;
- Elaboração de estudos actuariais destinados a registar as suas responsabilidades;
- Serviços de avaliação de activos ou de responsabilidades financeiras que representem montantes materialmente relevantes no contexto das demonstrações financeiras e em que a avaliação envolva um elevado grau de subjectividade;
- Representação no âmbito da resolução de litígios;
- Selecção e recrutamento de quadros superiores.

Adicionalmente entende-se igualmente proibida a prestação simultânea de serviços de planeamento fiscal.

Quanto à imposição de firmas de auditoria que pratiquem exclusivamente estes serviços não parece ser a ferramenta adequada a resolver os problemas de conflito de interesses (empresas mono-serviço). Com efeito, impedir a prestação de outros serviços a clientes a quem não preste serviços de auditoria poderia limitar a aquisição de competências e experiência.

A oportunidade de desenvolver tais competências e conhecimentos em várias áreas de actuação facilita o recrutamento e a retenção de profissionais altamente qualificados, cujo contributo é essencial para a realização de auditorias de qualidade.

IV – Supervisão

Passar o EGAOB para um comité de nível 3 será um primeiro passo.

Criar uma nova autoridade poderá ser prematuro tendo em conta que as autoridades nacionais de supervisão de auditores estão em fase de instalação e arranque, revelando outras prioridades imediatas.

A Integração em alguma das autoridades europeias instituídas, poderia potenciar vantagens proporcionadas pelas sinergias que se podem criar com a supervisão das contas e o conhecimento do negócio dos clientes do auditor. Existem porém desvantagens relacionadas com o facto de a supervisão

dos auditores abranger todos os clientes, onde se incluem muitas entidades de interesse público que vão além das sociedades objecto de supervisão de cada uma das autoridades em causa.

A comunicação entre auditor e entidades reguladoras, quer seja de mercado de capitais quer seja, com outras entidades de supervisão relevantes das Entidades de Interesse Público, é desejável e deve ser incentivada.

V – Concentração e estrutura do mercado

Em determinados segmentos de mercado, como seja o segmento das sociedades cotadas ou mesmo o segmento das Entidades de Interesse Público assiste-se a uma concentração do respectivo mercado de prestação de serviços de auditoria nas denominadas "Big4".

No caso Português, no que se refere ao mercado de capitais, a concentração é ainda mais visível, aparecendo duas firmas com um peso significativo.

Tendo em conta o fenómeno visível a nível Europeu, sugere-se a ponderação do envolvimento das autoridades concorrenciais para aferir da matéria em causa.

Confirma-se que efectivamente a concentração pode induzir a existência de risco sistémico na exacta medida em que o desaparecimento de uma das firmas ou a susceptibilidade de esta apresentar problemas de funcionamento poderá levar a uma desconfiança quanto a todo o seu trabalho, abrangendo um conjunto significativo de clientes.

A possibilidade de imposição de *joint-audits* (auditoria conjunta envolvendo sempre dois auditores) não é uma medida que venha a resolver a questão, atento os riscos que pode proporcionar pela diluição de responsabilidade que poderia provocar.

Situação diferente poderá passar pelo envolvimento de uma segunda firma de auditoria que preste serviços de fiabilidade em áreas específicas, como seja a auditoria na aplicação do justo valor, auditoria para apuramento de imparidades de crédito no sector financeiro ou mesmo uma auditoria específica ao controlo interno. A intervenção autónoma deste segundo auditor em áreas circunscritas, com a prestação de um serviço de fiabilidade (que não seria uma auditoria completa), poderia ser voluntário, por parte das empresas ou mesmo solicitado, em situações especiais motivadas por modelos de risco, pelas autoridades reguladoras.

Tal procedimento teria a vantagem de um envolvimento de uma segunda entidade, de forma perfeitamente autónoma e não partilhando documentos de trabalho e, simultaneamente, contribuir para uma maior segurança na informação financeira prestada pelas empresas em causa.

Como já foi referido anteriormente, a rotação de firmas de auditoria não é uma medida que se revele significativa para reduzir a concentração mas sim para mitigar os riscos de independência.

VI – Criação de um mercado Europeu

As medidas que visem o reforço e a consolidação do mercado único que salvaguardem práticas sãs de concorrência e adequada protecção da qualidade dos serviços prestados, especialmente quando esses serviços sejam considerados de interesse público, são de incentivar.

Atente-se porém que, o princípio base subjacente à 8ª Directiva é precisamente o de que existe diversidade no seio da UE no que se refere às características de um serviço de auditoria, serviço esse de interesse público.

O passaporte único Europeu é uma área a explorar pela Comissão Europeia no sentido de facilitar e acelerar a integração do mercado. As firmas de menor dimensão deveriam igualmente ser abrangidas por tal iniciativa.

A possibilidade de surgirem colégios de supervisores na área de auditoria, onde a coordenação de autoridades de auditoria de diferentes Estados-membros, sem perder a sua base local, assegurariam uma supervisão coordenada e colegial, poderia simplificar processos de registo e de mobilidade, permitindo inclusivamente fenómenos de integração de pequenas empresas de auditoria que, desta forma, poderiam ganhar massa crítica.

VII – Pequenas e Médias Empresas (PME) e Pequenas e Médias empresas de Auditoria (PMA)

A possibilidade de isentar as PME (excluindo as Entidades de Interesse Público) de revisão legal de contas deve ser avaliada com cautela em países cujo tecido empresarial seja constituído fundamentalmente por este tipo de empresas, uma vez que poderá resultar na redução do número de auditorias a executar pelas firmas de auditoria de menor dimensão e uma redução da qualidade e fiabilidade da informação prestada pelas referidas empresas.

Deve haver algum cuidado na utilização da palavra “auditoria” enquanto parte de uma nova definição da expressão “auditoria limitada”, sendo necessário evitar qualquer confusão quanto ao nível de segurança associado e em que consiste. Com esta ressalva pretende-se evitar a criação de novos “gaps de expectativas”.

Pelo menos deve ser assegurado um requisito de uma intervenção adequada, por parte do auditor, relativamente às PME ou a parte das mesmas, independentemente de as suas demonstrações financeiras terem sido preparadas por um técnico oficial de contas externo. Assim, seria salvaguardada alguma segurança sobre as demonstrações financeiras destas entidades, embora essa intervenção pudesse não ser de uma "auditoria".

A supervisão dos auditores que não auditem entidades de interesse público (sector de mercado onde geralmente operam as firmas de auditoria de menor dimensão) poderá, naturalmente, ser exercida de forma diferente, uma vez que, a este nível, o grau de interesse público das auditorias efectuadas por tais auditores é naturalmente menor.

Contudo, qualquer firma de auditoria, independentemente da sua dimensão, deverá possuir um sistema de controlo de qualidade, que tipicamente é adaptado à dimensão da firma em causa. Os princípios básicos do mesmo poderiam ser estabelecidos por legislação ou regulação mas não o seu formato ou detalhe, que acaba por ser desenvolvido em função da dimensão.

CNSA
CONSELHO NACIONAL DE
SUPERVISÃO DE AUDITORIA

ANEXO II

Resposta às questões formuladas

Q1. Tem observações de carácter geral sobre a abordagem e os objectivos do presente Livro Verde? e

Q2. Considera que existe uma necessidade de definir melhor o papel da auditoria na sociedade no que se refere à veracidade das demonstrações financeiras? e

Q3. Considera que o nível geral da «qualidade da auditoria» poderia ser melhorado?

O CNSA congratula a Comissão Europeia pela emissão do presente Livro Verde e pela oportunidade que é conferida para contribuir para o debate dos diversos temas em discussão.

Ao longo dos últimos 15 anos foi possível debater um Livro Verde lançado em 1996, um conjunto de iniciativas, vertidas em Recomendações emitidas pela Comissão Europeia e uma alteração profunda à 8ª Directiva do direito das sociedades, que culminou com a adopção da Directiva n.º 2006/43/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Maio.

A vantagem da presente iniciativa passa pela compactação de um vasto conjunto de questões permitindo o seu debate integrado.

Porém, a própria compactação poderá trazer algumas dificuldades na consolidação das diferentes respostas apresentadas pelas entidades que participem neste debate. As conclusões dependem em muito da forma como as respostas são articuladas, tornando-se difícil a mera conclusão assente numa pergunta isolada caso a resposta fosse dada apenas sob a forma de “sim” ou “não”.

Nestes termos optou-se por apresentar um enquadramento de cada um dos capítulos seguidos e apresentar a resposta a cada uma das questões formuladas em separado.

Tendo em conta a abrangência das questões n.º 2 e n.º 3, as respostas irão no sentido afirmativo, sendo no entanto contextualizadas em cada uma das questões específicas que foram contempladas no documento.

Importa, porém, desde já referir que a qualidade da auditoria pode e deve ser melhorada e o papel do auditor deverá ser melhor clarificado e, porventura, melhor apresentado a todos os utentes das demonstrações financeiras.

Tal permite a redução de gap de expectativas entre os diferentes stakeholders.

Finalmente referir que o Livro verde parece dirigir-se essencialmente às questões relacionadas com a auditoria das sociedades cotadas quando a crise financeira veio revelar, sobretudo, a importância do sistema financeiro. Assim, entende-se que o âmbito central deste debate deve ser alargado de forma a abranger, igualmente, a auditoria das entidades de interesse público como um todo, incluindo-se assim as do sector financeiro e o reforço da cooperação com os respectivos supervisores.

Q4. Considera que as auditorias devem proporcionar garantias sobre a saúde financeira das empresas? As auditorias são adequadas para esse efeito?

As auditorias são concebidas para assegurar que o reporte financeiro, de um dado exercício é credível e confiável, dentro de um dado intervalo significativo de confiança. A saúde financeira é reflectida nas respectivas contas bem como no nível de risco associado.

As normas de reporte financeiro têm evoluído no sentido de um incremento da divulgação dos riscos a que a empresa se encontra exposta, incluindo análises de sensibilidade e a forma como as empresas gerem os mesmos, pelo que, este tema tem iguais reflexos na auditoria, no sentido de assegurar que estas divulgações são suficientes e estão adequadas à realidade que espelham.

A situação mais extrema relativa à verificação do princípio de continuidade é igualmente enfatizada, quer nas normas de contabilidade, quer nas normas de auditoria.

Este é o contexto de uma auditoria financeira, encontrando-se respostas para estas questões. Fora deste contexto, provavelmente a auditoria não será o instrumento mais adequada para garantir sobre a referida saúde.

Q5. Para colmatar o desfasamento em relação às expectativas e esclarecer o papel da auditoria, deve a metodologia utilizada na auditoria ser melhor explicada aos utentes?

Sim, assegurando-se dessa forma uma melhor compreensão dos procedimentos de auditoria desenvolvidos.

De qualquer das formas, a explicitação da metodologia não deverá levar à percepção de que uma auditoria possa não acrescentar credibilidade à informação financeira prestada, por demasiado enfoque nas limitações ou por risco de menor percepção de compromisso no resultado final.

Q6. Será necessário reforçar o «cepticismo profissional»? Como?

Sim, é efectivamente necessário reforçar o cepticismo profissional.

Quando se transita de um regime normativo de contabilidade, outrora assente em regras, para um regime assente em princípios surgem desafios novos.

Efectivamente, torna-se mais evidente a necessidade de compreender a *ratio* das transacções, o interesse no desenvolvimento das mesmas e em que medida as respectivas transacções se enquadram na execução típica da actividade da empresa auditada. A par dessa análise, torna-se relevante aferir em que medida as referidas transacções incrementam ou atenuam riscos, nas diferentes tipologias de risco, incluindo o risco de continuidade, e na exacta medida em que a informação sobre os mesmos está adequadamente reflectida no anexo.

Nesse sentido, o despertar para as situações atípicas, ou de aparente menor racionalidade económica, impõe um reforço do cepticismo profissional vertido na necessidade de os testes de auditoria terem de ser reconfigurados para captar a respectiva percepção, questionar expressamente os executantes das referidas transacções e questionar o órgão de governo (comité de auditoria ou órgão de fiscalização) quanto à análise específica das mesmas.

Assim, não é suficiente apenas dispor da declaração de gestão, torna-se efectivamente necessário incrementar a exploração destas áreas, de forma expressa e precisa, permitindo obter evidência de auditoria autónoma para mitigar o respectivo risco de auditoria.

Q7. Será necessário reconsiderar a percepção negativa associada aos relatórios de auditoria com reservas? Em caso afirmativo, como?

Verifica-se de facto uma percepção negativa quando se assiste à emissão de relatórios com reservas.

As normas de auditoria determinam que o auditor comunique todas as inconsistências detectadas ao órgão de gestão e ao órgão de fiscalização, sejam elas susceptíveis de originar ou não reservas. Assim sendo, confere-se a possibilidade de corrigir a tempo as respectivas contas. Quando a empresa não corrige, e o órgão de fiscalização valida, tal poderá pressupor entendimentos diferentes.

Na situação em que se mantenham as inconsistências, o facto de existir divulgação publica não deve condicionar o auditor a poder contemplar no seu relatório a sua posição, na forma adequada às circunstâncias. Nessa medida, a qualificação ou não das inconsistências como reservas, efectivamente condiciona as questões, o que não deveria acontecer.

A melhor forma de reduzir percepções, sejam elas hiperbolizadas pela negativa ou pela positiva, é o reforço da transparência.

Relatórios de auditoria transparentes, em função de todas as situações detectadas (sejam elas materialmente relevantes ou não) e a necessidade de evitar proceder a uma arbitragem entre o que se divulga nos *long form reports*, de circulação usualmente restrita, e o que se divulga nos relatórios sintéticos de auditoria, de circulação pública, é a medida por excelência que permite evitar a frustração de expectativas.

Q8. Que informação adicional deve ser prestada às partes interessadas exteriores à empresa e como?

Sugere-se equacionar a possibilidade da regulamentação sobre os conteúdos dos relatórios de auditoria, prever a clarificação, por parte do auditor/revisor oficial de contas, dos aspectos essenciais e críticos das contas objecto de auditoria, como sejam: a) estimativas contabilísticas significativas efectuadas pela administração; b) avaliação se as mesmas são razoáveis; c) políticas contabilísticas seguidas pela empresa e respectiva forma de classificação e apresentação, em cumprimento dos princípios seguidos, em operações significativas que envolveram maior julgamento; d) Classificações de itens nas demonstrações financeiras auditadas e respectiva divulgação que envolveram, igualmente, maior julgamento; e e) pressuposto de continuidade das operações.

Sugere-se igualmente que os *long form reports*, existindo, sejam efectivamente divulgados para todos os utentes das demonstrações financeiras, evitando qualquer arbitragem entre a informação que se divulga em círculo restrito e o que se divulga aos accionistas e investidores em geral.

Q9. Existe um diálogo adequado e regular entre os auditores externos, os auditores internos e o comité de auditoria? Se não for o caso, como se poderá melhorar a comunicação?

Em primeira instância deverá ter-se presente que a imposição de um "comité de auditoria" com a configuração que se pretende é recente, tendo sido implementada com a nova Directiva, e as regras de imposição de comunicação e relacionamento entre o auditor externo e esse órgão são igualmente recentes.

Neste sentido é óbvio que existe um caminho a percorrer na consolidação da alteração efectuada, sobretudo na efectiva implementação destas medidas.

Atente-se porém que, a não existência de um regime harmonizado quanto ao papel do comité de auditoria e à instituição de um auditor interno, seu papel e respectivo enquadramento na empresa auditada, leva necessariamente, a diferentes níveis de existência do diálogo e, igualmente, diferentes níveis de percepção do referido diálogo.

Neste sentido, haverá necessidade de prosseguir vias de consolidação do papel atribuído ao comité de auditoria, do seu efectivo desempenho, e da existência e enquadramento do auditor interno.

Esse caminho será importante para que o diálogo imposto ao auditor externo possa igualmente ser desenvolvido, de forma a cumprir os objectivos prosseguidos constituindo uma verdadeira ferramenta para incrementar a qualidade da informação financeira prestada pelas empresas auditadas.

A adopção das normas internacionais de auditoria, uma vez que têm dispositivos específicos na matéria em causa, facilitará igualmente a convergência da forma de relacionamento entre o auditor externo e os órgãos internos relevantes.

Q10. Pensa que os auditores devem desempenhar um papel na garantia da fiabilidade da informação relatada pelas empresas em termos de Responsabilidade Social e Ambiental?

As matérias respeitantes à responsabilidade social e ambiental têm vindo a constar como um elemento relevante na agenda de preocupações do público em geral. Os esforços no sentido das empresas tomarem estes temas como elemento inerente à sua actuação e a ênfase no reporte exterior das mesmas tem sido visível.

Existe porém um caminho a percorrer no sentido de uma integral implementação da efectiva divulgação generalizada deste tipo de informação. Assim, em primeira instância há que incentivar as empresas, e os respectivos órgãos de gestão, a proporcionar esta informação de forma regular.

O auditor tem desempenhado, em muitos casos, um papel incentivador no sentido das empresas prestarem a referida informação. No presente momento, a prioridade deve assentar neste incentivo e no reforço da percepção quanto à importância que esta informação pode proporcionar às empresas e à sociedade em geral.

Q11. Deverá haver uma comunicação mais regular pelo auditor às partes interessadas? Por outro lado, deverá o intervalo entre o fim do exercício financeiro e a data da opinião de auditoria ser reduzido?

No que diz respeito à primeira parte, a resposta é afirmativa.

O reforço das medidas de comunicação entre o auditor e as entidades reguladoras das empresas em causa, por exemplo, permite antecipar problemas e reforçar o sistema global de *enforcement* como um todo.

Todavia, tal como o livro salienta, estas formas de comunicação facilitam o trabalho de cada uma das partes, que tem por objectivo comum o reforço da qualidade da informação financeira prestada pelas empresas e a respectiva transparência, não devendo comprometer, condicionar ou mitigar a independência de cada órgão ou entidade e o efectivo desempenho das respectivas tarefas e competências.

A própria predisposição para explicar, de forma adequada o trabalho desenvolvido, a análise efectuada e a própria informação divulgada e a respectiva base em que assentaram as diversas conclusões formuladas, mesmo nas matérias que exigem maior aplicação de julgamento profissional, permite uma melhor transparência e entendimento do papel do auditor e a redução do *gap* de expectativas entre os utilizadores das demonstrações financeiras.

No enquadramento actual, há necessidade de o auditor comunicar de forma mais regular com as partes interessadas, quer no desenvolvimento da informação que presta nos respectivos relatórios, quer na segurança que melhor transmitirá quando incrementa a transparência do seu trabalho.

Já no que se refere à eventual redução do prazo para o auditor se pronunciar (segunda parte da pergunta), as actuais medidas implementadas que, por exemplo, no caso de sociedades cotadas reduziram o período máximo de apresentação de contas para 4 meses, são adequadas.

Uma redução excessiva desse mesmo prazo poderia proporcionar efeitos indesejáveis, como sejam o facto de se acelerar, de forma desproporcionada, a conclusão dos trabalhos de auditoria, podendo constituir um risco acrescido para a mesma, por não se poder contar com um tempo adequado para o desenvolvimento dos procedimentos necessários em função das circunstâncias (circunstâncias que passam pelo próprio tempo que leva à produção da informação de base que é objecto da respectiva auditoria).

Q12. Que outras medidas poderão ser estudadas para aumentar o valor das auditorias?

Sugere-se que seja equacionado se o papel do auditor termina na produção do relatório de auditoria ou se, adicionalmente, deverá acompanhar as diversas formas de comunicação que as empresas poderão desenvolver quando transmitem a terceiros a informação objecto da auditoria.

Neste contexto enquadram-se as comunicações sob a forma de *press-releases*, ou outros comunicados, onde as empresas divulgam informação financeira retirada de demonstrações financeiras auditadas, utilizando, em alguns casos, indicadores financeiros que não se encontram definidos nas normas de contabilidade, os denominados *non-gaap measures*. Em muitos casos, esta forma de comunicação assume uma relevância reforçada, em grau superior aos próprios dados das contas, que poderão levar a percepções diferenciadas pelos utilizadores, acreditando que se trata, igualmente, de informação auditada.

O auditor poderá estender o seu papel ao acompanhamento dessas formas de comunicação, na exacta medida em que as mesmas possam condicionar ou influenciar a decisão dos utentes das demonstrações financeiras auditadas. Tais medidas, a serem implementadas, deveriam ser vertidas, a nível internacional, através de normas de auditoria específicas para o efeito.

Num aspecto particular, quando se trata de sociedades cotadas, a regulamentação dos Prospectos exige que, quando uma empresa apresenta perspectivas futuras quantificadas da sua actividade, estas sejam objecto de auditoria. Por forma a tornar o requisito homogéneo, no caso dessas sociedades cotadas apresentarem nos seus relatórios de gestão previsões futuras quantificadas, o relatório do auditor deveria igualmente pronunciar-se, num parágrafo adicional, sobre a razoabilidade dos respectivos pressupostos (com segurança moderada) e se a informação prospectiva é prestada com base nos mesmos princípios contabilísticos adoptados pela entidade e em conformidade com os pressupostos definidos (com segurança aceitável).

Q13. Qual a sua opinião em relação à introdução das ISA na UE?

O CNSA é favorável à introdução das ISA na União Europeia.

Q14. Deverão as ISA ser juridicamente vinculativas em toda a UE? Em caso afirmativo, deverá escolher-se uma abordagem semelhante à que foi utilizada para a adopção das normas internacionais de

relato financeiro (IFRS)? Em alternativa, e da a utilização generalizada das ISA na EU, deverá a utilização das ISA ser mais incentivada através de instrumentos legislativos não-vinculativos (recomendações, códigos de conduta)?

As ISA deverão ser vinculativas em toda a União Europeia.

Esta medida reforça o mercado único, a confiança no funcionamento dos mercados e evita possíveis arbitragens.

A adopção das IFRS, em sede de normativos contabilísticos, colocou em evidência a necessidade de uma harmonização, igualmente, nos procedimentos de auditoria. Este objectivo apenas pode ser alcançado com normas de auditoria igualmente harmonizadas.

Para que seja possível uma aplicação horizontal, sem passar pelos riscos de prazos diferenciados nas respectivas implementações a nível de cada Estado-membro, o mecanismo mais adequado é, sem dúvida, a implementação através de um Regulamento comunitário. Tal assegura a efectiva e simultânea implementação.

Q15. Devem as ISA ser objecto de adaptações suplementares por forma a corresponder às necessidades das PME e das SMP?

As normas são baseadas em princípios, contendo uma flexibilidade que se adapta às circunstâncias de se estar perante empresas auditadas de menor dimensão. O próprio IAASB tem apresentado trabalhos nesse sentido que demonstram a respectiva adaptabilidade.

Há que entender, por outro lado, que uma auditoria é uma auditoria, criando expectativas de credibilidade nos utilizadores das demonstrações financeiras, que não são diferenciadas entre grandes empresas ou PME, quando se está perante um relatório de auditoria.

Neste sentido, quaisquer modificações distorceriam esses objectivos, comprometendo o conceito de auditoria.

Q16 Existe algum conflito pelo facto de o auditor ser nomeado e remunerado pela entidade auditada? Que mecanismos alternativos recomendaria neste contexto?

A questão de fundo está relacionada com a independência do auditor, quer de facto, quer em aparência.

Os auditores são, em Portugal, designados pela Assembleia-geral de accionistas da entidade auditada, sendo o seu desempenho objecto de avaliação por esta Assembleia anual. Adicionalmente, para as entidades do sector financeiro existe ainda uma avaliação de *fit and proper*, pelas respectivas autoridades de supervisão. Por outro lado, os auditores são pagos pela entidade auditada, entenda-se em representação dos seus accionistas. É, assim, demasiado simplista dizer de que os auditores são designados e pagos pelas entidades que auditam.

Para as entidades de interesse público, a actual legislação requer, que a proposta de designação do auditor levada à Assembleia-geral seja feita pelo órgão de governação (comissão de auditoria ou órgão de fiscalização). As regras de composição e de funcionamento da comissão de auditoria têm por finalidade dissipar ou anular eventuais conflitos de interesses (por independência) que possam resultar do relacionamento entre o auditor e a administração da entidade auditada, salvaguardando, em última instância, a independência do auditor.

O facto de serem envolvidos diversos órgãos na nomeação do auditor, leva a crer que a ameaça de independência do auditor pode ser gerida. É, para tal, necessário que o sistema de governo das sociedades no seu todo (do qual a auditoria é apenas um elemento) funcione de modo adequado.

O papel e as responsabilidades da comissão de auditoria ou órgão de fiscalização pode ser fortalecido em todos os aspectos do processo de auditoria, não apenas nos relacionados com a designação e remuneração dos auditores. Por exemplo, os membros do referido órgão assumirem conjuntamente com o auditor a responsabilidade pela qualidade da auditoria. Para o efeito, poderiam ser estabelecidas, ao nível da UE, orientações específicas, quer quantitativas, quer qualitativas, que permitissem ao órgão de governo (comissão de auditoria ou órgão de fiscalização) avaliar o desempenho e a independência dos auditores.

A designação do auditor deve permanecer na esfera da Assembleia-geral de accionistas.

Q17 Será a nomeação por terceiros justificada em determinados casos?

Conforme atrás explanado, entende-se que os accionistas e o órgão de governação (a comissão de auditoria ou órgão de fiscalização) são quem, em primeira instância, se encontra em melhor posição para decidir quem deve efectuar a auditoria.

A designação dos auditores por parte de terceiros, como por exemplo reguladores, poderia minar as responsabilidades e os deveres das comissões de auditoria e dos accionistas. É igualmente susceptível de expor essas entidades terceiras a um risco acrescido, uma vez que passariam a ser responsáveis, perante os accionistas, por eventuais falhas na auditoria. Tal situação poderia, igualmente, dar origem a novas e diferentes ameaças à independência do auditor.

Admite-se que, para determinadas entidades de interesse público, exista a possibilidade de o regulador ou supervisor prudencial, em certas circunstâncias, poder vetar o auditor nomeado. Contudo, deve ser assegurado que não são desresponsabilizados, dos seus deveres, a comissão de auditoria e os accionistas.

Q18 Será necessário limitar no tempo o envolvimento continuado de uma mesma firma de auditoria? Em caso afirmativo, qual deve ser a duração máxima dos trabalhos de auditoria realizados por uma mesma firma?

É um facto que a rotação contribui para aumentar a percepção de independência especialmente nas auditorias de entidades de interesse público.

A rotação do sócio (*partner*) tem por objectivo "ter uma nova visão" na abordagem da auditoria, mas pode ser vista como uma medida parcial já que a equipa de auditoria não roda totalmente para assegurar a completa "visão nova". Assim, a rotação da firma de auditoria corresponde a uma medida adicional à rotação dos sócios e da equipa permitindo uma maior independência e objectividade com um impacto positivo na qualidade da auditoria.

A rotação poderá ajudar a libertar o mercado da concentração embora não seja a medida mais apropriada para obter esse objectivo.

A rotação mitiga, efectivamente, o risco de familiaridade.

Existe porém a necessidade de tomar em consideração que é necessário um investimento no primeiro ano, a efectuar pelo novo auditor, por forma a que seja obtido um razoável conhecimento da empresa

auditada e assegurar a necessária qualidade da auditoria exigível. Nestes termos, tal investimento apenas pode ser recuperado se o compromisso durar um período mínimo razoável de tempo. Uma rotação demasiado curta (por exemplo inferior a 3 anos) criaria um efeito negativo e contrário aos objectivos pretendidos.

Assim, a rotação potencia as suas vantagens caso permita um adequado período de tempo mínimo de permanência que balanceie os diferentes factores: permitir diluir o investimento a desenvolver no primeiro ano para obter o conhecimento do cliente e assegurar uma efectiva rotação para os objectivos da independência. Pelo que torna-se necessário definir a duração mínima do compromisso de forma harmonizada.

As negociações relativas à escolha de um novo auditor podem abrir espaço a uma concorrência baseada nos preços que, caso sejam desproporcionados face à exigência de uma auditoria, podem constituir um risco de quebra de qualidade. Assim o órgão de governação (comité de auditoria ou órgão de fiscalização) assume um papel crucial nesta matéria.

Nestes termos, o CNSA apoia a rotação da firma de auditoria num período máximo de 8/9 anos mas que, simultaneamente, deva ter um período mínimo de 3/4 anos.

Q19 As firmas de auditoria devem ser proibidas de prestar outros serviços distintos da auditoria? Caso tal proibição seja aplicada, deve sê-lo para todas as firmas e clientes ou deverá limitar-se a determinados tipos de instituições, como as instituições financeiras de importância sistémica?

A legislação sobre auditoria, recentemente emitida em Portugal, gerou um debate profundo sobre a questão da prestação pelos auditores de outros serviços que não de auditoria a clientes de auditoria.

Esta legislação veio a consignar um conjunto de princípios sobre as ameaças e as salvaguardas a observar pelos auditores de modo a preservar a sua independência, estabelecendo mesmo alguns tipos de serviços que não de auditoria cuja prestação simultânea a clientes de auditoria é proibida como sejam:

- Elaboração de registos contabilísticos e demonstrações financeiras;
- Concepção e implementação de sistemas de tecnologia de informação no domínio contabilístico, salvo se essa sociedade assumir a responsabilidade pelo sistema global de controlo interno ou o serviço for prestado de acordo com as especificações por ela definidas;

- Elaboração de estudos actuariais destinados a registar as suas responsabilidades;
- Serviços de avaliação de activos ou de responsabilidades financeiras que representem montantes materialmente relevantes no contexto das demonstrações financeiras e em que a avaliação envolva um elevado grau de subjectividade;
- Representação no âmbito da resolução de litígios;
- Selecção e recrutamento de quadros superiores.

Adicionalmente entende-se igualmente proibida a prestação simultânea de serviços de planeamento fiscal.

Foram ainda estabelecidas regras específicas sobre independência para entidades de interesse público e um conjunto de mecanismos de monitorização sobre o cumprimento desses princípios e regras de independência. Estes mecanismos são de natureza interna das firmas de auditoria (sistema de controlo de qualidade interno) e de natureza externa (comissões de auditoria das entidades auditadas e organismo de supervisão pública da actividade de auditoria – como foi a constituição do CNSA).

É um facto que a prestação de outros serviços que não de auditoria a clientes de auditoria pode ter associado um risco acrescido ao nível da independência do auditor. A minimização deste risco foi assim contemplada na recente legislação, sendo a experiencia da sua aplicação ainda reduzida, não permitindo concluir, desde já, pela necessidade da sua revisão.

Adicionalmente, a adopção do novo (revisto) código de ética pelos auditores (emitido pelo *International Ethics Standards Board for Accountants* (IESBA)) a partir de 1 de Janeiro de 2011, reforçará os requisitos de independência a observar pelos auditores. Nesta vertente pode equacionar-se a aplicação do mesmo, de forma transversal, igualmente em toda a União Europeia.

Poderia ser obtida maior transparência relativamente aos serviços que não de auditoria, prestados pelos auditores aos seus clientes, através da melhoria das divulgações sobre o processo de aprovação de tais serviços, por parte das comissões de auditoria ou através de orientações escritas para as comissões de auditoria e conselhos de administração.

Entende-se que a prestação de serviços que não de auditoria a clientes que não são de auditoria não tem impacto na independência do auditor. Acredita-se mesmo que a oferta de serviços que não de auditoria para clientes que não são de auditoria contribui para o aumento do leque de competências e conhecimentos da firma de auditoria, muitos dos quais são essenciais na realização de auditorias de melhor qualidade.

A oportunidade de desenvolver tais competências e conhecimentos em várias áreas de actuação facilita o recrutamento e a retenção de profissionais altamente qualificados, cujo contributo é essencial para a realização de auditorias de qualidade.

As instituições financeiras sistémicas não devem, para os efeitos do presente debate, ter um tratamento diferente do de outras entidades de interesse público. Assim, a proibição da prestação simultânea de serviços de auditoria e de outros serviços[3] deverá ser prosseguida, de forma harmonizada, nos termos do que foi referido anteriormente.

Deverá ser equacionada a definição harmonizada de limites ao peso dos serviços de não auditoria no total de honorários, quando se compara com os serviços de auditoria prestados, estabelecendo-se níveis mais reduzidos quando estejam em causa Entidades de Interesse Público.

Q20 Será necessário regulamentar o nível máximo dos honorários que uma firma de auditoria pode receber de um único cliente?

Sim. Uma elevada dependência económica de um auditor de um só cliente de auditoria (entendido como grupo económico) dificulta significativamente a obtenção de salvaguardas adequadas à sua independência.

Está já reconhecido, por alguns reguladores em Portugal, a salvaguarda de independência que consiste no estabelecimento de limites percentuais máximos ao nível de honorários de auditoria e de outros serviços que um auditor pode receber de um único cliente, relativamente aos honorários totais do auditor facturados a todos os seus clientes.

Esta medida deveria ser devidamente harmonizada no seio comunitário.

O novo código de ética do IESBA estabelece um limite de 15% para aquele rácio quando se trata de entidades de interesse público. Contudo, tais limites deverão ser avaliados cuidadosamente, quando estendido a outras entidades, para que não produzam efeitos indesejados (nomeadamente, o aumento da concentração ao penalizarem pequenas e médias firmas de auditoria quando não esteja em causa clientes caracterizados como entidades de Interesse Público).

[3] Os trabalhos de garantia de fiabilidade que habitualmente os reguladores de instituições financeiras solicitam aos seus auditores não são considerados serviços que não de auditoria.

Q21 Será necessário introduzir novas regras sobre a transparência das demonstrações financeiras das firmas de auditoria?

Sim. As firmas de auditoria, independentemente da sua forma jurídica de constituição, deverão obedecer a regras de transparência quanto às suas contas, devendo estas estarem acessíveis publicamente.

Com efeito, trata-se de um sector relevante, que presta um serviço público, pelo que as medidas de transparência devem ser enfatizadas e aplicadas a nível comunitário.

Os relatórios de transparência devem ser assumidos como um documento relevante, devendo ser de acesso facilitado, historicamente armazenado e não aparecerem dissimulados no meio de conteúdos dispersos de uma página de Internet.

Q22 Que outras medidas poderiam ser previstas em matéria de governo das firmas de auditoria para reforçar a independência dos auditores?

Orientações específicas definidas ao nível da União Europeia relativas ao governo das firmas de auditoria podem contribuir para o reforço da confiança no processo de auditoria. Contudo, deve existir o cuidado necessário para evitar impor regras que, relativamente às firmas de auditoria de menor dimensão, constituam um encargo desproporcionado face aos benefícios pretendidos.

Para as firmas de auditoria de maior dimensão entende-se que, por exemplo, a nomeação de directores não executivos poderia ter um impacto positivo ao nível da independência, de facto e em aparência, de tais firmas.

Q23 Devem ser exploradas estruturas alternativas que permitam às firmas de auditoria obter capitais junto de fontes externas?

Não se vislumbra vantagens na prossecução de uma medida assim definida.

A recente legislação emitida em Portugal (2008) sobre a actividade de auditoria estabeleceu o limite máximo de 25% do capital das sociedades de auditoria que pode ser detido por não auditores, quando a Directiva permitia que este limite fosse de 50%. Entendeu-se que o alargamento deste limite não trará vantagens para a actividade de auditoria no respeitante à melhoria de qualidade do processo de auditoria ou para facilitar o crescimento de empresas de auditoria de menor dimensão.

O actual modelo de sociedade beneficia geralmente a qualidade das auditoras, na medida em que obriga a um equilíbrio entre as recompensas financeiras e os riscos de reputação dos sócios que executam auditorias estatutárias.

Um modelo que permitisse a entrada de investidores externos à profissão poderia trazer uma maior pressão no sentido da obtenção de retorno no curto prazo, o que poderia sacrificar a adopção de medidas de médio e longo prazo que viessem a beneficiar a qualidade das auditorias. Por outro lado, com um modelo desta natureza tenderiam a aumentar os montantes dos processos contra as firmas de auditoria associados a eventuais falhas na execução dos trabalhos.

A entrada de investidores externos à profissão proporciona novas ameaças, nomeadamente à independência dos auditores, e poderá afectar de modo significativo o plano da concorrência no mercado de auditoria. Caso tal opção venha a ser implementada, esta deve ser voluntária e deve ser acompanhada de novas medidas de salvaguarda à independência do auditor apropriadas a tal modelo.

Q24 Concorda com as sugestões relativas aos auditores de grupos? Tem outras ideias sobre a matéria?

A ISA 600, recentemente adoptada, vai no sentido de aumentar a relevância e a responsabilidade do auditor do grupo. O caminho seguido pela ISA 600 nesta matéria é apropriado pelo que se torna mais uma evidência no sentido da plena adopção das ISA na União Europeia.

Q25 Que medidas devem ser previstas no sentido de melhorar a integração e a cooperação em matéria de supervisão das firmas de auditoria a nível da UE?

Trata-se de uma matéria relevante que deverá assumir prioridade no debate Europeu.

Com efeito, a actuação à escala global das empresas tem levado os auditores a organizarem-se, igualmente, de forma mais alargada (definindo regiões onde se incluem mais de um país).

Neste sentido, torna-se premente o reforço da cooperação entre as entidades de supervisão nacionais ponderando-se, inclusivamente, a possibilidade de constituição de colégios de supervisores quando, em causa, estejam firmas de elevada dimensão com abrangência de intervenção em mais de um Estado-membro.

Igual ponderação, desta feita mais reforçada, deverá ser prosseguida quanto ao registo de firmas de auditoria de países terceiros para efeitos do respectivo reconhecimento jurídico dos relatórios de auditoria emitidos a empresas dos países terceiros cotados na União Europeia.

Transformar, desde já o EGAOB num comité de nível 3 («Comité de Lamfalussy de nível 3») é um primeiro passo. Desta forma, assegura-se o reforço de coordenação da actuação das autoridades de supervisão em matéria de auditoria.

Criar uma nova autoridade poderá ser ainda cedo tendo em conta que as autoridades nacionais de supervisão de auditores estão em fase de instalação e arranque, revelando outras prioridades imediatas.

A integração em alguma das autoridades europeias instituídas, poderia potenciar vantagens proporcionadas pelas sinergias que se podem criar com a supervisão das contas e o conhecimento do negócio dos clientes do auditor. Existem porém desvantagens relacionadas com o facto de a supervisão dos auditores abranger todos os clientes, onde se incluem muitas entidades de interesse público que vão além das sociedades objecto de supervisão de cada uma das autoridades em causa.

Q26 De que modo se poderá reforçar a consulta e a comunicação entre os auditores de grandes empresas cotadas e as entidades reguladoras?

A necessidade de um diálogo entre os auditores de grandes empresas cotadas e as entidades reguladoras é de apoiar, permitindo antecipar problemas e contribuir para a efectiva aplicação das normas de contabilidade e qualidade da informação financeira divulgada.

Entende-se porém que, iguais vantagens se detectam na extensão desse diálogo a outras entidades de supervisão relevantes das Entidades de Interesse Público.

O reforço desse diálogo poderá passar pela comunicação, preventiva, atempada quando existam situações de confronto, no que se refere à aplicação de julgamentos, entre as empresas e os auditores. Tal não deve porém reduzir ou mitigar a responsabilidade que cada parte assume no respectivo processo. Este processo é visto como facilitador para a resolução de tensões, contribuindo para a qualidade da informação financeira prestada ao mercado.

Q27 Poderá a actual configuração do mercado de auditoria representar um risco sistémico?

Em determinados segmentos de mercado, como seja o segmento das sociedades cotadas ou mesmo o segmento das Entidades de Interesse Público assiste-se a uma concentração do respectivo mercado de prestação de serviços de auditoria nas denominadas "Big4".

No caso Português, no que se refere ao mercado de capitais, a concentração é ainda mais visível, aparecendo duas firmas com um peso significativo.

Tendo em conta o fenómeno visível a nível Europeu, sugere-se a ponderação do envolvimento das autoridades concorrenciais para aferir da matéria em causa.

Confirma-se que, efectivamente, a concentração pode induzir a existência de risco sistémico na exacta medida em que o desaparecimento de uma das firmas ou a susceptibilidade de esta apresentar problemas de funcionamento poderá levar a uma desconfiança quanto a todo o seu trabalho, abrangendo um conjunto significativo de clientes.

O estudo efectuado para a Comissão Europeia pelo London Economics concluiu que o colapso de uma das principais firmas de auditoria poderia perturbar os mercados.

Atente-se porém que as denominadas "Big 4" (principais firmas de auditoria) não têm a mesma importância sistémica que acontece, por exemplo, com instituições financeiras de implantação transfronteiriça. O efeito sistémico assenta no risco de perturbação da confiança dos mercados e não no risco financeiro que pudesse comportar.

É bem acolhida a intenção da Comissão Europeia de estimular o crescimento das firmas de auditoria de menor dimensão.

Q28 Considera que tornar obrigatória a formação de um consórcio de firmas de auditoria, com a inclusão de pelo menos uma firma de menor dimensão, sem importância sistémica, poderá funcionar como catalisador para dinamizar o mercado de auditoria e permitir que as pequenas e médias empresas participem de forma mais substancial no segmento das grandes auditorias?

Esta solução já foi implementada no seio da UE e, de uma forma geral, a opinião, quer dos auditores, quer das entidades auditadas, não é favorável.

Têm sido identificadas as seguintes desvantagens associadas a "consórcios" de firmas de auditoria:

- Diferentes metodologias tornam menos eficiente a auditoria, o que, naturalmente, se traduz em custos associados acrescidos;
- Divergências entre as firmas de auditoria e que podem resultar numa deterioração da qualidade do trabalho;
- Linguagens diferentes entre os profissionais das firmas de auditoria envolvidas no "consórcio", o que se traduz em pior qualidade de comunicação com as entidades auditadas e em menor eficiência do trabalho;
- Susceptibilidade de diluição de responsabilidade entre as empresas de auditoria.

Dado o conjunto de desvantagens atrás indicado, resultantes de experiências concretas existentes, entende-se que a criação de "consórcios" de firmas de auditoria poderá não ser a melhor solução para dinamizar as firmas de auditoria de menor dimensão.

Situação diferente poderá passar pelo envolvimento de uma segunda firma de auditoria que preste serviços de fiabilidade em áreas específicas, como seja a auditoria na aplicação do justo valor, auditoria para apuramento de imparidades de crédito no sector financeiro ou mesmo uma auditoria específica ao controlo interno. A intervenção autónoma deste segundo auditor, em áreas circunscritas, com a prestação de um serviço de fiabilidade (que não seria uma auditoria completa), poderia ser voluntário, por parte das empresas ou mesmo solicitado, em situações especiais motivadas por modelos de risco, pelas autoridades reguladoras.

Tal permitiria captar a vantagem de um envolvimento de uma segunda entidade, de forma perfeitamente autónoma e não partilhando documentos de trabalho e, simultaneamente, contribuir para uma maior segurança na informação financeira prestada pelas empresas em causa.

Q29 Do ponto de vista da melhoria da estrutura dos mercados de auditoria, concorda com a obrigatoriedade de rotação e de selecção de novos auditores após um determinado período? Qual deverá ser esse período?

A rotação de firmas de auditoria não é uma medida que se revele decisiva para reduzir a concentração mas sim será essencial para mitigar os riscos de independência (tal como anteriormente defendido na resposta à Q 18, onde claramente se manifestou posição favorável à rotação das firmas de auditoria).

Para analisar em que medida as consultas periódicas obrigatórias ao mercado para a prestação de serviços de auditoria ou a rotação obrigatória das firmas de auditoria pode contribuir para uma melhoria na estrutura do mercado de auditoria podemos tomar o exemplo de Itália. O estudo da Universidade Bocconi, realizado em 2001 e 2004 constatou que no cenário existente em Itália, de rotação obrigatória do auditor, o mercado de auditoria de entidades cotadas apresenta a maior concentração no seio da UE.

Tal estudo concluiu que a rotação obrigatória das firmas de auditoria, foi efectuada entre as grandes firmas de auditoria, ou então através de transferências de firmas de auditoria de menor dimensão para as firmas de auditoria de maior dimensão.

A regulação de aspectos tais como o número de horas necessário para a realização de uma auditoria, o preço de cada uma dessas horas ou os motivos das consultas ao mercado e/ou da saída do auditor, poderão contribuir para a melhoria das condições de funcionamento do mercado de auditoria e por conseguinte para uma melhor estrutura do mesmo.

Q30 Como deve ser tratada a questão da polarização em torno das «4 grandes»?

A polarização das denominadas "Big 4" resulta de mecanismos "puros" de mercado.

A actual estrutura do mercado de auditoria poderá ser alterada através do crescimento das firmas de auditoria de menor dimensão. Contudo esse crescimento não deverá ser promovido através de mecanismos artificiais e assentes na intervenção de governos, os quais podem ter consequências indesejadas e até contrárias ao objectivo pretendido.

O crescimento das firmas de auditoria de menor dimensão poderá ser alcançado através de mecanismos como seja o incentivo à consolidação de pequenas empresas de auditoria de forma a ganharem massa crítica.

A uniformização da definição de entidade de interesse público no espaço da EU poderá também contribuir para uma melhoria das condições de acesso das firmas de auditoria de menor dimensão a este mercado.

A possibilidade de uma intervenção destas empresas, ainda que com um papel diferente, em PME ou mesmo, como atrás se referiu, em serviços de fiabilidade autónomos e circunscritos, em empresas de maior dimensão, permite a estas firmas adquirir competências e ganhar massa crítica.

Q31 Concorda que os planos de recurso, nomeadamente os chamados «testamentos em vida», poderão ser fundamentais para enfrentar os riscos sistémicos e os riscos de falência de uma firma de auditoria?

O principal risco para a sobrevivência de uma firma de auditoria resulta da possibilidade de ocorrerem circunstâncias que afectem a sua reputação ou a sua solvabilidade (enquanto não estiver assegurada de

modo uniforme a sua responsabilidade em função do dano efectivamente causado). Os planos de contingência ou "living wills" que se preconiza, em linha com o que é sugerido relativamente a instituições financeiras, não são adequados à realidade das firmas de auditoria, tendo em conta que o risco sistémico se revela de outra natureza.

Considera-se que é importante promover uma reflexão conjunta entre reguladores e firmas de auditoria que prestam serviços de auditoria a entidades de interesse público no sentido de serem estabelecidas medidas de resposta a um eventual colapso de uma dessas firmas. Tais medidas teriam como objectivo essencial evitar que tal situação tivesse um impacto nefasto na confiança dos mercados e deveriam ser adaptadas a contextos específicos, designadamente ao nível da magnitude e abrangência internacional do impacto de um possível colapso.

Q32 As razões que levaram à consolidação das grandes firmas de auditoria ao longo das duas últimas décadas (ou seja, oferta global, sinergias) continua a ser válida? Em que circunstâncias se poderá prever uma inversão dessa tendência?

O crescimento das maiores firmas de auditoria foi um processo natural de evolução com vista a capacitar tais organizações de meios e recursos para efectuar auditorias a entidades de grande dimensão, complexas e de natureza transfronteiriça.

O enorme investimento necessário para efectuar tais auditorias (ao nível de conhecimento, tecnologias, infra-estruturas, formação, controlo interno e monitorização de requisitos de independência e outros), levou a que as firmas de auditoria encetassem um processo de concentração, que permitisse financiar o referido investimento e potenciar economias de escala. Neste sentido, as razões da consolidação não se alteraram.

A reversão de tal processo de consolidação não parece ser uma alternativa realista, a qual poderia ter associadas diversas consequências negativas.

Por um lado, uma redução significativa de recursos disponíveis resultante da referida reversão iria seriamente reduzir a capacidade das firmas de auditoria auditarem entidades de grande dimensão, complexas e transfronteiriças. Por outro lado, tal processo iria, inevitavelmente, originar uma responsabilização acrescida dos auditores de grupos, os quais, para além de possuírem recursos mais escassos, iriam ser forçados a obter muito mais segurança proveniente de outras firmas de auditoria.

A referida reversão do processo de consolidação iria, em última instância, afectar de forma muito relevante a qualidade das auditorias e resultar num número mais elevado de firmas de auditoria mais fracas e de menor dimensão, seria um nivelamento por baixo o que não se afigura desejável.

Apoiam-se, sim, medidas que fomentem o crescimento das firmas de auditoria de menor dimensão, desde que tais medidas assentem em premissas de mercado impulsionadoras de aquisição de massa crítica que permitam aumentar os níveis de concorrência sempre apoiados em critérios de qualidade.

Q33 Na sua opinião, qual é a melhor maneira de reforçar a mobilidade transfronteiriça dos auditores profissionais?

A prática tem revelado muito pouco sucesso das tentativas de mobilidade de auditores no seio dos países da UE.

Há alguns aspectos que devem ser melhorados com vista a que tal objectivo seja alcançado, nomeadamente:

- um maior alinhamento das matérias que são cobertas pelos exames de acesso à profissão nas várias jurisdições;
- a adopção de normas internacionais de contabilidade, de auditoria e ao nível dos requisitos de ética, o que iria eliminar diferenças que possam existir actualmente entre os vários estados -membro;
- maior uniformização da legislação comercial aplicada às empresas e da legislação fiscal no seio da UE;
- simplificação do processo de realização das provas de aptidão quando já registados por outros Estados-membros.

Q34 Concorda com a «harmonização máxima», combinada com um passaporte único europeu para os auditores e firmas de auditoria? Considera que o mesmo se deve aplicar às firmas de menor dimensão?

O princípio base subjacente à 8ª Directiva é precisamente o de que existe diversidade no seio da UE.

Tem-se observado recentemente um processo interessante de integração jurídica, no seio das redes de firmas de auditoria, de várias entidades provenientes de países diferentes. Este novo contexto leva a que as firmas integradas se confrontem com o imperativo de cumprimento de determinados requisitos legais, os quais podem impedir o estabelecimento e implementação de procedimentos uniformes no seu seio.

Por outro lado, este processo é um importante passo no sentido da criação de um mercado Europeu de serviços de auditoria. Um aumento da harmonização é importante no sentido de se sustentar tal

mercado, contudo será necessário efectuar um conjunto de alterações legislativas que passarão, eventualmente, por uma revisão de alguns aspectos consignados na 8ª Directiva.

O passaporte único Europeu é uma área a explorar pela Comissão Europeia no sentido de facilitar e acelerar a integração do mercado. As firmas de menor dimensão deveriam igualmente ser abrangidas por tal iniciativa.

A possibilidade de surgirem colégio de supervisores na área de auditoria, onde a coordenação de autoridades de auditoria de diferentes Estados-membros, sem perder a sua base local, assegurariam uma supervisão coordenada e colegial, poderia simplificar processos de registo e de mobilidade, permitindo inclusivamente fenómenos de integração de pequenas empresas de auditoria que, desta forma, poderiam ganhar massa crítica.

Q35 Seria favorável a um nível inferior de serviços de auditoria, as chamadas «auditorias limitadas» ou «análise legal das contas», para as demonstrações financeiras das PME, em vez de uma verdadeira revisão legal de contas? Devem esses serviços ser condicionais, consoante as contas tenham ou não sido elaboradas por um contabilista (interno ou externo) adequadamente qualificado?

A 4ª Directiva já inclui um conjunto de critérios abaixo dos quais uma empresa não necessita de auditoria estatutária. Vários países da UE, de uma forma ou de outra, contemplaram tal possibilidade de isenção no seu ordenamento jurídico.

A possibilidade de isentar as PME (excluindo as Entidades de Interesse Público) de revisão legal de contas deve ser avaliada com cautela em países cujo tecido empresarial seja constituído fundamentalmente por este tipo de empresas, uma vez que poderá resultar na redução do número de auditorias a executar pelas firmas de auditoria de menor dimensão e uma redução da qualidade e fiabilidade da informação prestada pelas referidas empresas.

Deve haver algum cuidado na utilização da palavra “auditoria” enquanto parte de uma nova definição da expressão “auditoria limitada”, sendo necessário evitar qualquer confusão quanto ao nível de segurança associado e em que consiste. Com esta ressalva pretende-se evitar a criação de novos “gaps de expectativas”.

Pelo menos deve ser assegurado um requisito de uma intervenção adequada, por parte do auditor, relativamente às PME ou a parte das mesmas, independentemente de as suas demonstrações

financeiras terem sido preparadas por um técnico oficial de contas externo. Assim, seria salvaguardada alguma segurança sobre as demonstrações financeiras destas entidades.

Q36 Deverá existir um «porto seguro» aplicável às PME no que respeita a uma eventual proibição futura da prestação de serviços distintos da auditoria?

O que foi referido relativamente à prestação de outros serviços a clientes de auditoria na resposta à questão 19 também é válido no contexto desta questão 36. Uma vez que o grau de interesse público das entidades de menor dimensão é mais reduzido, é natural que as restrições ao nível da prestação de outros serviços a estas entidades sejam menores.

Contudo, os auditores devem sempre ser independentes quando emitem as suas opiniões de auditoria, qualquer que seja a natureza ou dimensão das entidades auditadas.

Q37 Deverão as «auditorias limitadas» ou as «análises legais» ser acompanhadas de regras menos onerosas de controlo interno da qualidade e de fiscalização pelos supervisores? Pode sugerir exemplos de como isso poderia ser feito na prática?

Como já foi referido, deve haver algum cuidado na utilização da palavra “auditoria ” enquanto parte de uma nova definição da expressão “auditoria limitada”, sendo necessário evitar qualquer confusão ao nível da segurança associado e em que consiste. Com esta ressalva pretende-se evitar a criação de novos “gaps de expectativas”.

A supervisão dos auditores que não auditem entidades de interesse público (sector de mercado onde geralmente operam as firmas de auditoria de menor dimensão) poderá, naturalmente, ser exercida de forma diferente, uma vez que, a este nível, o grau de interesse público das auditorias efectuadas por tais auditores é naturalmente menor.

Contudo, qualquer firma de auditoria, independentemente da sua dimensão, deverá possuir um sistema de controlo de qualidade, que tipicamente é adaptado à dimensão da firma em causa. Os princípios básicos do mesmo poderiam ser estabelecidos por legislação ou regulação mas não o seu formato ou detalhe que acaba por ser desenvolvido em função da dimensão.