



KPMG & Associados - Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, S.A.
Edifício Monumental - Av. Praia da Vitória, 71 - A, 8º
1069-006 Lisboa - Portugal
+351 210 110 000 | www.kpmg.pt

Ao
Conselho de Administração da
CMVM
Rua Laura Alves, 4
1050-138

Lisboa, 3 de Novembro de 2018

Assunto: *Consulta Pública n.º 8/2018, relativa ao anteprojecto de revisão do Regime Jurídico de Auditoria*

Exmos. Senhores,

Agradecemos a oportunidade de apresentar os nossos comentários e sugestões no processo de consulta pública sobre o anteprojecto de revisão do Regime Jurídico de Auditoria.

A experiência da aplicação deste novo enquadramento merece uma reflexão mais aprofundada, tendo em conta a necessidade de proceder a aperfeiçoamentos.

Nesse enquadramento, permita-nos saudar a iniciativa a qual incentivamos que possa ser estendida a outras vertentes da legislação como seja o próprio enquadramento do papel do revisor oficial de contas no Código das Sociedades Comerciais bem como em diversa legislação dispersa que, em alguns casos, não apresenta a necessária coerência em função das diversas e sucessivas alterações dispersas.

Saudamos o esforço de procura de harmonização e maior consistência legislativa entre as opções seguidas pelo legislador nacional e o regime de base comunitário.

A convergência na definição de entidades de interesse público é um excelente exemplo que saudamos e que conduz a um maior equilíbrio e razoabilidade, em linha com as opções dos restantes estados membros.

A simplificação do período para a rotação, definido agora em 10 anos e sem que corresponda necessariamente à duração dos mandatos, é também uma solução adequada e alinha com o referencial de base da UE.

É fundamental para um país como o nosso, com ligações estreitas aos diversos *players* internacionais que pretende reforçar a captação de investimento estrangeiro e abraçar a internacionalização, com empresas que têm por meta a conquista do mercado global, que sejam evitados custos de contexto por opções tomadas em desalinhamento com as práticas internacionais.

O grande objectivo da reforma legislativa assentou, de um lado, no reforço da qualidade de auditoria e respectiva supervisão e, de um outro, garantir as condições de independência do auditor na realização dos seus trabalhos, em prol da defesa do interesse público da profissão.



Contribui para uma forte qualidade de uma auditoria todos os trabalhos que o auditor possa desenvolver que permitam granjear conhecimento junto do cliente e aprofundamento das matérias inerentes ao processo contabilístico, desde que esteja salvaguardado o risco de auto-revisão, interesse próprio ou mesmo representatividade.

É consensual que um auditor que acompanhe o processo de prestação de contas ao longo do ano estará em melhores condições de apresentar a sua opinião às contas anuais. Nesse contexto, a prestação de serviços de *assurance*, sejam eles revisão limitada a informação intercalar ou qualquer outra intervenção independente e autónoma que leve um auditor a apreciar e a pronunciar-se sobre aspectos inerentes a matérias financeiras, ou controlo interno, sejam eles exigidos por lei ou que a empresa solicite voluntariamente para alinhamento com as melhores práticas, reforça a qualidade da auditoria como um todo, em última instância.

Criar limitações à prestação de serviços que naturalmente seriam executados pelo auditor da empresa, na perspectiva de qualquer serviço de *assurance* que, por forma do Código de Ética do IESBA, exige sempre a independência do auditor, não se apresenta como uma medida conciliável com o objectivo de reforço da qualidade da auditoria.

Mesmo que se argumente que a legislação não proíbe tais serviços, limitá-los a uma dada percentagem dos serviços de auditoria é transmitir um sinal algo contraditório à ideia de ter o auditor a acompanhar a empresa ao longo do ano.

Existe um grande gap de expectativas entre o que esperam os diferentes stakeholders do auditor e aquilo que, apenas no estrito cumprimento da aplicação das ISAs, este executa junto nas contas anuais. Nesse contexto, a limitação a prestação de outros serviços, associados ao papel do auditor, agrava esse gap e não contribui para o fortalecimento da imagem e competência reconhecida à profissão.

O normativo internacional teve uma evolução no sentido de clarificar e orientar de forma mais precisa os trabalhos inerentes a uma auditoria às contas anuais (ISAs), os trabalhos de revisão limitada às contas intercalares (ISRE) e os restantes trabalhos de *assurance* (ISAE) onde é solicitada a emissão de opinião ou parecer sobre outras temáticas, desde controlo interno, relatórios de sustentabilidade, prudenciais, solvência, entre outros de diversa índole.

Esta nova forma de organização do normativo não afasta que todos estes serviços devam ser prestados por auditores e exige-se sempre uma adequada independência.

Em qualquer dos casos, todos estes serviços são considerados de interesse público e, por conseguinte, devem ser serviços exclusivos de revisores oficiais de contas.

Nesse contexto devem ser serviços objecto de supervisão de controlo de qualidade por entidades competentes que assegurem que os mesmos são prestados com qualidade e independência.

Nos termos do direito comunitário, os serviços de “statutory audit” beneficiam da prerrogativa de estarem afastados da livre prestação de serviço e, nessa medida, apenas podem ser prestados por pessoas para tal registadas no Estado-membro em que pretendam operar.

O conceito “statutory audit” é o que o legislador nacional definir na sua lei. Tendo presente esse contexto crucial, o legislador nacional definiu “auditoria” no artigo 42º do Estatuto dos ROC, passando a ser assim considerado “auditoria legal”, isto é, uma auditoria definida por lei.

O legislador nacional verteu este propósito definindo por auditoria todos esses serviços que são prestados, única e exclusivamente, por um revisor oficial de contas, sejam eles auditorias às contas anuais (exigidas por lei ou voluntárias), auditorias de segurança limitada (ou revisões limitadas) e outros serviços de *assurance* (de âmbito e/ou segurança limitada) ainda que possam ser aplicados a pequenas e médias empresas.

Sobre todos estes serviços a OROC pode emitir “normas de auditoria”. Assim se entende que as DRA tenham abrangência vasta no conceito lacto de auditoria e não restrito apenas a ISAs como a CMVM pretende na sua interpretação.

Nesse contexto não nos parece adequado que se limite a prestação desses serviços, ainda que de forma quantitativa junto das entidades de interesse público, por parte dos revisores oficiais de contas.

Uma outra importante reflexão sobre a temática dos limites, prende-se com o alcance pretendido ao estender o cômputo às quantias facturadas ao nível da rede do auditor.

A Comissão Europeia e o CEAOB são consensuais na interpretação do Regulamento no sentido de os limites apenas se aplicarem à firma de auditoria e não à rede. O conceito de independência e a capacidade de prestação de serviços, obviamente que se aplicam à rede, mas situação totalmente diversa é fazer aplicar limites quantitativos.

Tal aplicação seria de difícil concretização já que se compararia numeradores e denominadores com universos de aplicação distintos, exigindo muita complexidade na sua aplicação e recolha de informação, muitas vezes de difícil validação.

Seria o único país da UE a aplicar tal medida e a criar, por essa via uma limitação que se estenderia a outros Estado-membros já que poderia impedir outras firmas de outros Estado-membros a prestarem serviços a subsidiárias da empresa portuguesa ou empresa-mãe de empresas portuguesas. Como seria aplicável nesse contexto? Seria uma combinação tão complexa como hoje se faz com os serviços proibidos num Estado-membro mas não proibidos noutra? Basear-se-ia na legislação do país onde a forma da rede tem a sua sede?

Neste contexto é nosso entendimento que deveremos seguir a linha de orientação que existe na UE e manter o regime de base do Regulamento Europeu. Também nos oferece muitas dúvidas jurídicas quanto à opção conferida ao Estado-membro de reduzir os limites, prevista no Regulamento Europeu, seja interpretada no sentido e alcance de alargar às entidades objecto, para além do revisor ou firma estabelecido no Regulamento. Parece-nos que se limita ao quantitativo e não ao âmbito de aplicação.

Um outro tema que não queríamos deixar de apresentar as nossas preocupações prende-se com o alcance da medida de passar a sancionar a não apresentação de certificação legal das contas por parte do auditor.

Estabelecer esse propósito é transmitir um sinal contrário de alcance indesejável e que não protegem os destinatários e interessados nesse importante documento.

Se não vejamos. Em primeiro lugar esse assunto não tem sido alvo de crítica ou de reflexo de situações indesejáveis. Em segundo lugar, não é sancionado o atraso na apresentação de contas a tempo junto do auditor.

Atente-se que impor ao auditor um prazo de apresentação da Certificação Legal das Contas sem assegurar que as contas, e os documentos que as suportam, sejam apresentados a tempo, que permitam executar os procedimentos de auditoria adequados, levaria a um resultado inconcebível.



Ou se apresentaria uma CLC com limitações de âmbito (ou mesmo escusa de opinião) ou então o ROC sofreria uma pressão para acelerar os seus procedimentos que poderia em extremo suscitar o risco de intimidação e perigar a sua independência. Em qualquer dos casos a qualidade de auditoria (real ou percebida) seria manifestamente diminuída.

Uma outra questão seria o que fazer quando o auditor, em sede de legislação de branqueamento de capitais, puder chegar a uma situação de recusar em prosseguir o trabalho, devido a aplicação de situações previstas na referida legislação por suspeitas de branqueamento ou financiamento ao terrorismo (dever de recusa). Nesse contexto está impedido de emitir CLC ou mesmo escusa de CLC. Mas neste caso poderia ser sancionado por não emitir a referida CLC a tempo (quando até pode estar a analisar a questão para ver se a legislação é aplicável ou não por exemplo).

Esta medida parece-nos ter um alcance cujo resultado final acaba por ser indesejável e contrário aos objectivos prosseguidos.

A não emissão de CLC ou escusa de CLC não deve ser sancionada em sede de contra-ordenação, porque claramente o interesse público, neste contexto, não está afectado. A sede adequada para o tratamento dessas matérias é, e deve continuar a ser, a sede da responsabilidade civil ou contratual.

Em anexo apresentamos os nossos comentários mais detalhados ao anteprojecto.

Estamos plenamente disponíveis para esclarecer alguma das matérias propostas, convictos de que as nossas sugestões e comentários irão, por certo, contribuir para um resultado final melhor e mais eficaz.

Com os melhores cumprimentos,

KPMG & Associados,
Sociedade de Revisores Oficiais de Contas (nº 189)
Representada por
Vitor Manuel da Cunha Ribeirinho
Vice-Presidente

Anexo – Comentários ao anteprojecto

Estatuto da OROC

Artigo 6º

A alteração aos poderes da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas (“OROC”), limitando-se ao poder de supervisionar apenas as auditorias anuais é o reflexo de considerar-se que os serviços de auditoria praticados exclusivamente por revisores oficiais de contas se limitam apenas a auditoria em sentido restrito, isto é, exclusivamente a auditorias a contas anuais na sequência da aplicação estrita das ISAs.

Sem que seja indexado o conceito de auditoria aos restantes serviços de interesse público, como os serviços de revisões semestrais ou outros trabalhos de *assurance*, como sejam os trabalhos sobre controlo interno, solvência, etc...), fica um vazio no que respeita às normas aplicáveis a esses mesmos serviços já que as normas se circunscrevem a “normas de auditoria”.

Artigo 31º

Importa ponderar a substituição de Directrizes de Revisão/Auditoria por conceitos como Guias de Aplicação Técnica. São situações manifestamente diferentes e com alcances distintos.

Enquanto as GAT nasceram de uma necessidade de dar orientação “exemplificativa” mas não mandatária, já que existem as ISAs e essas sim, são vinculativas, as DRA são vistas como normas vinculativas. As GAT nasceram assim num contexto de “orientação” mas não de “regulamentação”.

AS DRA são efectivamente vinculativas. Neste contexto elas cobrem áreas que abrangem por exemplo as ISAE e as ISRE já que estas não são endossadas e, nesse contexto, fará sentido existirem norma nacionais para o efeito. Essas normas terão de ser, para efeitos de direito interno “normas de auditoria” com aplicação concreta a trabalhos de outras finalidades relacionadas.

Sugere-se assim uma reponderação desta matéria em linha com a clarificação do que são normas e do que são meras orientações ou “guidelines” mas que não constituem actos normativos no sentido técnico do termo.

Se assim não for retira todo o alcance da GAT 1 e 2 por exemplo. Se forem consideradas normas, então elas acabam por ser inaplicáveis já que as normas que regem a emissão de relatórios de auditoria a contas anuais são, exclusivamente, a ISA 700 e seguintes.

Ao se proceder ao endosso directo, a OROC deixa de poder “emitir normas sobre a matéria”, podendo no entanto emitir orientações, não vinculativas, que ainda assim ajudarão a uma maior sistematização da aplicação das ISAs.

Artigo 42º

Tal como explicado supra, este aspecto é nuclear uma vez que o conceito de auditoria não pode ser restrito a contas anuais. E o conceito de auditoria terá de ter por detrás a aplicação e normativo que necessariamente, se designa por normas de auditoria (em sentido amplo).

Ao retirar a referência a normas de auditoria, retira a capacidade de regular, por parte da OROC, estas matérias. Acaba por constituir depois o vazio de orientação normativa referido no ponto anterior.



Esta articulação depois coloca problemas com a definição do artigo 2º do RJA. A restrição de auditoria apenas a contas anuais leva a que e coloque em causa o conceito de “auditoria” que permite ao Estados-membro exigirem que estes serviços sejam prestados por pessoas registadas na entidade competente nacional (aqui OROC e CMVM).

Atente-se que o direito comunitário determina como regra geral a livre prestação de serviços e a excepção apenas quando devidamente tipificada. De entre as excepções, inclui-se a “statutory audit”, como conceito de “auditoria definida por lei”.

Esta definição deixa alguma margem para os Estados-membros definirem o que seriam actos próprios dos “Statutory auditors”.

O próprio artigo 2º n.º 1 da Directiva 2006/43, permite flexibilidade. Essa flexibilidade é relevante para as PME’s, especialmente no contexto em que possa, inclusivamente, não ser exigível auditoria anual e poder optar-se por ter uma outra intervenção do auditor em termos voluntários, passando por uma revisão limitada ou qualquer outro trabalho de *assurance* sobre as contas.

Nesse contexto sempre se procurou definir auditoria em sentido mais amplo que abrangesse não só as ISAs mas também as ISRE e ISAE. O conceito de auditoria vem assim sedimentado nesse prisma, em ambiente em que a definição do IFAC de normas de auditoria era igualmente abrangente com numeração única. Tal também tinha reflexo nas DRA nacionais.

Aliás, o próprio n.º 3 do artigo 2º do RJA, tal como consta da proposta, acaba por definir “normas de auditoria” abrangendo outras normas do IFAC, através do IAASB embora acrescentando “que não as normas de auditoria” (alguém poderia desde logo afirmar que a alínea contraria o que está a definir – “normas de auditoria” (...) “que não auditoria”). Isto é, não se consegue de facto contrariar esta necessidade que é de definir de forma mas ampla e não de forma estrita.

Atente-se que se assim não for suscita-se problemas sérios de aplicação do Direito Comunitário e do vazio normativo de poderes de regulamentação por parte das entidades competentes.

Artigo 52º

A introdução dos números 4 e 5 não é conciliável com a ISA 600. O ROC não tem acesso directo aos documentos de empresas sediadas em muitas jurisdições estrangeiras. A presente legislação não tem alcance extra-territorial sendo assim impossível a sua oponibilidade a legislação de outros países em que as subsidiárias possam estar sediadas.

Por outro lado não pode constituir dever do ROC aceder aos documentos de subsidiárias, especialmente quando não tem contrato estabelecido com estas entidades legalmente autónomas e distintas da sociedade-mãe.

É sim dever do ROC, quando se pronuncia sobre as demonstrações financeiras consolidadas, seguir e cumprir o disposto na norma ISA 600 para lidar com as situações de subsidiárias. Essa norma não impõe o acesso directo aos documentos da subsidiária, prevendo por conseguinte tais limitações.

Não é possível de um lado defender a aplicação das ISAs e do outro regulamentar aspectos de forma distinta do que é, sobre a mesma matéria, regulado pelas ISAs, impondo procedimentos diferentes. Tal constituiria um dever que depois não eram possíveis de se concretizar em termos práticos.

Artigo 77º

O acréscimo da abrangência dos honorários cobrados pela rede (e não só pelo revisor ou sociedade de revisores em causa) vai além do exigido pelo Regulamento e das orientações do CEAOB.

Esta abrangência é de muito difícil controlo e impõe restrições a empresas de outras jurisdições europeias que não adoptam o mesmo requisito.

A possibilidade dos estados-membros poderem restringir esses limites confere à possibilidade de um ROC ou SROC poder ter os limites inferiores aos 70% definidos no Regulamento. Já a abrangência do âmbito de aplicação extravasasse a opção permitida, apresentando desde logo uma dúvida séria quanto ao cumprimento do direito comunitário em causa.

Qualquer das formas, a medida é de muito difícil aplicação tendo em conta que se colocam dificuldades de aferição, face ao facto de existir muitas entidades de interesse público nacionais que são subsidiárias de outras sediadas na UE e que têm regimes diferentes. A possibilidade de aferir o numerador (com tal abrangência) e o próprio denominador, exigindo o acompanhamento constante das facturações de outras empresas da rede é deveras complexo. Situação diferente será o sistema de aprovação de serviços, actualmente contemplado, e que é foco adequado de salvaguarda das matérias de independência.

Os limites estão muitas vezes ligados ao interesse financeiro junto do cliente. O interesse financeiro é distinto e autónomo entre membros da rede. Nesse cenário os pesos (dos serviços proporcionados) têm menor relevância porque normalmente não há partilha de lucros mas sim de recursos, know-how e imagem/marca no seio das redes.

Atente-se que essa medida é claramente desviante face à prática de todos os restantes países comunitários.

Mesmo em termos de proporção relativa aos 15% do total de facturação, para aferir o peso do cliente para a firma de auditoria, a inclusão da rede destroe por completo tal proporção (novo n.º 7). Pensemos num grande grupo económico internacional que tenha uma subsidiária em Portugal. Tal subsidiária representaria uma pequena dimensão face ao grupo como um todo. Qualquer facturação que o ROC português fizesse sobre a entidade nacional não poderia ser comparável, quer no numerador quer no denominador com a inclusão da eventual facturação da rede junto do grupo económico.

Assim, não se consegue vislumbrar o alcance da possibilidade de se equacionar tais proporções abrangendo a rede.

Atente-se que nem o Código de Ética do IESBA nem qualquer disposição do direito comunitário prossegue esta linha de abrangência, fazendo com que Portugal fique claramente em divergência com a prática internacional.

Finalmente, o n.º 12 refere que os serviços sejam prestados directamente ou através da sua rede. A prestação de serviços por membros da rede não é uma forma "indirecta" de prestação de serviços. As redes podem prestar serviços de forma distinta e totalmente autónoma que não é, necessariamente, por determinação da SROC ou que este possam vir a beneficiar financeiramente com algo sobre esse mesmo serviço.

Podendo existir membros da rede no mesmo país, onde a recolha de informação referida no n.º 12 até pode vir a ser mais facilitada, já o mesmo não se passa quando estamos a falar de firmas da rede espalhadas por um conjunto alargado de outros países. Os processos de recolha de contratos é mais limitado até por restrições, de



diversa índole nacional, aplicável nesses mesmos países (segredo bancário, protecção de dados etc...).

Artigo 113º

Estabelece-se um dever de denúncia de todos os factos susceptíveis de constituir contra-ordenação aplicável pela CMVM.

Este dever acresce aos deveres de denúncia de violação grave da legislação de Entidades de Interesse Público conforme previsto no artigo 12º do Regulamento Europeu 537/2014.

O dever previsto no referido artigo 12º referido acautela adequadamente os aspectos considerados. Alargar o escopo de denúncia a toda e qualquer infracção que qualquer ROC detecte (ou melhor indícios de infracção), mesmo que venha detectar junto de um qualquer cliente que não seja Entidade de Interesse Público, mas que indicie violação de deveres previstos no CódVM, parece manifestamente desproporcionado e pode mesmo constituir situações contra-natura para a qualidade de uma auditoria.

Sabendo que o auditor tem o dever de denúncia de toda e qualquer infracção (seja ela de menor gravidade até a de maior gravidade) tal poderá condicionar o cesso pleno a documentos ou informação por parte do ROC/SROC. Essa limitação irá condicionar o trabalho do auditor e, em última instância, colocará em causa a qualidade desse mesmo trabalho.

Não parece equiparável um dever de denúncia de infracções administrativas ao dever de denúncia de crimes públicos. Mesmo o dever de denúncia de indícios de infracção administrativa ao cuidado ao cuidado da CMVM, num papel distinto do papel de supervisor de auditoria, poderá suscitar desequilíbrios face a outras autoridades administrativas independentes. Nesse sentido seria legítimo que outras autoridades administrativas fizessem exigir o mesmo grau de diligência e denúncia por parte do ROC. Já agora também estender a qualquer crime, mesmo que não seja crime público.

Tal transformaria a profissão em autênticos fiscais do cumprimento de toda a legislação, substituindo mesmo o papel dos membros das equipas de supervisão dessas mesmas entidades, ou mesmo de forças policiais, o que levaria a destorcer por completo o trabalho e papel do ROC, denegrindo mesmo a sua imagem e confiança adequada que terá de existir entre cliente e auditor.

RJSA

As disposições referidas anteriormente acabam por ter reflexo nas propostas de alteração ao RJA, conforme fundamentação apresentada pela CMVM, pelo que nesse capítulo haverá necessidade de ajustar em conformidade com os comentários apresentados.

Reforma do Código das Sociedades Comerciais e outra legislação avulsa.

Não sendo apresentado, neste pacote, qualquer iniciativa nesse sentido, entendemos ser bastante relevante e oportuno aproveitar este momento para proceder a uma revisão mais aprofundada do papel do revisor, e dos órgãos de fiscalização, previsto no ordenamento jurídico nacional.

Os modelos de governo das sociedades têm evoluído nos anos mais recentes, com diversas disposições de alterações avulsas e autónomas onde, por exemplo, deveres desses órgãos permanecem em regimes paralelos ao Código das Sociedades Comerciais sem que, ao contrário das melhores práticas legislativas, seja concentrado no mesmo diploma.



O tratamento dado aos grupos societários e o papel do auditor junto das diferentes empresas integrante do grupo, coexistindo sociedades e regimes de EIP com regimes de não EIP e diferentes estruturas de fiscalização, cria incerteza jurídica quanto aos serviços prestados e expectativas criadas.

Enfrentando diferentes órgãos de fiscalização (singulares e plurais) sem que existam normas de coexistência, como é o caso da ISA 600 na esfera da auditoria, suscita sempre dúvidas e muitas vezes incertezas quanto aos diferentes regimes de independência.

A título de exemplo, o regime comunitário impõe que o auditor não possa integrar um comité de auditoria. Ao mesmo tempo a lei define que o comité de auditoria é o “órgão de fiscalização”. Nesse contexto pode suscitar-se a dúvida no sentido em que, para subsidiárias de EIP, constituídas sob a forma de sociedades anónimas, sendo obrigadas a ter órgão de fiscalização, optando por ter a figura de fiscal único, a legislação impõe que esse fiscal único seja o revisor oficial de contas.

Será que esse regime não acaba por ser incompatível com a referida proibição de integração em comité de auditoria por parte do auditor ou mesmo da sua rede (leia-se quer na PIE quer em qualquer subsidiária de PIE ou da empresa-mãe)?

Poderemos manter estes regimes em diplomas avulsos sem que seja assegurada esta revisão sistémica e consistente?

Num outro sentido, será que a possibilidade de ter disposições de penalização com regimes contra-ordenacionais pesados para os auditores, aplicável a qualquer auditoria a sociedades e, ao mesmo tempo, manter-se um regime de penalização para os responsáveis pela emissão das contas ligeiro como o actual regime penal previsto no Código das Sociedades Comerciais (inalterado desde a sua vigência), se revela justo e equilibrado?

Parece-nos ser o momento certo para se proceder a uma reforma mais ambiciosa e abrangente, que tem vindo a ser sistematicamente adiada criando situações de arbitragem e de conflito entre regimes.