

3 REVISORES AUDITORES

Revista da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas



ORDEM DOS
REVISORES OFICIAIS
DE CONTAS

Integridade. Independência. Competência.



Nº 64 | JANEIRO_MARÇO 2014 | Edição Trimestral | Distribuição Gratuita

**Alterações
na Profissão**

**A importância
do controlo
interno no
planeamento
de auditoria**

Emília Gomes

**Cláusula geral
anti-abuso -
Reflexões e aplicação
à realidade
empresarial**

Catarina Ferreira Amorim

**Reinventar
o Estado Social**

Rui Nunes



ORDEM DOS
REVISORES OFICIAIS
DE CONTAS

Integridade. Independência. Competência.



A intervenção do ROC inspira confiança aos agentes económicos

*O ROC previne riscos, defende a legalidade,
antecipa problemas, encontra soluções.*

SEDE:

Rua do Salitre n.º 51
1250-198 Lisboa
T 21 353 61 58 | F 21 353 61 49

SECÇÃO REGIONAL DO NORTE:

Avenida da Boavista, n.º 3477/3521, 2.º
4100-139 Porto
T 22 616 81 17 | F 22 610 21 58

www.oroc.pt



Editorial

José Azevedo Rodrigues
BASTONÁRIO

No editorial do 1.º trimestre do ano passado referimos que o "ano de 2013 iniciou-se com a publicação da Lei-quadro das Associações Públicas Profissionais (Lei 2/2013 de 10 de janeiro), na qual se determinou um prazo de 30 dias para que as Ordens e demais Associações Profissionais procedessem à alteração das suas disposições estatutárias, para as tornar conformes com este novo desiderato legislativo".

Pois assim aconteceu, tanto a OROC como as demais Ordens Profissionais, pese embora o reduzido prazo que lhes foi colocado, com maiores ou menores dificuldades, cumpriram com as suas obrigações dentro do prazo estipulado. No entanto, o que se afigura bastante incompreensível é que, decorrido mais de um ano, o poder político não revele sinais sobre a forma como pretende dar seguimento a esta temática. Num regime democrático, a ética relacional deve constituir um dos pilares de sustentabilidade de uma sociedade mais equilibrada e uma fonte de justiça e respeito humano, forçando a que os agentes atuem com sentido de estado e com profissionalismo e, em particular, aqueles onde reside maior fonte de poder.

O Conselho Nacional das Ordens Profissionais (CNOP) tem acompanhado com apreensão este processo, constituindo um "espanto" coletivo a incapacidade de ação ou a displicência política sobre o assunto, em claro prejuízo das associações públicas profissionais que de alguma forma já foram adaptando a sua forma de atuar aos princípios emanados na Lei 2/2013, dinamizando os seus processos de cooperação e agilizando os relacionamentos com membros e organismos congêneres, sem que tais estejam estatutariamente suportados. No que à Ordem respeita, aproxima-se a aprovação definitiva do Regulamento Europeu de Auditoria e a revisão da Diretiva de Auditoria, havendo a expectativa de que even-

tual necessidade de mudanças estatutárias possam vir a ser ponderadas antes da aprovação definitiva da proposta de Estatutos entregue ao Governo há mais de um ano.

Suportando-nos no conteúdo dos documentos base que foram aprovados pelo Parlamento Europeu, não são significativas as alterações previstas na nova Diretiva de Auditoria. Mais significativas são as resultantes da criação do Regulamento Europeu de Auditoria, de aplicação imediata, com um grau de exigência superior para os auditores que exerçam funções em entidades de interesse público. Entre estas, realçamos, a rotação da firma de auditoria, a definição de uma lista de serviços proibidos, a possibilidade de se adotar um sistema de "joint audits" e um modelo de supervisão mais independente. Neste domínio, consideramos ser relevante a revisão do modelo de supervisão entre nós instituído, esperando que a mesma se traduza numa entidade e num modelo competente e independente, em observância das disposições contempladas na Diretiva e respeitando os princípios que estão na base da composição e funcionamento do Comité de Organismos Europeus de Supervisão das Auditorias (CEAOB).

Estamos alinhados com a necessidade de acompanhar com proximidade as práticas dos revisores, salvaguardando a nossa imagem de independência e qualidade, fatores determinantes para que se estabeleça um grau de confiança no mercado para que seja aproveitado em benefício global, os sinais de alguma retoma económica que encontramos nos últimos meses. Nesse sentido acreditamos na responsabilização dos nossos membros pelos atos que pratiquem e pelas opiniões que emitam, em contraste com uma cultura persecutória onde qualquer elemento, independentemente dos seus impactos na opinião formulada e que seja relevante para os utilizadores da mesmas, tenha de ser penalizado. Uma

profissão mais evoluída só é possível construir com profissionais mais responsáveis e consciente da sua responsabilidade.

No domínio internacional, a Ordem tem mantido a sua posição e consolidado o seu prestígio, junto das principais organizações europeias e mundiais representativas da profissão, mantendo-se as expectativas em colaborar com entidades com maior espetro mundial, em iniciativas onde nos possamos apresentar como parceiro privilegiado. Como já anteriormente referido, tal abertura ficou plasmada na proposta de alteração estatutária, sobretudo em termos de cooperação e reconhecimento profissional com os PALOP.

No domínio da formação contínua, esperamos dar um passo importante no nosso modelo formativo no 2.º trimestre, disponibilizando as primeiras ações de formação em *e-learning*. Estamos com a expectativa de que o mesmo vá ao encontro dos nossos membros, facilitando o seu acesso, flexibilizando o seu uso e reduzindo os custos de contexto subjacente à formação presencial em especial para os colegas com localizações mais distantes dos centros onde regularmente as mesmas se realizam. É nossa convicção de que se trata de um passo importante de modernidade, fazendo votos para que a mesma venha a ser favoravelmente reconhecida e apreciada.

Continuamos a contar com o envolvimento coletivo de todos os membros, esperando o vosso contributo para que nos possamos afirmar como parceiros geradores de valor, em defesa do interesse público e da recuperação económica.

Sumário



03

01 Editorial

03 Em Foco

ALTERAÇÕES NA PROFISSÃO

04 Notícias

CONSELHO NACIONAL DE SUPERVISÃO DE AUDITORIA

EURONEXT LISBON AWARDS

A MENSAGEM ECONÓMICA E SOCIAL DO PAPA FRANCISCO – UMA CONFERÊNCIA DO CIDEFE

RELATÓRIO ANUAL DA UNIDADE DE INFORMAÇÃO FINANCEIRA



08

06 Atividade Interna da Ordem

ASSEMBLEIA GERAL APROVA A AQUISIÇÃO DA QUALIDADE DE MEMBRO HONORÁRIO POR DR. OCTÁVIO DE BRITO GASTÁMBIDE FERNANDES

ASSEMBLEIA GERAL APROVA RELATÓRIO E CONTAS

ENCONTROS NA ORDEM

CONSELHO DISCIPLINAR DA OROC - SÚMULA DA ATIVIDADE EM 2013

08 Auditoria

A IMPORTÂNCIA DO CONTROLO INTERNO NO PLANEAMENTO DE AUDITORIA

Emília Gomes

32 Contabilidade e Relato

AS IMPLICAÇÕES DAS PRÁTICAS DE ALISAMENTO DE RESULTADOS NA QUALIDADE DA INFORMAÇÃO

Ricardo Jorge Ferreira Nunes

42 Fiscalidade

CLÁUSULA GERAL ANTI-ABUSO – REFLEXÕES E APLICAÇÃO À REALIDADE EMPRESARIAL

Catarina Ferreira Amorim

50 Economia

REINVENTAR O ESTADO SOCIAL

Rui Nunes

60 Mundo

EVENTO – CONGRESSO MUNDIAL DE AUDITORIA E CONTABILIDADE 2014

O FUTURO DA AUDITORIA E GARANTIA DE FIABILIDADE

62 Lazer

SERRA DA ESTRELA

MOMENTO DE LEITURA

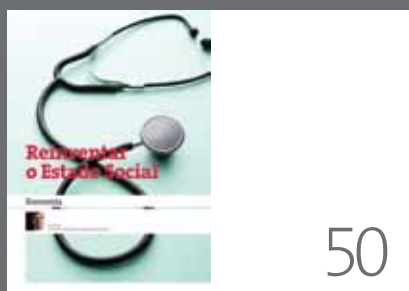
68 Formação

FORMAÇÃO CONTÍNUA

PLANO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL CONTÍNUA



42



50



ORDEM DOS
REVISORES OFICIAIS
DE CONTAS

Integridade. Independência. Competência.

DIRETOR: José Azevedo Rodrigues

DIRETORA ADJUNTA: Ana Isabel Morais

COORDENADORA: Ana Cristina Doutor Simões

CONSELHO DE REDAÇÃO: Luísa Anacoreta Correia, António Sousa Menezes, Sérgio Pontes

DESIGN: Inês Ferreira

APOIO E SECRETARIADO: Ana Filipa Gonçalves

PROPRIEDADE: Ordem dos Revisores Oficiais de Contas | Rua do Salitre 51 | 1250-198 LISBOA

revista@oroc.pt | NIPC : 500918937 | Tel: 213 536 158 | Fax: 213 536 149

REGISTO DE PROPRIEDADE n.º 111 313

DGCS SRIP Depósito Legal n.º 12197/87

EXECUÇÃO GRÁFICA: ACD Print Tel: 219 345 800 / 91 924 90 75

Distribuição Gratuita

Tiragem 2250 Exemplares

Os artigos são da responsabilidade dos seus autores e não vinculam a OROC

Membro
Fundador
da:



Membro
da:





EM FOCO

Alterações na Profissão

Espera-se que o ano de 2014 seja um ano de preparação e implementação de mudanças na profissão.

Com formatos já finais são conhecidos alguns enquadramentos que terão impacto na atividade dos revisores oficiais de contas: A diretiva de contabilidade que implica algumas alterações nas regras que as empresas estão obrigadas a cumprir e que terão de ser verificadas pelos revisores; responsabilidades atribuídas aos revisores em leis relativas ao setor público, por exemplo. A Ordem irá preparar alguma orientação técnica para determinados trabalhos atribuídos aos Revisores, nomeadamente no que se refere a trabalhos de verificação da informação orçamental prestada por entidades públicas ao Governo, em que será realizado um trabalho conjunto com a Direção Geral do Orçamento.

Por concluir está a aprovação e publicação do novo Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas. **A alteração à Diretiva Europeia de Auditoria e a criação do Regulamento Europeu relativo à auditoria de Entidades de Interesse Público foram aprovados pelo Parlamento Europeu em 3 de abril de 2014.** Serão estas as alterações que se perspetivam ter maior impacto.

Foram já noticiados (ver último n.º da revista) os principais aspetos que foram acordados em 17 de dezembro de 2013 pelo tríplice Conselho, Comissão e Parlamento Europeus quanto aos textos da Diretiva e do Regulamento Europeus. Entretanto, tem-se assistido à divulgação de opiniões sobre os impactos deste novo enquadramento europeu. Os jornalistas têm feito um esforço em perceber quais serão os impactos nomeadamente sobre as pequenas sociedades de revisores oficiais de contas. Encontram-se opiniões contrárias, como: terão de enfrentar novos desafios de reorganização interna, construção de estruturas para poderem responder às exigências que são impostas; ou sem impacto relevante em termos do que se estime poder ser a possível redistribuição do mercado de auditoria ou revisão legal de contas; ou mesmo opiniões que manifestam encontrar oportunidades significativas com o novo enquadramento europeu, oportunidades de crescimento por se estimar um novo comportamento das entidades sujeitas a auditoria ou revisão legal de contas no sentido de maior procura de serviços junto das pequenas firmas de auditoria. Aliás, opiniões contrárias sempre se verificaram durante todo o tempo de discussão daqueles documentos. A opinião consensual que se poderá encontrar é a de que não há opinião consensual, o que foi conseguido pelo tríplice foi um texto de compromisso.

A Ordem tem vindo desde sempre a alertar para as exigências que se impõem à profissão, para as exigências que se vão impor à profissão com a entrada em vigor destas alterações europeias. A Ordem congratula-se com a adoção das normas internacionais de auditoria na Europa, já prevista no seu Estatuto desde 2008 e desde sempre aplicadas supletivamente como definido nas normas técnicas. A Ordem tem desde 2010 concluído o trabalho de tradução para português das normas de auditoria a adotar (a Ordem sempre teve disponível para os revisores a tradução das normas internacionais de auditoria a cada momento — para o que contribuiu o trabalho do Colega Gastambide Fernandes homenageado na última Assembleia Geral com o título de Membro Honorário o que se noticia nesta revis-

ta — ver capítulo atividade interna). A tradução que está pronta e foi distribuída a todos os revisores em 2010 é a que se apresenta como a tradução oficial da Comunidade europeia. A Ordem considera que os revisores oficiais de contas em Portugal têm aos eu dispor os recursos para o adequado desempenho técnico. Como é sabido têm sido, também múltiplas as iniciativas de formação nestas matérias estando a gora a ser lançada mais uma iniciativa, desta vez no domínio da formação à distância (também anunciada nesta revista). Os impactos em Portugal da nova regulamentação comunitária não se verificarão no campo técnico nem mesmo no campo ético em termos dos princípios que devem reger os comportamentos mas essencialmente no campo formal.

Em entrevista recentemente concedida ao Diário Económico (ver Diário Económico de 25 de março) o Colega José Azevedo Rodrigues, Bastonário da Ordem manifestou alguns entendimentos sobre os impactos, ou a sua ausência, que estima poderão decorrer desta alteração a nível da regulamentação comunitária. Afirmou que Portugal tem sido um dos países que se tem posicionado na vanguarda em termos de implementação de normas e regulamentos, pelo que não se esperam impactos muito significativos nesses aspetos. Existirão, no entanto, para as auditorias às EIP regras mais exigentes ao nível de rotação das firmas e dos serviços proibidos ao auditor. Para todas as auditorias o impacto que se verificará será ao nível de maior exigência na comunicação e relato das conclusões.

Relativamente à supervisão da auditoria destaca-se da entrevista referida a preocupação manifestada sobre a forma como possa vir a desenvolver-se, em particular se a supervisão assumir uma forma mais de controlo punitivo do que monitorização proativa com vista à melhoria da qualidade da auditoria e da independência dos auditores. Alerta também para a necessidade de se ponderar sobre se o “controlador” será portador de competências e de independência adequadas para uma avaliação justa do “controlado”. Referindo-se ao contexto presente a nível nacional, o Bastonário considera que quanto ao Conselho Nacional de Supervisão da Auditoria (CNSA) tem vindo a ser identificada a necessidade de proceder à revisão de algumas das suas disposições, incluindo uma alteração da sua composição. Assim, a implementação da nova regulamentação traz uma oportunidade para que essas alterações venham a ser efetuadas.

Outros aspetos que se podem destacar incluem o entendimento de que não se vislumbra que a nova regulamentação incorpore quaisquer medidas que penalizem mais ou menos um ou outro tipo de sociedade de revisores atendendo à sua dimensão, pois são transversais, embora se possa dizer que as pequenas entidades serão pressionadas para criar alguma dimensão, agravando os seus custos de estrutura, para fazer face às novas exigências. Afirma: “Embora todo o processo de revisão da auditoria encetado pela Comissão Europeia se tenha iniciado com a constatação de uma crescente concentração do mercado nas grandes sociedades de auditoria, estou convicto, de que o resultado final não contribuirá para combater esta realidade antes, pelo contrário, pelo acrescido nível de exigência burocrática, pode continuar a contribuir para a referida concentração.”

Conselho Nacional de Supervisão de Auditoria

De acordo com o Decreto-Lei n.º 225/2008, de 20 de novembro as funções de presidente do Conselho Nacional de Supervisão de Auditoria (CNSA) são exercidas rotativamente, por períodos de um ano, coincidentes com o ano civil. Assim, para o ano de 2014, assume a presidência a Prof. Doutora Maria de Nazaré Esparteiro Barroso, em representação do Instituto de Seguros de Portugal.

Para o ano de 2014 foi deliberado pela Ordem que passaria a ser representada pelo Vogal do Conselho Diretivo Vítor Manuel Batista de Almeida.

O CNSA é, atualmente, composto pelos seguintes membros:

- Prof. Doutora Maria de Nazaré Esparteiro Barroso, em representação do Instituto de Seguros de Portugal (Presidente);
- Dr. José António da Silveira Godinho, em representação do Banco de Portugal;
- Prof. Doutor Carlos Francisco Ferreira Alves, em representação da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários;
- Prof. Dr. Vítor Manuel Batista de Almeida, em representação da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas;
- Dra. Maria Isabel Castelão Silva, em representação da Inspeção-Geral de Finanças.

Euronext Lisbon Awards

Decorreu em Janeiro a Gala de atribuição dos prémios (*Euronext Lisbon Awards*) destinados a distinguir as entidades emitentes, intermediários financeiros e outras instituições e pessoas que, em 2013, se destacaram pelo seu desempenho no mercado de capitais portugueses. Para além da entrega dos *Euronext Lisbon Awards* o programa da Gala incluiu uma intervenção do Presidente da Bolsa de Lisboa (NYSE Euronext Lisbon), Luís Laginha de Sousa, o testemunho do Presidente e CEO dos CTT, Francisco de Lacerda e o Encerramento que foi feito pelo Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações, Sérgio Silva Monteiro.

A Ordem esteve representada pelo seu Bastonário José Azevedo Rodrigues a quem coube entregar o prémio *Market Member – Most Active Trading House in Bonds* (um dos 18 prémios atribuídos).

A Mensagem económica e social do Papa Francisco – uma conferência do CIDEEFE



O Centro de Investigação de Direito Europeu, Económico, Financeiro e Fiscal realizou no dia 6 de fevereiro uma conferência, organizada pelos Professores Eduardo Paz Ferreira e Guilherme D' Oliveira Martins, sobre a Mensagem económica e social do Papa Francisco. A conferência contou com a presença do cardeal patriarca de Lisboa, D. Manuel Clemente.

A mensagem económica e social encontra-se na exortação apostólica "Evangelii Gaudium" (A alegria do Evangelho) onde o Papa apresenta a sua conceção da economia e dos problemas atuais. A exortação pode ser lida em <http://www.vatican.va/evangelii-gaudium/po/index.html#8>

Relatório anual da Unidade de Informação Financeira

A Unidade de Informação Financeira (UIF) da Polícia Judiciária divulgou o seu relatório relativo à atividade registada em 2013. A UIF é a unidade central nacional com competência para receber, analisar e dar o devido seguimento à informação suspeita de branqueamento ou de financiamento do terrorismo. De acordo com o relatório divulgado, durante o ano de 2013 a UIF recebeu 2.396 comunicações de entidades financeiras e de supervisão e 3.981 comunicações de entidades não financeiras e de fiscalização. As comunicações dizem respeito a operações suspeitas individualizadas e a informação que não encerra por si só motivo de suspeita mas cuja comunicação é devida.

De acordo com a Lei n.º 25/2008 de 5 de junho, os Revisores Oficiais de Contas têm o dever de comunicar as suspeitas de operações suscetíveis de configurar a prática do crime de branqueamento ou de financiamento do terrorismo (art.º 16.º da lei referida e art.º 158.º do EOROC).

O Relatório da UIF de 2013 divulga que das comunicações recebidas de entidades não financeiras e de fiscalização uma foi recebida de Revisores Oficiais de Contas. Divulga ainda que das comunicações recebidas, 954 deram origem à abertura de averiguações e 446 suspeitas foram confirmadas.

Assembleia Geral aprova a aquisição da qualidade de membro honorário por Dr. Octávio de Brito Gastambide Fernandes



A Assembleia Geral realizada em 21 de março de 2014 aprovou a proposta apresentada pelo Conselho Diretivo da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas de reconhecimento do Colega Octávio Gastambide Fernandes como membro honorário. A proposta havia sido objeto de parecer favorável por parte do Plenário dos Órgãos da Ordem, convocado pelo Presidente do Conselho Superior.

A Assembleia Geral aprovou a atribuição da qualidade de membro honorário ao Colega Otávio Gastambide Fernandes por unanimidade e com **aclamação!**

Assembleia Geral aprova Relatório e Contas de 2013

A Assembleia Geral aprovou o Relatório e Contas da Ordem referentes a 2013. A Assembleia Geral realizou-se na Secção Regional do Norte no passado dia 21 de março. Foi salientado o equilíbrio económico e financeiro conseguido apesar da crescente dificuldade que se nota na manutenção das receitas, que em 2013 registaram um decréscimo, nomeadamente a nível das quotas pagas pelos membros. Como principais aspetos marcantes do ano 2013 foram referidos: as alterações propostas ao Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, nomeadamente impostas pela Lei publicada em janeiro de 2013 relativa às Associações Públicas de Profissionais; a evolução dos trabalhos a nível comunitário que culminaram nos textos de compromisso em dezembro relativos à alteração da Diretiva de Auditoria e ao Regulamento, a realização em setembro do XI Congresso dos Revisores Oficiais de Contas que registou a maior participação dos membros da Ordem e a publicação da Diretiva da Contabilidade.



Encontros na Ordem

Os Encontros na Ordem, realizados em Lisboa e no Porto, continuam a registar uma elevada e ativa participação dos membros da Ordem. No primeiro trimestre de 2014 os encontros realizados foram subordinados aos temas seguintes:

- Banca: aspetos regulamentares e contabilísticos. Potenciais implicações para o negócio
- O financiamento de atividades bancárias e o reforço das condições de acesso a mercados de capitais
- SAFT-T PT – Standard Audit File for Tax purposes – Como explorar a informação financeira reportada
- Agências de Rating





Conselho Disciplinar da OROC

Súmula da atividade em 2013

Em 2013, a atividade do Conselho Disciplinar, traduzida nos quadros que de seguida se apresentam, pode ser sintetizada da seguinte forma:

- Dos 4 processos de inquérito cuja instrução se concluiu em 2013, apenas 1 foi convertido em processo disciplinar, já que este tipo de procedimento visa conduzir averiguações para esclarecimento dos factos, tendo os restantes 3 sido arquivados;
- Dos processos disciplinares terminados, 80% foram objeto de sanções e 20% tiveram acórdão de arquivamento por se terem revelado infundadas as participações apresentadas (3 casos) e por desistência do interessado (1 caso);
- As sanções aplicadas graduaram-se conforme segue:
 - › 19% respeitaram a suspensão de atividade;
 - › 69% respeitaram a multa;
 - › 12% respeitaram a advertência e advertência registada;

- Quanto à natureza das infrações praticadas e sancionadas, 56% relacionaram-se com a qualidade do trabalho, 31% com aspetos de ética e deontologia e 13% com problemas de incompatibilidades.

Relativamente à qualidade do trabalho, os factos que foram objeto de sancionamento traduziram-se, em termos gerais, no incumprimento ou deficiente cumprimento dos procedimentos de revisão/ auditoria relacionados com o planeamento dos trabalhos, avaliação do risco, determinação da materialidade, revisão e avaliação do controlo interno, obtenção de confirmações externas, evidência nos papéis de trabalho da execução dos testes necessários à adequada fundamentação da opinião emitida e com a correta explicitação dessa opinião na certificação legal das contas

Resumo	Número de processos	Arquivados	Convertidos em PD	Sancionados	Transitados para 2014
PROCESSOS DE INQUÉRITO	5	3	1	–	1
PROCESSOS DISCIPLINARES	44	4	–	16	24

	Número de processos	Concluídos em 2013		Transitados para 2014
		Arquivados	Convertidos em PD	
PROCESSOS DE INQUÉRITO				
Transitados de 2012	2	2		0
Instaurados em 2013	3	1	1	1
	5	3	1	1
PROCESSOS DISCIPLINARES				
Transitados de 2012 (*)	23	3	13	7
Instaurados em 2013	21	1	3	17
	44	4	16	24

(*) 3 processos encontram-se suspensos, aguardando produção de melhor prova

Escala das penas aplicadas	Número de processos	Natureza da infração		
		Qualidade do trabalho	Ética e deontologia	Incompatibilidades
Advertência	1		1	
Advertência registada	1		1	
Multa de 1.000 a 2.499€	1		1	
Multa de 2.500 a 3.999€	4	2	2	
Multa de 4.000 a 5.499€	1			1
Multa de 5.500 a 6.999€	1	1		
Multa de 7.000 a 8.499€	3	3		
Multa de 8.500 a 10.000€	1			1
Censura	0			
Suspensão de 2 anos	3	3		
	16	9	5	2



A Importância do Controlo Interno no Planeamento de Auditoria

Auditoria



Emilia Gomes
REVISORA OFICIAL DE CONTAS





Introdução

Uma fase vital de qualquer trabalho de auditoria é o planeamento da mesma. O planeamento desempenha em auditoria o mesmo papel que desempenha em quaisquer outras atividades do nosso quotidiano, pois dele resulta uma combinação ordenada das partes ou passos necessários à consecução de determinado objetivo (Boyn-ton, Johnson, & Kell, 2002).

O planeamento em auditoria envolve o desenvolvimento de uma estratégia global de trabalho a realizar, estabelecendo qual a natureza, a extensão, a profundidade e a oportunidade dos procedimentos a adotar, com vista a atingir o nível de segurança desejado, tendo em conta, para a sua determinação, o risco de auditoria (RA) e a definição dos limites de materialidade, que permita ao auditor expressar uma opinião sobre as demonstrações financeiras (DF) a apresentar aos utentes das mesmas.

De acordo com o § 2 da ISA 300 - Planear uma Auditoria de DF, um planeamento adequado favorece a auditoria de DF de várias formas, nomeadamente:

- Ajuda o auditor a dedicar atenção apropriada às áreas relevantes da auditoria, permitindo identificar e resolver os potenciais problemas em tempo oportuno;
- Auxilia o auditor a organizar e gerir devidamente o trabalho de auditoria, para que seja executado de maneira eficaz e eficiente;

- Ajuda na seleção dos membros da equipa de trabalho com capacidade e competência apropriadas para responder aos riscos antecipados e a afetar adequadamente o trabalho aos mesmos;
- Facilita a orientação e supervisão dos membros da equipa de trabalho e a revisão do seu trabalho.

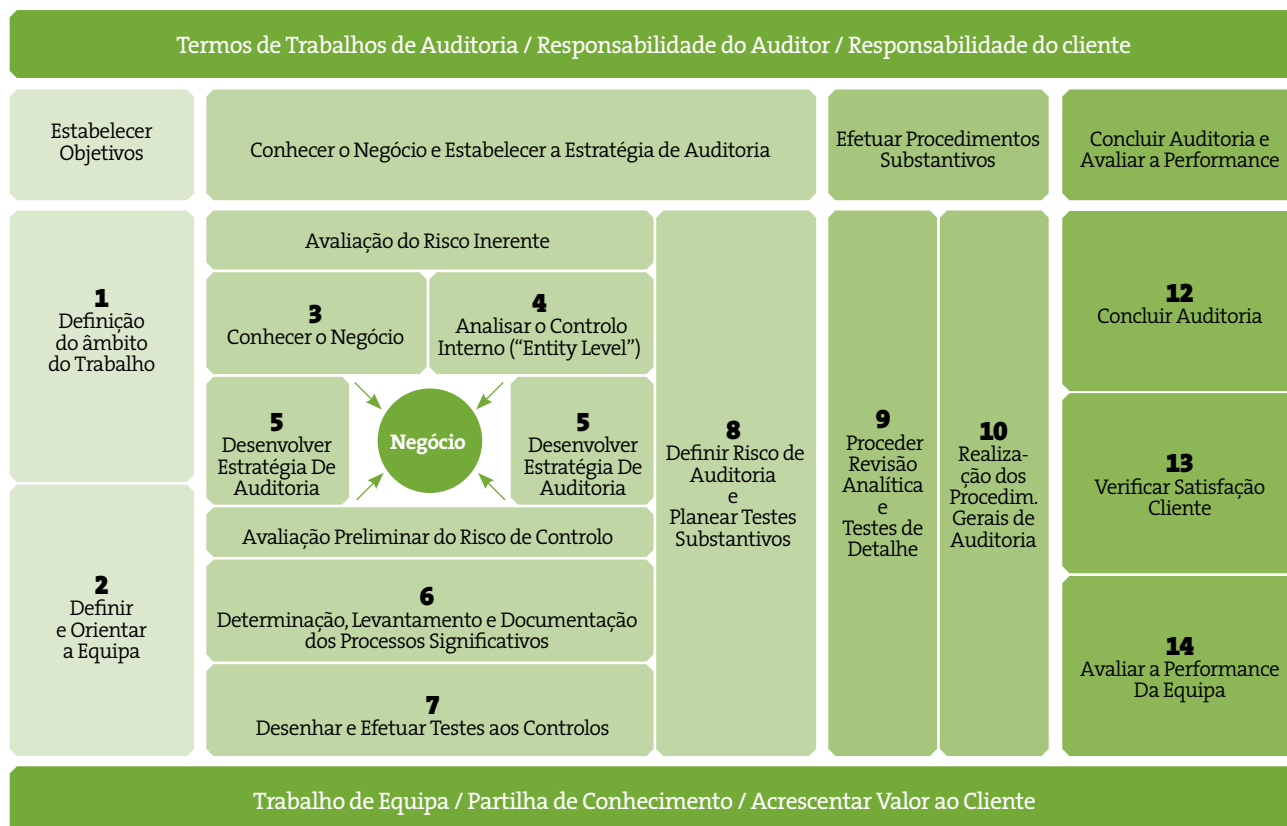
A natureza e extensão das atividades de planeamento serão ajustadas em conformidade com a dimensão e complexidade da entidade, a experiência anterior dos principais membros da equipa de trabalho na entidade e as alterações das circunstâncias que ocorram durante o trabalho de auditoria. (§A1 ISA 300). Consequentemente, o planeamento de uma auditoria inicial requer um esforço consideravelmente maior do que o de uma auditoria recorrente.

Assim, o auditor deve adquirir conhecimento suficiente da entidade e do seu negócio através de uma prévia recolha e apreciação crítica de factos significativos, dos sistemas contabilístico e do CI, e dos fatores internos e externos que condicionam a estrutura organizativa e a atividade exercida pela entidade.

Se dividirmos o trabalho de auditoria em 4 fases e 14 atividades (Figura 1), facilmente depreendemos que a segunda fase – Conhecer o Negócio e Estabelecer a Estratégia de Auditoria –, atividades 3 a 8, assume um papel primordial em todo o processo.

Figura 1

Resumo das fases e actividades na execução de uma auditoria



Fonte: Adaptado de Ernst & Young (2005).

Neste contexto, consideramos ser imperativo, numa economia cada vez mais informatizada e com a crescente aplicação de novas tecnologias, avaliar a forma como o sistema de controlo interno (SCI) efetivamente funciona e, nos sistemas de informação computadorizados, a forma como eles afetam a realização da auditoria.

Os problemas de CI encontram-se em todas as áreas da entidade, designadamente: vendas, faturação, compras e tesouraria. O exercício de um adequado controlo sobre cada uma destas áreas assume fundamental importância para que se atinjam os resultados mais favoráveis com menores desperdícios (Attie, 1988, p. 60).

Estrutura do artigo

No decorrer do presente artigo, tentaremos definir o CI, bem como abordar a importância da sua análise a nível nacional e internacional, quais os procedimentos de auditoria a realizar em sede de entendimento, levantamento e teste do SCI e a forma como as conclusões preliminares deste afetam o planeamento de auditoria. De realçar que, no presente artigo, não são objeto de análise os controlos informáticos de uma forma específica, nem as implicações ao nível do planeamento da auditoria decorrentes da existência de um sistema informático complexo, nem a análise do SCI no âmbito da auditoria interna.

Desta forma, o artigo está dividido em 7 capítulos:

- (1) **A Introdução**, onde justificamos e apresentamos o objetivo do artigo;

- (2) **O SCI**, onde começaremos por defini-lo e apresentaremos os seus componentes e as suas limitações. Efetuaremos ainda um enquadramento da sua importância no planeamento de auditoria;
- (3) **O controlo interno a nível internacional**. Neste capítulo procuraremos enquadrar a crescente importância da análise e documentação do CI não só para os auditores como também para os agentes da governação;
- (4) **O controlo interno a nível nacional**. Abordaremos a necessidade de maior ou menor formalização dos procedimentos de controlo a nível do tecido empresarial português, essencialmente, decorrentes de algumas alterações legislativas;
- (5) **O planeamento em auditoria**. Neste capítulo serão abordados alguns conceitos como a materialidade e o risco e identificadas algumas estratégias possíveis para realizar uma auditoria;
- (6) **O levantamento, documentação e teste do SCI**, onde procuraremos introduzir uma vertente mais prática sobre o tema;
- (7) No capítulo 7 apresentaremos a **Conclusão** do artigo.

O Sistema de Controlo Interno

Embora com tendência a ser mais sofisticado nas entidades de maior dimensão, nenhuma entidade, por mais pequena que seja, pode exercer a sua atividade sem ter instituído um SCI, ainda que menos formal ou sistematizado. Do ponto de vista da auditoria externa, o mesmo é dizer que nenhum trabalho deverá realizar-se sem que seja efetuada uma análise e teste aos sistemas instituídos.

Quando o auditor estabelece e define a extensão dos procedimentos de auditoria e o momento da sua aplicação, executa uma série de testes às operações para determinar se existem ou não erros que possam distorcer as DF. Esses testes, contudo, não são suficientes para que o auditor possa concluir que as DF refletem adequadamente os resultados das suas operações. Mesmo que o auditor conte, confirme, examine e verifique 100% dos ativos, nunca poderá ter segurança completa de que as DF refletem todos os ativos que deveriam estar refletidos, a menos que tenha um grau de confiança na operacionalidade e eficiência do SCI (Attie, 1988).

“Embora com tendência a ser mais sofisticado nas empresas de maior dimensão, nenhuma empresa, por mais pequena que seja, pode exercer a sua atividade sem ter instituído um Sistema de Controlo Interno (SCI), ainda que menos formal ou sistematizado.”

Um sistema de contabilidade que não esteja apoiado num SCI eficiente é, até certo ponto, inútil, uma vez que não é possível confiar nas informações contidas nas DF (Attie, 1988, p. 60).

Assim, em primeiro lugar, a avaliação do SCI servirá de base para o auditor determinar o grau de confiança que nele possa depositar e, a partir daí, fixar a natureza e extensão dos procedimentos de auditoria a serem aplicados. Em segundo lugar, e em consequência da identificação das fraquezas do CI, pode o auditor efetuar recomendações mais valiosas e realistas à administração para que providenciem as medidas corretivas consideradas apropriadas (Attie, 1988).

De seguida analisamos o conceito, os modelos, as componentes e as limitações do CI.

Conceito de controlo interno

Em 1972, o American Institute of Certified Public Accountants (AICPA) redefiniu o conceito de CI, nomeadamente do controlo administrativo e do controlo contabilístico através da “Statement on Auditing Procedure” (SAP) n.º 54, intitulada “The auditor’s study on evaluation of internal control”. A SAP n.º 54 define:

- **Controlo administrativo** como um plano de organização, procedimentos e registos relacionados com os processos de decisão que conduz à autorização das transações pelo Órgão de Gestão;
- **Controlo contabilístico** como um plano da organização, procedimentos e registos relacionados com a salvaguarda dos ativos e a confiança nos registos financeiros que, consequentemente, são elaborados no sentido de proporcionar um certeza razoável acerca de:





- As transações serem executadas de acordo com uma autorização geral ou específica da gestão;
- As transações serem registadas de forma a permitir a preparação das DF em conformidade com os princípios contabilísticos geralmente aceites e a manter o registo contabilístico dos ativos;
- O acesso aos ativos ser apenas permitido através de autorização do órgão de gestão; e
- O registo contabilístico dos ativos ser comparado, em intervalos de tempos razoáveis, com os ativos existentes e medidas apropriadas são tomadas sempre que quaisquer diferenças sejam verificadas.
- a precisão e plenitude dos registos contabilísticos;
- o cumprimento das leis e regulamentos; e,
- a preparação tempestiva de informação financeira credível.

O § 4 da DRA 410 – CI corrobora a mesma ideia, estipulando que o SCI traduz todas as políticas e procedimentos (controles internos) adotados pelo Órgão de Gestão de uma entidade que contribuam para a obtenção dos objetivos da gestão de assegurar, tanto quanto praticável, a condução ordenada e eficiente do seu negócio, incluindo a aderência às políticas da gestão, a salvaguarda de ativos, a prevenção e deteção de fraude e erros, o rigor e a plenitude dos registos contabilísticos, o cumprimento das leis e regulamentos e a preparação tempestiva de informação financeira credível.

Apesar das tentativas de organismos internacionais para definir o conceito de CI, a realidade é que a sua definição não é consensual. No entanto, as diferentes definições disponíveis nos manuais possuem alguns termos-chave:

- Conjunto de políticas e procedimentos;
- Implementados pelo Órgão de Gestão;
- Com a finalidade de assegurar, tanto quanto possível, os seus objetivos, nomeadamente na salvaguarda de ativos e prevenção de erros e fraudes.

Desde logo se conclui que se trata de objetivos definidos ao mais alto nível e que devem ser transpostos em toda a organização de forma a que todos trabalhem para o mesmo fim.

Inferimos, assim, que o CI contempla todas as políticas e procedimentos adotados pelo órgão de gestão de uma entidade que o auxiliam a atingir o objetivo de assegurar, tanto quanto praticável (Costa, 2010):

- a conduta do seu negócio;
- a aderência às políticas estabelecidas pelo órgão de gestão;
- a salvaguarda de ativos;
- a prevenção e deteção de fraudes e erros;

Por outro lado, a ISA 315 – Identificar e Avaliar os Riscos de Distorção Material através do Conhecimento da Entidade e do seu Ambiente define o CI como sendo o processo concebido, implementado e mantido pelos encarregados da governação, gerência e outro pessoal para proporcionar segurança razoável acerca da consecução dos objetivos de uma entidade com respeito à fiabilidade do relato financeiro, eficácia e eficiência das operações e cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis. O termo “controles” refere-se a qualquer aspeto de um ou mais dos componentes do CI.

Podemos, assim, inferir que o SCI é definido como sendo um processo, conjunto de políticas e procedimentos, desenhado e sustentado pelo Órgão de Gestão e todo o pessoal, delineado para dar uma segurança razoável a uma organização de forma a atingir os seus objetivos em três áreas essenciais (§A44 ISA 315):

- Eficácia e eficiência das operações;
- Fiabilidade do relato financeiro;
- Conformidade com as leis e os regulamentos.

A maneira como o SCI é concebido, implementado e mantido varia consoante a dimensão e complexidade de cada entidade.

Assim, de acordo com o *American Institute of Certified Public Accountants* (AICPA), um SCI adequado, eficiente e eficaz pode ser caracterizado, em sentido lato, em dois grandes tipos de controles: o CI administrativo e o CI contabilístico. O primeiro inclui, embora

não se limite, o plano de organização e os procedimentos e registos que se relacionam com os processos de decisão e que conduzem à autorização das transações por parte do órgão de gestão. O segundo compreende o plano da organização e os registos e procedimentos que se relacionam com a salvaguarda dos ativos e com a confiança que inspiram os registos contabilísticos (Costa, 2010).

Para Costa (2010: 224), o “CI administrativo não influi, em princípio, nas DF ao contrário do que acontece com o CI contabilístico o qual, podendo afetar significativamente os registos contabilísticos (e consequentemente as DF finais), deve merecer uma atenção muito especial quer do auditor interno quer, sobretudo, do auditor externo”.

Porém, o âmbito do CI estende-se para além das matérias que estão diretamente relacionadas com as funções do sistema de controlo administrativo e contabilístico. Um SCI adequado deve prever e estar em plena sintonia com as cinco componentes de CI que exigem um funcionamento coincidente e sincronizado, funcionando como garante da eficiência e eficácia organizacional (Cunha, 2011).

Componentes do Controlo Interno

Analisar e avaliar o CI requer a obtenção de um entendimento global da organização. O conhecimento deste obriga a perceber a sua composição, os fatores de risco e as limitações. Neste sentido, quer a DRA 410 quer a ISA 315 enunciam 5 componentes do CI. No entanto, a ISA 315 é mais exaustiva e disponibiliza no Apêndice 1 a explicação detalhada de cada um dos componentes.

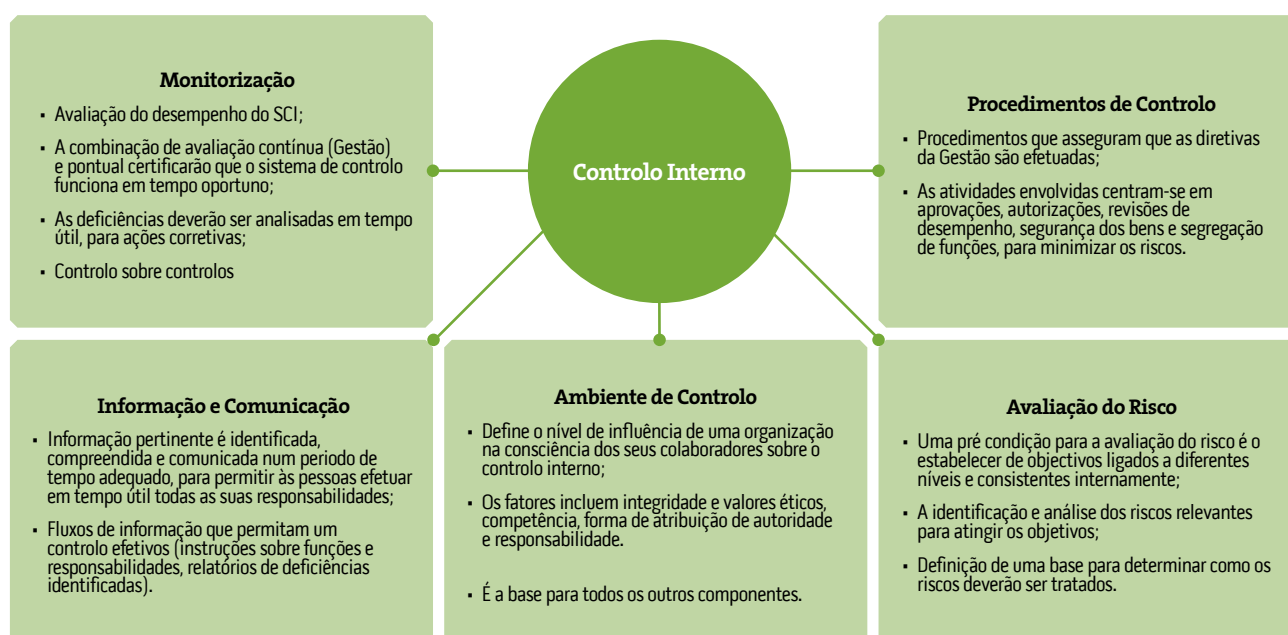
Esquemáticamente, podemos decompor o CI em cinco componentes, tal como apresentado na Figura 2, da seguinte forma:

O primeiro componente – **Ambiente de Controlo** – constitui a base para todos os outros componentes. Será aquele que melhor traduz a consciência e as ações dos responsáveis pela governação em relação ao CI e da importância deste para a entidade. Este primeiro componente compreende os seguintes elementos (§2, Apêndice 1, ISA 315):

- i. **Comunicação e imposição de integridade e de valores éticos**, onde a eficácia dos controlos não se pode sobrepor à integridade e valores éticos das pessoas que os criam, administram e monitorizam;
- ii. **Compromisso com a competência**, que envolve o conhecimento e as qualidades necessárias para dar cumprimento às tarefas que definem o trabalho do indivíduo;
- iii. **Participação dos encarregados da governação**. A sensibilização de uma entidade para o controlo é influenciada significativamente pelos encarregados da governação. Os encarregados da governação são os responsáveis máximos pela supervisão da conceção e pelo funcionamento eficaz de procedimentos de denúncia e pelo processo de revisão da eficácia do CI da entidade;
- iv. **Filosofia e estilo de atuação da gerência**;
- v. **Estrutura organizacional**. Estabelecer uma estrutura organizacional relevante implica considerar as principais áreas de autoridade e de responsabilidade e linhas apropriadas de relato;
- vi. **Atribuição de autoridade e de responsabilidade**, com o objetivo de fixar e limitar, dentro do possível, as funções de todo o pessoal;

Figura 2

Componentes do Controlo Interno



Fonte: Adaptado de PricewaterhouseCoopers (2005)

vii. Políticas e práticas de recursos humanos. As políticas e práticas de recursos humanos são muitas vezes reveladoras de matérias importantes relacionadas com a sensibilização de uma entidade para o controlo.

O segundo componente — **Avaliação do Risco** — refere-se ao processo de identificar e responder aos riscos de negócio e respetivos resultados. Para a finalidade do relato financeiro, o processo de determinação do risco pela entidade inclui a forma como a gestão identifica os riscos relevantes para a preparação de DF que comprometam uma imagem verdadeira e apropriada de acordo com a estrutura conceptual de relato financeiro aplicável à entidade, estimar o seu significado, avaliar a probabilidade da sua ocorrência e decidir sobre as ações a tomar (Costa, 2010).

De acordo com o § 4 do apêndice 1 da ISA 315, os riscos podem surgir ou alterar-se devido a diversas circunstâncias, tais como:

- (a) **Alterações no ambiente operacional.** Alterações no ambiente regulador ou operacional podem resultar em alterações das pressões competitivas e em riscos significativamente diferentes;
- (b) **Novo pessoal,** cuja visão ou um entendimento são diferentes do CI;
- (c) **Sistemas de informação novos ou reformulados e introdução de novas tecnologias.** Alterações significativas e rápidas dos sistemas de informação podem alterar o risco relativo ao CI;
- (d) **Crescimento rápido, introdução de novos modelos de negócio, produtos ou atividades.** A expansão significativa e rápida das operações pode afetar os controlos e aumentar o risco de falhas nos controlos;
- (e) **Reestruturações empresariais.** As reestruturações podem ser acompanhadas por reduções de pessoal e alterações na supervisão e segregação de funções, que podem alterar o risco associado ao CI;
- (f) **Expansão de operações no estrangeiro.** A expansão ou aquisição de unidades operacionais no estrangeiro traz consigo novos riscos e, muitas vezes, riscos específicos que podem afetar o CI;
- (g) **Novos procedimentos contabilísticos ou a alteração de princípios contabilísticos.**

O terceiro componente — **Informação e Comunicação** — é fundamental para que os controlos sejam compreendidos, implementados e efetivos. Este componente compõe-se por infraestruturas, *software*, pessoas, procedimentos e dados.

Qualquer sistema de informação, mais ou menos formal e mais ou menos detalhado, que seja relevante para o relato financeiro consiste em procedimentos e registos estabelecidos não só para iniciar, registar, processar e relatar as transações, acontecimentos e condições da entidade, como também para manter responsabilidade sobre ativos, passivos e capital próprio relacionado (Costa, 2010).

Neste contexto, um sistema de informação abrange métodos e registos (§6, apêndice 1, ISA 315) que:

- Identificam e registam todas as transações válidas;
- Descrevem em tempo oportuno as transações com suficiente detalhe para permitir uma classificação apropriada das transações para efeitos do relato financeiro;
- Mensuram o valor das transações de uma forma que permite registar o seu valor monetário apropriado nas DF;
- Determinam o período em que ocorreram as transações, a fim de permitir o seu registo no período contabilístico apropriado;
- Apresentam apropriadamente as transações e as respetivas divulgações nas DF.

No que se refere ao quarto componente — **Atividades de Controlo** — a ISA 315 defini-o como sendo as políticas e procedimentos que ajudam a assegurar que as diretivas da gestão são cumpridas. Em geral, as atividades de controlo que podem ser relevantes para uma auditoria podem ser classificadas como políticas e procedimentos que respeitam a:

- **Revisões de desempenho** que incluem a conjugação de diferentes conjuntos de informação (operacional ou financeira) juntamente com a análise das relações existentes e com medidas de investigação e de correção; a comparação da informação interna com fontes externas;
- **Processamento da informação.** Os dois grandes grupos de atividades de controlo dos sistemas de informação são os controlos aplicacionais, que se aplicam ao processamento de aplicações informáticas individuais, e os controlos informáticos gerais, que são políticas e procedimentos que se relacionam com muitas aplicações e apoiam o funcionamento eficaz dos controlos aplicacionais, contribuindo para assegurar o funcionamento apropriado e contínuo dos sistemas de informação;
- **Controlos físicos.** Controlos que abrangem, entre outros, a segurança física dos ativos, a autorização para acesso a programas de computador, ficheiros de dados e a contagem periódica e a comparação com as quantias evidenciadas nos registos de controlo (por exemplo, comparar os resultados de contagens de dinheiro, de títulos e de inventários com os registos contabilísticos) e a segregação de funções.

Algumas atividades de controlo podem depender da existência de políticas apropriadas a um nível mais elevado estabelecidas pela gerência ou pelos encarregados da governação.

Por último, o quinto componente — **Monitorização de Controlos** — constitui uma importante responsabilidade do órgão de gestão uma vez que é este que garante definir e manter o CI numa base permanente. A monitorização dos controlos pelo órgão de gestão inclui considerar se estes estão a operar como pretendido e se são modificados de forma apropriada quando as condições se alteram.

A monitorização de controlos pode incluir atividades como:

- A verificação de que as reconciliações bancárias estão a ser preparadas em tempo oportuno;
- A avaliação pelos auditores internos do cumprimento pelo pessoal de vendas das políticas da entidade relativas aos termos



dos contratos de vendas e a supervisão pelo departamento jurídico do cumprimento das políticas da entidade em termos de ética e de práticas de negócio.

A monitorização é também efetuada para assegurar que os controlos continuam a operar de forma eficaz ao longo do tempo (§11, apêndice 1, ISA 315).

Em suma, a presença, combinação e interligação destes componentes será tanto mais evidente quanto maior e mais complexa for a entidade em apreço. Assim, é importante que estes cinco componentes estejam identificados e sistematizados dentro de uma organização e que coexistam de forma harmoniosa, pois só assim é possível que o CI seja implementado, assimilado por toda a organização e monitorizado.

Modelos de Controlo Interno

MODELO COSO

O COSO® (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) é uma organização privada criada nos EUA, em 1985, para prevenir e evitar fraudes nas DF da empresa (wikipedia.org).

Inicialmente criada como *National Commission on Fraudulent Financial Reporting*, essa comissão era formada por representantes das principais associações de classes de profissionais ligados à área financeira. O primeiro objeto de estudo da comissão foram os controlos internos das empresas. O COSO é uma organização sem fins lucrativos, dedicada a melhoria dos relatórios financeiros, sobretudo pela aplicação da ética e efetividade na aplicação e cumprimento dos controlos internos, sendo patrocinado pelas principais associações de classe de profissionais ligados à área financeira nos EUA.

Em consequência da globalização e padronização internacional das técnicas de auditoria, as recomendações da COSO, relativas aos controlos internos, bem como seu cumprimento e observância, são amplamente praticados e tidos como modelo de referência na maioria dos países do mundo.

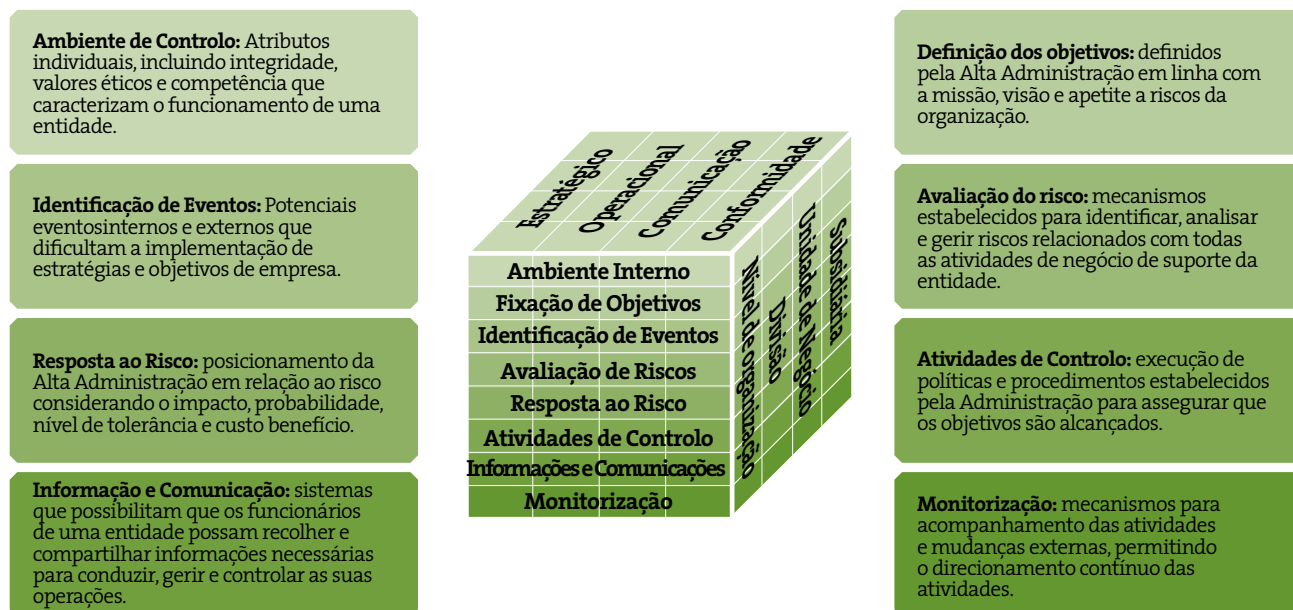
Em 1992, o COSO elaborou um estudo extensivo sobre o CI. Este comité definiu o CI como “um processo, efetuado por pessoas da direção, da gestão e outro pessoal, designado para fornecer uma razoável certeza acerca do cumprimento dos objetivos” em três categorias (<http://www.thinkfn.com>):

- Eficiência e eficácia (rendimento) das operações;
- Confiança nas DF;
- Conformidade com as leis e regulamentos.

Na Figura 3 modelo COSO é representado da seguinte forma:

Figura 3:

Relação entre objetivos, componentes e estratégia da entidade



Entre as vantagens das auditorias baseadas no COSO, podemos destacar cinco :¹

- **Eficácia.** O teste de todas as cinco componentes de controlo COSO fornece uma base sólida para determinar o grau de garantia fornecido pelos controlos.
- **Eficiência.** O enfoque numa categoria de objetivos COSO protege contra o problema de uma abrangência indefinida (algo que normalmente acarreta custos elevados).
- **Possibilidade de comparação.** A utilização de uma framework de auditoria e de um sistema de avaliação comum permite a comparação entre controlos de diferentes segmentos de negócio.
- **Comunicação.** A integração de critérios COSO nas conversações com os clientes permite melhorar a sua compreensão dos conceitos de controlo.
- **Comité de auditoria.** Os relatórios baseados na framework COSO ajudam a visualizar os pontos fortes e os pontos fracos do SCI.

MODELO COBIT²

O CobiT® (*Control Objectives for Information and related Technology*) fornece boas práticas através de um modelo de domínios e processos e apresenta atividades em uma estrutura lógica e gerenciável. As boas práticas do CobiT representam o consenso de especialistas. Elas são fortemente focadas mais nos controlos e menos na execução. Essas práticas irão ajudar a otimizar os investimentos em tecnologias de informação (TI), assegurar a entrega dos serviços e prover métricas para julgar quando as coisas saem erradas.

Para a área de TI ter sucesso em entregar os serviços requeridos pelo negócio, os executivos devem implementar um sistema interno de controlos ou uma metodologia. O modelo de controlo do CobiT contribui para essas necessidades ao:

- Fazer uma ligação com os requisitos de negócios;
- Organizar as atividades de TI em um modelo de processos geralmente aceito;
- Identificar os mais importantes recursos de TI a serem utilizados;
- Definir os objetivos de controlo de acesso a serem considerados.

O CobiT foi alinhado e harmonizado com outros padrões e boas práticas de TI mais detalhados e atua como um integrador desses diferentes materiais de orientação, resumindo os principais objetivos sob uma metodologia que também está relacionada aos requisitos de governança e de negócios.

Tal como o COSO é geralmente aceite como uma metodologia de CI para corporações, o CobiT é um modelo de controlos internos geralmente aceites para a área de TI. Os produtos do CobiT foram organizados em 3 níveis, criados para dar suporte a:

- Executivos e Alta Direção;
- Gerentes de TI e de negócios;
- Profissionais de avaliação (assurance), controlos e segurança.

O diagrama de conteúdo do CobiT descrito na Figura 4 apresenta o principal público-alvo, suas dúvidas sobre governança de TI e os produtos aplicáveis que lhes podem dar as respostas. Também existem produtos derivados para finalidades específicas, domínios (como segurança) ou organizações específicas.

Figura 4:
Diagrama do conteúdo do Cobit



Este diagrama de produtos baseado no COBIT apresenta os produtos geralmente aplicáveis e suas respectivas audiências. Também existem produtos derivados para propósitos específicos (IT Control Objectives for Sarbanes-Oxley, 2th Edition), para domínios tais como segurança (COBIT Security Baseline and Information Security Governance: Guidance for Boards of Directors and Executiv Management), ou para empresas específicas (COBIT Quickstart para pequenas e médias empresas ou para grandes empresas desejando atingir a implementação de uma mais extensiva governança de TI)

Fonte: IT Governance Institute TM - COBIT 4.1R (2007)

Os benefícios de implementar o Cobit como um modelo de governança de TI incluem:

- Um melhor alinhamento baseado no foco do negócio;
- Uma visão clara para os executivos sobre o que TI faz;
- Uma clara divisão das responsabilidades baseada na orientação para processos;
- Aceitação geral por terceiros e órgãos reguladores;
- Entendimento compreendido entre todas as partes interessadas, baseado em uma linguagem comum;
- Cumprimento dos requisitos do COSO para controle do ambiente de TI.

uma segurança aceitável à gestão e ao órgão de gestão em relação à consecução dos objetivos do CI da entidade. A probabilidade de consecução é afetada por limitações inerentes ao CI. Tais limitações incluem:

- O não interesse por parte da gestão na implementação e manutenção de um bom SCI;
- A dimensão da entidade e o não interesse/envolvimento de todos os trabalhadores no objetivo comum;
- A faculdade para erros humanos devidos à falta de cuidado, distração, erros de julgamento ou má compreensão das instruções;
- A possibilidade de se iludirem os controles internos através do conluio de um membro da gestão ou de um empregado com terceiros, fora ou dentro da entidade;
- A eventualidade de uma pessoa responsável pelo exercício de um CI poder fazer mau uso dessa responsabilidade;
- O facto da maioria dos controles tender a dirigir-se a transações de rotina, e não a transações fora de rotina;
- A análise de custo-benefício. Embora a relação custo-benefício seja um primeiro critério que deve ser considerado na conceção do CI, a avaliação precisa dos custos e benefícios não é possível.

Limitações do Controlo Interno

De acordo com Costa (2010) o estabelecimento de um SCI é uma das mais importantes responsabilidades do órgão de gestão de qualquer empresa. No entanto é óbvio poder afirmar que o facto de existir um sistema implementado não significa que o mesmo esteja operativo. E mesmo que esteja operativo podem não ser atingidos os objetivos enunciados.

Por outras palavras, a simples existência de um SCI não é garante de que este esteja operacional, seja eficiente e eficaz. Ainda que se trate de um bom SCI, este não é suficiente para certificar que a organização esteja isenta de ocorrência de erros, irregularidades e fraudes.

De acordo com o §13 da DRA 410, o CI, independentemente de estar bem concebido e funcionar eficazmente, apenas pode proporcionar

A eficácia do CI de uma entidade pode também ser afetada adversamente por outros fatores, tais como a mudança nos titulares do capital ou de controlo, a mudança na gestão ou outro pessoal, ou as alterações no mercado ou na indústria da entidade, que representam a possibilidade dos procedimentos se poderem tornar inadequados, devido a alterações nas condições e a observância dos procedimentos se poder deteriorar (§16 DRA 410).

Após a análise do conceito, modelos, componentes e limitações inerentes ao CI iremos de seguida analisar o CI a nível internacional, com especial incidência na Lei de Sarbanes-Oxley (SOX), e analisar as diversas atualizações legislativas ocorridas, a nível nacional, decorrentes da implementação daquela lei, procurando justificar a crescente importância dos SCI no seio empresarial.

O Controlo Interno A Nível Internacional - “O Sarbanes Oxley Act”

Os escândalos financeiros ocorridos em entidades globais, designadamente, a Enron, a WorldCom, a Parmalat e a Mitsubishi Motors contribuíram decisivamente para uma alteração do status quo da organização empresarial a nível internacional.

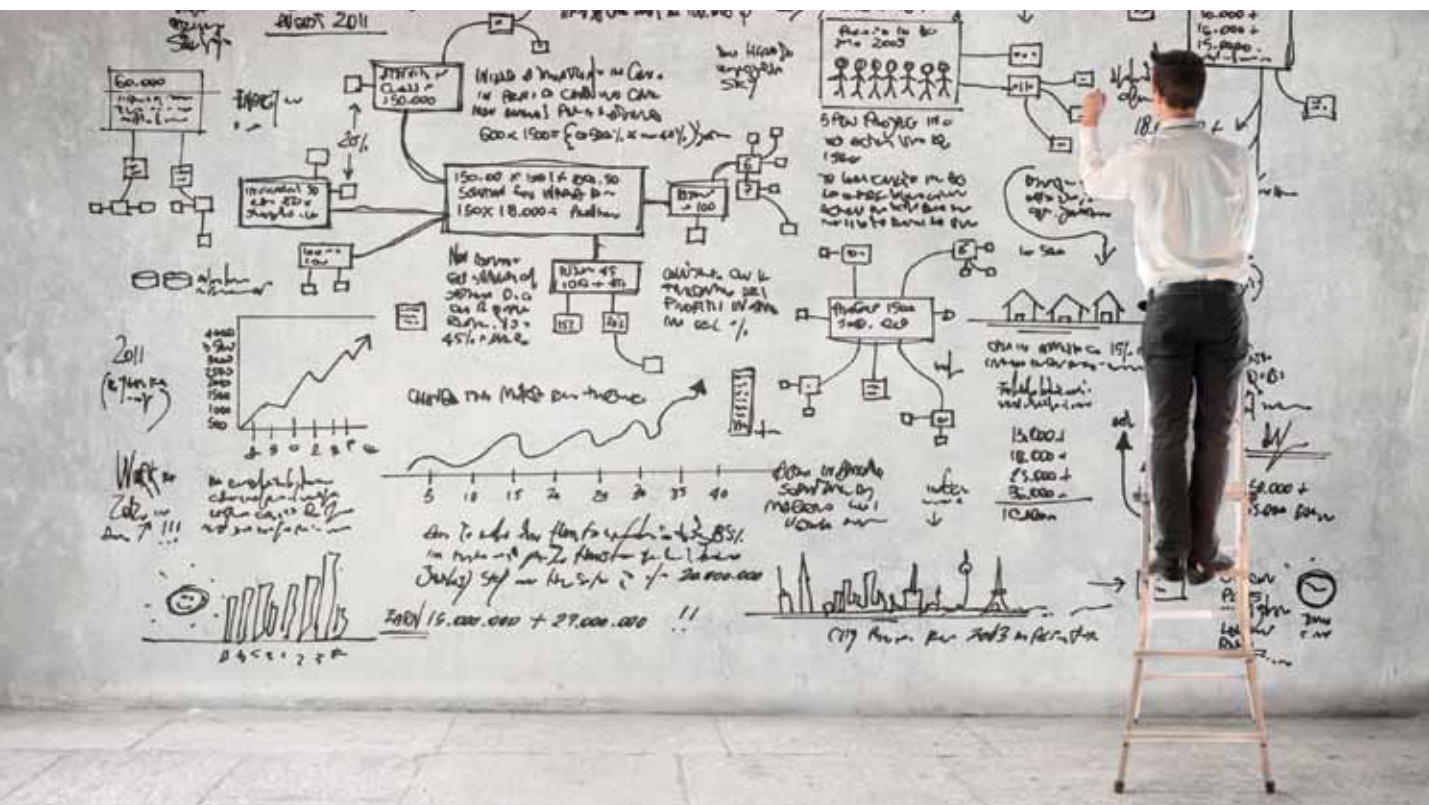
Estes acontecimentos provaram à sociedade que é imperativo analisar as transações que estão na origem dos registos na contabilidade, sendo que a melhor forma de o fazer é através da análise dos processos e controlos instituídos na entidade.

É precisamente neste contexto que surge o Sarbanes-Oxley Act (doravante abreviadamente denominado por Lei SOX), fundado pelos senadores Paul Sarbanes (Democrata de Maryland) e Michael Oxley (Republicano de Ohio), sendo, provavelmente, o mais importante documento legislativo a nível do âmbito, rigor e impacto mundial nesta área. De seu nome oficial *Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act*, foi aprovado pelo Congresso dos EUA em Julho de 2002, sendo aplicável a todas as entidades presentes

nos mercados acionistas norte-americanos (v.g. NYSE, NASDAQ), com o intuito de estabelecer requisitos bastante rigorosos na área de *Corporate Governance*, nomeadamente na definição do SCI e seu funcionamento, e na responsabilidade dos gestores relativamente à fiabilidade das DF.

A Lei SOX veio exigir que as *Public Company's* dos EUA e respetivas filiais europeias, bem como as sociedades estrangeiras registadas num dos mercados bolsistas dos EUA, instalassem, no respetivo comité de fiscalização, procedimentos de receção, aceitação e tratamento das queixas recebidas em matéria de contabilidade, controlos contabilísticos internos ou outros assuntos nesta área; e a transmissão confidencial e anónima pelos empregados de preocupações nestas matérias. Além disso, a secção 806 da Lei SOX prevê medidas de proteção contra ações de retaliação aos empregados que recorram ao sistema de denúncia de infrações com o intuito de apresentar provas de fraudes ocorridas em sociedades cotadas na bolsa.

Estas disposições refletem-se também nas regras do NASDAQ e da bolsa de Nova Iorque (NYSE). Quando registadas no NASDAQ na NYSE, as sociedades devem apresentar aí, com antecedência, as suas contas certificadas. Este processo de certificação implica que as sociedades estejam em posição de avaliar se cumprem ou não um determinado número de regras, incluindo as de denúncia. As que não cumprem são sujeitas a pesadas sanções e penalizações por parte do NASDAQ e da NYSE ou da SEC - Securities and Exchange Commission, autoridade norte-americana encarregada de fiscalizar a aplicação da lei SOX. Daqui resulta que, sem saber se as suas regras de denúncia são compatíveis com a legislação europeia de proteção de dados, as sociedades enfrentem o risco de incorrer em sanções das autoridades de proteção de dados europeias caso não cumpram a legislação da UE, por um lado, e das autoridades norte-americanas, por outro, se não cumprirem as suas próprias regras.



De seguida sistematizamos os principais tópicos da Lei SOX.

Sarbanes-Oxley Act – Principais Tópicos

A Lei SOX foi criada com o objetivo de prevenir possíveis fraudes nas DF e garantir a transparência e a credibilidade das informações divulgadas na tentativa de reconquistar a confiança dos investidores (GestãoTransparente.Org).

A Lei SOX prevê a criação, nas entidades, de mecanismos de auditoria e segurança confiáveis, definindo regras para a criação de comités de supervisão às suas atividades e operações, formados em boa parte por membros independentes, por forma a mitigar os riscos de negócio, evitar a ocorrência de fraudes ou assegurar que existam meios de as identificar quando ocorrem, garantindo a transparência na gestão das organizações. Esta Lei vem tornar explicitamente responsáveis os Administradores Executivos e Financeiros por estabelecer e monitorizar a eficácia dos controlos internos em relação aos relatórios.

A Lei em apreço propõe ainda mudanças importantes no reporting financeiro estabelecendo normas relativamente à função de auditoria e seus protagonistas, abordando questões que vão desde a explicitação da responsabilidade do Órgão de Gestão até às penalizações criminais dos responsáveis, em caso de não conformidade da informação.

Esta Lei está dividida em 11 títulos, com um número variável de secções em cada:

- **Título I – Public Company Accounting Oversight Board – PCAOB:** composto por 9 secções, define a criação do Public Accounting Oversight Board, responsável por criar uma equipa de auditores independentes, que prestam serviços de auditoria à contabilidade de entidades sujeitas a registo (e publicidade) da prestação de contas – registered public accounting firms;
- **Título II – Auditor Independence:** composto por 9 secções, define regras de independência para auditores externos, com o objetivo de limitar o conflito de interesses;
- **Título III – Corporate Responsibility:** composto por 8 secções, define que os Administradores Executivos, Diretores Financeiros e outros responsáveis com intervenção na contabilidade, assumem responsabilidade individual pela exatidão e integridade dos relatórios financeiros e demais documentos periódicos de prestação de contas empresariais;
- **Título IV – Enhanced Financial Disclosures:** composto por 9 secções, estabelece requisitos mais rigorosos para o relato de transações financeiras;
- **Título V – Analyst Conflicts of Interest:** composto apenas por uma secção, inclui medidas destinadas a restituir a confiança ao investidor nos relatórios e informações preparados por analistas do mercado de valores/ações, obrigando os intervenientes a divulgar possíveis conflitos de interesses;
- **Título VI – Commission Resources and Authority:** composto por 4 secções, define práticas para corretores, negociadores, analis-

tas e consultores do mercado de valores/ações, visando restituir confiança ao investidor;

- **Título VII – Studies and Reports:** composto por 5 secções, obriga os Administradores Executivos e outros responsáveis financeiros e da contabilidade, bem como a SEC e outras entidades oficiais a executar várias análises/estudos e a divulgar os seus resultados;
- **Título VIII – Corporate and Criminal Fraud Accountability:** composto por 7 secções, também conhecido como *Corporate and Criminal Fraud Accountability Act of 2002*, estatui sanções penais específicas para manipulação, destruição ou alteração dos registos financeiros ou outras interferências nas investigações, estipulando ainda um regime de proteção para os denunciantes de irregularidades;
- **Título IX – White Collar Crime Penalty Enhancement:** Composto por 6 secções, também conhecido por *White Collar Crime Penalty Enhancement Act of 2002*, define agravamento de sanções penais relacionadas com crimes, tentativas e associações criminosas preparatórias de ilícitos denominados de “colarinho branco”;
- **Título X – Corporate Tax Returns:** composto por uma secção, determina que o *Chief Executive Officer* (Presidente da Comissão Executiva, Presidente do Conselho de Administração Executivo) deve assinar as Declarações Fiscais (*company tax return*);
- **Título XI – Corporate Fraud Accountability:** composto por 7 secções, também denominado por *Corporate Fraud Accountability Act of 2002*, identifica fraudes empresariais, caracteriza manipulações, como ilícitos criminais, para as quais estatui sanções e medidas preventivas específicas.

Na sua secção 404 – Avaliação do Sistema de Controlo Interna pelo Órgão de Gestão, a Lei SOX impõe à SEC e ao PCAOB que desenvolvam e publiquem regras sobre a avaliação pelo Órgão de Gestão dos controlos internos relativos ao relato financeiro. Essas regras exigem que:

- A gestão realize uma avaliação formal e documentada dos seus controlos sobre o relato financeiro, incluindo testes para confirmar a adequada conceção e a eficácia operacional dos controlos;
- A gestão inclua no seu relatório anual, com base num formulário, uma declaração de avaliação do CI sobre o relato financeiro;

Nesta conformidade é exigido aos auditores externos que emitam uma opinião:

- Sobre a declaração de avaliação de CI emitida pelo Órgão de Gestão;
- Independente sobre a eficácia do SCI relativo ao relato financeiro;
- Independente, sobre as DF.

A Lei SOX privilegia, assim, o papel crítico do CI, como um processo executado pelos corpos gerentes ou por outras pessoas da entidade que impulsionam o sucesso dos negócios em três categorias:

- i. Eficácia e eficiência das operações;
- ii. Confiança dos relatórios financeiros;
- iii. Cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis.

O controlo Interno a Nível Nacional

No plano interno, em virtude das diversas mudanças internacionais, donde resultou sobretudo a Lei SOX, a abordagem e regulamentação do CI sofreram diversas alterações.

Assistimos, assim, a uma mudança nas normas de auditoria financeira, auditoria interna e nas normas societárias (código das sociedades comerciais e governo das sociedades).

Das diversas alterações, gostaríamos de referir as seguintes modificações legislativas e regulamentares (Albino, 2012):

- Alínea h) do n.º 5 do artigo 66.º do CSC (alterado em fevereiro de 2005): o relatório de gestão deve indicar:

Os objectivos e as políticas da sociedade em matéria de gestão dos riscos financeiros, incluindo as políticas de cobertura de cada uma das principais categorias de transacções previstas para as quais seja utilizada a contabilização de cobertura, e a exposição por parte da sociedade aos riscos de preço, de crédito, de liquidez e de fluxos de caixa, quando materialmente relevantes para a avaliação dos elementos do activo e do passivo, da posição financeira e dos resultados, em relação com a utilização dos instrumentos financeiros.

- Alínea i) do n.º 1 do artigo 420.º do CSC (alterado em março de 2006): as competências do Conselho Fiscal:

Fiscalizar a eficácia do sistema de gestão de riscos, do SCI e do sistema de auditoria interna, se existentes.

- Código de Governo das Sociedades da CMVM:
 - > II.1.1.2. – *As sociedades devem criar sistemas internos de controlo e de gestão de riscos, em salvaguarda do seu valor e em benefício da transparência do seu governo societário, que permitam identificar e gerir o risco.*
 - > II.1.1.3 – *O órgão de administração deve assegurar a criação e funcionamento dos sistemas de CI e de gestão dos riscos, cabendo ao órgão de fiscalização a responsabilidade pela avaliação do funcionamento destes sistemas e propor o respetivo ajustamento às necessidades da sociedade.*
 - > II.1.1.4 – *As sociedades deem, no relatório anual sobre o governo da sociedade: i) identificar os principais riscos económicos, financeiros e jurídicos a que a sociedade se expõe no exercício da atividade; ii) descrever a atuação e eficácia dos sistemas de gestão de riscos.*

- DL n.º 225/2008 – Criação do Conselho Nacional de Supervisão de Auditoria (CNSA). No exercício das suas funções de supervisão, cabe ao CNSA supervisionar e avaliar o sistema de controlo de qualidade dos revisores oficiais de contas (ROC) e das sociedades de revisores oficiais de contas (SROC) que é levado a cabo pela Ordem dos Revisores Oficiais de Contas (OROC) através da sua Comissão do Controlo de Qualidade (CCQ) (CNSA, 2013).

Face ao exposto, as entidades e seus *stakeholders* passaram a atribuir maior importância ao CI e aos procedimentos instituídos de forma a garantir que a possibilidade de erros ou omissões na elaboração das DF seja reduzida ou mesmo eliminada.

Para o auditor externo, decorrente das várias normas de auditoria nacionais e internacionais, o levantamento, documentação e teste do CI assume um papel importante no planeamento de auditoria como veremos nos capítulos seguintes.

O Planeamento em Auditoria

Neste capítulo iremos abordar a problemática do planeamento em auditoria e a importância do conceito de materialidade e definição do risco em auditoria, bem como da necessidade de estabelecer qual a abordagem de auditoria a seguir.

A norma de trabalho de campo constante do §19 das Normas Técnicas de Revisão/Auditoria (NTRA) dispõe o seguinte:

O revisor/auditor deve planear o trabalho de campo e estabelecer a natureza, extensão, profundidade e oportunidade dos procedimentos a adoptar, com vista a atingir o nível de segurança que deve proporcionar e tendo em conta a sua determinação do risco da revisão/auditoria e a sua definição dos limites de materialidade.

Independentemente da dimensão da entidade cujas contas vai examinar, o revisor/auditor deve planear o seu trabalho de forma a que a revisão/auditoria seja levada a efeito de uma maneira eficaz.

“Independentemente da dimensão da entidade cujas contas vai examinar, o revisor/auditor deve planear o seu trabalho de forma a que a revisão/auditoria seja levada a efeito de uma maneira eficaz.”

Por planeamento entende-se o desenvolvimento de uma estratégia geral e de uma metodologia detalhada quanto às esperadas natureza, tempestividade e extensão da revisão/auditoria, de modo que os respetivos trabalhos sejam executados de uma maneira eficiente e tempestiva (§4 DRA 300).

O auditor deve planear a auditoria com uma atitude de ceticismo profissional sobre questões como a integridade da administração, erros e irregularidades e atos ilegais. A exaustividade e profundida-

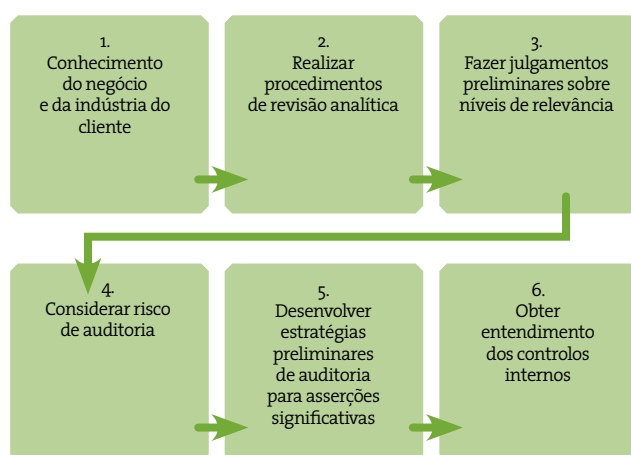
de do planeamento variam consoante a dimensão e complexidade de cada trabalho de auditoria (Boynton, Johnson, & Kell, 2002).

Um planeamento adequado favorece a auditoria de DF de várias formas, nomeadamente (§2 ISA 300):

- Ajuda o auditor a dedicar atenção apropriada às áreas relevantes da auditoria;
- Auxilia o auditor a identificar e resolver os potenciais problemas em tempo oportuno;
- Permite ao auditor organizar e gerir devidamente o trabalho de auditoria, para que seja executado de maneira eficaz e eficiente;
- Possibilita seleccionar membros da equipa de trabalho com capacidade e competência apropriadas para responder aos riscos antecipados e a afetar adequadamente o trabalho aos mesmos;
- Facilita a orientação e supervisão dos membros da equipa de trabalho e a revisão do seu trabalho;
- Apoia, quando aplicável, a coordenação dos trabalhos por auditores de componentes e por peritos.

Segundo Boynton, Johnson & Kell (2002: 248), o planeamento de auditoria envolve vários passos importantes, onde se destacam, tal como apresentado na Figura 5:

Figura 5:
O Planeamento de auditoria

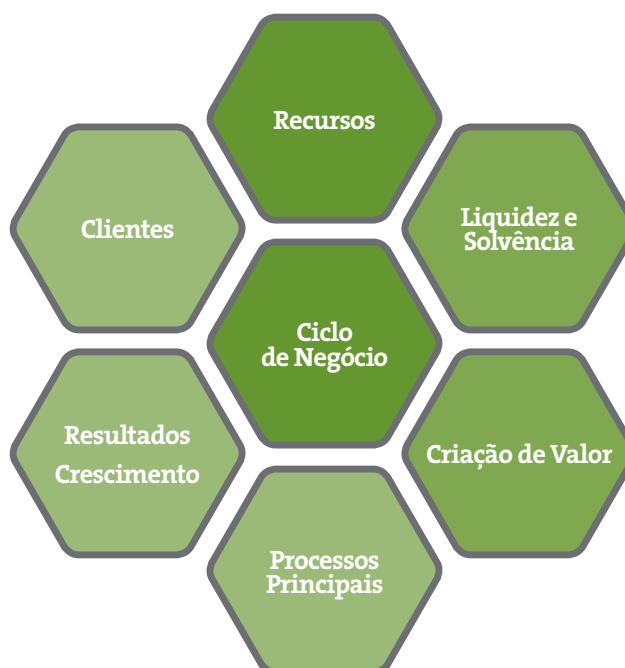


Fonte: Adaptado de Boynton, Johnson, & Kell (2002)

Ainda de acordo com o mesmo autor, a obtenção do conhecimento do negócio e do setor representa uma etapa crítica neste processo, pois estabelece as bases para a realização de muitos outros procedimentos de auditoria.

O conhecimento do negócio pelo revisor/auditor contribui para a identificação de acontecimentos, transações e práticas que possam ter um efeito materialmente relevante sobre as DF. Obter este entendimento implica tomar conhecimento das mais diversas áreas e agentes que com a entidade interage, como a seguir se representa na Figura 6:

Figura 6:
Áreas e agentes que interagem com a entidade



Fonte: Adaptado de Boynton, Johnson, & Kell (2002)

Ao planear uma auditoria, o auditor toma importantes decisões sobre a materialidade e RA. O resultado de um planeamento adequado é a tomada de decisão quanto à estratégia a ser seguida. Neste contexto, de seguida apresentamos algumas considerações referentes a materialidade, ao risco e à estratégia de auditoria.

Materialidade

De acordo com o §15 das NTRA o revisor/auditor deve planear o trabalho de campo e estabelecer a natureza, extensão, profundidade e oportunidade dos procedimentos a adoptar, com vista a atingir o nível de segurança que deve proporcionar e tendo em conta a sua determinação do risco da revisão/auditoria e a sua definição dos limites de materialidade.

A materialidade pode ser definida como sendo um conceito de significado e importância relativos de um assunto, quer considerado individualmente, quer de forma agregada, no contexto das DF tomadas como um todo. Neste contexto, um assunto é material se a sua omissão ou distorção puder razoavelmente influenciar as decisões económicas de um utilizador baseadas nas DF (DRA 320 – Materialidade).

Assim, a materialidade não é suscetível de uma definição geral matemática, uma vez que envolve aspetos qualitativos e quantitativos ajuizados nas circunstâncias particulares da omissão ou da distorção. Por conseguinte, a materialidade proporciona um patamar ou ponto de corte, em vez de ser uma característica qualitativa primária que a informação deva ter para ser útil.



A determinação da materialidade pelo auditor é uma matéria de julgamento profissional e é afetada pela sua percepção das necessidades de informação financeira dos utentes das DF (§4 ISA 320).

Ao conceber o plano de revisão/auditoria, o revisor/auditor estabelece um nível de materialidade aceitável de forma a detetar quantitativamente as distorções materialmente relevantes. Contudo, a quantia (quantidade) e a natureza (qualidade) das distorções necessitam de ser consideradas no contexto das circunstâncias em que ocorrem.

Assim, ao definir a estratégia global de auditoria, o auditor deve determinar a materialidade para as DF como um todo. Se, nas circunstâncias específicas da entidade, existirem uma ou mais classes particulares de transações, saldos de contas ou divulgações relativamente às quais se possa pensar que as distorções de quantias inferiores à materialidade para as DF como um todo irão influenciar as decisões económicas de utentes tomadas com base nas DF, o auditor deve também determinar o nível ou níveis de materialidade a aplicar a essas classes particulares de transações, saldos de contas ou divulgações. (§10 ISA 320)

A definição do nível de materialidade a seguir não é estanque a um determinado momento, sendo que o auditor deve rever a materialidade para as DF como um todo se, no decorrer da auditoria, tomar conhecimento de informação que faria com que tivesse determinado inicialmente uma quantia diferente.

Neste contexto, o auditor deverá definir a Materialidade Global (MG) e a Materialidade de Execução (ME) preliminar e reavaliar os níveis no trabalho final, de forma a conduzir todo o trabalho de auditoria.

Ora, as Normas Internacionais de Auditoria (NIA) introduziram um novo termo, ou um novo nível de materialidade, a que designaram por ME. Para efeito das ISA 320, a ME significa a quantia ou quantias estabelecidas pelo auditor, inferiores à materialidade estabelecida para as DF como um todo, com vista a reduzir para um nível apropriadamente baixo a probabilidade de as distorções não corrigidas e não detetadas agregadas excederem a materialidade para as DF como um todo. Se aplicável, a ME refere-se também à quantia ou quantias estabelecidas pelo auditor, inferiores ao nível ou níveis de materialidade, para classes particulares de transações, saldos de contas ou divulgações.

A determinação da ME não é um simples cálculo mecânico e envolve o exercício de julgamento profissional. Essa determinação é afetada: (i) pelo conhecimento que o auditor tem da entidade, atualizado durante a execução dos procedimentos de avaliação do risco; e (ii) pela natureza e extensão das distorções identificadas em auditorias anteriores e, portanto, pelas suas expectativas em relação a distorções no período corrente.

Assim, não existe uma métrica para cálculo da materialidade global e de execução, no entanto, alguns manuais avançam com valores indicativos. Internamente, a nossa SROC utiliza os seguintes indicadores de referência para cálculo da materialidade, tal como se apresenta na Tabela 1:

Tabela 1:
Indicadores de referência para cálculo da materialidade

Indicador de Referência	Intervalo	
	Inferior	Superior
1) Resultado Bruto	-	
2) Resultado líquido antes de Impostos	5%	10%
3) Total da vendas e das prestações de serviços	0,5%	2%
4) Total do ativo ou balanço	1%	2%
5) Total do ativo corrente	5%	10%
6) Total do passivo corrente	5%	10%
7) Total do capital próprio	1%	5%

Fonte: Costa, p. 210 (2010)

De notar que as percentagens indicadas referem-se à MG. A ME será estabelecida abaixo destes indicadores. A escolha do indicador a seguir será aquele que melhor traduzir atividade da entidade.

Por último, importa referir que a DRA 320 dispõe que, no planeamento da revisão/auditoria, ao fazer a estimativa preliminar da materialidade, podem deparar-se duas situações ao revisor/auditor:

- ou faz o seu juízo profissional preliminar acerca dos níveis de materialidade antes das DF a examinar estarem preparadas, pelo que terá de antecipar o resultado do exercício e a posição financeira;
- ou o seu planeamento é feito depois das DF estarem preparadas.

Em ambos os casos, a sua estimativa preliminar deve também basear-se nas DF de um ou mais períodos imediatamente anteriores, as quais lhe permitirão conhecer os efeitos das alterações mais significativas nas circunstâncias da entidade (por exemplo, unificação de interesses significativa) e no setor de atividade onde opera (por exemplo, alterações de ordem económica, legal ou regulamentar).

Risco de Auditoria

A opinião que o auditor emite no final do trabalho de auditoria explica que a auditoria é desenhada e realizada com o objetivo de obter uma segurança razoável – não segurança absoluta – sobre se as DF como um todo estão isentas de distorção material devido a fraude ou erro, habilitando-o, assim, a expressar uma opinião sobre se as DF estão preparadas, em todos os aspetos materiais, de acordo com um referencial de relato financeiro aplicável.

O auditor obtém segurança razoável adquirindo prova de auditoria suficiente e apropriada para reduzir o RA para um nível aceitavelmente baixo.

O RA é o risco de que o auditor possa inadvertidamente não modificar o seu parecer sobre DF que contêm erros ou classificações indevidas materiais (Boynton, Johnson, & Kell, 2002). O RA será assim uma função de 3 componentes (DRA 400):

- Risco inerente (RI)

Definido como sendo a suscetibilidade de um saldo de conta ou classe de transações conter uma distorção que possa ser materialmente relevante, considerada individualmente ou quando agregada com distorções em outros saldos ou classes, assumindo que não existem os respetivos controlos internos (§5 DRA 400).

- Risco de controlo (RC)

Representará a suscetibilidade de uma distorção, que possa ocorrer num saldo de conta ou numa classe de transações e que possa ser materialmente relevante, considerada individualmente ou quando agregada com distorções em outros saldos ou classes, não vir a ser prevenida ou detetada e corrigida atempadamente pelo SCI (§6 DRA 400).

- Risco de deteção (RD)

Constitui a suscetibilidade dos procedimentos substantivos executados pelo revisor/auditor não virem a detetar uma distorção que exista num saldo de conta ou classe de transações que possa ser materialmente relevante, considerada individualmente ou

quando agregada com distorções em outros saldos ou classes (§7 DRA 400).

Esquemáticamente, tal como se representa na Figura 7, teremos

Figura 7:

Do risco inerente ao risco de auditoria



Fonte: Costa, p. 210 (2010)

O modelo de RA pode assim ser expresso, conforme Figura 8, pelo produto entre o RI, RC e RD, dos quais apenas o RD depende diretamente do auditor:

Figura 8:

Equação do risco de auditoria

Risco de Auditoria						
Risco Auditoria	=	Risco Inerente	X	Risco Controlo	X	Risco Deteção
		- Alto		- Mínimo		- Rev. Analítica
		- Baixo		- Moderado		- Teste Detalhe (Proc Substant.)
				- Máximo		

Da expressão matemática podemos inferir que:

$$RD = RA / (RI \times RC)$$

Existe uma relação inversa entre o RD e o nível combinado entre o RI e RC. Assim, quando estes dois últimos são altos, o RD necessita de ser o mais baixo possível a fim de reduzir o RA a um nível baixo aceitável. Por outro lado, quando o RI e RC são baixos, o auditor pode aceitar o RD mais alto e ainda assim reduzir o RA a um nível aceitável (Apêndice II DRA 400).

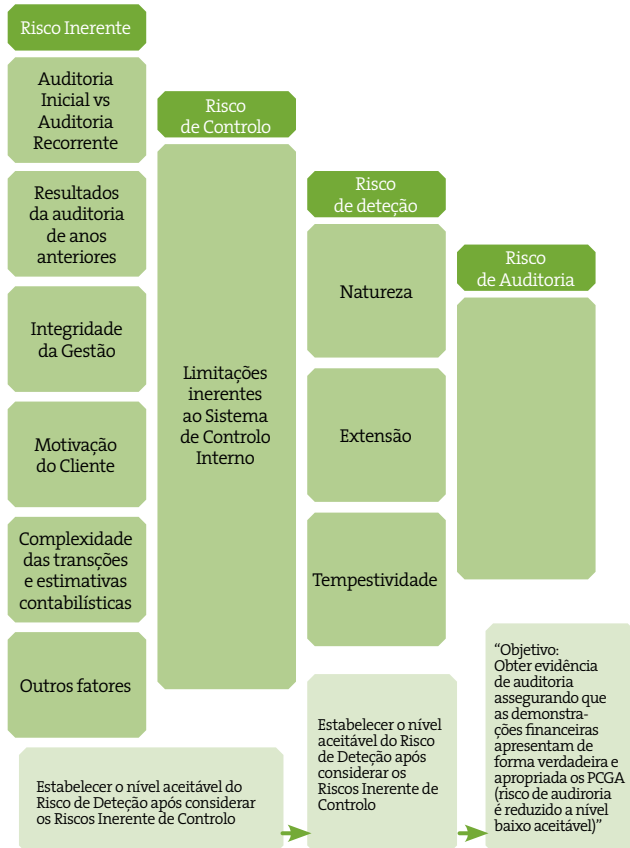
A classificação, por parte do auditor, dos níveis (alto, moderado ou baixo) de RI e RC dependerá de vários fatores, desde logo do grau de confiança na entidade (integridade da gestão e complexidade da atividade) e no seu SCI.

Nesta conformidade, torna-se imperativo avaliar o RC, no intuito de usar essa avaliação na determinação do RD e consequente acumulação de evidência necessária de modo a suportar o RA desejado. No

Quadro 1 seguinte representamos os fatores que influenciam o RI e RC bem como os procedimentos de auditoria a seguir:

Quadro 1:

Componentes de RI, RC e RD



Fonte: adaptado de Guy, Alderman, & Winters, p. 133 (1996)

Embora o objetivo e o âmbito de uma auditoria não se alterem num ambiente com forte implantação do SCI como contraponto a um sistema manual, o auditor deverá, mesmo assim, ter em consideração o impacto destes sistemas sobre o sistema contabilístico, como sejam, por exemplo, a mudança na forma dos documentos mantidos e o processamento consistente de transações.

Será, assim, possível proceder à avaliação do SCI, determinando em que medida este se encontra adequadamente desenhado e a funcionar convenientemente, de forma a permitir a avaliação do RC a um nível inferior ao nível máximo.

Se o auditor acreditar ser possível reduzir o RC a um nível inferior ao nível máximo e que os benefícios que daí advêm ao nível da redução de testes substantivos suplantem claramente os custos da sua realização, então deverá investir mais tempo na análise, teste e documentação do SCI.

O conhecimento dos aspetos relevantes do SCI, juntamente com as avaliações do RI e do RC e outras considerações, dará a possibilidade ao revisor/auditor de:

- Identificar os tipos de potenciais distorções materialmente relevantes que possam ocorrer nas DF;

- Considerar fatores que afetem o risco de distorções materialmente relevantes;
- Conceber procedimentos de revisão/auditoria apropriados.

Estratégia de Auditoria

Ao planear e realizar uma auditoria, o auditor tem como objetivo último reduzir o RA a um nível apropriadamente baixo que fundamente o seu parecer sobre se as DF apresentam uma imagem verdadeira e apropriada em todos os aspetos materialmente relevante.

Para desenvolver estratégias preliminares o auditor necessita de aferir sobre os seguintes quatro componentes:

- Avaliação preliminar do RI;
- Apreciação preliminar do RC, considerando a extensão do entendimento dos controlos internos a ser obtida e os testes a serem realizados para avaliar o RC;
- Consideração preliminar sobre os resultados da revisão analítica;
- Extensão planeada para a realização de testes de detalhe.

De acordo com o "Guia de Auditoria de Controle Interno" emitido pelo AICPA, o auditor pode seguir uma de duas estratégias:

- (1) Uma estratégia onde é dada maior ênfase a testes de detalhe;
- (2) Uma estratégia em que o auditor fixa um nível baixo para o RC, colocando maior ênfase na análise aos controlos.

A opção pela primeira estratégia implica classificar como alto ou máximo o RC e mínimo o RD. Consequentemente, o auditor irá reduzir ao mínimo os procedimentos de levantamento dos controlos internos e respetivos testes, podendo estes últimos ser mesmo inexistentes, e focalizar a sua análise nos testes de detalhe.

Esta estratégia será a escolhida caso o auditor tenha conhecimento de que os controlos internos não existem ou são ineficazes. Esta estratégia também pode ser a escolhida caso o auditor conclua que, após uma análise de custo-benefício, o investimento (custo) em realizar o levantamento e teste do SCI supere o grau de segurança obtido para o trabalho de auditoria (benefício) do que aquele que obterá pela realização de testes de detalhe.

Por seu turno, a opção pela segunda estratégia pressupõe que sejam definidos como moderado ou baixo o RC e máximo o RD. Neste caso o trabalho de auditoria terá maior ênfase no levantamento e teste ao SCI.

Esta será a estratégia a seguir caso o auditor acredite que os controlos internos existem e são eficazes, por um lado, e que o custo de realização de procedimentos extensos ao nível de levantamento e teste do SCI é mais do que compensado por economias de custos decorrentes da realização de testes substantivos menos extensos, por outro.

Às duas estratégias preliminares atrás referidas Boynton, Johnson e Kell (2002, p. 305) acrescentam mais duas: a estratégia com ênfase em procedimentos de revisão analítica e a estratégia com ênfase em RI e procedimentos de revisão analítica.

As quatro estratégias podem ser resumidas tal como se apresenta no Quadro 2 seguinte:

Quadro 2:
Estratégias de auditoria

(1)	(2)	(3)	(4)
Abordagem com ênfase em testes de detalhe	Abordagem de um nível baixo do risco de controlo	Abordagem com ênfase em procedimentos de revisão analítica	Abordagem com ênfase em risco inerente e procedimentos de revisão analítica
Testes de Controlo	Testes de Controlo	Testes de Controlo	Risco Inerente
Procedimentos de Revisão Analítica	Procedimentos de Revisão Analítica	Procedimentos de Revisão Analítica	Testes de Controlo
Testes de Detalhe de transações de saldos	Testes de Detalhe de transações de saldos	Testes de Detalhe de transações de saldos	Testes de Detalhe de transações de saldos
Risco de Auditoria	Risco de Auditoria	Risco de Auditoria	Risco de Auditoria

Fonte: Adaptado de Boynton, Johnson, & Kell (2002)

As estratégias atrás referenciadas podem não ser aplicáveis a todas as classes ou ciclos (processos) de transações. Em cada auditoria, mediante a realidade da entidade, será sempre necessário identificar quais os processos significativos e relacioná-los com as classes de transações existentes. Entre processos significativos e classes de transações podemos efetuar a seguinte ligação

Processo Significativo	Principais classes de transações
Vendas e prestação de serviços	Vendas, custo das vendas, clientes, outros devedores
Compras	Compras, fornecimentos e serviços externos, fornecedores, outros credores
Ordenados e salários	Gastos com o pessoal, dívidas de e ao pessoal, estado e outros entes públicos
Recebimentos	Caixa e bancos, financiamento, clientes, outros devedores
Pagamentos	Caixa e bancos, fornecedores, outros credores, estado e outros entes públicos
Investimentos	Ativos fixos tangíveis, ativos intangíveis, outros credores, depósitos a prazo, outros investimentos

Em suma, as três importantes componentes do planeamento de auditoria são: definição da materialidade, a definição do RA e o desenvolvimento da estratégia preliminar.

A materialidade deverá ser considerada tanto ao nível das DF como ao nível da conta, e pode ser expressa em termos quantitativos e ou qualitativos. Existe uma relação inversa entre o nível de materialidade e o nível de RA e consequente ao nível do volume de evidência necessária.

Para analisar as contas significativas diferentes estratégias de auditoria podem ser seguidas, mediante julgamento profissional. O objetivo do auditor é desenvolver a estratégia de auditoria que, minimizando o custo da auditoria, lhe permita obter segurança razoável e que acrescente valor ao serviço de auditoria (Boynton, Johnson, & Kell, 2002).

O Levantamento, a Documentação e o Teste do SCI

A necessidade de avaliar o SCI vem referida no §13 das NTRA, que transcrevemos:

"13. O revisor/auditor deve avaliar a forma como o SCI efetivamente funciona e, nos sistemas de informação computadorizados, tomar em consideração a forma como eles afetam a revisão/auditoria."

Como vimos nos capítulos anteriores, ao planear a revisão/auditoria o revisor/auditor deve obter a compreensão dos controlos que sejam relevantes para as asserções⁴ contidas nas DF, devendo executar procedimentos que deem conhecimentos suficientes da conceção dos controlos relevantes que respeitem aos cinco componentes do CI e se eles foram postos, ou não, em execução. O conhecimento dos aspetos relevantes do SCI, juntamente com as avaliações do RI e do RC e outras considerações, dará a possibilidade ao revisor/auditor de:

- Identificar os tipos de potenciais distorções materialmente relevantes que possam ocorrer nas DF;
- Considerar fatores que afetem o risco de distorções materialmente relevantes;
- Conceber procedimentos de revisão/auditoria apropriados.

A natureza, extensão, profundidade e oportunidade dos procedimentos que o revisor/auditor escolhe executar para obter compreensão do SCI dependerão, entre outros aspetos, de:

- A dimensão e complexidade da entidade e do seu sistema computadorizado;
- Considerações de materialidade;
- O tipo de controlos internos envolvidos;

- A natureza da documentação da entidade sobre os controlos internos específicos;
- A avaliação pelo revisor/auditor quanto ao RI.

Normalmente, a compreensão pelo revisor/auditor do SCI relevante para a revisão/auditoria é obtida através da experiência anterior com a entidade e complementada por:

- Indagações à gestão, ao pessoal de supervisão e a outro pessoal apropriado do cliente aos vários níveis organizacionais dentro da entidade, juntamente com referência à documentação, tais como manuais de procedimentos, descrições de tarefas e organigramas;
- Verificação de documentos e registos produzidos pelo SCI;
- Observação das atividades e operações da entidade, incluindo a observação da organização das operações de computador, do pessoal de gestão e a natureza do processamento das transações.

Se retomarmos a Figura 1, o levantamento, documentação e teste do SCI encontram-se demarcados nas atividades 6 e 7, determinação, levantamento e documentação dos processos significativos e desenhar e efetuar testes aos controlos, respetivamente.

No entanto, para a realização destas atividades é necessário que o auditor conheça o negócio, analise o CI ao nível da entidade ("entity level") e desenvolva uma estratégia preliminar de auditoria. Importa ainda saber que tipo de levantamento efetuar, que processos significativos analisar e quais os controlos a testar.

Para melhor entendermos a nossa metodologia de trabalho enquanto profissionais de auditoria, iremos explanar o trabalho efetuado em dois clientes onde as conclusões do levantamento efetuado do SCI foram díspares e, consequentemente, o planeamento/abordagem de auditoria foi diferente e ajustado em conformidade.

Por motivos de confidencialidade iremos manter as entidades no anonimato. As entidades abordadas são as seguintes:

I. Entidade ABC, ESNL, onde realizamos uma auditoria inicial:

A Entidade ABC, ESNL é uma Instituição Particular de Solidariedade Social que apoia de forma transversal as comunidades nos âmbitos social, saúde, educação e pastoral, em vários distritos.

Consciente da sua responsabilidade social a Entidade ABC, ESNL tem, ao longo dos tempos, desenvolvido a sua ação de forma a privilegiar as pessoas, famílias e grupos sociais e economicamente mais carenciados, contando atualmente com mais de 120 respostas sociais: Educação (Infância, Tempos Livres); Saúde (Ambulatório, Internamento); Ação Social, Família e Comunidade (Crianças e Jovens em risco, Idosos, VIH/sida; Toxicodependência, Sem-abrigo, Intervenção Comunitária); Serviços – Formação, Clínica, Lavandaria, Colónia de férias; Ação Pastoral.

II. Entidade XYZ, Lda, onde realizámos a Revisão Legal das Contas desde 2009, pelo que se trata de uma auditoria recorrente:

A Entidade XYZ, Lda, é uma entidade privada, constituída em 8 de junho de 2004, produz e comercializa películas e filmes de

polipropileno utilizando como matéria-prima o homopolímero, copolímero e aditivos. Os processos tecnológicos usados em todas as linhas produtivas são os adotados internacionalmente em fábricas congêneres, laborando a fábrica em regime contínuo (24h/dia, 7 dias/semana).

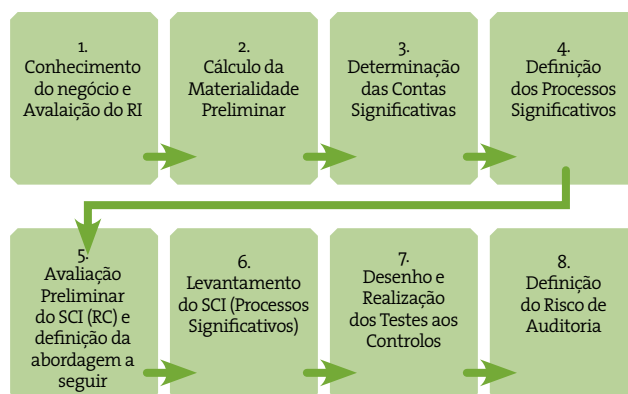
A entidade mãe, designada de XPTO, S.A., tem sede social em Barcelona, tendo como atividade principal a gestão de participações sociais.

Procedimentos Comuns - Auditoria Inicial vs Auditoria Recorrente

Independentemente de se tratar de uma auditoria inicial ou de uma auditoria recorrente, existem procedimentos e documentação de papéis de trabalho que são comuns.

De forma resumida podemos sistematizar os seguintes passos, conforme representado na Figura 9, pressupondo que as atividades 1 e 2, definição do âmbito de auditoria e definição e orientação da equipa, respetivamente, já se encontram concluídas:

Figura 9:
Procedimentos no planeamento de uma auditoria



Como já vimos, a obtenção do conhecimento do negócio é uma parte importante do planeamento do trabalho, uma vez que contribui para a identificação de acontecimentos, transações e práticas que possam ter um efeito materialmente relevante sobre as DF (DRA 310).

A obtenção do conhecimento necessário do negócio é um processo contínuo e acumulativo de recolha e apreciação de informação e de relacionamento, em todas as fases da revisão/auditoria, do conhecimento daí resultante com a prova de revisão/auditoria e as informações obtidas. Embora este conhecimento seja obtido e documentado na fase de planeamento, é melhorado e sustentado à medida que avançamos no trabalho de auditoria.

Obtivemos o conhecimento do negócio a partir de diversas fontes, como sejam:

- Experiência anterior com a entidade e seu setor ou outras entidades do mesmo setor de atividade;

- Debate com pessoas da entidade (membros do órgão de gestão e outro pessoal sénior operacional) mediante marcação de entrevistas exploratórias;
- Publicações relacionadas com o setor (por exemplo, estatísticas oficiais, textos, jornais de negócios, relatórios preparados por bancos e intermediários financeiros, jornais financeiros);
- Legislação e regulamentos que afetem significativamente a entidade;
- Visitas às instalações e fábricas da entidade.

Após esta pesquisa, o nosso entendimento foi documentado e procurámos concluir sobre o nosso julgamento profissional do RI, classificando-o como alto ou baixo. O conteúdo do papel de trabalho tem o índice conforme se apresenta na Figura 10 seguinte:

Figura 10:
Índice do conhecimento do negócio

1.	Estrutura Corporativa, Organização Financeira e Geográfica
2.	Produtos e Serviços Colocados no Mercado
3.	Histórico de Aquisições e Abates
4.	Visão do Órgão de Gestão Sobre o Negócio
5.	Fatores Chave de Mercado e Outros Fatores Significativos vs Influências Críticas dos Stakeholder's
6.	Objetivos, Estratégia e Fatores Críticos de Sucesso
7.	Análise de Key Performance Indicators
8.	Avaliação do Risco Inerente
9.	Impacto na Auditoria: Risco do Negócio + Asserções Significativas + Contas Significativas

O passo seguinte foi proceder ao cálculo da materialidade preliminar.

Como vimos no Capítulo 5.1 vários são os fatores a ter em consideração no cálculo da materialidade. Como metodologia solicitámos o último balancete disponível (v.g. setembro) e extrapolamos os valores para o final do ano. Esta foi também a base para a elaboração da revisão analítica intercalar, que nos permitiu identificar saldos ou transações atípicas de forma a melhor extrapolar os valores para o final do ano.

De seguida foi selecionado o indicador de referência a utilizar que melhor traduzia a realidade da entidade. Apesar do indicador preferencial ser o resultado antes de impostos, este não se tem revelado nos últimos anos o melhor indicador a utilizar, dada a sua volatilidade, pelo que o volume de negócios ou o total de ativo se tornaram melhores opções, para ambas as entidades.

A definição da MG preliminar depende da percentagem a usar no indicador selecionado, mediante julgamento profissional. O nível de materialidade será o inverso do nível do risco combinado do RI e RC. Assim, encontrar-se-á mais perto do limite inferior se o RI é alto e mais perto do limite superior se o RI é baixo.

A ME, definida em termos globais e por classe de contas, também depende do julgamento profissional, mas por regra situa-se entre os 75% e 90% da MG, dependendo da avaliação RA.



Foram ainda definidos outros valores de referência a que designamos por “erro tolerável” (ET), valor que representa 50% da ME e que determinou as contas a analisar, e “diferenças de auditoria”, valor que representa 3% da ME e que determinou quais os valores a incluir no mapa de ajustamentos de auditoria.

Após o cálculo da materialidade, ficamos em condições de determinar as contas significativas, contas a 2 dígitos cujo saldo ultrapassava o ET ou quando estavam em causa de contas que envolvessem estimativas.

Por contas significativas entendem-se aquelas que são afetadas por processos significativos. Por seu turno, os processos significativos são aqueles que, por se tratarem de processos-chave no desenrolar da atividade da entidade, podem afetar significativamente as DF da entidade caso algum erro seja processado ou alguma transação seja mal delineada. A identificação destes processos depende do julgamento profissional do auditor bem como do nível de materialidade planeada definida no início do trabalho de auditoria.

Nesta conformidade, podemos identificar cinco tipos de processos significativos ou ciclos, aplicáveis à grande maioria das entidades, sendo eles: Pagamentos e Recebimentos (Ciclo de Tesouraria), Compras e Inventários (Ciclo de Compras), Vendas e Custo das Vendas (Ciclo de Vendas), Investimentos (Ciclo de Investimentos) e Ordenados e Salários (Ciclo de Pessoal).

Nesta fase documentámos a nossa avaliação preliminar do SCI existente na entidade e decidimos, mediante uma análise de custo be-

nefício, se íamos proceder ao levantamento, documentação e teste do SCI. Assim, apenas o íamos realizar se fosse nossa convicção de que o SCI existia e estava implementado e que os controlos existentes eram efetivos.

Foi nesta fase que concluímos sobre qual a estratégia a seguir: abordagem focalizada nos testes substantivos, caso fosse nosso entendimento que os controlos existentes eram inefetivos; ou, pelo contrário, uma abordagem centralizada no testes aos controlos.

Desta análise resultou quais os processos a analisar, pelo que procedemos ao agendamento de entrevistas com os responsáveis dos diferentes processos.

Após o levantamento do SCI, donde resultaram uma narrativa e um fluxograma do processo, a equipa de trabalho reuniu e foram compilados os diversos controlos internos existentes. Foi confirmado o nosso entendimento preliminar sobre o SCI existente.

De seguida, foram selecionados os controlos a testar e delineado o tipo de teste a efetuar. Foi dada prevalência ao teste de controlos que nos permitisse mitigar um maior número de erros e os que nos conferiam maior segurança nas asserções mais relevantes das contas significativas.

Após a realização dos testes estávamos em condições de concluir sobre o RC, determinar o RA e definir a natureza, extensão e profundidade dos procedimentos substantivos a levar a cabo nas fases seguintes, de acordo com a Figura 11 seguinte:



Figura 11:

Natureza, extensão e oportunidade dos procedimentos de auditoria para contas significativas, não significativas e insignificantes

Contas Significativas CRA por asserção das contas significativas					Contas Não significativas	Contas Insignificantes
Procedimentos Substantivos de Auditoria						
CRA	Mínimo	Baixo	Moderado	Alto		
O que Fazer?	·Proc. Subs Mínimos ·Ver. Analítica	·Proc. Subs Mínimos ·Ver. Analítica	·Proc. Subs Mínimos ·Ver. Analítica ·Teste Detalhe	·Proc. Subs Mínimos ·Ver. Analítica/ ·Teste Detalhe	Proc. de revisão analítica	Obter apenas Entendimento Global da conta
Quando?	Até 6m do Final	Até 3m do Final	+ próximo do Final	No Final	No final do exercício	
Extensão	Mínimos	De Detecção	Extensivos	100% (estimativa)	Os necessários	
Treshold	SD 75–100%	SD 50–75%	SD 25–50%	SD 10–25%		
	SC 25–50%	SC: Julgamento Profissional				

Fonte: Adaptado de Ernst & Young (2005)

Como facilmente se depreende, esta fase do trabalho é bastante morosa e implica um grande dispêndio de recursos, de meios humanos e de tempo, pelo que a aposta numa abordagem de análise do CI, de forma a reduzir o RC para nível baixo, apenas é seguida se o ganho em termos de redução de testes substantivos for significativo.

De seguida apresentamos duas abordagens de auditoria diferentes, e tentamos mostrar a importância que o CI assumiu no planeamento de uma auditoria.

Caso Prático: Entidade ABC, ESNL

Como já referimos a Entidade ABC, ESNL é uma Instituição Particular de Solidariedade Social que apoia de forma transversal as comunidades nos âmbitos social, saúde, educação e pastoral, em vários distritos.

O contrato de prestação de serviços remonta a julho de 2012, pelo que iniciámos o trabalho em setembro do mesmo ano, tratando-se, assim, de uma auditoria de primeiro ano. Importa ainda referir que era a primeira vez que a entidade era auditada e não possuía qualquer departamento de auditoria interna.

Face ao conhecimento obtido do negócio, à dispersão geográfica das várias respostas sociais, número de trabalhadores (cerca de 700) e à coexistência de vários sistemas informáticos entendemos que a melhor abordagem de auditoria seria a focalizada nos controlos internos, pois só assim conseguiríamos confirmar que os controlos existentes eram efetivos e que as asserções inerentes às contas significativas seriam asseguradas.

A materialidade foi calculada tendo como indicador de referência o volume de negócios, uma percentagem de 1%, em conformidade como nível de risco esperado por se tratar de uma auditoria de primeiro ano.

No entanto, após efetuarmos o levantamento, e respetiva documentação em narrativa, walkthrough e fluxograma, dos processos significativos (compras e pagamentos, ordenados e salários, prestação de serviços e recebimentos e subsídios) concluímos que o levantamento efetuado não nos fornecia a evidência necessária sobre

a eficácia do desenho das operações dos controlos, pelo que avaliámos o RC como máximo e ajustamos a abordagem de auditoria em conformidade.

Daqui decorreu que os procedimentos substantivos foram bastante mais extensos do que os inicialmente previstos.

Em termos práticos, este resultado obrigou a:

- Planear o trabalho de auditoria para uma data mais próxima possível do final do período económico;
- A amostra de circularização de saldos de terceiros foi aumentada de forma significativa;
- A análise documental foi também aumentada.

Numa auditoria de primeiro ano, por norma, é exigido um investimento superior em termos de horas para a realização dos procedimentos de auditoria, uma vez que é necessário ajustar a natureza e extensão dos procedimentos de auditoria essenciais para obter prova de auditoria suficiente e apropriada respeitante aos saldos de abertura (ISA 510).

Face ao exposto, todo o planeamento inicial foi afetado pela análise do CI da entidade, que implicou “empurrar” para perto do final do ano todos os procedimentos de auditoria.

Caso Prático: Entidade XYZ, Lda.

Como já mencionamos, a Entidade XYZ, Lda, é uma entidade de direito privado, constituída em 2004, produz e comercializa películas e filmes de polipropileno utilizando como matéria-prima o homopolímero, copolímero e aditivos. Os processos tecnológicos usados em todas as linhas produtivas são os adotados internacionalmente em fábricas congéneres, laborando a fábrica em regime contínuo (24h/dia, 7 dias/semana).

O indicador de referência para o cálculo da MG e de execução foi o volume de negócios (1,5% sobre as Vendas, Prestação de Serviços) a 31 de dezembro, uma vez que considerámos que este indicador refletia de forma apropriada a atividade da Entidade e o seu respetivo crescimento.

Tendo por base a MG e ME definimos como contas significativas:

- as que apresentassem saldo superior a 50% da ME;
- as que, de acordo com o histórico da entidade, tinham maior probabilidade de apresentar diferenças de auditoria; e,
- as que envolviam cálculos não recorrentes e de não rotina (v.g. estimativa de imposto, estimativa de férias e subsídio de férias).

Face ao conhecimento obtido do negócio e à nossa experiência da entidade entendemos que a melhor abordagem de auditoria seria a focalizada nos controlos internos. Após a análise do custo/benefício da realização do levantamento do SCl para toda a Entidade e não sendo este o primeiro ano de auditoria, decidimos não realizar os respetivos testes aos controlos, uma vez que confirmámos a manutenção do SCl de anos anteriores e que, em termos gerais, considerámos o CI como efetivo. Neste contexto, e porque não foram rea-

lizados testes aos controlos, assumimos RC moderado para todas as contas significativas identificadas.

O plano de auditoria foi então delineado e foram levantados os seguintes processos:

- Compras e Pagamentos;
- Vendas e Recebimentos;
- Ordenados e Salários; e
- Produção.

Com base no trabalho desenvolvido, levantamento e documentação (elaboração de narrativas, walkthrough e fluxogramas) concluímos que a entidade possuía uma segregação de funções estruturada no sentido de mitigar o risco nas diversas áreas. Além disso, estavam implementados controlos manuais e informáticos capazes de verificar o correto circuito das operações e da informação respetiva. Consequentemente, a nossa avaliação preliminar do RC foi confirmada.

Nesta conformidade, os procedimentos substantivos foram bastante menos extensos, conforme inicialmente previsto.

Em termos práticos, este resultado permitiu que:

- O trabalho de auditoria pudesse ser antecipado para uma data anterior ao final do período económico, pelo que realizamos o interino em setembro;
- A amostra de circularização de saldos terceiros foi diminuída de forma significativa;
- A análise documental (tamanho da amostra) também fosse reduzida;
- A revisão analítica assumisse uma maior importância.

Face ao exposto, todo o planeamento inicial foi validado pela análise do CI da entidade, o que permitiu “antecipar” os procedimentos de auditoria até 6 a 3 meses do final do período económico.

Conclusão

Chegados à fase final do artigo podemos concluir que é incontornável que o SCI tem vindo a assumir uma importância acrescida dentro de qualquer entidade, quer na ótica preventiva, quer na ótica de correção de irregularidades, fruto, sobretudo, do escândalos financeiros a que temos assistido nos últimos anos.

Embora com tendência a ser mais sofisticado nas empresas de maior dimensão, nenhuma empresa, por mais pequena que seja, pode exercer a sua atividade sem ter instituído um Sistema de Controlo Interno (SCI), ainda que menos formal ou sistematizado. Do ponto de vista da auditoria externa, o mesmo é dizer que nenhum trabalho deverá realizar-se sem que seja efetuada uma análise e teste aos sistemas instituídos.

A análise do CI visa obter o entendimento do fluxo documental de cada classe de transações subjacente aos processos significativos com vista a identificar o tipo de erros que podem ocorrer afetando de forma significativa as asserções inerentes às contas significativas e, consequentemente, afetar as DF, bem como identificar, sempre que for possível e apropriado, os controlos que são efetivos e suficientemente sensíveis de modo a prevenir e detetar os erros que possam afetar as asserções subjacentes às DF.

Como forma de compilar todos os procedimentos efetuados, bem como concluir sobre os mesmos, definir a forma como têm impacto nas DF finais, o auditor deverá registar qual o estágio do CI bem como a sua evolução ao longo dos anos.

A avaliação dos SCI torna-se, assim, indispensável para o trabalho dos auditores e revisores oficiais de contas, designadamente pela necessidade da determinação do risco de distorção material no planeamento de cada auditoria ou revisão legal das contas. O conhecimento dos objetivos, componentes e tipologia dos controlos é uma condicionante importante na avaliação dos sistemas de CI.

Com o tema apresentado procuramos analisar a importância do controlo interno no seio empresarial, e de como a análise deste poderá influenciar a estratégia de auditoria a adotar e, consequentemente, influenciar o planeamento de auditoria.

O tema apresentado poderia ter tido um âmbito mais alargado, nomeadamente através da análise da importância dos controlos informáticos e o impacto destes no SCI, a forma como o SCI é visto no âmbito de uma auditoria interna, e através da análise e documentação do risco de fraude. No entanto, apesar deste tema nos ser muito estimado, tivemos a necessidade de circunscrever a nossa análise à problemática da necessidade do levantamento, teste e documentação do SCI no âmbito de uma auditoria externa.

Acresce o facto de considerarmos que, esta é uma área em que podemos sempre evoluir e melhorar no serviço prestado ao cliente. Com a nossa visão e análise externas e independentes sobre os procedimentos instituídos, podemos acrescentar valor ao cliente e assim contribuímos para a melhoria contínua do SCI implementado. Será uma relação “Win-Win”, pois ambos ganhamos com um SCI mais forte, eficiente e eficaz.

Para terminar, entendemos que no contexto atual de crise económico-financeira, a citação de William McDonough – Chairman PCAOB em junho 2004 – traduz a real importância do controlo interno, quer para os gestores quer para os auditores externos.

***“Um bom controlo interno
é um dos mais efetivos dissuasores da fraude”***

BIBLIOGRAFIA

Referências Bibliográficas:

- Albino, F. M. (2012). O sistema de controlo interno das empresas e a sua relevância para a auditoria. Formação Contínua OROC. Porto: OROC.
- Arens, A., & Loebbecke, J. (1994). Auditing An Integrated Approach, Sixth Edition. Prentice-Hall International, Inc.
- Attie, W. (1988). Auditoria conceitos e aplicações. São Paulo: Editora Atlas, S.A.
- Boynton, W. C., Johnson, R. N., & Kell, W. G. (2002). Auditoria. São Paulo: Editora Atlas.
- Carmichael, D., Willingham, J., & Schaller, C. (1996). AUDITING CONCEPTS AND METHODS: A Guide to Current Theory and Practice - sixth edition. McGraw-Hill.
- CNSA. (s.d.). Obtido em 19 de 05 de 2013, de Conselho Nacional de Supervisão da Auditoria: <http://www.cnsa.pt/SCQ/enquadramento.html>
- Costa, C. B. (2010). Auditoria Financeira - Teoria & Prática. O Rei dos Livros.
- Cunha, C. A. (2011). A importância de um Sistema de controlo interno adequado. Obtido em 17 de 05 de 2013, de <http://pt.scribd.com/doc/52652930/A-importancia-de-um-sistema-de-controlo-interno-adequado>



Ernst & Young. (2005). Global Audit Methodology. Ernst & Young. GestãoTransparente.Org. (s.d.). Obtido em 19 de 05 de 2013, de http://gestaotransparente.org/?page_id=146

Gomes, E. (2007). Temas de Contabilidade, Fiscalidade, Auditoria e Direito das Sociedades. Braga: Candeias Artes Gráficas.

Guimarães, Joaquim Fernando da Cunha (2008). O conhecimento do Negócio nas Atividades dos TOC e dos ROC. Revista Eletrónica INFOCONTAB n.º 27, de Janeiro de 2008, p.18.

Guy, D., Alderman, C., & Winters, A. (1996). Auditing. United States of America: The Dryden Press.

Institute, G. (2007). COBIT 4.1. USA: IT Governance InstituteTM.

Pinheiro, J. (2010). Auditoria Interna - Auditoria Operacional - Manual Prático para Auditores Internos - 2.ª edição. Letras e Conceitos Lda.

PricewaterhouseCoopers. (2005). Governação, o Controlo e a Sarbanes-Oxley Act. Obtido em 05 de 2013, de http://www.aese.pt/documentos/190505/Antonio_Correia.pdf

Whittington, O., & Pany, K. (1998). Principles of Auditing, 12th edition. McGraw Hill.

wikipedia.org. (s.d.). Obtido em 02 de 05 de 2012, de wikipedia.org: <http://pt.wikipedia.org/wiki/COSO>

Normas consultadas e referenciadas:

Normas Técnicas de Revisão/Auditoria

DRA 300 – Planeamento

DRA 310 – Conhecimento do Negócio

DRA 320 – Materialidade de Revisão/Auditoria

DRA 400 – Avaliação do Risco de Revisão/Auditoria

DRA 410 – Controlo Interno

ISA 300 – Planear uma Auditoria de Demonstrações

ISA 315 – Identificar e Avaliar os Riscos de Distorção Material Através do Conhecimento da Entidade e do Seu Ambiente

ISA 320 – A Materialidade no Planeamento e na Execução de uma Auditoria

¹ Sinfic - Sistemas de Informação Industriais e Consultoria- Newsletter 42 (<http://www.sinfic.pt/SinficNewsletter/sinfic/Newsletter42/Dossier2COSO.html>)

² Adaptado de IT Governance InstituteTM – COBIT 4.1R, (2007).

³ Retirado do artigo intitulado "A importância do Controlo Interno", do livro "Temas de Contabilidade, Fiscalidade, Auditoria e Direito das Sociedades" comemorativo dos 10 anos da sociedade Joaquim Guimarães, Manuela Malheiro e Mário Guimarães, SROC (Gomes, 2007).

⁴ De acordo com a DRA 510 "Prova de Revisão/Auditoria" as asserções subjacentes às DF são as informações transmitidas pelos gestores, de maneira explícita ou não, incorporadas nas demonstrações financeiras e compreendem:

a) Existência - um ativo ou um passivo existe numa determinada data;

b) Direitos e obrigações - um ativo ou um passivo respeita à entidade numa determinada data;

c) Ocorrência - uma transação ou um acontecimento realizou-se com a entidade e teve lugar no período;

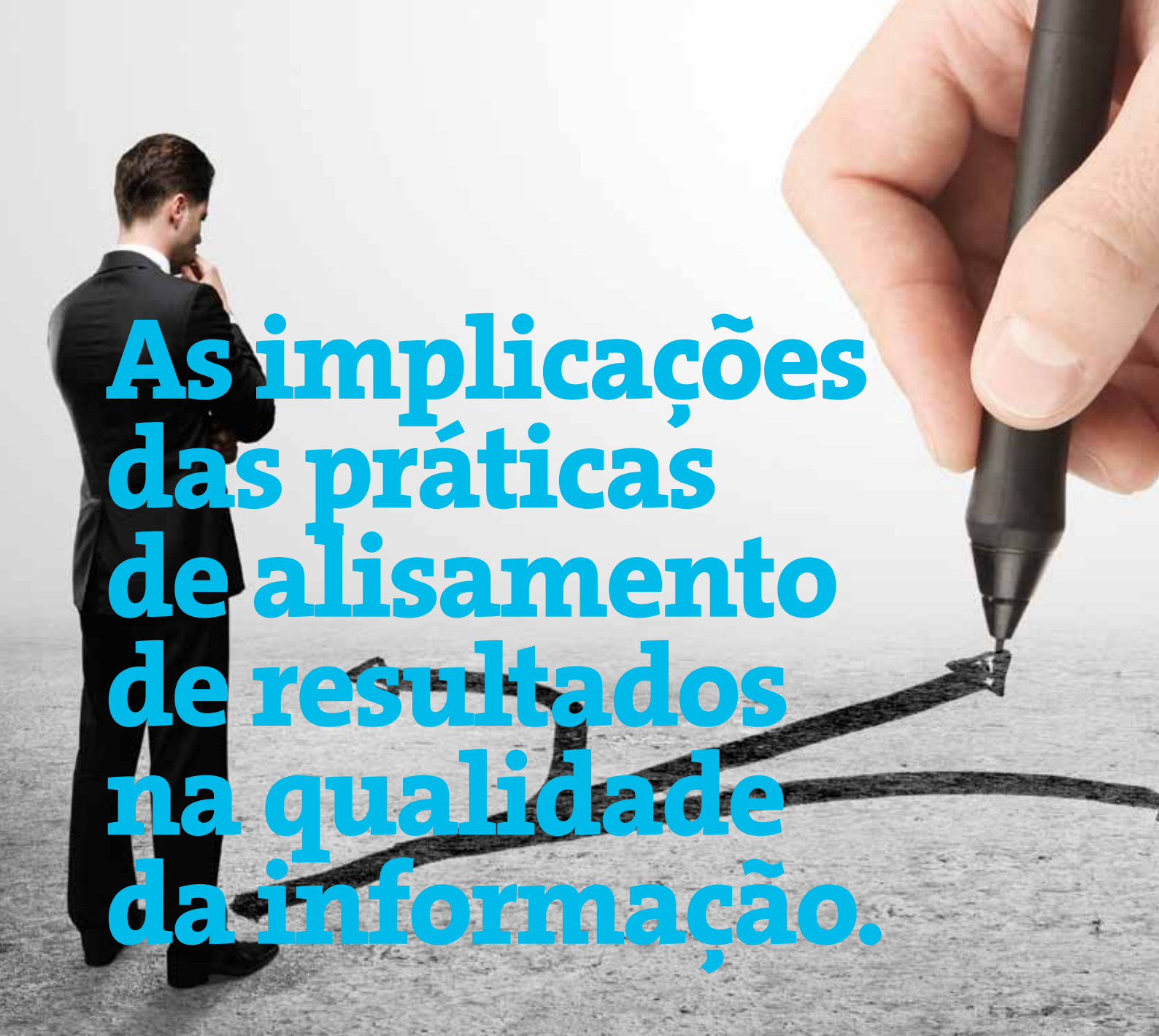
d) Integralidade - não há ativos, passivos, transações ou acontecimentos por registar, ou elementos por divulgar;

e) Valorização - um ativo ou um passivo é registado e mantido por uma quantia apropriada;

f) Mensuração - uma transação ou um acontecimento é registado pela devida quantia e o crédito ou gasto é imputado ao período devido; e

g) Apresentação e divulgação - um elemento é divulgado, classificado e descrito de acordo com a estrutura conceptual de relato financeiro aplicável.

⁵ Percorrer o processo, documentando-o com um exemplo de todos os controlos existentes.

A composite image featuring a man in a dark suit standing on the left, looking thoughtful with his hand to his chin. On the right, a large hand is shown drawing a thick black line on a light-colored wall. The title text is overlaid in the center.

As implicações das práticas de alisamento de resultados na qualidade da informação.

Contabilidade e Relato



Ricardo Jorge Ferreira Nunes
MEMBRO ESTAGIÁRIO



Introdução

Desde a metade do século passado que diversos estudos empíricos procuram compreender as principais variáveis relacionadas com a prática de alisamento de resultados, nomeadamente ao nível da motivação e da oportunidade. Estes estudos são um contributo importante para o desenvolvimento do normativo contabilístico e da auditoria, contribuindo também para que os diversos utentes obtenham conhecimento e capacidade crítica sobre a qualidade da informação financeira.

Na abordagem ao tema, no capítulo seguinte, procurou-se enquadrar e conceptualizar o alisamento de resultados de acordo com a literatura predominante, diferenciando-se esta prática de outras formas de manipulação dos resultados. No capítulo, “Motivações para a prática de alisamento de resultados”, procurou-se descrever os fatores motivacionais através das variáveis explicativas avançadas por Watts & Zimmerman (1986) em *Positive Accounting Theory*, assim como em outras, nomeadamente as desenvolvidas por Moreira (2006) em *Are Financial Needs a Constraint to Earnings Management? Evidence for Private Portuguese Firms*.

No capítulo “Os diferentes tipos de alisamento de resultados”, analisou-se a divisão do alisamento de resultados em alisamento real e alisamento contabilístico, assim como as implicações ao nível da informação financeira, nomeadamente quanto à forma como as diferentes rubricas e os *cash flows* podem ser afetados. Esta tipificação revela particular utilidade permitindo que a análise teórica congregue práticas de alisamento com características semelhantes, agrupando assim, objetos de estudo diferenciados.

Nos capítulos “Critérios contabilísticos conservadores e agressivos” e “Alisamento de resultados e o normativo contabilísticos” foram abordadas as situações que constituem uma oportunidade para o alisamento, quanto ao uso da flexibilidade e das opções contidas nas normas, assim como quanto à forma como pode ser aplicado o

princípio da prudência na preparação da informação financeira. Nas várias temáticas tratadas nestes capítulos foi dado enfoque nas diferentes formas que as práticas de alisamento podem assumir através de exemplos sobre como a informação contabilística se pode desviar da imagem verdadeira e apropriada, perdendo fiabilidade e relevância.

O capítulo “O Alisamento de resultados e a divulgação de informação” é dedicado às implicações relacionadas com a divulgação de informação, nomeadamente quanto à forma como as divulgações obrigatórias e as divulgações voluntárias constituem um constrangimento à prática de alisamento de resultados. Por fim, no último capítulo, apresentam-se as principais conclusões.

Alisamento de resultados - Conceito

O alisamento de resultados é uma forma de manipulação de resultados. Esta forma de manipulação de resultados ocorre quando a gestão usa juízos na preparação da informação financeira adulterando-a com o intuito de iludir determinados *stakeholders* sobre a performance financeira e assim obter benefícios para si ou para a entidade por si administrada.¹ O alisamento de resultados, conforme expressou António Lopes de Sá (2010), é justificado como um critério de conveniência que serve para regularizar a apresentação de resultados, lucros e perdas, não uniformes ou irregulares ao longo do tempo, ou seja, é uma adaptação de valores que visam evitar a informação sobre disparidades que podem chocar alguns dos utilizadores das demonstrações financeiras.

Sintetizando a literatura predominante, o alisamento de resultados é uma técnica que tem como objetivo diminuir a variabilidade dos resultados estabelecendo-os em determinado nível nos diferentes exercícios económicos, através de decisões económicas ou através da flexibilidade existente nos princípios e normas contabilísticas, de forma a atingir um objetivo ou satisfazer as expectativas dos utilizadores das demonstrações financeiras.²

“... o alisamento de resultados é uma técnica que tem como objetivo diminuir a variabilidade dos resultados estabelecendo-os em determinado nível nos diferentes exercícios económicos...”

É característica distintiva do alisamento face a outras formas de manipulação de resultados, a redistribuição dos gastos e rendimentos por diferentes exercícios económicos. O principal objetivo é alisar a variação de resultados deslocando resultados de “anos bons” para “anos maus”.

O efeito de linearização distingue a prática de alisamento de resultados de outras que não foram objeto de análise neste artigo como por exemplo o *Big Bath*. O *Big Bath* é uma estratégia de manipulação que transforma maus resultados em resultados ainda piores. Esta prática é normalmente implementada num “ano mau” com o objetivo de criar reservas para os resultados do exercício seguinte.³

Neste artigo não foram analisadas as formas fraudulentas de alisamento de resultados. Consideraram-se apenas as práticas que permanecem nos limites da flexibilidade permitida pelo normativo, não se confundindo estas práticas com fraude contabilística. Apesar de em ambos os casos existir a intenção de iludir sobre a performance financeira, a fraude configura uma violação objetiva da letra das normas, ao contrário da prática de alisamento de resultados analisada neste artigo, a qual, apesar de respeitar a letra das normas, configura um desvio ao espírito das mesmas.

Motivações para a prática de alisamento de resultados

Para compreender a forma como a prática de alisamento de resultados afeta a qualidade da informação, é importante obter compreensão sobre os fatores motivacionais. Esta análise permite que, através da perceção dos efeitos pretendidos pela gestão, a informação financeira relatada seja interpretada num contexto de diferentes incentivos para alisar resultados.

Nesta abordagem, procurou-se alcançar diferentes realidades, nomeadamente através da análise dos diferentes incentivos no contexto das pequenas e micro empresas portuguesas, assim como através da análise das variáveis explicativas avançadas pela deno-

minada teoria político-contratual, desenvolvida por Watts & Zimmerman (1986) em *Positive Accounting Theory*.

De acordo com os referidos autores, as escolhas contabilísticas das empresas estão relacionadas com os custos políticos e contratuais dessas mesmas escolhas, assim como nas relações entre vários agentes, nomeadamente entre a empresa e os poderes públicos, e entre os acionistas, os gerentes e os credores.

Estas motivações, apesar de aplicáveis a outras realidades, têm essencialmente foco na realidade económico empresarial das médias e grandes empresas, onde uma parte significativa se caracteriza por ter capital muito disperso.

A empresa e os poderes públicos

As empresas com maior dimensão, e por conseguinte com maior visibilidade política, têm maior propensão para o alisamento de resultados transferindo rendimentos líquidos de “anos bons” para resultados de exercícios futuros, com o intuito de, por essa via, minimizar a possibilidade de uma intervenção pública adversa. A gestão destas entidades perceciona que flutuações positivas e significativas dos resultados podem ser interpretadas pelos poderes públicos como sinal de práticas monopolistas, encontrando-se essas organizações mais expostas a uma maior tributação.

A visibilidade política também pode constituir um fator de motivação, nomeadamente no que respeita ao grau de sindicalização de uma organização. Melhores performances económicas podem resultar numa maior exigência salarial e assim impor determinados custos à organização sob a forma de aumentos salariais ou quebras de produtividade (Mendes e Rodrigues, 2007).

Os acionistas e os gestores

O interesse do gestor pode, em algumas circunstâncias, não ser coincidente com os interesses dos detentores do capital, podendo o gestor agir de acordo com o seu interesse pessoal em detrimento do interesse do acionista.

Um dos mecanismos usados pelos acionistas para garantir que o comportamento dos executivos está alinhado com o seu interesse, é a celebração de contratos de remuneração que aliciam o gestor a maximizar os objetivos dos acionistas, indexando, por exemplo, dentro de determinados limites, uma parte da sua remuneração aos resultados contabilísticos da empresa. Os gestores, cuja remuneração é indexada aos resultados, têm assim um incentivo para escolher métodos contabilísticos que maximizam os resultados divulgados, podendo para o efeito, recorrer a práticas de manipulação de resultados.

Pode ainda constituir um incentivo ao alisamento quando os resultados se encontram acima do limite máximo definido para o cálculo da retribuição compensatória. Nestas circunstâncias, o gestor poderá diferir os resultados acima do limite máximo, para exercícios em que os resultados se situam dentro dos limites, maximizando a remuneração compensatória (Mendes e Rodrigues, 2007).

No âmbito da relação entre acionistas e gestores, a qualidade da informação financeira pode ainda ser influenciada por fatores relacionados com a estrutura de governo das sociedades. Diversos es-



todos empíricos referidos pela literatura concluíram que os efeitos da monitorização da gestão, através da presença de membros não executivos independentes nos Conselhos de Administração, são um efeito dissuasor de práticas de manipulação de resultados (Mendes e Rodrigues, 2009).

Os acionistas e os credores

Diversos estudos empíricos referidos pela literatura concluem também que o endividamento constitui um incentivo para as empresas alisarem os seus resultados. É considerado que os credores avaliam que da menor volatilidade dos resultados resulta um menor risco de falência e, por conseguinte, menor será a taxa de juro cobrada (Mendes e Rodrigues, 2007).

Para salvaguardar o risco de transferência de riqueza para os acionistas, os credores podem optar também por incluir cláusulas restritivas nos contratos de endividamento com referência aos números contabilísticos, para assim controlar as ações da gestão, podendo esta situação configurar um incentivo para a manipulação dos resultados.

Pequenas e micro empresas

Se focarmos a análise noutros contextos económico-empresariais (pequenas e micro empresas portuguesas), onde normalmente não existe uma diferenciação clara entre a propriedade e a gestão das empresas, os principais destinatários da informação financeira são geralmente a administração fiscal e as instituições financiadoras e, consequentemente, os incentivos à manipulação de resultados di-

videm-se entre a minimização do gasto fiscal e o aumento do poder negocial junto do sistema bancário (com o objetivo de obtenção de crédito ou da minimização do seu custo), sendo geralmente tomado como referência o incentivo que proporciona benefícios mais significativos (Moreira, 2006).

Neste contexto económico-empresarial, onde por vezes os subsídios são uma fonte de financiamento relevante, também constitui motivo para o alisamento de resultados o cumprimento de rácios económico-financeiros com a finalidade de preservar a capacidade de acesso a incentivos governamentais.

Os diferentes tipos de alisamento de resultados

No estudo desta temática, é frequentemente efetuada a distinção entre vários tipos de alisamento, distinguindo-se dois grandes grupos, designadamente o alisamento natural e o alisamento intencional ou artificial.

O alisamento natural é fruto de um processo de geração de resultados que produz inerentemente resultados alisados. Por outro lado, o alisamento intencional é fruto de uma vontade do gestor em deliberar determinadas ações com o objetivo de obter um resultado alisado.

Norm Eckel (1981) em *The income smoothing Hypothesis Revisited*, introduz uma nova dimensão ao alisamento intencional ao considerar que este tipo de alisamento pode ser atingido de duas formas, através da manipulação de variáveis contabilísticas ou através da manipulação de variáveis reais, denominando estas duas formas por alisamento contabilístico e alisamento real ou económico, respetivamente.

Alisamento contabilístico

Neste tipo de alisamento as decisões de manipulação configuram mera aparência contabilística na medida em que, ao contrário do que se verifica no alisamento real, não afetam as operações e transações realizadas pela empresa nem os fluxos de caixa. A gestão dos resultados é alcançada através de uma incorreta aplicação dos princípios contabilísticos geralmente aceites, na adoção de políticas ou no cálculo de estimativas contabilísticas, sendo os efeitos da manipulação revertidos nos resultados em exercícios futuros.

A opção por métodos de custeio dos inventários ou por modelos de consumo dos ativos fixos tangíveis, ou ainda o juízo sobre os riscos e incertezas associados às estimativas de imparidades, de impostos diferidos, da vida útil dos bens, entre outros, constituem oportunidades para deslocar resultados através de práticas de alisamento contabilístico. Qualquer uma destas situações permite alcançar o objetivo de alisamento dos resultados económicos divulgados sem que sejam gerados efeitos ao nível dos fluxos de caixa, ao contrário do que se verifica através das práticas de alisamento real.

A ideia de que os *cash flows* traduzem transações reais não sendo afetados pelos juízos da gestão ao nível da flexibilidade permitida pelo normativo, tem sido o foco de vários estudos, nomeadamente através do cálculo da relação normal dos resultados face ao *cash flow*, correspondendo o desvio deste parâmetro a evidência de práticas de manipulação de resultados (Luís Viana). Apesar do desenvolvimento de vários modelos de deteção de práticas de alisamento, a

generalidade destes modelos tem por base a identificação de relações irregulares entre os resultados económicos e outros indicadores como por exemplo os *cash flows* ou as vendas.

O facto dos fluxos de caixa não poderem ser manipuláveis através de efeitos meramente contabilísticos, realça a importância da demonstração dos fluxos de caixa como parte integrante do conjunto das demonstrações financeiras. Esta demonstração configura assim um instrumento importante para os utentes das demonstrações financeiras, dado que permite inferir sobre a liquidez e avaliar a qualidade dos resultados económicos.

Alisamento real

As decisões de manipulação passam por alterar as operações e transações realizadas pela empresa com o propósito de manipulação da informação financeira, tomando opções que normalmente não seriam tomadas no curso normal do negócio. De acordo com Roychowdhury (2006) em *Earnings Management Through Real Activities Manipulation*, este tipo de alisamento consiste nas ações levadas a cabo pela gestão que afastam a empresa do seu funcionamento normal, com o objetivo de ser alcançado um determinado nível de resultados, induzindo os *stakeholders* a tomarem esse nível como o resultado do curso normal do negócio. Em algumas situações de alisamento real, para além do efeito de alisamento dos resultados, pode-se ainda incorrer em gastos que não são compensados com ganhos futuros, representando esses gastos um custo inerente deste tipo de alisamento.

Tomemos como exemplo uma indústria que em momentos de contração das vendas e numa ótica de racionalidade económica, poderia optar por suspender a produção suportando os gastos de subatividade nos resultados, situação que apesar de penalizadora para resultados presentes, poderia gerar poupanças futuras nos gastos de armazenamento e nas perdas relacionadas com a deterioração da produção acabada. Com a finalidade de alisar resultados, assu-



minho riscos no que respeita à eficiente afetação recursos, a gestão pode optar por manter a sua atividade industrial normal, originando com essa opção a capitalização de gastos fixos nos inventários e consequentemente aumentando os resultados presentes por contrapartida de perdas futuras ao nível dos gastos de armazenagem e da deterioração dos inventários.

O alisamento real pode verificar-se também, por exemplo, através de um aumento ou diminuição das vendas motivado por fatores que não incorporam racionalidade económico financeira, nomeadamente através de operações entre entidades relacionadas ou através de políticas de descontos ou condições de crédito que normalmente não se verificariam. A outros níveis da demonstração dos resultados, esta prática pode ainda verificar-se adiando ou antecipando investimentos ou gastos com publicidade.

Critérios contabilísticos conservadores e agressivos

A subjetividade dos juízos da gestão em situações de incerteza proporciona o exercício da discricionariedade na observância do princípio da prudência (grau de aversão ao risco), possibilitando o alisamento de resultados através de critérios contabilísticos conservadores em “anos bons” e critérios contabilísticos agressivos em “anos maus”. A adoção de critérios contabilísticos conservadores ou agressivos configura desvios aos critérios contabilísticos neutrais.

“A subjetividade dos juízos da gestão em situações de incerteza proporciona o exercício da discricionariedade na observância do princípio da prudência (grau de aversão ao risco), possibilitando o alisamento de resultados através de critérios contabilísticos conservadores em “anos bons” e critérios contabilísticos agressivos em “anos maus”.”

A neutralidade confere qualidade e fiabilidade às demonstrações financeiras, não permitindo, por exemplo, a criação de reservas ocultas ou provisões excessivas, a subavaliação deliberada de ativos ou de rendimentos, ou a deliberada sobreavaliação de passivos ou de gastos. Em sentidos diferentes, os critérios contabilísticos conservadores subentendem gerar reservas para resultados futuros, enquanto que os critérios contabilísticos agressivos subentendem antecipar ganhos do futuro para o tempo presente.

Quando a prática contabilística ultrapassa a fronteira do conservadorismo ou das formas agressivas, constituindo uma violação objetiva do normativo, estamos perante contabilidade fraudulenta, materializada através do registo de faturas falsas, vendas fictícias, adulteração dos inventários, entre outros. Conforme referido no capítulo referente à concetualização do alisamento de resultados, este tipo de prática não foi objeto de análise neste artigo.

Exemplos dos impactos da adoção de critérios contabilísticos agressivos e conservadores

Adotando como referência o SNC⁴ e as IAS/IFRS⁵, a título de exemplo, podemos referir que o juízo da gestão relativamente a um processo judicial onde uma entidade é ré, pode originar o reconhecimento de uma provisão, caso se considere, cumulativamente, que uma entidade tenha uma obrigação presente como resultado de um acontecimento passado, que seja provável a ocorrência de exfluxos de recursos e possa ser feita uma estimativa fiável da quantia da obrigação. A estreita fronteira entre a ocorrência de exfluxos ser considerada provável ou possível confere poder discricionário à gestão, podendo esta alcançar o efeito de alisamento de resultados, classificando a obrigação como possível, não reconhecendo perdas em “anos maus” ou classificando a obrigação como provável, reconhecendo provisões em “anos bons”.

Raciocínio idêntico poderá ser formado quando são estimados os riscos de cobrança dos saldos das contas a receber com vista ao eventual reconhecimento de imparidades, nomeadamente quando se incorpora maior ou menor prudência na análise da dificuldade financeira do devedor. A subjetividade da apreciação, atendendo às diferentes realidades, como sejam, o sector de atividade, as garantias prestadas, aspetos geográficos e culturais, obriga à existência de um grau de discricionariedade que pode levar a que entidades semelhantes possam efetuar tratamento contabilístico diferenciado reconhecendo imparidades ou estimando a boa cobrança dos saldos a receber.

Da mesma forma também podemos incorporar maior ou menor prudência no que respeita às estimativas do valor realizável líquido dos inventários ou dos ativos não correntes detidos para venda e consequentemente no reconhecimento de imparidades, quando por exemplo, são considerados aspetos como as condições do bem ou o prazo previsto para a sua alienação.

Nestes casos, e em outros semelhantes tratados neste artigo, estamos perante situações de risco e incerteza existindo por esse motivo uma sujeição a juízos subjetivos onde, por oposição a um pressuposto de neutralidade, podemos observar abordagens conservadoras ou agressivas motivadas pelo objetivo de alisar resultados.

Alisamento de resultados e o normativo

No caso Português, com a adoção do SNC e a aproximação às IAS/IFRS, verificou-se uma aproximação às diferentes realidades económico-financeiras, aumentando a incidência de regulamentação contabilística, isto apesar de o novo normativo assentar predominantemente em princípios e conceitos, permitindo um certo grau de discricionariedade para que a informação financeira possa, em qualquer circunstância, ser relevante e fiável. Se a informação financeira



serve para a gestão reportar sobre a performance das organizações que administram, as normas têm que permitir o uso de juízos por parte da gestão. No entanto a flexibilidade necessária para que o relato financeiro se possa ajustar às diferentes realidades constitui também uma oportunidade para práticas que visam os objetivos da gestão iludindo os *stakeholders* sobre a imagem verdadeira e apropriada. Nos pontos seguintes foram retratadas diferentes oportunidades para o alisamento de resultados no tratamento da informação financeira.

“... a flexibilidade necessária para que o relato financeiro se possa ajustar às diferentes realidades constitui também uma oportunidade para práticas que visam os objetivos da gestão iludindo os stakeholders sobre a imagem verdadeira e apropriada. “

Discrecionalidade na aplicação de princípios contabilísticos

A discrecionalidade na aplicação de princípios contabilísticos está em regra relacionada com a forma como esta pode afetar as escolhas de políticas contabilísticas e o uso de estimativas, como se verifica no capítulo referente aos critérios contabilísticos conservadores e agressivos, quanto à aplicação do princípio da prudência, e nos pontos seguintes deste artigo quanto à aplicação do princípio do acréscimo. Acresce a estes exemplos, nomeadamente, a forma como se pode aplicar o conceito de materialidade.

Está subjacente à materialidade, o pressuposto de que existe uma relação custo-benefício no processo de elaboração das demonstrações financeiras, onde o custo da exatidão contrabalança com o impacto dos eventuais efeitos, sendo que esta relação não deverá sobrepor os efeitos da inexatidão a um nível que influencie as decisões dos utilizadores das demonstrações financeiras. Este limite pode constituir uma oportunidade para a aplicação de técnicas de alisamento, nomeadamente, quando a gestão efetua um juízo de valor sobre o nível aceitável de inexatidão da informação, podendo a gestão aumentar esse nível com o intuito de maximizar a possibilidade de deslocação de resultados.

As diversas opções existentes nas normas no tratamento de determinadas matérias contabilísticas

Não obstante o normativo SNC e IAS/IFRS preverem que uma alteração voluntária de política contabilística deve ter aplicação retrospectiva, tornando mais perceptíveis eventuais efeitos de práticas de manipulação nos resultados, nas situações onde o normativo permite várias opções a gestão pode optar por uma política ou alterar de política de exercício para exercício com o fim de alisar resultados.

A título de exemplo, a opção por um método de custeio das saídas dos inventários pode configurar prática de alisamento de resultados caso a opção tomada pela gestão vá ao encontro do resultado pretendido ao invés do resultado que seria obtido numa perspetiva neutral. A opção pelo *First in First out* (FIFO), em períodos de inflação elevada pode provocar uma sobreavaliação dos resultados, na medida em que as saídas podem ser valorizadas a preços inferiores aos dos inventários (específicos)⁶⁷. Por outro lado, a aplicação do custo médio ponderado origina menores riscos na valorização das saídas dos produtos em armazém face à volatilidade de preços, apesar de o custo atual de um dado produto, ao ser ponderado com um preço

mais antigo, poder vir a ser substancialmente alterado face ao seu valor específico.

Outro exemplo de opções existentes nas normas no tratamento de políticas contabilísticas pode verificar-se no reconhecimento do rédito das prestações de serviços ou no rédito decorrente de contratos de construção. Apesar do normativo privilegiar o reconhecimento do rédito com referência à fase de acabamento, deverá ser adotado o método do lucro nulo quando o desfecho de um contrato não possa ser estimado fiavelmente⁸. A discricionariedade associada a esta opção encontra-se relacionada com a forma como a gestão pode estimar ou considerar que não pode estimar o desfecho de um contrato, diferindo ou não rendimentos para exercícios futuros.

Também encontramos espaço discricionário no que respeita à opção pela capitalização de gastos com conservação e reparação quando a gestão efetua um juízo sobre eventuais adições de benefícios económicos futuros. No caso português, e ao contrário do previsto na IAS 23 - "Custo de Empréstimos Obtidos"⁹, constata-se ainda a possibilidade de, sob determinadas condições, capitalizar juros de empréstimos obtidos na aquisição, construção ou produção de ativos. Em ambos os casos, a opção pela capitalização permitirá reconhecer os dispêndios em resultados ao longo do período de vida útil do ativo por oposição ao reconhecimento nos gastos do período em que ocorrem.

Uso de estimativas em contabilidade

A estimativa contabilística é uma quantia escriturada de um elemento (ativo ou passivo) por aproximação na ausência de uma forma mais precisa de mensuração resultante das incertezas inerentes às atividades empresariais.¹⁰

Para além dos exemplos sobre estimativas desenvolvidos em pontos anteriores deste artigo (provisões, imparidade das contas a receber e dos inventários), existem outros elementos contabilísticos mensurados com base em estimativas, como são exemplo, os ativos por impostos diferidos e outros que estão sujeitos a testes de imparidade, nomeadamente, o *goodwill*, os ativos fixos tangíveis ou os investimentos financeiros. Podemos ainda encontrar outros exemplos de elementos mensurados com base em estimativas, nomeadamente nos elementos determinados pelo justo valor ou nos elementos depreciables, designadamente na definição do modelo esperado de consumo, do período de vida útil ou do valor residual.

As estimativas a que se referem os primeiros exemplos do parágrafo anterior estão, não raras vezes, relacionadas com previsões de lucros tributáveis ou fluxos de caixa futuros de um negócio, um bem ou um conjunto de bens do ativo fixo tangível. Dada a elevada exposição a riscos e incertezas, existe neste tipo de estimativas um elevado grau de discricionariedade, apesar de todos os constrangimentos normativos e exigências ao nível da divulgação. Não raras vezes, é quando um negócio inicia uma fase descendente que se começa a verificar evidências de imparidade. Para o gestor que já absorveu nos resultados o efeito descendente da atividade, a sensibilidade a efeitos ainda mais penalizadores vai ser maior, diminuindo a sua receptividade para acumular às perdas de exploração as perdas por imparidade e o desconhecimento de ativos por impostos diferidos. Assim o gestor poderá tender a prever cenários futuros otimistas para não penalizar ainda mais os resultados presentes, reconhecen-

do suavemente, em exercício futuros, as perdas que já se verificavam à data de reporte da informação financeira.

O alisamento de resultados e a divulgação de informação

No caso Português, com a adoção do SNC, para além do desenvolvimento normativo face às diferentes realidades económico-financeiras verificamos uma evolução quanto à diminuição das assimetrias de informação entre a gestão e os utentes das demonstrações financeiras, nomeadamente através das exigências ao nível da divulgação.

As exigências normativas sobre a divulgação de informação podem constituir um fator dissuasor às práticas de alisamento, na medida que é recorrentemente solicitado ao responsável pela preparação da informação financeira, uma declaração, a expressão de entendimentos e a revelação de variáveis que são suscetíveis de análise crítica por parte do utilizador das demonstrações financeiras. As divulgações obrigatórias estreitam o caminho para práticas subjetivas e de difícil responsabilização.

Quando informações relevantes são negativas, a gestão tende a não divulgar essa informação, divulgando apenas o que é obrigatório. No entanto, para além das divulgações decorrentes de exigências normativas, os gestores podem encontrar-se motivados a divulgar outras informações aos utentes das demonstrações financeiras, na medida em que estão a proceder conforme as expectativas desses mesmos utilizadores, reduzindo o mais possível o grau de subjetividade da informação financeira. A omissão de determinadas informações pode constituir um motivo de desconfiança para os utentes, situação contrária aos objetivos do gestor quando pratica o alisamento de resultados.

Por outro lado, a divulgação de informação pode funcionar como um meio de legitimação de práticas menos apropriadas. As declarações implícitas nos números das demonstrações financeiras são o lado mais visível da informação financeira, podendo ser percecionados pelos utentes como indicadores neutrais, não se encontrando portanto, materialmente afetados por opções de política contabilística ou estimativas mais ou menos conservadoras. O gestor ao divulgar práticas menos apropriadas pode sentir-se legitimado, na medida em que os pressupostos e os juízos na base da elaboração da informação financeira foram dados a conhecer, não podendo assim (na perspetiva da gestão) os utentes das demonstrações financeiras considerarem-se iludidos.

Conclusão

O alisamento de resultados é uma técnica difícil de impedir, pois se o resultado contabilístico for o indicador de referência dos utentes

das demonstrações financeiras estamos perante uma grandeza que facilmente é manipulada.

Conforme mencionado na introdução deste artigo, os diversos estudos empíricos que procuram compreender as principais variáveis relacionadas com a prática de alisamento de resultados são um contributo importante para o desenvolvimento do normativo contabilístico, nomeadamente na identificação de aspetos que não se encontram regulados ou aspetos cuja discricionariedade permite uma amplitude significativa de resultados, contribuindo também para que os diversos utentes obtenham conhecimento e capacidade crítica sobre a qualidade da informação financeira.

Apesar do desenvolvimento do normativo contabilístico, a informação financeira serve para reportar sobre a performance das organizações, pelo que as normas têm que permitir o uso de juízos por parte da gestão para que seja possível adaptar o reporte económico-financeiro aos negócios. No entanto, práticas menos apropriadas podem ser de difícil perceção para os utentes das demonstrações financeiras, constituindo assim oportunidade para o reporte de informação que não reflete de forma apropriada o desempenho das organizações, nomeadamente no que respeita à volatilidade dos resultados. A não evidenciação nos resultados da volatilidade dos negócios, influência as decisões de investidores, financiadores e outros credores que percecionam, nomeadamente, riscos de falência maiores decorrentes de resultados instáveis.

Apesar de no longo prazo a prática de alisamento de resultados tender para a reversão de efeitos de manipulações, implica riscos nomeadamente quanto à capacidade de reverter esses efeitos em exercícios futuros, mantendo resultados alisados. Ainda que os efeitos da manipulação não se tornem permanentes, a informação

financeira alisada não reflete a imagem verdadeira e apropriada da posição financeira de uma organização. Confere qualidade à informação a compreensibilidade daqueles que a querem analisar, distinguindo recursos económicos eficientes, demonstrando os resultados do exercício da gestão da entidade, e a responsabilidade desta sobre os recursos que lhe foram colocados à disposição.

Sintetizando, apesar da característica de reversibilidade dos efeitos da manipulação dos resultados em exercícios futuros, as práticas de alisamento de resultados afetam negativamente a qualidade da informação na medida em que afastam os resultados divulgados da performance económica de uma entidade num determinado período económico, consequentemente a informação tende a perder relevância, fiabilidade e comparabilidade, não sendo percecionado pelos utentes a efetiva volatilidade dos resultados.

“... as práticas de alisamento de resultados afetam negativamente a qualidade da informação na medida em que afastam os resultados divulgados da performance económica de uma entidade num determinado período económico, consequentemente a informação tende a perder relevância, fiabilidade e comparabilidade, não sendo percecionado pelos utentes a efetiva volatilidade dos resultados.”

BIBLIOGRAFIA

- António, S. C. F. (2012). *O Alisamento de resultados e a divulgação voluntária da informação: Estudo de caso para o Grupo Portucel – Soporcel*. Dissertação de Mestrado em Contabilidade e Relato de Gestão - Escola superior de tecnologia e gestão – Instituto politécnico de Leiria.
- Almeida M.C. & Salgueiro F.S. (2004). *Divulgação Voluntária de Informação. Harmonização da Informação*. Repositório Científico do Instituto Politécnico de Lisboa.
- Eckel, Norm (1981). *The income smoothing Hypothesis Revisited*. Abacus, 17(1), 28-40
- Healy, P. M. e J. M. Wahlen (1999). *A Review of Earnings Management Literature and its Implications for Standard Setting*, Accounting Horizons 13, pp. 365-383
- Huguet, David e Gandía, Juan L. (2012). *Audit and Earnings Management in Spanish SMEs*.
- Moreira, J. A. C. (2006). *Are Financial Needs a Constraint to Earnings Management? Evidence for Private Portuguese Firms*.
- Moreira, J.A.C. (2006). *Manipulação para evitar perdas: O Impacto do Conservantismo*.
- Moreira, J.A.C. (2006). *“Accruals” Discricionários: o Erro de Estimativa Induzido pelo Conservantismo*.
- Moreira, J.A.C. & Pope, P.F. (2007). *Earnings Management to Avoid Losses: a cost of debt explanation*.
- Marques, M. & Rodrigues, L. (2009). *A problemática do “Earnings Management” e as suas implicações*. Jornal de Contabilidade – Apoteica. (outubro). 325-339
- Meek, G.K., Roberts, C.B. & Gray, S.J. (1995). *Factors Influencing Voluntary Annual Report Disclosures by U.S., U.K. and Continental European Multinational Corporations*. Journal of International Business Studies, 26 (3), 555-572.
- Mendes, C.A. & Rodrigues, L. L. (2006). *Estudo de Práticas de Earnings management nas Empresas Portuguesas Cotadas em bolsa: Identificação de alisamento de resultados e seus factores explicativos*. 1645-9911, Vol III. N.º 5/6, 145-173.
- Mendes, C.A. & Rodrigues, L. L. (2007). *Determinantes da Manipulação Contabilística*. Revista de Estudos Politécnicos, IV, 189-210.
- Pinheiro, A. F. S. (2008). *Candidatura a subsídios de investimento e manipulação dos resultados: um estudo para o caso português*. Tese de Mestrado em Ciências Empresariais Especialização em Contabilidade. Faculdade de Economia da Universidade do Porto.
- Roychowdhury, S. (2006). *Earnings Management Through Real Activities Manipulation*, Journal of Accounting and Economics, vol. 42, pp. 335-370
- Sá, A. L. (2010). *Alisamento de resultados e Normas Internacionais de Contabilidade*. Contabilidade & Empresas, Maio/Junho de 2010, n.º 3 – 2ª série.
- Tokuga, Yoshihiro & Sakai, Ayami (2011). *Income Smoothing as a Form of Accounting Policy by Managers – A Case Study of Onward Kashiyama*.
- Viana, Luís. *Manipulação de Resultados Contabilísticos*. Disponível em <http://nrhomem.no.sapo.pt/manipulacaoderesultados.pdf>. Consultado em 12-05-2013 às 10:27
- Viana, Luís. *Modelos de Detecção de Manipulação de Resultados*. Disponível em <http://nrhomem.no.sapo.pt/modelosEM.pdf>. Consultado em 12-05-2013 às 10:29
- Watts, R.L. & Zimmerman, J. L. (1986). *Positive Accounting Theory*. Prentice Hall

WEBGRAFIA

- <http://www.answers.com/topic/income-smoothing>, consultado dia 9-5-2013 às 23:47
- <http://www.answers.com/topic/creative-accounting>, consultado dia 9-5-2013 às 23:44
- <http://www.investopedia.com/terms/b/bigbath.asp>, consultado dia 22-04-2013 às 18:27
- http://www.geraldoaloureiro.com/wiki/index.php?title=Teoria_de_Ag%C3%AAncia, consultado dia 11-05-2013 às 17:41
- <http://www.infopedia.pt/%fiffo-%28first-in-first-out%29>, consultado dia 22-04-2013 às 18:27
- http://www.thinkfn.com/wikibolsa/Estimativa_contabil%C3%ADstica, consultado dia 12-05-2013 às 16:34
- http://pt.wikipedia.org/wiki/Informa%C3%A7%C3%A3o_financeira, consultado dia 12-05-2013 às 16:38
- ¹ Adaptado de <http://www.answers.com/topic/creative-accounting>, consultado dia 9-5-2013 às 23:44
- ² Adaptado de <http://www.answers.com/topic/income-smoothing>, consultado dia 9-5-2013 às 23:47
- ³ Adaptado de <http://www.investopedia.com/terms/b/bigbath.asp>, consultado dia 22-04-2013 às 18:27
- ⁴ Sistema de Normalização Contabilística
- ⁵ Normas Internacionais de Contabilidade/Normas Internacionais de Relato Financeiro
- ⁶ Em contrapartida, a utilização deste método em épocas de deflação tem o efeito inverso, resultando numa possível subavaliação dos resultados, na medida em que as saídas são valorizadas a preços superiores.
- ⁷ Adaptado de <http://www.infopedia.pt/%fiffo-%28first-in-first-out%29>, consultado dia 22-04-2013 às 18:27
- ⁸ Parágrafos 22 e 32 da NCRF 19 e parágrafos 20 e 26 da NCRF 20 do SNC.
- ⁹ A IAS 23 preconiza que os custos com empréstimos obtidos que sejam diretamente atribuíveis à aquisição, construção ou produção de um ativo que se qualifica devem ser capitalizados.
- ¹⁰ http://www.thinkfn.com/wikibolsa/Estimativa_contabil%C3%ADstica, consultado dia 12-05-2013 às 16:34



A ferramenta de auditoria mais completa do mercado!

Ganhos funcionais e económicos

Sabia que com o SIPTA e o DEFIR poderá reduzir significativamente os tempos de trabalho, assegurando um maior controlo e eficiência da auditoria?

Normativos e Programas de auditoria

Crie os programas de auditoria específicos por cliente e setor de atividade

Aceda diretamente à informação histórica de vários anos

Acompanhe mais de perto as situações que envolvem risco de auditoria

Elabore mais facilmente os relatórios de auditoria

Análise e reporting financeiro

Crie os seus mapas, gráficos, quadros e relatórios e analise indicadores financeiros e não financeiros

Valide facilmente todos os documentos de prestação de contas financeira e fiscal



Demonstrações financeiras pré e pós-auditadas

Compare rapidamente as demonstrações financeiras antes e após os ajustamentos de auditoria

Peça já uma demonstração!



WIS4 - Web Integrated Systems, Lda

Tlm. 964 197 617 | 962 466 048

geral@sipta.pt | www.sipta.pt



Protótipo – Sistemas de Informação, S.A.

Tel. 21 409 86 51

defir@prototipo.pt | www.defir.pt

Cláusula geral anti-abuso

- Reflexões e aplicação
à realidade empresarial

Fiscalidade



Catarina Ferreira Amorim

JURISTA - LICENCIADA EM DIREITO E MESTRE EM DIREITO FISCAL PELA UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA - PORTO



Introdução

A discussão em torno da comumente apelidada “Cláusula Geral Anti-Abuso” (CGAA) não é nova no nosso Ordenamento Jurídico, tendo sido alvo de diversas críticas e reflexões por parte da doutrina portuguesa e estrangeira. Mais recentemente, foi alvo de apreciação pela jurisprudência, nos termos do Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul de 15 de Fevereiro de 2011 (processo n.º 04255/10) e das decisões do Tribunal Arbitral (Centro de Arbitragem Administrativa – “CAAD”) de 09-05-2013 (proc. n.º P123/ 2012 – T) de 06-06-2013 (P124/ 2012 – T), os quais dão contributos para a sua interpretação.

Pese embora o facto de não ser uma matéria inovadora, o artigo 38.º n.º 2 da Lei Geral Tributária (LGT) – que estatui a CGGA – gera controvérsia tanto pela sua natureza, como pelos efeitos que produz, e bem assim, quanto à sua interpretação e aplicação ao caso concreto.

“Pese embora o facto de não ser uma matéria inovadora, o artigo 38.º n.º 2 da Lei Geral Tributária (LGT) – que estatui a CGGA – gera controvérsia tanto pela sua natureza, como pelos efeitos que produz, e bem assim, quanto à sua interpretação e aplicação ao caso concreto.”

O presente artigo versará sobre o problema da interpretação e aplicação da CGAA ao caso concreto; problema esse que afeta uma parte dos profissionais relacionados com o mundo empresarial, nomeadamente os Revisores Oficiais de Contas, quando, em sede de auditoria às contas das empresas, poderão vir a detetar a existência de potenciais casos de planeamento fiscal agressivo, surgindo, desta forma, inevitáveis dúvidas sobre um possível risco de a Administração Tributária e Aduaneira (“Administração Fiscal”) vir a aplicar o artigo 38.º n.º 2 da LGT.

Tendo presente a necessidade de concretização desta CGAA portuguesa, e bem assim, das dificuldades de interpretação por parte daqueles que não convivem, tão de perto, com a temática do planeamento fiscal, cumpre, no âmbito desta breve reflexão, analisar os contornos do artigo 38.º n.º 2 da LGT utilizando para o efeito a observação de alguns casos práticos apresentados à Administração Fiscal, no âmbito do cumprimento do estipulado pelo Decreto-Lei n.º 29/2008, de 25 de fevereiro (que regula o regime de comunica-

ção prévia de esquemas ou atuações de planeamento fiscal propostas pelos intermediários fiscais), bem como, alguns casos levados à apreciação do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (“TJCE”).

Contudo, cabe alertar para o facto de o supra visado regime ter como principais finalidades o combate ao planeamento fiscal abusivo e a prevenção da fraude e evasão fiscal, sendo o seu incumprimento sancionado com o pagamento de coimas ou, em última instância, com a suspensão da concessão de benefícios fiscais, sem porém por em causa o negócio jurídico subjacente. *A contrário*, a CGAA tem como finalidade sancionar os atos ou negócios jurídicos fiscalmente abusivos ditando a sua ineficácia no âmbito tributário. Embora conscientes desta diferença de finalidades, julgamos que os conceitos utilizados neste diploma são bastante semelhantes aos expressos na CGAA, pelo que não nos impedirá de fazer uma apreciação de alguns casos práticos apresentados à luz deste diploma de forma a elucidar e concretizar o artigo 38.º n.º 2 da LGT.

Em suma, esperamos que estas reflexões venham a contribuir, de algum modo, para o esclarecimento daquela que achamos ser uma das normas mais imprecisas e vagas do ordenamento jurídico-tributário português.

A (des)construção da Cláusula Geral Anti-Abuso

1) Os requisitos objetivos do artigo 38.º n.º 2 da LGT

De forma a melhorar a compreensão da CGAA, é imperativo uma primeira leitura do artigo 38.º n.º 2 da LGT que a consagra:

“São ineficazes no âmbito tributário os atos ou negócios jurídicos, essencial ou principalmente dirigidos, por meios artificiosos ou fraudulentos e com abuso de formas jurídicas, a redução, eliminação ou diferimento temporal de impostos que seriam devidos em resultado de factos, atos ou negócios jurídicos de idêntico fim económico, ou à obtenção de vantagens fiscais que não seriam alcançadas, total ou

parcialmente, sem a utilização desses meios, efetuando-se então de acordo com as normas aplicáveis na sua ausência e não se produzindo as vantagens fiscais referidas”.

Desde logo, cabe colocar a questão de saber o que poderá ser entendido como sendo um “*meio artificioso ou fraudulento*” ou um “*abuso de formas jurídicas*”, na medida em que se tratam de conceitos indeterminados, nem sempre fáceis de enquadrar num cenário de planeamento fiscal.

A este respeito, já a jurisprudência comunitária se pronunciou sobre o conceito de meio artificioso ou fraudulento aquando da decisão do caso Cadbury-Schweppes¹. Na asserção do TJCE, o conceito de meios artificiosos ou fraudulentos que nos é dado pelo legislador português traduz-se no uso de “*expedientes puramente artificiais cuja finalidade é fugir à alçada da legislação do Estado-membro em causa*”. De forma a concretizar o conceito, o Tribunal elencou alguns critérios objetivos que auxiliam na deteção do uso de expedientes puramente artificiais. Entre os vários critérios destacam-se: a exigência da prova por parte da empresa da existência física de uma instalação, de pessoal e equipamentos; a existência de uma realidade económica, ou seja, a existência de um estabelecimento real e não uma “mera caixa de correio” ou uma “subsidiária de fachada”; a assunção do risco comercial por parte desse estabelecimento; a existência de um carácter comercial nas disposições acordadas pelo contribuinte; e, no caso das operações intragrupo, a exigência que estas sejam praticadas da mesma forma e sob as mesmas condições que seriam praticadas se tivessem sido praticadas por empresas independentes².

No entanto, e apesar do exposto, o TJCE considerou, naquele caso, legítimo que **as considerações de carácter fiscal** desempenhavam um papel na decisão sobre o local do estabelecimento da subsidiária³. O objetivo de **minimizar a carga fiscal** de uma empresa é, em si, uma consideração comercial válida, muito embora as decisões tomadas com vista à sua realização não poderem configurar como uma transferência artificial de lucros. Na medida em que os contribuintes não tenham recorrido a práticas abusivas, os Estados-Membros não podem impedir o exercício do direito à livre circulação de bens simplesmente por causa de níveis de tributação inferiores em outros Estados-Membros⁴.

“O objetivo de minimizar a carga fiscal de uma empresa é, em si, uma consideração comercial válida, muito embora as decisões tomadas com vista à sua realização não poderem configurar como uma transferência artificial de lucros.”

Da mesma forma, a Comissão Europeia pronunciou-se em 2007 sobre o conceito de “*expedientes puramente artificiais*” e abuso de direito, ao analisar as posições do TJCE sobre a discussão dos casos Cadbury-Schwepps, Halifax e Thin Cap.

Segundo aquela entidade europeia, “a deteção de um expediente puramente artificial equivale a uma análise que privilegie a substância em relação à forma. A aplicação dos testes relevantes no contexto das liberdades do Tratado das Comunidades Europeias e das diretivas sobre a fiscalidade das sociedades requer uma avaliação dos seus objetivos e propósitos em relação à finalidade subjacente às

disposições acordadas pelos seus potenciais beneficiários (contribuintes)”⁵.

Aderimos a esta posição. Com efeito, entendemos que o resultado obtido tem de consistir numa demonstração **clara** do desvio ou contorno da lei fiscal. Para tal, é necessário comprovar que uma dada forma jurídica, com determinadas características jurídicas e comerciais, nunca seria utilizada pelo contribuinte não fosse a sua finalidade principal ou essencial de minimização da carga fiscal ou a obtenção de um benefício fiscal.

A utilização de critérios objetivos, como os supra elencados pelo TJCE, poderá servir como uma base de **aferição da artificialidade dos atos ou negócios jurídicos**. Não obstante, torna-se necessária uma análise cuidada sobre os comportamentos alegadamente abusivos. No entanto, um contribuinte que não preencha uma das condições supra descritas e não obedeça a um determinado padrão comercial ou jurídico no âmbito da sua atividade pode, ainda assim, ter razões extra fiscais válidas que justifiquem a utilização de uma forma jurídica inusual que, ao mesmo tempo, potencie a obtenção de vantagens fiscais. Assim, entendemos que a prova da artificialidade do ato deve ser acompanhada pela **prova da motivação** que desencadeou a escolha dessa forma em detrimento de outras fiscalmente mais onerosas.

“... prova da artificialidade do ato deve ser acompanhada pela prova da motivação que desencadeou a escolha dessa forma em detrimento de outras fiscalmente mais onerosas.”

No que concerne à terminologia utilizada pelo legislador sobre “*abuso de formas jurídicas*”, cabe analisar, primeiramente, o conceito de “abuso” no Direito Fiscal.

Do ponto de vista de Gustavo Courinha, só haverá um abuso manifesto de formas quando se acordam atos ou negócios jurídicos, “*com cláusulas absurdos, pouco habituais ou despropositados, que desfuncionalizam os negócios utilizados, afastando-os da sua habitual vocação*”⁶.

A verificação do abuso para efeitos de aplicação da CGAA depende de três fatores: do reconhecimento da inadequação ou utilização anómala da estrutura negocial para atingir o efeito jurídico pretendido; da ausência de razões negociais válidas que permitam justificar a inadequação da estrutura; e, da redução da carga tributária decorrente da estrutura criada⁷.

Um exemplo que, embora discutível, poderá configurar um **caso de abuso de formas jurídicas** será, porventura, a constituição de uma sociedade imobiliária por parte de um contribuinte que, pretendendo adquirir um imóvel, assina um contra-promessa no qual assume que parte do preço será pago no ano seguinte pela sociedade imobiliária constituída, adquirindo esta o imóvel. A justificação para o facto de contratualização ocorrer um ano antes da aquisição do imóvel deve-se essencialmente ao uso abusivo do estatuto concedido para as sociedades imobiliárias que impõe que as mesmas devem realizar pelo menos uma transação em cada ano.

Neste contexto, podemos ainda identificar que o contrato de constituição da sociedade imobiliária configura um abuso de forma jurídica na medida em que este apenas foi realizado com o intuito de adquirir um imóvel isento de Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis ("IMT")⁸.

Sobre a temática do planeamento fiscal agressivo, introduziu o legislador no ano de 2008 uma refrescante concretização dos conceitos estatuidos na CGAA, ao criar no Ordenamento Jurídico a chamada *advanced disclosure rule* estatuída no Decreto-Lei n.º 29/2008 de 25 de fevereiro que consagra o regime de comunicação prévia de esquemas ou atuações de planeamento fiscal propostas pelos intermediários fiscais. O aludido diploma faz uma enumeração taxativa daquilo que deve ser considerado como *esquemas* ou *atuações de planeamento fiscal* (nos termos do artigo 4.º desse diploma), permitindo ao intérprete identificar se o esquema ou operação que criou se enquadra ou não numa das cinco situações aí previstas.

Para além dos esquemas ou atuações deverem ser enquadradas numa das situações elencadas nos termos do artigo 4.º do Decreto-Lei, o legislador submeteu-os ainda ao preenchimento de outros requisitos especificamente enunciados nos termos dos artigos 1º a 3º do diploma. Para que surja este dever de comunicar, é ainda necessário que o esquema ou atuação configure uma das formas prevista nas alíneas b) e c), que determine, de modo exclusivo ou predominante, a obtenção de uma vantagem fiscal por sujeito passivo de imposto (alínea a.), e que seja abrangido por um, ou mais impostos previstos no artigo 2.º n.º 2 do diploma.

Tendo em conta a densidade do tema, e o facto de não ser possível, no presente artigo, aprofundar todas as componentes da CGAA, analisaremos apenas duas das alíneas previstas no artigo 4.º do diploma, que entendemos serem as que melhor ilustram o elemento objetivo patente no regime e que levantam algumas questões de interpretação.

A primeira alínea do artigo 4.º do aludido diploma, estabelece o dever de comunicação do esquema que implique a participação de entidades sujeitas a um **regime fiscal privilegiado**. A este respeito, cabe suscitar a questão de as sociedades transferirem parte do seu negócio para um Estado-Membro cuja taxa de tributação seja inferior ao patamar de 60% do imposto que seria devido em Portugal. A situação ora apresentada é semelhante à ilustrada pelo Acórdão do TJCE "*Cadbury-Schweppes*", supra referido.

Segundo o Acórdão do TJCE, o Grupo Britânico decidiu constituir na Irlanda uma filial destinada a angariar fundos para o grupo. Atendendo a que os rendimentos da sociedade estavam sujeitos a um regime cuja taxa de imposto era de 10% (regime fiscal privilegiado) a Administração Fiscal Britânica decidiu tributar os rendimentos da filial residente na Irlanda à taxa aplicável no Reino Unido alegando que com aquela operação a empresa teve como único objetivo permitir que os lucros relacionados com as atividades de financiamento interno pudessem usufruir do regime fiscal privilegiado irlandês⁹.

Entendeu o TJCE não se tratar de um esquema fiscalmente abusivo por não se ter demonstrado o uso de expedientes puramente





artificiais apenas pelo facto de o grupo ter criado uma filial num Estado-Membro cujo regime é fiscalmente mais favorável. Considerou aquele Tribunal que é bastante legítimo que considerações de carácter fiscal desempenhem um papel na decisão sobre onde estabelecer uma subsidiária¹⁰. Deste modo, cabe colocar a questão de saber se, à luz do que foi esclarecido pelo TJCE, todos os esquemas ou atuações que abrangem transferência ou estabelecimento de sociedades para um país ou Estado-Membro cuja tributação é fiscalmente mais favorável, devem ser considerados “aleadamente” abusivos e por isso comunicados à Administração Fiscal.

Para o efeito, vamos então recorrer a exemplos de esquemas reais comunicados à Administração Fiscal.

Um dos esquemas comunicados à Administração Fiscal nos anos de 2008 e 2009 ilustra o caso de uma sociedade residente em território português que utiliza uma sociedade *holding* já constituída residente num outro Estado membro da União Europeia (“UE”), para a qual transfere, a preços de mercado, ou não, uma participação em sociedade com sede fora da UE. A sociedade *holding* residente na UE beneficia de um regime de tributação mais favorável em sede de impostos sobre o rendimento, designadamente quanto aos dividendos auferidos das suas participadas e não dispõe dos meios humanos e materiais adequados ao exercício do seu objeto social. Assim, a referida *holding* europeia obtém uma tributação mais favorável aquando da distribuição de dividendos da sua participada residente fora da UE, beneficiando os lucros que subsequentemente são distribuídos para a sociedade residente em Portugal da aplicação do mecanismo de eliminação da dupla tributação económica. As vantagens fiscais pretendidas com a aplicação deste esquema

reconduzem-se ao aproveitamento do mecanismo de eliminação da dupla tributação económica constante do artigo 51.º do Código do IRC que, com a interposição de uma sociedade residente em Estado Membro da UE, passa a beneficiar, de forma indireta, dos lucros distribuídos por sociedade residente num país terceiro¹¹.

Entendemos que o caso supra apresentado poderia ser alvo da aplicação da CGAA. Com efeito, trata-se de uma utilização abusiva do mecanismo de eliminação da dupla tributação económica por parte da sociedade portuguesa, de forma a beneficiar de forma indireta, por intermédio de uma *holding* sediada num Estado-Membro cujo regime de tributação é mais favorável, dos lucros distribuídos por uma sociedade residente num país terceiro. Claramente denotamos a utilização de um esquema artificioso que visa atingir unicamente uma vantagem fiscal. Mais ainda, observa-se que a referida *holding* não dispõe de meios humanos e materiais adequados ao exercício da sua atividade pelo que poderá ser facilmente identificável, na terminologia do TJCE, como uma sociedade “fachada”.

Pelo exposto, consideramos que se torna quase impossível avaliar esquemas como estes sem analisar o **intuito fiscal** (ou extra-fiscal) do contribuinte, isto porque, a julgar apenas pelo elemento objetivo, todos os esquemas que se enquadrassem numa das situações previstas no artigo 4.º do Decreto-Lei poderiam ser alvo de comunicação. Acresce ainda que, para além da aferição da motivação fiscal, é imperativo aplicar os critérios enumerados pelo TJCE para aferição da artificialidade do esquema ou atuação uma vez que poderão haver razões económicas válidas que justifiquem a utilização desse esquema “aparentemente” abusivo.

Um outro caso de planeamento fiscal suscetível de ser comunicado à Administração Fiscal previsto no aludido Decreto-Lei está relacionado com a **utilização de prejuízos fiscais** (artigo 4.º n.º 1 alínea d) do Decreto-Lei).

De acordo com o exemplo apresentado nas orientações interpretativas do Despacho n.º 14592/2008 de 27 de maio (publicado em Diário da República – Série II, n.º 101) que acompanha o regime de comunicação, uma sociedade sujeita a tributação em Portugal que realize uma operação de titularização de créditos futuros com imputação das receitas dessa operação aos resultados do exercício em que foi efetuada, para garantir a utilização parcial ou total de prejuízos fiscais cuja possibilidade de reporte caducaria nesse exercício, está obrigada a comunicar a operação¹². Neste caso, parece-nos evidente a utilização abusiva do mecanismo de reporte de prejuízos fiscais, uma vez que o lucro acrescido obtido em resultado da realização de receitas futuras não será tributado por via da existência de prejuízos fiscais de exercícios anteriores ainda dentro do período de reporte.

Analisando outro esquema comunicado à Administração Fiscal, em 2009, sobre a utilização de prejuízos fiscais numa operação de doação¹³.

O esquema apresentado descrevia uma operação mediante a qual os sócios – pessoas singulares – efetuavam uma doação de um bem imóvel tendo como beneficiária uma sociedade por quotas que já utilizava o bem no âmbito da sua atividade. O valor de aquisição do imóvel na sociedade é o valor de mercado que não pode ser inferior ao que resulte da aplicação das regras de determinação do valor tributável previstas no Código do IMT. A variação patrimonial positiva gerada pela entrada do imóvel na sociedade não foi tributada devido à existência de prejuízos fiscais ainda dentro do período de reporte. Por outro lado, a sociedade passou a poder calcular as depreciações do imóvel tendo como base o valor de aquisição. A entrada do imóvel na sociedade, por doação, evitou a sujeição ao IMT.

Posteriormente a sociedade por quotas alterou a sua denominação social para sociedade anónima e de seguida alienou o imóvel obtendo uma mais-valia de reduzido valor, proporcionando-lhe ainda o benefício de eventuais prejuízos fiscais dedutíveis remanescentes.

Admitimos que o esquema fiscal possa ser configurado como abusivo uma vez que as operações indicadas podem sugerir, em última análise, uma motivação fiscal pura. Todavia, também nos parece que as operações em apreço obedecem às respetivas leis e os contribuintes aproveitaram o regime de reporte de prejuízos fiscais para diminuir os encargos fiscais com a doação do imóvel. Neste caso, e ainda que muito discutível, entendemos que a operação de doação é um acto que permite aproveitar o regime de reporte de prejuízos fiscais, na medida em que a sociedade por quotas já utilizava o imóvel na prossecução da sua atividade. O facto de os sócios optarem pela doação do imóvel, em vez da venda, poderá ser explicada por razões de gestão financeira da própria empresa e de otimização fiscal. O facto de, com a doação, a sociedade ter evitado a sujeição de IMT não pode ser visto como um abuso, já que essa não sujeição está expressamente prevista na lei. Mais ainda, não devemos olvidar que a operação apesar de não sujeita a IMT está sujeita a Imposto do Selo nos termos do ponto 1.1, n.º 1 da Tabela Geral do Imposto de Selo. A utilização de prejuízos fiscais pode ter tido alguma influência na escolha, no entanto não se avistará uma relação entre os dois factos.

2) Os requisitos subjetivos do artigo 38.º n.º 2 da LGT

A estas reflexões, acresce ainda a análise de outros três requisitos exigidos pelo artigo 38.º n.º 2 da LGT para a sua aplicação: 1) atos ou negócios jurídicos utilizados com uma **motivação principalmente ou essencialmente fiscal**; 2) **resultado fiscal** ("redução, eliminação ou diferimento temporal do imposto e obtenção de vantagens fiscais"); e 3) **equivalência económica de resultados**.

Em relação ao requisito da **motivação fiscal** (atos ou negócios jurídicos *essencial ou principalmente dirigidos* à redução, eliminação ou diferimento temporal do imposto ou à obtenção de uma vantagem fiscal), levantam-se algumas questões doutrinárias quanto ao conceito e à aferição da intenção do contribuinte. Trata-se de uma matéria sensível na análise da CGAA, uma vez que entra no âmbito da delimitação do planeamento fiscal e da autonomia privada do contribuinte. Acreditamos ser este o motivo que leva a Administração Fiscal a evitar a aplicação da CGAA por se se afigurar extremamente difícil provar os motivos fiscais que levaram o contribuinte a adotar um modelo negocial que em condições normais não adotaria.

A este respeito, entendemos que o legislador, aquando da redação do artigo 38.º n.º 2 da LGT, teve como objetivo abranger todos aqueles casos em que o contribuinte utiliza, de forma abusiva, certos negócios jurídicos (em detrimento de outros ditos "normais") apenas para contornar um conjunto de normas fiscais, de forma a obter uma operação fiscal mais baixa ou uma vantagem fiscal que, caso fosse aplicado esse conjunto de normas fiscais, não seria devida. Desta forma, o facto de haver outras motivações de ordem extra-fiscal não é relevante se, a intenção de obter uma vantagem fiscal ou evitar uma operação fiscal for a razão principal, primordial, essencial da utilização da forma jurídica "anómala". Entendemos que a questão central é, antes de mais, saber como aferir a essencialidade da intenção do contribuinte, ou seja, como avaliar se a intenção do contribuinte é ou não principal ou essencialmente fiscal e não económica ou de outra natureza.

No entendimento da maioria da doutrina, a ponderação sobre a intenção fiscal deverá ser objetiva, ou seja, deverá ser aferida à luz da objetividade económica e de acordo com fatores e critérios de razoabilidade económica e não através da avaliação da motivação psicológica do contribuinte. Não é relevante, por isso, que o contribuinte tenha consciência do carácter reprovável ou não do resultado, desde que, no final se possa justificar com segurança que aquele meio foi dirigido essencialmente para obter uma vantagem fiscal¹⁴.

Um dos critérios passíveis de ser utilizado na aferição da motivação fiscal será a aplicação do teste anglo-saxónico - o *Business Purpose Test*. Este teste consiste na avaliação das razões comerciais, financeiras e/ou económicas legítimas que levaram à conclusão de um negócio pouco habitual no âmbito da gestão normal da empresa. De acordo com o saudoso Saldanha Sanches, "*demonstrar que uma certa operação corresponde a uma gestão anormal da empresa, sujeitar uma operação ao business purpose test, nada mais é do que a concretização administrativa de um dever de fundamentação: a Administração Fiscal deve ser capaz de demonstrar que certa operação só pode ter lugar por razões de redução da carga fiscal, nada mais podendo justificá-la e constituindo um desvio em relação às operações que seriam feitas na ausência desse especial estímulo fiscal*"¹⁵.

Note-se que, não quer isto dizer que não possam existir razões comerciais, financeiras e/ou económicas legítimas, no entanto, tais razões são acessórias relativamente ao objetivo do aforro fiscal.

Há no entanto um perigo na aplicação do *business purpose test*. Para aplicar esta avaliação, a Administração Fiscal tem obrigatoriamente de procurar outras formas ou negócios de idêntico fim económico aplicáveis ao caso concreto (o chamado *benchmarking* de operações idênticas ou semelhantes). A avaliação só poderá funcionar quando, de entre outras opções negociais encontradas, a escolha do contribuinte se tenha revelado totalmente desajustada com a realidade económica e comercial da empresa, concluindo com segurança, que a sua aplicação não atenta contra o princípio da autonomia fiscal ou contra a liberdade de gestão da empresa.

A propósito deste requisito, em 2008 foi notificado à Administração Fiscal um esquema no qual a entidade considerou que estava em causa um objetivo exclusivo de não tributação de rendimentos gerados na esfera da sede de uma sociedade.

O esquema compreendia a prestação de garantias a não residentes sem estabelecimento estável em território Português através de sucursal financeira internacional ou de sucursal financeira exterior, beneficiárias de um regime de tributação mais favorável, de instituição de crédito residente em Portugal na Zona Franca da Madeira ("ZFM"). Por sua vez, a sucursal não se encontrava dotada de fundos próprios adequados à avaliação prévia dos riscos assumidos¹⁶.

Neste caso, consideramos (tal como a Administração Fiscal) que a constituição ou utilização da sucursal na ZFM, que não se encontra dotada de fundos próprios adequados à avaliação prévia dos riscos (e por tal, considerada no entendimento do TJCE como uma sociedade "fachada"), teve como finalidade exclusiva a obtenção de uma vantagem fiscal, no caso, a redução da taxa de tributação das prestações de garantias a não residentes em virtude do benefício do regime de tributação mais favorável da ZFM. Se, porventura, a sucursal fosse dotada de uma estrutura que lhe permitisse assumir previamente o risco, então a solução poderia ser diferente. Mesmo assim, haveria sempre lugar à ponderação da motivação fiscal ou extra-fiscal.

Relativamente ao segundo requisito: "*redução, eliminação ou diferimento temporal do imposto e obtenção de vantagens fiscais*" (**resultado fiscal**) não surgem grandes questões quanto ao espírito da lei.

Contudo, também a este respeito foi comunicado à Administração Fiscal em 2010 um esquema que ilustra precisamente o aproveitamento abusivo de convenção para evitar a dupla tributação (CDT).

Uma entidade desportiva (D), residente para efeitos fiscais em Portugal, pretende adquirir direitos sobre um jogador a uma sociedade residente (P) no Panamá. De modo a aproveitar o desagravamento fiscal previsto numa CDT celebrada por Portugal com outro Estado, na operação é introduzido um terceiro interveniente (T), residente nesse outro Estado, a quem D efectua os pagamentos relativos à aquisição dos direitos.

Claramente, o esquema supra apresentado constitui um caso passível de aplicação da CGAA, isto porque, na realidade, T age apenas na qualidade de fiduciário da sociedade panamiana, sendo remunerada enquanto tal, não constituindo o beneficiário efetivo do rendimento pago por D¹⁸.

Por último, o requisito da **equivalência económica de resultados** revela uma especial importância uma vez que obriga a Administração Fiscal a procurar outras formas jurídicas que tenham o mesmo fim económico (mas sem as mesmas vantagens fiscais) do negócio adotado, reforçando assim a segurança jurídica na aplicação da CGAA.

Do ponto de vista do contribuinte, Alberto Xavier considera que este tipo de cláusulas são normas que visam "*a tributação de atos ou negócios jurídicos não subsumíveis ao tipo legal, mas que produzam efeitos económicos equivalentes aos atos ou negócios jurídicos típicos sem, no entanto, produzirem as respetivas consequências tributárias*"¹⁸.

O objetivo do contribuinte quando parte para uma solução pouco habitual e indireta é obter o mesmo resultado económico (material, prático, financeiro,...) que obteria se adotasse uma solução mais habitual ou "normal" mas sem a oneração fiscal que dela advém. É, aliás, essa a característica dos negócios indiretos – "as partes utilizam um tipo negocial legal para prosseguir um fim que não é típico desse negócio, mas que pode ser alcançado através dele"¹⁹.

Há, no entanto, que ter atenção quanto ao modo como é aferido o critério da substância económica dos atos equivalentes. Nem todos os "factos, atos ou negócios jurídicos" poderão servir como referência na comparação com os atos ou negócios praticados pelo contribuinte. De forma a preencher este requisito, é necessário que as finalidades económicas do negócio "normal" sejam de tal forma idênticas às finalidades da operação praticada pelo contribuinte, que, não restem dúvidas que numa situação regular e expurgando os efeitos nefastos da tributação, o contribuinte optaria por esse negócio e não pelo outro. Se a finalidade de um negócio jurídico configurar contornos que na sua essência não sejam idênticos ao negócio praticado pelo contribuinte, não deverá haver lugar à aplicação da CGAA. Mais ainda, nem todos os negócios de idêntico fim económico (mas cuja finalidade fiscal seja diferente) poderão ditar linearmente a sentença de aplicação da CGAA. Pode haver casos em que é legítima a opção do contribuinte de adotar um negócio menos habitual para obter uma vantagem fiscal legal. Este será o caso do exemplo dado anteriormente sobre os sócios que pretendem fazer uma doação a uma sociedade em vez de uma venda de forma a evitar o pagamento do IMT. Trata-se de uma opção válida e não abusiva do ponto de vista fiscal cuja finalidade económica é idêntica ao contrato de compra e venda.

No entanto, a ponderação deste critério só fará sentido se avaliar a motivação fiscal do agente, como supra referido.

Conclusão

Volvidos treze anos após a entrada em vigor da Lei 30-G/2000 de 29 de dezembro no Ordenamento Jurídico português – que concedeu uma nova redação ao artigo 38.º n.º 2 da LGT –, a CGAA continua a ser uma incógnita jurídica, baseada em conceitos subjetivos, vagos e de escassa aplicação prática.

Como tivemos oportunidade de demonstrar, a complexidade da sua fundamentação, aliada à necessidade de observação de critérios subjetivos, assim como a preferência por parte da Administração Fiscal, nesta última década, pela chamada "*sniper approach*" – recor-

rendo à escolha de cláusulas específicas anti-abuso ou à desconsideração de determinadas normas jurídico-fiscais – em relação ao chamado “*shotgun approach*”, tornam escassos os casos de utilização da CGAA.

Não obstante, tendo em conta a pressão governativa para arrecadar ainda mais receita fiscal, somos da opinião que, no futuro próximo, teremos certamente um número crescente de casos jurisprudenciais sobre a interpretação e aplicação do artigo 38.º n.º 2 da LGT, que darão o seu contributo para uma melhor clarificação da CGAA.

BIBLIOGRAFIA

COURINHA, G., *A cláusula geral anti-abuso no Direito Tributário – contributos para a sua compreensão*, Edições Almedina, Reimpressão da edição de maio de 2004

LEITE DE CAMPOS, Diogo/ANDRADE, João Costa, *Autonomia Contratual e Direito Tributário (A Norma Geral Anti-Elisão)*, Edições Almedina, 2008

SILVA, João Nuno Calvão da, *Elisão fiscal e a Cláusula Geral Anti-Abuso*, in *Systemas – Revista de Ciência Jurídicas e Económicas*, Vol. I, n.º 1, Ano de 2009

SANCHES, J. L. Saldanha, *Os limites do Planeamento Fiscal*, Coimbra Editora, 2006

XAVIER Alberto, *Tipicidade da Tributação, Simulação e Norma Anti-elisiva*, Dialéctica, São Paulo, 2001

Jurisprudência:

Acórdão do TJCE - Cadbury-Schweppes (Processo C-196/04 de 12/09/2006)

Acórdão do TJCE - Thin Cap (Processo C-524/04 de 13/03/2007)

Acórdão do TJCE - Eurowings Luftverkehrs (Processo C-294/97, de 26/10/1999)

Legislação:

Lei n.º 41/98 de 4 de agosto, com aprovação pelo Decreto-Lei n.º 398/98 de 17 de dezembro (LGT)

Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro (Código do IMT)

Decreto-Lei n.º 29/2008, de 25 de fevereiro

Decreto-Lei n.º 159/2009, de 13 de julho (Código do IRC)

Divulgação da Direcção-Geral de Contribuição e Impostos ao abrigo do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 29/2008, de 25 de fevereiro

Despacho n.º 14592/2008 de 27 de maio (publicado em Diário da República – Série II, n.º 101)

Comunicação da Comissão de 10 de dezembro de 2007 sobre a aplicação de medidas na área da tributação direta

¹ Cf. Acórdão Cadbury-Schweppes (Processo C-196/04 de 12/09/2006) n.ºs 67-68.

² O último critério é concretizado no Acórdão Thin Cap (Processo C-524/04 de 13/03/2007).

³ Cf. caso Cadbury-Schweppes, n.º 37.

⁴ Cf. caso Eurowings Luftverkehrs (Processo C-294/97, de 26/10/1999) n.º 44.

⁵ Cf. Comunicação da Comissão de 10 de dezembro de 2007 sobre a aplicação de medidas na área da tributação direta – na EU e em relação a países terceiros.

⁶ Sic. COURINHA, G., *A cláusula geral anti-abuso no Direito Tributário – contributos para a sua compreensão*, Edições Almedina, Reimpressão da edição de maio de 2004, pág. 159.

⁷ Neste sentido LEITE DE CAMPOS, Diogo/ANDRADE, João Costa, *Autonomia Contratual e Direito Tributário (A Norma Geral Anti-Elisão)*, Edições Almedina, 2008, pág. 81.

⁸ De acordo com artigo 7.º do CIMT “a aquisição de prédios para revenda, no âmbito do exercício dessa atividade, beneficia de isenção de IMT, desde que o adquirente comprove que se encontra sujeito a IRC ou IRS por aquela atividade e que a vem exercendo normal e habitualmente, facto que se considera provado se, no ano anterior ao da aquisição tiver comprado para revenda, ou revendido um prédio adquirido para esse fim.”

⁹ Cf. Caso Cadbury, n.º 18.

¹⁰ Cf. Caso Cadbury, n.º 37.

¹¹ Cf. Divulgação da Direcção-Geral de Contribuição e Impostos ao abrigo do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 29/2008, de 25 de Fevereiro, D3, pág. 3.

¹² Cf. Despacho Interpretativo, n.º 18.

¹³ Cf. Divulgação da Direcção Geral de Contribuições e Impostos, D13, pág. 13.

¹⁴ Neste sentido, COURINHA, G. L., ob. cit., pág. 168; OLIVEIRA, António Fernandes de, *A legitimidade do planeamento fiscal, as Cláusulas Gerais Anti-Abuso*, Coimbra Editora, 2009, pág. 145, e SILVA, João Nuno Calvão da, *Elisão fiscal e a Cláusula Geral Anti-Abuso*, in *Systemas – Revista de Ciência Jurídicas e Económicas*, Vol. I, n.º 1, Ano de 2009, pág. 23.

¹⁵ Sic. SANCHES, J. L. Saldanha, *Os limites do Planeamento Fiscal*, Coimbra Editora, 2006, pág. 176. Neste sentido, João Nuno Calvão da Silva, ob. cit., pág. 23.

¹⁶ Cf. Divulgação da Direcção Geral de Contribuições e Impostos, D5, pág. 5

¹⁷ f. Divulgação da Direcção Geral de Contribuições e Impostos, D10, pág. 10

¹⁸ Cf. XAVIER Alberto, *Tipicidade da Tributação, Simulação e Norma Anti-elisiva*, Dialéctica, São Paulo, 2001, pág. 62.

¹⁹ Diogo Leite Campos e João Costa Andrade, ob. cit., pág. 40.





Reinventar o Estado Social

Economia



Rui Nunes
PROFESSOR CATEDRÁTICO DA UNIVERSIDADE DO PORTO

I - Introdução

As democracias de tradição ocidental assentam o seu regime político em determinados valores básicos e inalienáveis. Esses valores – nomeadamente a liberdade, a igualdade e a solidariedade – são considerados como um elemento estrutural nas complexas relações entre os cidadãos e o Estado¹. Assim, para concretizar estes direitos diversas formulações de Estado de Bem-estar Social (*welfare state*) foram idealizadas ao longo do último século, tendo como eixo nuclear o ideal de que qualquer pessoa, independentemente do seu nível de rendimento, do seu grau de instrução, ou do resultado da lotaria biológica, deve estar sob a esfera protetora da sociedade². A emergência de direitos sociais, tal como o direito à proteção da saúde, à educação, ou à proteção social insere-se nesta trajetória de solidariedade entre os membros da sociedade em condições de igualdade de oportunidades³. O Estado Social emerge, então, como um instrumento que pretende garantir o exercício efetivo destes direitos. O objetivo é construir uma sociedade mais próspera, solidária e equitativa. A equidade no acesso a determinados bens sociais tem sido instrumental para a concretização deste padrão de interação social.

Porém, e por diversas razões, apesar de uma melhoria apreciável dos indicadores de desenvolvimento socioeconómico das democracias ocidentais ao longo das últimas décadas torna-se necessário reinventar o Estado Social. Por um lado, pelas falhas de governo evidenciadas generalizadamente. Isto é, alguns dos objetivos constitucionalmente previstos foram apenas parcialmente concretizados. Por outro lado, porque o aumento dos custos com as prestações sociais, nomeadamente em consequência do envelhecimento populacional, origina a necessidade de se proceder à contenção das despesas públicas. A saúde e a educação são exemplos paradigmáticos. A sustentabilidade das finanças públicas implica uma profunda reformulação do modelo de Estado Social, sendo este um dos principais

problemas políticos da atualidade⁴. O dilema das democracias ocidentais – tal como é denunciado pelas ideologias libertária⁵ e liberal⁶ – é a dificuldade de estabelecer um equilíbrio entre o dever de providenciar o acesso a bens sociais e o estabelecimento de limites impostos pelas inultrapassáveis restrições financeiras.

Portanto, tem de reconhecer-se que o modelo atual de Estado de Bem-estar Social, nas suas diversas componentes – segurança social, habitação, educação, ensino superior, saúde, etc. – está parcialmente esgotado. Não se tratando de um problema especificamente português, este problema é particularmente sentido no nosso país por condicionalismos próprios do nosso desenvolvimento socioeconómico. O Estado majorado que se desenvolveu progressivamente necessita de se reconverter num Estado menor e mais eficiente. As modernas teorias neste domínio convergem na noção de que o modelo clássico, que assentava numa administração pública, centralizada e vertical, está em larga medida ultrapassado. Assim, assistiu-se ao longo dos últimos anos a uma tendência dupla. Por um lado, à privatização de alguns setores da actividade económica, com inegável importância social, entendendo-se que podiam ser geridos com mais eficiência pelo setor privado. É o caso das *utilities*, tal como a energia ou as telecomunicações. Por outro, assistiu-se, em setores nos quais o Estado tem ainda maiores responsabilidades sociais, à emergência de novos modelos de gestão empresarial pública e sobretudo à introdução de mecanismos de mercado concorrencial entre os operadores – nos quais se inclui o Estado prestador no sentido tradicional do termo. É, por exemplo, o caso da saúde.

A *fortiori*, e neste contexto reformista, pergunta-se se o Estado deve ou não ser subsidiário em relação ao indivíduo na proteção de bens que possam ficar à sua guarda⁷. Ou seja, pode ter de se equacionar

um novo modelo no qual exista uma ponderação adequada entre direitos e deveres, nomeadamente o exercício da cidadania responsável. Ao poder político poderá caber então a responsabilidade substantiva de apresentar estratégias a longo prazo que permitam cristalizar os valores sociais mais representativos da nossa sociedade. Importa, portanto, efectuar uma profunda reflexão sobre qual o papel do Estado e o do cidadão nos sistemas de proteção social de modo a garantir a sua viabilidade futura.

Também as democracias contemporâneas necessitam de se reinventar ideologicamente, encontrando soluções estruturais que permitam construir um Novo Estado Social cuja matriz ideológica terá que se ajustar à sociedade emergente.

II - A Reforma Concetual do Estado Social

Nas últimas décadas o aumento dos custos com as prestações sociais tornou necessário repensar profundamente os modelos assistenciais existentes⁸. Fatores como a transição demográfica ou o desenvolvimento científico e tecnológico são particularmente difíceis de controlar nas sociedades ocidentais⁹. Por outro lado, a globalização económica e cultural – ao redistribuir mundialmente a riqueza existente – diminuiu também a importância relativa das democracias ocidentais. Assim, é necessária uma nova onda reformista de modo a garantir os valores nucleares do Estado Social sem comprometer a sua viabilidade futura.

Recorde-se que a tendência principal das políticas públicas ao longo dos últimos anos tem sido a de conter o défice das contas públicas através da redução de serviços sem a correspondente introdução de medidas eficazes de racionalização¹⁰. O encerramento de serviços, ainda que possa originar resultados económicos e financeiros no curto prazo, não garante a sustentabilidade do sistema, dado que é necessário implementar medidas estruturais que alterem de modo substancial a complexa relação entre o Estado, os operadores e os cidadãos. Impõe-se, então, uma redefinição das políticas públicas no sentido da geração de ganhos de eficiência e do aumento da qualidade na gestão.

Assim, deve tentar-se determinar em que medida a existência de falhas de governo na provisão de bens essenciais – tal como as listas de espera na saúde, a falta de saneamento básico numa grande parte do território nacional (cerca de 25%), ou mesmo o deficiente desempenho a nível educacional – questiona a capacidade dos operadores públicos responderem com eficácia às preferências dos cidadãos. Deduz-se mesmo que a *responsiveness* deveria ser um elemento fulcral de uma nova plataforma ideológica do Estado Social. De facto, as falhas de governo são particularmente difíceis de aceitar nas democracias liberais devido ao elevado índice de exigência da sociedade e ao escrutínio sistemático dos diversos atores sociais¹¹.

A redefinição das funções nucleares do Estado implica uma abordagem moderna e coerente da gestão empresarial pública num contexto de insustentabilidade geral das finanças públicas. A título exemplificativo, um relatório recente da OCDE refere claramente que em 2050 a maioria dos países desenvolvidos duplicará a despesa pública com a saúde em relação ao ano de 2005¹². Algumas das estratégias implementadas na Europa para garantir a susten-

tabilidade dos sistemas de proteção social têm sido dirigidas quer para a diminuição da despesa global neste domínio quer para um aumento das transferências financeiras para os diversos sistemas públicos. A partilha de custos através da implementação de copagamentos tem sido também uma prática corrente em muitos países desenvolvidos.

Num quadro de fraco crescimento económico, porém, aumentar os fluxos financeiros para uma determinada área social tem um elevado custo de oportunidade, dado implicar o sacrifício de outros bens essenciais. Ou seja, em última análise, implica efectuar escolhas politicamente antipáticas sobre quais as áreas sociais a preferir: a saúde, a educação, a segurança social, a fruição cultural, ou a investigação e desenvolvimento, entre outras. Mas, não é apenas o elevado custo de oportunidade social que está em causa. Noutra perspetiva, pode-se estar a subtrair recursos ao setor privado comprometendo, assim, o desenvolvimento sustentado da economia.

Alguns países ocidentais têm tentado conter os custos nas prestações sociais através da implementação de estratégias que visam a obtenção de ganhos de eficiência, nomeadamente através da separação funcional, e porventura orgânica, entre o financiamento, a prestação e a regulação da produção de bens sociais¹³. Ou seja, o essencial é garantir o acesso de todos os cidadãos às prestações sociais básicas, com qualidade e em tempo útil, sendo irrelevante a natureza jurídico-institucional do operador. Este novo paradigma concetual tem em consideração que o cidadão deve poder satisfazer as suas necessidades ao menor custo possível. Reinventar a administração pública implica ter esta meta no horizonte. Pelo que se deduz que o Estado não tem que ser “prestador” no sentido etimológico do termo, mas antes “garantidor” do acesso dos cidadãos a bens essenciais¹⁴.

Uma abertura substancial ao mercado concorrencial com distintos operadores a competirem entre si é fonte geradora de eficiência e de combate ao desperdício. Poderá ainda clarificar melhor as relações nem sempre transparentes entre o setor público, o setor privado e o social. Por outro lado, deve ser claramente assumido o princípio da liberdade de escolha do utilizador, devendo ser possível cada cidadão eleger o serviço que melhor corresponde às suas expectativas. No plano operacional está em causa o desenvolvimento da contratualização de serviços (*government by contract*) que corresponde à fragmentação da estrutura administrativa, substituindo-se a estrutura hierárquica (vertical e centralizada) por novas formas de coordenação das atividades baseadas em contratos. Alega-se que através da contratualização haverá um aumento da responsabilização, uma diminuição dos custos e um aumento da qualidade. Esta medida baseia-se na teoria do principal/agente na qual a organização público/privada ou público/social presta um serviço público por delegação do Estado. O estabelecimento de contratos/programa tem sido implementado a nível da saúde, do ensino superior e até na administração da justiça (penitenciárias), através do estabelecimento de adequadas parcerias público/privadas.

Neste sentido, é verdadeiramente necessário um choque de gestão e de administração. A configuração interna dos sistemas de proteção social deve ser reequacionada de modo a aproximar os decisores dos cidadãos e abrindo o setor público aos operadores que melhor sirvam os interesses da sociedade. Deste modo os recursos que os portugueses afetam às prestações sociais serão mais bem utilizados e o desperdício será reduzido para níveis mais residuais.



Porém, em áreas de forte cariz social, a concorrência não deve ser perspectivada como um fim em si mesmo. O objetivo de qualquer sistema de proteção social não é gerar lucros; a finalidade última é, no essencial, garantir a consagração dos direitos básicos dos cidadãos, nomeadamente quando estes direitos gozam de dignidade constitucional. Deste modo, a introdução de regras de mercado concorrencial deve ser encarada como um mero instrumento para gerar competitividade e para garantir a sustentabilidade económica do sistema, nomeadamente no que se refere à utilização dos impostos dos contribuintes. Assim, na interface entre operadores privados e o setor público, o que está em causa é a competição pelo mercado — de financiamento público — e não a competição dentro de um mercado único, específico a cada setor de actividade.

Porém, nenhum modelo é capaz de determinar o “peso ótimo” do setor social. Argumenta-se que temos um sobrepeso do Estado e que importa repensar os sistemas de proteção social que emergiram nas últimas décadas. O Serviço Nacional de Saúde é um exemplo paradigmático. De facto, dados recentes comprovam que Portugal despende mais do que a média dos países da OCDE na prestação de cuidados de saúde, ou seja mais de 11% do PIB. Este indicador económico, por si só, deve ser analisado com alguma cautela, dado que podem existir motivos extrínsecos à economia portuguesa que originem este consumo de recursos. A título exemplificativo, o facto de os medicamentos serem produzidos à escala mundial e adquiridos a preços internacionais gera um aumento dos preços ao consumidor. Por outro lado, este elevado montante de recursos não corresponde apenas a despesa pública mas a um *mix* de despesa pública (68%) e privada com ou sem fins lucrativos (32%). O que se traduz, noutra perspetiva, numa despesa pública *per capita* das mais baixas entre os países da OCDE.

Quer por questões de princípio quer por imposição sistemática da União Europeia de controlo do défice das contas públicas, a problemática do financiamento do Estado Social é porventura um dos temas de mais acesa controvérsia, por se tratar de uma questão séria com influência direta na qualidade de vida dos portugueses. Introduzir a discussão em torno dos modelos de financiamento — ou seja, se do modelo tradicional de financiamento baseado nos impostos, se deve evoluir para uma dinâmica de utilizador/pagador — pode gerar a impressão de que o único problema do Estado Social em Portugal é a escassez de recursos financeiros¹⁵.

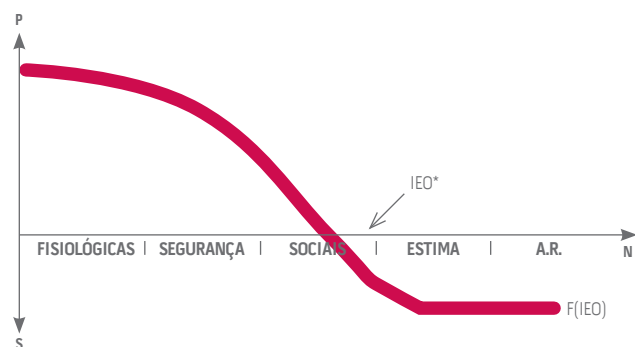
Com efeito, se como tudo indica, a riqueza gerada na sociedade não crescer mais do que a despesa nos próximos anos, então aumentar o financiamento de um determinado setor social, implica fazer escolhas no quadro de uma hierarquia de prioridades sociais.

Porém, o choque de gestão pode não ser suficiente para viabilizar o Estado Social pelo que a participação direta dos cidadãos pode tornar-se uma realidade no curto prazo. Deve reforçar-se que a transformação de um modelo de financiamento baseado nos impostos para um modelo misto baseado em impostos e copagamentos (utilizador/pagador) exige que se equacione seriamente a redução da carga fiscal [16, 17].

No plano concetual, o princípio da divisão social da responsabilidade admite a implementação da lógica do utilizador/pagador. A este propósito é possível concetualizar uma função matemática (**FIGURA 1**) — Função Igualdade Equitativa de Oportunidades — na qual se equaciona uma partilha de responsabilidades entre o cidadão e o Estado no referente ao acesso aos bens sociais⁷.

FIGURA 01

Função Igualdade Equitativa de Oportunidades



(Adaptado de Rui Nunes e Guilhermina Rego [7, 15])

Legenda:

P: Prestações Sociais (o nível qualitativo e quantitativo – determinado pelo processo democrático – depende dos recursos da sociedade e da importância relativa do bem social a proteger)

N: Necessidades (hierarquia definida por Maslow)

S: Segmentação ou “Tiering” (de acordo com a teoria da divisão social da responsabilidade é possível a existência de diferentes níveis de acesso e prestação de acordo com o rendimento disponível efetivo dos cidadãos)

A.R.: Auto-Realização

IEO*: Ponto Igualdade Equitativa de Oportunidades. Este ponto pode variar de acordo com o nível de riqueza da sociedade e com o sistema de hierarquia de prioridades previamente estabelecido, de modo a ser possível satisfazer as necessidades mais valorizadas socialmente.

Partindo do pressuposto de que, numa democracia plural, todos os cidadãos devem estar em efetiva igualdade de oportunidades no acesso a determinados bens sociais – por exemplo, a educação ou a saúde – então o Estado, no limite dos seus recursos económicos e financeiros, deverá garantir esse acesso, nomeadamente quando se trate da satisfação de necessidades básicas dos cidadãos. Adoptando a pirâmide de Abraham Maslow para seriar a importância relativa das necessidades individuais¹⁸ pode configurar-se um dever de protecção social que se inicia num ponto determinado – P (legitimando o princípio de que sendo os recursos finitos existem limites ao dever de protecção social, ou seja a reserva do possível), esgotando-se esta obrigação no exato momento em que a pessoa dispõe das condições físicas e materiais para se autodeterminar. A partir desse momento – ponto IEO – caberia ao próprio (e ao seu agregado familiar) a assunção de responsabilidades nesta matéria, cabendo ao Estado um papel subsidiário e complementar.

Porém, deve ressaltar-se que existem diferenças significativas entre diversos bens sociais. Se tomarmos como exemplo a educação,

ao Estado competirá sempre a tarefa de assegurar elevados níveis de cobertura no referente ao ensino obrigatório. A este nível, não parece ser razoável qualquer tipo de comparticipação direta dos cidadãos ou das suas famílias no sistema público, independentemente do nível de rendimento do agregado familiar. Não obstante, já hoje cerca de 7% dos estudantes do ensino básico optam pela frequência de escolas privadas libertando assim recursos que poderão ser utilizados pelo setor público. Já no ensino superior, poderá ser equacionável a introdução da lógica do utilizador/pagador. De facto, e independentemente de existir um sistema de apoio aos estudantes mais carenciados de modo a que não sejam injustamente discriminados no acesso ao ensino superior, este nível de formação confere não apenas uma vantagem social mas também um nível médio de rendimento mais elevado, pelo que deve ser considerado, pelo menos em parte, como um investimento do agregado familiar na formação dos seus descendentes.

Já no setor da saúde, os copagamentos diretos devem ser cuidadosamente ponderados, e por diversos motivos. Em primeiro lugar, porque o custo unitário dos serviços de saúde é muito elevado, provavelmente superior ao poder de compra da classe média portuguesa. Por outro lado, porque na saúde, a classe média/alta aderiu já a planos de saúde particulares existindo cerca de dois milhões de portugueses que efetuaram já seguros complementares de saúde. Pelo que a introdução de copagamentos diretos no acesso ao sistema público de saúde poderá contribuir para um desvio ainda maior das classes mais favorecidas para o sistema privado ou para a economia social (terceiro setor) que têm, por definição, custos de produção mais baixos.

Em síntese, o argumento principal para a introdução do debate sobre os modelos de financiamento é o da sustentabilidade económica e financeira do Estado Social, podendo perguntar-se, todavia, se o objetivo principal da reforma não deve ser concomitantemente o de gerir melhor os recursos que os cidadãos e as empresas afetam para este fim através dos impostos. Pois, face a um nível impressionante de desperdício existente (estima-se que possa atingir cerca de 25% dos recursos afetos ao setor da saúde), a batalha da eficiência deve ser travada com maior persistência. O mesmo argumento poder-se-ia aplicar à habitação social, ao rendimento social de inserção, entre outros. Mais ainda, uma mudança concetual desta natureza implica transparência democrática. Isto é, exige-se que a proposta de introdução de copagamentos na saúde (para além das taxas moderadoras já existentes) tenha a necessária legitimidade democrática devendo os portugueses ser chamados a pronunciar-se sobre esta temática.



III - Do “Estado Prestador” ao “Estado Garantia”

O problema *major* do Estado Social é a sua sustentabilidade financeira e, no quadro da matriz político-constitucional predominante, é fundamental repensar o seu modelo de governação interna. Neste enquadramento, duas questões parecem ser fundamentais. Como garantir os valores nucleares, irredutíveis, do Estado, em especial, como se deve adequar o Novo Estado Social de modo a proteger eficazmente importantes bens sociais — tal como a saúde, a educação ou a segurança social. Uma solução plausível reside na transformação de um modelo de Estado Prestador para um modelo de Estado Garantidor/ Estado Garantia, ou seja — e como salienta Giandomenico Majone^{19,20} — para um verdadeiro Estado Regulador.

Porém, se é verdade que assistimos em diversos setores da atividade económica à translação paulatina para um modelo de Estado Regulador, a questão central é a de saber se existem diferenças entre diferentes bens económicos e sociais. Por exemplo, entre “educação”, “cuidados de saúde” e outros bens de consumo generalizado. E, existindo alguma diferença, económica e socialmente relevante, a questão subsidiária é determinar o que se entende por “regulação” em setores tão plurais e diversificados. Ou, seja se a componente ético/social do bem em causa é ou não um fator relevante no grau de intervenção do Estado.

Já se salientou que o controlo do aumento dos custos com a provisão de prestações sociais implica uma reforma significativa em diversos setores da nossa sociedade. Um dos vetores da mudança deve ser o aumento da eficiência na utilização dos recursos para controlar as despesas públicas. Ou seja, o princípio básico é o de que a sustentabilidade financeira depende de uma boa gestão dos recursos financeiros. Ainda que nos anos mais recentes tenham sido sugeridas múltiplas propostas de reforma, todas foram deficientemente aplicadas. A essência de uma reforma verdadeiramente estrutural passa, porventura, por uma mudança da filosofia interna no plano organizacional. Na expectativa de que uma alteração do modelo de administração produza paralelamente uma alteração da cultura predominante na administração pública. Isto é, aquilo que se designa conceitualmente pela Nova Gestão Pública. Como sugere, aliás, Guilhermina Rego “o *New Public Management* representa mais do que uma simples reforma da administração pública. Trata-se não apenas de uma profunda transformação interna do setor público, como de questionar o modo como este se relaciona com a sociedade e com o Governo”²¹.

A Nova Gestão Pública remete, ainda que não se esgote, na Teoria da Escolha Pública. Como sugeria, já em 1979, o prémio Nobel da Economia, James M. Buchanan, esta teoria — sendo um domínio que se encontra a meia distância entre a economia e a ciência política — refere-se na realidade a uma “*theory of governmental failure*”, no sentido de que o governo, ou *lato sensu* a organização política, falha na satisfação de critérios ideais de eficiência e equidade. Porém, é preciso acautelar as disfunções da Nova Gestão Pública, por exemplo, da empresarialização hospitalar ou da delegação de funções de gestão no que se refere ao ensino básico e secundário (nomeadamente com a participação crescente das autarquias). De facto, o espectro da desnatagem, do decréscimo de qualidade ou mesmo da indução da procura pela oferta têm constituído, pela ausência de um quadro

regulatório eficaz, um dos maiores entraves à implementação generalizada da gestão empresarial pública, retardando uma inevitável mudança a nível da cultura das organizações.

Os sistemas de regulação devem, então, tornar-se mais robustos, dado que o mercado concorrencial e a iniciativa privada, sendo fontes geradoras de eficiência, não têm particular sensibilidade para a equidade no acesso a bens fundamentais²². É bem conhecida a visão seminal de Selznick de que, em qualquer setor de actividade, “regulação” é o controlo dirigido e sustentado por uma agência pública de atividades valorizadas pela comunidade²³. No setor da saúde, Richard Saltman e Reinhard Busse afirmavam, já em 2002, que “a força dos incentivos empresariais torna essencial reforçar a regulação de modo a “*steer-and-channel*” o que de outro modo seria apenas o interesse próprio dos operadores e que a regulação, enquanto instrumento central da *stewardship*, deve, nesta perspetiva, satisfazer os requisitos básicos de comportamento ético e eficiente por parte do Estado”²⁴.

No plano teórico, a emergência da regulação económica relaciona-se tanto com as falhas de governo como com as falhas do mercado²⁵. Se aceitarmos que o mercado concorrencial gera eficiência — e portanto aumenta o bem-estar social — deduz-se que a ineficiência, verificada num determinado setor da actividade económica, se deve ao facto de que a estrutura de mercado existente não funciona. A saúde, a título exemplificativo, é por excelência o domínio onde surgem todas as falhas de mercado. Ou seja, existindo uma distorção no mercado (falhas de mercado), introduz-se outro vetor — a regulação — para tentar assim gerar eficiência, embora não deixe, nunca, de ser um *second best*. De facto, a liberdade de funcionamento do mercado onde operam entidades públicas e privadas pode não ser suficiente para se atingirem os níveis de eficiência adequados e desejados, pelo que é fundamental a introdução de mecanismos regulatórios que se substituam ao próprio mercado no alcance dessa mesma exigência.

Na maioria das democracias liberais, a intervenção do Estado, nas atividades económicas, pretende, por um lado, definir (e fazer cumprir) as regras do jogo concorrencial e, por outro, determinar a política fiscal. Estando em causa setores económicos estratégicos para o desenvolvimento do país, admite-se uma intervenção direta ou indireta do Estado visando a salvaguarda dos bens essenciais em causa. Ou seja, mesmo admitindo alguma desregulamentação em setores estratégicos, esta deve ser acompanhada da implementação de mecanismos de auto-regulação ou de regulação externa (designadamente nas *utilities*).

Classicamente, as falhas de mercado eram supridas através da intervenção direta do Estado enquanto produtor. A saúde é um bom exemplo. Desde a criação do Serviço Nacional de Saúde em 1979, a impossibilidade do mercado por si só providenciar este bem essencial implicou que a produção fosse maioritariamente proveniente de serviços estatais, existindo uma simbiose importante entre financiamento, produção e controlo do sistema. Ou seja, o Estado regulava-se ele próprio. As telecomunicações ou o setor elétrico são outros exemplos paradigmáticos. Isto é, e genericamente falando, da “produção auto-regulada” entramos no domínio da “regulação distanciada” em que a concorrência se torna um fator decisivo para garantir a eficiência dos mercados²⁶.

Em suma, o objetivo da regulação económica de um determinado setor de atividade é corrigir as falhas deste mercado, tendo em atenção a especificidade do bem em causa. A intervenção econó-

mica através do mercado concorrencial é legítima na exata medida em que pretende a correção das falhas de governo dada a ineficiência da gestão estatal dos serviços públicos. Pretende-se, com a regulação económica, controlar o livre funcionamento do mercado e restringir as atividades que nele se desenvolvem. Gera-se, então, um delicado equilíbrio sendo fundamental uma visão estratégica e a determinação dos instrumentos de intervenção verdadeiramente efetivos.

Neste contexto, é inevitável a emergência em Portugal de uma regulação independente²⁷. A criação de autoridades reguladoras independentes (Independent Regulatory Agencies - IRA), específicas e dedicadas a cada setor de actividade é a característica distintiva da emergência do Estado Regulador. Na óptica de Fabrizio Gilardi²⁸, ainda que se trate de “instituições não-maioritárias” — ou seja, “organizações públicas com poderes regulatórios que não são nem diretamente eleitas pelo povo nem diretamente geridas pelos eleitos” —, ao não dependerem do voto popular, não estão legitimadas, no quadro de uma democracia representativa, pela maioria da sociedade.

A emergência da regulação independente do poder político coloca desde logo a questão de se determinar quais os mecanismos de controlo da sua atividade. Se a legitimidade formal deste modelo regulatório não é questionável, então quais deverão ser os instrumentos que irão permitir à sociedade monitorizar o desempenho das entidades reguladoras independentes? De toda a evidência torna-se fundamental a existência de importantes mecanismos de controlo interno e externo que impeçam que “independência” seja confundida com o exercício arbitrário ou discricionário de poder regulatório. Independência não significa arbitrariedade — dado que existem importantes mecanismos de prestação de contas, nomeadamente à Assembleia da República, e instrumentos eficazes de governação interna que impedem abusos por parte do regulador²⁹. Assim, paralelamente à discussão sobre os modelos e as fontes de financiamento do Estado Social deveria continuar-se a estimular o debate em torno da transição de um modelo de Estado-Prestador para um modelo de Estado-Regulador — um verdadeiro Estado Garantia — no qual a introdução de mecanismos de mercado concorrencial regulado entre operadores públicos, privados e sociais permitisse utilizar melhor os recursos de que dispomos. Esta perspetiva exige uma disciplina ideológica que permita assegurar os valores nucleares da nossa sociedade sem comprometer o rigor necessário na utilização dos dinheiros públicos.

Assim, a regulação deve ser perspetivada, fundamentalmente, como um instrumento de melhoria do desempenho³⁰. Porém, sendo este o objetivo nuclear, a regulação cumpre, também, importantes objetivos secundários, tal como a proteção da concorrência, ou a promoção da liberdade de escolha, da transparência e da *accountability*. Mais ainda, é importante a clivagem concetual entre regulação económica e regulação social, sendo por vezes difícil separar estes dois domínios, dado que se encontram algumas semelhanças na sua génese. Contudo, a distinção entre estes dois conceitos torna-se mais notória quando, no quadro dos sistemas públicos de proteção social, se pretende introduzir algumas regras do mercado concorrencial no sentido de gerar ganhos de eficiência na utilização dos recursos. Por maioria de razão, essa separação é visível quando a introdução de novos modelos de gestão implica o estabelecimento de uma relação contratual entre o financiador e o prestador. As relações económicas implícitas (hierarquia tradicional) tornam-se explícitas, pelo que a arbitragem do diferendo que possa existir entre ambas as partes deve ser resolvido por uma entidade externa, que conheça em profundidade e acompanhe a atividade desenvolvida no setor.

Por exemplo, no caso da saúde, o sistema público era tradicionalmente administrado verticalmente pelo Estado (administração direta e indireta) — o monopólio público da saúde era alvo de um modelo regulatório diferente. A regulação era altamente previsível, quase um “contrato tacitamente administrado” na linguagem de Michael Crew³¹. Este modelo tradicional, no qual o regulador ministra implicitamente uma relação contratual no universo da administração pública, não corresponde ao conceito de regulação independente. Contudo, este modelo mantém a sua importância se tivermos em consideração que a lógica reformista em curso pretende contractualizar a produção com operadores públicos, privados, cooperativos e sociais. Alguma regulação desta natureza ter-se-á que verificar sempre, no quadro das competências específicas do Governo.

Nesta trajetória, e com alguma inovação, Portugal dispõe ao longo da última década de um modelo de regulação independente de determinados setores da atividade económica e social, distanciado do modelo tradicional de supervisão da administração pública, classicamente efetuado através da administração direta (direções-gerais) ou indireta (institutos públicos) do Estado. A regulação independente, amplamente utilizada em diversos setores da atividade económica, tem como paradigma de atuação a sua independência financeira, orgânica e funcional. Mais ainda, no sentido de gerar alguma uniformidade de atuação existe no nosso ordenamento jurídico uma lei-quadro que regula a atuação das diversas autoridades reguladoras, nomeadamente e entre outras a Entidade Reguladora do Setor Energético (ERSE), a Entidade Reguladora da Saúde (ERS), o ICP-ANACOM (regulador das telecomunicações), e mesmo a Autoridade da Concorrência. Também no ensino e na atividade científica tem sido sugerida a criação de autoridades reguladoras independentes.

Trata-se de uma nova visão para toda a administração pública portuguesa com um profundo impacto na organização do Estado Social. E também para as complexas inter-relações entre o Estado e os restantes setores da economia portuguesa. Ou seja, repensar os sistemas de proteção social implica reinventar a sua arquitetura interna sem qualquer preconceito de natureza ideológica. Note-se que se a dinâmica interna destes sistemas não mudar atempadamente o debate público irá resvalar exclusivamente para o modelo de financiamento e para novas modalidades de participação direta dos cidadãos nas despesas globais (utilizador/pagador).

Em síntese, para o mercado funcionar com transparência na provisão de bens sociais, como a educação, a saúde ou os transportes, devem existir reguladores independentes do Governo e dos operadores de modo a que os diversos interesses em jogo sejam devidamente ponderados³¹. Qualquer reforma a este nível poderá não evitar falhas de mercado e de governo pelo que estas devem ser monitorizadas impondo-se um reforço do sistema de controlo e supervisão de modo a garantir a equidade e a acessibilidade³². O Estado vertical deverá dar então origem a um verdadeiro “Estado Garantia”, de proximidade, mais preocupado com os cidadãos e menos com as estruturas que prestam os serviços públicos.

Importa definir as linhas de orientação de um Estado pós-intervencionista mas que assegure aquilo que convencionalmente se entende, na nossa sociedade, por serviço público³³. Surge, assim, um quadro de “intervencionismo regulatório” em que a interferência do Estado na economia não deixa de ser elevada, exercida de forma direta e indireta³⁴. O aumento substancial da dívida pública e dos impostos refletem este imperativo. É necessário, assim, o reforço desta nova conceção de intervenção regulatória. Esta reforma é ins-

trumental não apenas para garantir a sustentabilidade económica e financeira mas também para adequar o Estado Social a novos valores culturais. Daí o conceito de Novo Estado Social.

IV - Linhas de Orientação Estratégica

Neste quadro reformista podem ser apontadas algumas linhas prioritárias de atuação para uma reforma sustentada do Estado Social:

1. No plano concetual, o Estado Social deverá modernizar-se sem colocar em causa os valores preponderantes das democracias plurais. A equidade no acesso de todos os cidadãos, e em qualquer ponto do território nacional, a determinados bens sociais deve permanecer o pilar estrutural dos sistemas de proteção social³⁵. O Novo Estado Social deve ter como objetivo nuclear garantir uma efetiva igualdade de oportunidades a todos os cidadãos, independentemente do nível de rendimento ou de outra característica arbitrária³⁶;

uma reformulação da inter-relação entre o cidadão e o Estado nomeadamente em setores onde a responsabilidade individual (e do agregado familiar) seja mais facilmente exigível, tal como o ensino superior ou a saúde;

3. No âmbito da segurança social deve distinguir-se entre previdência (propriamente dita) e assistência, que corresponde à ajuda que um Estado civilizado, sem preconceitos ideológicos, deve dar aos que se encontram numa situação de dependência económica e financeira (o que pode ser feito de muitas maneiras, e não apenas pela via fiscal). A previdência, e em particular as pensões de reforma, devem derivar progressivamente das prestações dos trabalhadores durante a sua vida produtiva. Em consequência, os anos em que trabalham, e em que contribuem para a segurança social, devem ser determinantes para o cálculo da sua aposentação final;
4. A inversão da pirâmide demográfica — devido a um aumento considerável da esperança de vida média da população — pode originar a necessidade de uma responsabilidade social acrescida dos cidadãos, sendo de equacionar novas formas de participação ativa dos reformados para ajudar a minorar o impacto para a segurança social do envelhecimento progressivo



2. As prestações sociais devem ser complementadas pela responsabilidade individual de cada cidadão. O princípio da subsidiariedade assume, neste contexto, um relevo progressivo devendo ser interpretado casuisticamente nas diferentes manifestações do Novo Estado Social. A corresponsabilização dos cidadãos que tenham condições materiais para o efeito deve ser considerada como um elemento a considerar para o exercício de uma cidadania responsável³⁷. Os cidadãos devem perceber que são detentores de direitos e de deveres, para consigo próprios e para com a coletividade. Isto implica

da população portuguesa. Por exemplo, o Parlamento Europeu aprovou uma recomendação que sugere um aumento da idade média de reforma, ainda que a título voluntário;

5. A modernização e a sustentabilidade do Estado Social dependem também de uma nova política fiscal que tenha em consideração a quebra da taxa de natalidade e, portanto, a necessidade de inverter a pirâmide demográfica. Só alargando a base tributária se poderá aumentar correlativamente os fluxos financeiros para o Estado Social, o que implica uma

política fiscal que proteja os rendimentos das famílias com descendentes. Assim, as famílias com filhos devem ter um rendimento disponível que não seja prejudicado pelo elevado encargo com a educação dos filhos e com a prestação de cuidados de saúde. Estas despesas deveriam poder ser completamente deduzidas à matéria colectável. A saúde e a educação dos jovens devem ser considerados como um investimento em capital demográfico e capital humano, e, como qualquer outro investimento produtivo, deveriam em princípio ser alvo de um regime especial de tributação;

6. Devem ser debatidas novas soluções de organização geral do Estado Social e, de acordo com a evidência existente, devem ser conduzidos estudos por entidades credíveis que permitam aquilatar o benefício relativo das diferentes alternativas existentes³⁸. Por exemplo, o *opting out*, parcial ou total. Ou seja, a possibilidade dos cidadãos optarem por modalidades privadas de proteção social como alternativa ao sistema público através nomeadamente da implementação de regimes mais atractivos de benefícios fiscais;
7. O acesso à cultura deve ser perspectivado como uma das atividades mais importantes das sociedades contemporâneas, não apenas pelo acervo inesgotável de conhecimento que é gerado mas, também, porque a cultura é a marca identitária de um povo e de uma nação. Mas, cultura deve também ser sinónimo de desenvolvimento económico, de emprego, de inovação, de empreendedorismo, em suma de uma nova visão que vai ajudar a afirmar a natureza de um povo e das suas gentes. Daí que as políticas culturais devem ter em atenção uma dimensão artística mas, também, o desenvolvimento sustentável das sociedades modernas. Deve, portanto, fomentar-se o empreendedorismo e a inovação dos agentes culturais;
8. A contenção de custos deve ser efetuada através da implementação de estratégias que visem a obtenção de ganhos de eficiência, nomeadamente através da introdução de uma Nova Gestão Pública. A separação funcional entre o financiamento, a prestação e a regulação deve ser a marca distintiva na nova reforma estrutural³⁹. Ou seja, o essencial é garantir o acesso do cidadão a serviços de qualidade e em tempo útil, sendo irrelevante o formato institucional do operador;
9. Uma abertura substancial ao mercado concorrencial com distintos operadores a competirem pela provisão de bens sociais pode ser fonte geradora de eficiência e de combate ao desperdício. Poderá ainda clarificar melhor as relações nem sempre transparentes entre o setor público, o setor privado e o social⁴⁰. Por outro lado, deve ser claramente assumido o princípio da liberdade de escolha devendo ser possível cada cidadão eleger o serviço que melhor corresponde às suas expectativas. O regime de celebração de convenções com o setor privado e social deverá ser reavaliado e novos concursos públicos em condições de equidade entre operadores devem ser implementados;
10. No plano operacional está em causa o desenvolvimento da contratualização de serviços (*government by contract*). O estabelecimento de contratos/programa deve ser claramente implementado, por exemplo a nível da gestão global de escolas ou de hospitais. Deve igualmente fomentar-se a criação de *strategic business units*, ou seja níveis intermediários de gestão de que os Centros de Responsabilidade Integrados existentes são um bom exemplo. Novas soluções – tal como

as Parcerias Público/Privadas⁴¹ – devem ser equacionadas e as experiências existentes neste domínio devem ser avaliadas em termos de eficiência, qualidade e acessibilidade;

11. O modelo de governação das entidades que prestam serviço público (direto ou concessionado) deve ser reequacionando de acordo com as regras e os princípios da *corporate governance*⁴². Nomeadamente, quando o bem em causa tem uma forte componente ético/social, tal como a educação, a saúde ou a justiça. Para além de uma plena responsabilização dos gestores devem existir mecanismos de controlo e de supervisão que garantam que o interesse público não é delapidado⁴³;
12. A descentralização administrativa deve ser perspectivada como a segunda fase de uma reforma estrutural do Estado Social. De facto, um dos maiores problemas das atuais políticas sociais é a ausência de prestação de contas (*public accountability*) de muitas das medidas implementadas. Deve ser então considerada como uma prioridade a aproximação do poder político aos cidadãos e a delegação ou a partilha de competências na gestão deve ser implementada. Por exemplo, reforçando o papel das autarquias e redefinindo o papel dos níveis distritais e regionais de administração tendo em consideração a futura organização político-administrativa do território nacional;
13. A existência de um mercado interno concorrencial implica, necessariamente, a existência de mecanismos de transparência e de *accountability* das decisões⁴⁴. A divulgação de indicadores de desempenho a todos os níveis da administração pública é condição necessária para a existência de concorrência regulada no Novo Estado Social. Mais ainda, só o conhecimento público destes indicadores pode estimular verdadeiramente a liberdade de escolha. Trata-se da noção de que a sociedade de hoje é sistematicamente escrutinada pelos diversos atores sociais contribuindo os novos sistemas de informação para o desenvolvimento de uma sociedade sistematicamente auditada⁴⁵;
14. Finalmente, qualquer reforma do Estado Social poderá não evitar algumas falhas de mercado e de governo pelo que estas devem ser monitorizadas e reguladas impondo-se um reforço do sistema regulador de modo a garantir a equidade, a acessibilidade e a qualidade. O Estado vertical deverá dar então origem a um verdadeiro “Estado Garantia”, de proximidade, mais preocupado com os cidadãos e menos com as estruturas que prestam os serviços públicos⁴⁶. Deverão ocorrer as necessárias alterações político-institucionais de modo a que a cultura organizacional predominante nos diferentes setores de actividade acompanhe esta trajetória de inovação⁴⁷.

Esta perspectiva exige uma disciplina ideológica que permita assegurar os valores nucleares da nossa sociedade sem comprometer o rigor necessário na utilização dos dinheiros públicos. Esta evolução é razoavelmente consistente em todos os países industrializados⁴⁸. Trata-se de uma nova visão para a administração pública portuguesa e, também, para as complexas inter-relações entre o Estado e os restantes setores da economia. Ou seja, repensar o Estado Social implica reinventar a sua arquitetura interna sem qualquer preconceito de natureza ideológica.

V - Considerações Finais

O modelo de Estado Social construído ao longo das últimas décadas deve ser considerado como uma importante conquista civilizacional, permitindo que a generalidade da população portuguesa atingisse níveis de bem-estar muito satisfatórios. Ainda assim, não foi possível erradicar completamente a exclusão social, existindo uma taxa de pobreza relativa em Portugal que ronda os 20% da população⁴⁹. De facto, as pessoas portadoras de deficiência, os idosos dependentes, as famílias monoparentais, as pessoas sem-abrigo, os trabalhadores de baixo salário, os reclusos e ex-reclusos, são grupos particularmente vulneráveis, onde à pobreza se associa geralmente o fenómeno da exclusão social.

Mas, é essencialmente a nível da sustentabilidade financeira que o Estado Social deve ser repensado. Já em 1998 o Livro Branco da Segurança Social proclamava que "o sistema de segurança social, sendo um valor básico a preservar, necessita de reforma para garantir a sua viabilidade futura"⁵⁰. Apesar da implementação de algumas medidas de racionalização não está ainda garantida a sua sobrevivência nos planos económico e financeiro. Assim, antevê-se que o debate sobre a viabilidade futura do Estado Social possa resvalar para o seu modelo de financiamento. Note-se que equacionar

um modelo de financiamento assente numa participação direta dos cidadãos implicaria necessariamente uma redução significativa da carga fiscal. Só o aumento correlativo do rendimento disponível das famílias portuguesas poderá permitir que estas suportem os custos de utilização⁵¹.

A sua configuração interna deve ser igualmente reequacionada de modo a aproximar os decisores dos cidadãos (*empowerment*) e abrindo o setor público aos operadores que melhor sirvam os interesses da sociedade. Deste modo os recursos que os portugueses afetam às prestações sociais serão melhor utilizados e o desperdício será reduzido progressivamente⁵².

As políticas sociais devem tentar conciliar os princípios da equidade no acesso e da solidariedade no financiamento com o imperativo de gerar verdadeiros ganhos de eficiência e de combate ao desperdício. A responsabilização progressiva dos cidadãos deve igualmente ser considerada como a marca genética de uma nova geração de reformas dos sistemas de proteção social. O Novo Estado Social terá que ser moderno e sustentável. Deverá respeitar os valores nucleares das democracias plurais não esquecendo o impacto da globalização económica e cultural nos níveis de rendimento e de bem-estar dos cidadãos.

REFERÊNCIAS:

- Rawls J: A Theory of Justice. Harvard University Press, New York, 1971.
- Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento: Relatório de Desenvolvimento Humano 2010. A Verdadeira Riqueza das Nações: Vias para o Desenvolvimento Humano, Nova Iorque, 2010.
- Nagel T: Equality and Partiality. Oxford University Press, New York, 1991.
- Cadilhe M: O Sobrepeço do Estado em Portugal. Arkheion Editores Lda., Vila Nova de Gaia, 2013.
- Nozick R: Anarchy, State and Utopia. Basic Books, New York, 1974.
- Hayek FA: Law, Legislation and Liberty. Volume 2, The Mirage of Social Justice. Routledge & Kegan Paul, London, and Henley, 1976.
- Nunes R, Rego G: Prioridades na Saúde, McGraw-Hill, Lisboa, 2002.
- Daniels N, Sabin J: Limits to Health Care: Fair Procedures, Democratic Deliberation, and the Legitimacy Problem of Insurers. *Philosophy & Public Affairs* 26 (4), 1997: 303-350.
- United Nations Population Fund: State of World Population 2008. Reaching Common Ground: Culture, Gender and Human Rights, 2008.
- Rego G, Nunes C, Melo H, Nunes R: Distributive Justice and the Introduction of Generic Medicines. *Health Care Analysis* 10; 2002: 221-229.
- Boyne G, Farrell C, Law J, Powell M, Walker M: Evaluating Public Management Reforms. Open University Press, Buckingham, 2003.
- OECD: Future Budget Pressures Arising from Spending on Health and Long-term Care, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2006.
- Nunes R: A Regulação Independente na Saúde. In Estudos em Comemoração dos Dez Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Alameda, Coimbra, 2008.
- Moreira V: Regulação Económica, Concorrência e Serviços de Interesse Geral, Estudos de Regulação Pública-I (Organização de Vital Moreira). CEDIPRE, Coimbra Editora, Coimbra, 2004.
- Nunes R, Rego G: Priority Setting in Health Care: A Complementary Approach. *Health Care Analysis*, 2013, DOI 10.1007/s10728-013-0243-6.
- Mendes LM: Mudar de Vida. Propostas para um País mais Ético, Justo e Competitivo. Academia do Livro, Lisboa, 2008.
- Comissão para a Sustentabilidade do Financiamento do Serviço Nacional de Saúde. Relatório Final, Fevereiro de 2007, <http://www.portaldasauade.pt>
- Maslow A: Motivation and Personality. Third Edition, Longman, New York, 1987.
- Majone G: The Rise of the Regulatory State in Europe. *West European Politics* 17 (3): 1994: 77-101.
- Majone G: From the Positive to the Regulatory State. *Journal of Public Policy* 17 (2): 1997: 139-167.
- Rego G: Gestão Empresarial dos Serviços Públicos. Uma Aplicação ao Setor da Saúde. Vida Económica, Porto, 2008.
- Crew M: Regulation under Increasing Competition. Kluwer Academic Publishers, Boston, 1999.
- Selznick P: Focusing Organisational Research on Regulation. In R Noll (ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*. University of California Press, Berkeley, 1985.
- Saltman R, Busse R: Balancing Regulation and Entrepreneurialism in Europe's Health Sector: Theory and Practice. In R. Saltman, R. Busse and E. Mossialos (eds.), *European Observatory on Health Care Systems, Regulating Entrepreneurial Behaviour in European Health Care Systems*. Open University Press, Buckingham, 2002.
- Boyer R, Saillard Y: Regulation Theory. The State of the Art. Routledge, London, 2002.
- Ayres I, Braithwaite J: Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate. Oxford University Press, Oxford, 1992.
- Nunes R: Regulação da Saúde. Segunda Edição, Vida Económica, Porto, 2009.
- Gilardi F: Institutional Change in Regulatory Policies: Regulation Through Independent Agencies and the Three New Institutionalisms". In J. Jordana and D. Levi-Faur (eds.), *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. The CRC Series on Competition, Regulation and Development. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 2004.
- Nunes R, Rego G, Brandão C: The Rise of Independent Regulation in Health Care. *Health Care Analysis* 15 (3), 2007: 169-177.
- Baldwin R, Cave M: Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice. Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Gordon R: Regulation and Economic Analysis. A Critique over Two Centuries. Kluwer Academic Publishers, Boston, 1994.
- Breyer S: Regulation and its Reform. Harvard University Press, Cambridge, 1982.
- CEDIPRE: Economia de Mercado e Interesse Público: Declaração de Condeixa, Estudos de Regulação Pública-I (Organização de Vital Moreira). CEDIPRE, Coimbra Editora, Coimbra, 2004.
- Kon J: Understanding Regulation and Compliance. Securities Institute Services, London, 2003.
- Daniels N, Sabin J: Setting Limits Fairly. Oxford University Press, New York, 2002.
- Dworkin R: Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality. Harvard University Press, Cambridge, 2000.
- Khaleghian P, Gupta M: Public Management and the Essential Public Health Functions. *World Development* 33 (7); 2005: 1083-1099.
- Nunes R: Evidence-Based Medicine: A New Tool for Resource Allocation? *Medicine, Health Care and Philosophy* 6, n.º 3; 2003: 297-301.
- Laugesen M: Why Some Market Reforms Lack Legitimacy in Health Care. *Journal of Health Politics, Policy & Law* 30 (6), 2005: 1065-1100.
- Whincop M: Bridging the Entrepreneurial Funding Gap. Linking Governance with Regulatory Policy. Ashgate Publishing Limited, Burlington, 2001.
- Sussex J: The Economics of the Private Finance Initiative in the NHS. Office of Health Economics, London, 2001.
- Mallin C: Corporate Governance, Oxford University Press, Oxford, 2004.
- Cadbury A: Corporate Governance and Chairmanship: A Personal View. Oxford University Press, Oxford, 2002.
- Daniels N, Sabin J: The Ethics of Accountability in Managed Care Reform. *Health Affairs* 17 (5), 1998: 50-65.
- Power M: The Audit Society: Rituals of Verification. Oxford University Press, Oxford, 1997.
- Walsh K: Regulating Healthcare. A Prescription for Improvement? State of Health Series, Open University Press, Maidenhead, 2003.
- Federowicz A, Ruth V: Corporate Governance in a Changing Economic and Political Environment: Trajectories of Institutional Change. Palgrave Macmillan, New York, 2003.
- Nunes EO, Nogueira A, Costa C, Andrade H, Ribeiro L: Agências Reguladoras e Reforma do Estado no Brasil. Inovação e Continuidade no Sistema Político-institucional. Editora Garamond, Rio de Janeiro, 2007.
- Catarino A: Solidariedade e Segurança Social. In LV Tavares, A Mateus, FS Cabral (eds.), *Reformar Portugal. 17 Estratégias de Mudança*. Oficina do Livro, Lisboa, 2002.
- Comissão do Livro Branco da Segurança Social: Livro Branco da Segurança Social. Instituto Nacional de Administração, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Lisboa, 1999.
- Nunes C: Euro=Neoliberalismo + Socialismo; Vida Económica, Porto, 2013.
- Nunes R, Brandão C, Rego G: Public accountability and sunshine healthcare regulation. *Health Care Analysis*, 19 (4) 2011:352-364.

Mundo

Evento - Congresso Mundial de Auditoria e Contabilidade 2014

O próximo Congresso Mundial de Auditoria e Contabilidade (WCOA) será realizado entre os dias 10 e 13 de novembro de 2014, em Roma, Itália. Será organizado pelo organismo profissional italiano: *Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti contabili* (CNDCEC).

Recentemente foi divulgada pela Comissão Organizadora a informação preliminar relativa ao evento. Quem estiver interessado em apresentar materiais no WCOA poderá desde já contactar a Comissão Organizadora para esse efeito. Além disso, ainda existem oportunidades de patrocínio disponíveis para as organizações que desejam apoiar o evento.

A OROC irá continuar a partilhar informações novas e atualizadas neste espaço e no nosso site, à medida que sejam disponibilizadas. Os detalhes completos sobre o evento estão disponíveis no site da WCOA 2014 em www.wcoa2014rome.com.

O Futuro da Auditoria e Garantia de Fiabilidade

Como parte do seu compromisso de promoção de debate público sobre as áreas de auditoria e garantia de fiabilidade, a FEE publicou um documento de reflexão sobre o futuro da Auditoria e Garantia de Fiabilidade. O documento estabelece as observações iniciais que poderão resultar em potenciais desenvolvimentos de longo prazo na auditoria, garantia de fiabilidade e outros serviços.

A FEE acredita firmemente que a profissão de auditoria deve debater este tema, especialmente em momentos como este, onde há novos desenvolvimentos na política europeia de auditoria.

A FEE acredita que devemos trabalhar no sentido de melhorar a qualidade e promover a credibilidade dos nossos serviços, melhorando as diferentes formas de comunicação do auditor, e garantindo que os serviços profissionais prestados respondem às necessidades das partes interessadas.

Estas questões são desenvolvidas no documento de reflexão que também apresenta uma série de perguntas para as quais a FEE agradece contributos até 30 de junho de 2014.

O referido documento poderá ser consultado no site da FEE em www.fee.be.



ORDEM DOS
REVISORES OFICIAIS
DE CONTAS

Integridade. Independência. Competência.



Portal *e-learning* OROC será lançado em abril com o Curso Normas Internacionais de Auditoria

No âmbito do projeto de criação de um Portal com oferta de cursos na modalidade *e-learning*, a OROC, em parceria com a UnYLEYa, lançará em abril a primeira edição do curso Normas Internacionais de Auditoria.

Os últimos meses de trabalho nesta oferta deram origem a um **curso completo sobre as Normas Internacionais de Auditoria** (ou ISA - *International Standards on Auditing*) emitidas pela IFAC. Este curso constitui um elemento de apoio fundamental no **estudo e implementação adequada das normas** por parte de Revisores e seus Colaboradores.

Neste curso são abordadas as temáticas do Planeamento, Desenvolvimento e Relato das conclusões de um trabalho de auditoria de qualidade, dividindo-se em 6 módulos: Aspetos Gerais de Auditoria, Planeamento de Auditoria, Materialidade e Resposta ao Risco, Procedimentos de Auditoria e Amostragem, Comunicação e Aspetos Especiais de Auditoria e Finalização de Auditoria e Relato. Ao todo, estes módulos englobam **36 normas de auditoria**.

O curso, para além da explicação das normas, é enriquecido pela apresentação de várias situações práticas, que permitem compreender como aplicar as Normas durante uma auditoria. O formando poderá ainda testar as competências que vai adquirindo através de questões presentes ao longo do curso. No final de cada módulo, o formando tem a oportunidade de realizar uma avaliação que, ao ser concluída com sucesso, confere um certificado de participação.

Os interessados poderão adquirir o curso na sua totalidade, isto é, o conjunto dos 6 módulos, ou poderão adquirir apenas os módulos específicos que desejam frequentar.

Para mais informações, por favor contacte:
dformação@oroc.pt

SEDE:
Rua do Salitre n.º 51
1250-198 Lisboa
T 21 353 61 58 | F 21 353 61 49

SECÇÃO REGIONAL DO NORTE:
Avenida da Boavista, n.º 3477/3521, 2.º
4100-139 Porto
T 22 616 81 17 | F 22 610 21 58

www.oroc.pt



Serra da Estrela

**uma surpresa
todo o ano**

Lazer



la

NO INTERIOR DA REGIÃO CENTRO ESTÁ LOCALIZADO UM DOS CENÁRIOS NATURAIS MAIS SURPREENDENTES DO TERRITÓRIO NACIONAL, A SERRA DA ESTRELA.



Constituída por extensos afloramentos de granitos, com idade entre 340 a 280 milhões de anos, a serra é dominada por planaltos extensos e vertentes abruptas. É a montanha mais elevada de Portugal continental, cujo pico atinge na Torre cerca de dois mil metros. A impressionante paisagem dos vales glaciários, do covão do urso, ou da nave de Santo António são alguns registos do valor geológico e geomorfológico do território. Por aqui nascem os rios Mondego, Zêzere e Alva. Importante centro de biodiversidade, em 1976, foi criado o Parque Natural da Serra da Estrela, a maior área protegida do país. Abriga uma grande diversidade de espécies biológicas, como a lagartixa de montanha que apenas habita nesta região. A natureza é exuberante em qualquer época do ano. A neve cobre o planalto superior durante alguns meses de inverno e no início da primavera, propiciando a prática de desportos de inverno.



A Estância de Ski Serra da Estrela, localizada na Torre, ou o Ski Parque, em Manteigas, são equipamentos que garantem momentos bem passados, seja numa componente desportiva, ou apenas de lazer. Na primavera, verão e outono as cores mudam e transformam a paisagem. Aproveite para palmilhar a região através dos diversos percursos pedestres de pequena ou grande rota, observar a avifauna, fazer piqueniques, dar uns mergulhos nas praias fluviais, ler um livro à sombra de um bosque ou fazer fotografia. A Serra da Estrela é muito mais do que paisagem natural. Os castelos, as aldeias históricas feitas de granito e de xisto, contam histórias de conquistas e descobertas. Não perca a visita às aldeias históricas de Marialva, Trancoso, Almeida, Sortelha ou Castelo Novo, entre outras. A rota das antigas judiarias leva-o a descobrir a herança sefardita e a presença judaica patente em tradições, usos e costumes, perpetuados de geração em geração. Em Belmonte, vila

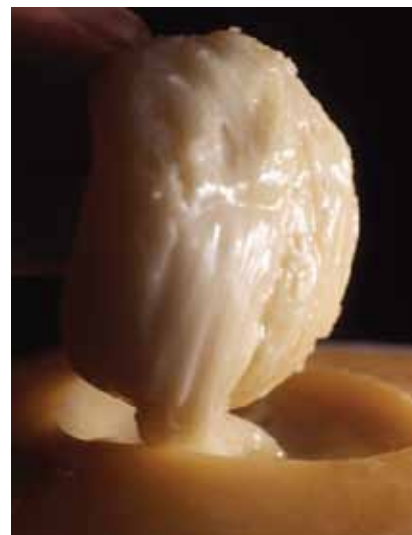


natal do descobridor do Brasil em 1500, Pedro Álvares Cabral, conheça a comunidade residente de origem cripto-judaica, e visite o Museu Judaico. A Rota da Lã interpreta a indústria dos lanifícios e dá a conhecer a sua evolução, desde as grandes Manufaturas do século XVII, às fábricas industriais do século XIX.



A Serra da Estrela é hoje em dia um destino de eleição para o turismo de Saúde e Bem-Estar. No município da Covilhã, em Unhais da Serra, existe um dos maiores Spas de montanha da Europa denominado Aquadome, onde além da vertente termal, de fisioterapia e osteopatia, o conceito 100%

Wellness compreende a componente estética, e promove o encontro entre o corpo e a mente. O local ideal para recuperar energias! A gastronomia serrana é um excelente



motivo para visitar a região e prolongar a estadia. Do afamado Queijo da Serra DOP, aos enchidos e pão caseiro, ao arroz de carqueja e cabrito assado no forno, à perdiz de escabeche de Alpedrinha e ao javali com feijão...A oferta é vasta e de grande qualidade. Escolha a Serra da Estrela no próximo fim de semana. Aproveite o que de melhor a vida tem.

A não perder:

Estância de Ski Serra da Estrela (Torre)
www.skiserradaestrela.com

Ski Parque (Manteigas)
www.skiparque.pt

Aquadome SPA (Unhais da Serra)
www.h2otel.com.pt

Centro de Interpretação da Serra da Estrela (Seia)
www.cise.pt

Centro Interpretativo do Vale Glaciar do Zêzere (Manteigas)
www.civglaz-manteigas.pt

Aldeias Históricas de Portugal
www.aldeiashistoricasdeportugal.com

Aldeias do Xisto
www.aldeiasdoxisto.pt

Museu Judaico de Belmonte
www.cm-belmonte.pt

Museu do Queijo (Peraboa, Covilhã)
www.facebook.com/museu.queijo

Museu de Lanifícios da Universidade da Beira Interior
<http://www.museu.ubi.pt>

mais informações:

Turismo Centro de Portugal
www.turismodocentro.pt
www.facebook.com/turismodocentro

**HÁ PEQUENOS GESTOS,
QUE FAZEM UMA GRANDE DIFERENÇA.**



PROTEJA O PRESENTE E GARANTA O FUTURO.

Fale com a Aon sobre o seu seguro de Responsabilidade Civil Profissional e outras soluções de protecção para a sua actividade.

Contactos: Telf: 808282930 E-mail: oroc.seguros@aon.pt



Extrato de **O Conto da Ilha Desconhecida**,
de **José Saramago**

Momento de leitura

Um homem foi bater à porta do rei e disse-lhe, Dá-me um barco. A casa do rei tinha muitas mais portas, mas aquela era a das petições. Como o rei passava todo o tempo sentado à porta dos obséquios (entenda-se, os obséquios que lhe faziam a ele), de cada vez que ouvia alguém a chamar à porta das petições fingia-se desentendido, e só quando o ressoar contínuo da aldraba de bronze se tornava, mais do que notório, escandaloso, tirando o sossego à vizinhança (as pessoas começavam a murmurar, Que rei temos nós, que não atende), é que dava ordem ao primeiro-secretário para ir saber o que queria o impetrante, que não havia maneira de se calar. Então, o primeiro-secretário chamava o segundo-secretário, este chamava o terceiro, que mandava o primeiro-ajudante, que por sua vez mandava o segundo, e assim por aí fora até chegar à mulher da limpeza, a qual, não tendo ninguém em quem mandar, entreabria a porta das petições e perguntava pela frincha, Que é que tu queres. O suplicante dizia ao que vinha, depois instalava-se a um canto da porta, à espera de que o requerimento fizesse, de um em um, o caminho ao contrário, até chegar ao rei. Ocupado como sempre estava com os obséquios, o rei demorava a resposta, e já não era pequeno sinal de atenção ao bem-estar e felicidade do seu povo quando resolvia pedir um parecer fundamentado por escrito ao primeiro-secretário, o qual, escusado seria dizer, passava a encomenda ao segundo-secretário, este ao terceiro, sucessivamente, até chegar outra vez à mulher da limpeza, que despachava sim ou não conforme estivesse de maré.

Contudo, no caso do homem que queria um barco, as coisas não se passaram bem assim. Quando a mulher da limpeza lhe perguntou pela nesga da porta, Que é que tu queres, o homem, em lugar de pedir, como era o costume de todos, um título, uma condecoração, ou simplesmente dinheiro, respondeu, Quero falar ao rei. Já sabes que o rei não pode vir, está na porta dos obséquios, respondeu a mulher, Pois então vai lá dizer-lhe que não saio daqui até que ele venha, pessoalmente, saber o que quero, rematou o homem, e deitou-se ao comprido no limiar, tapando-se com a manta por causa do frio. Entrar e sair, só por cima dele. Ora, isto era um enorme problema, se tivémos em consideração que, de acordo com a pragmática das portas, ali só se podia atender um suplicante de cada vez, donde resultava que, enquanto houvesse alguém à espera da resposta, nenhuma outra pessoa se poderia aproximar a fim de expor as suas necessidades ou as suas ambições. À primeira vista, quem ficava a ganhar com este artigo do regulamento era o rei, dado que, sendo menos numerosa a gente que o vinha incomodar com lamúrias, mais tempo ele passava a ter, e mais descanso, para receber, contemplar e guardar os obséquios. À segunda vista, porém, o rei perdia, e muito, porque os protestos públicos, ao notar-se que a resposta estava a tardar mais do que o justo, faziam aumentar gravemente o descontentamento social, o que, por seu turno, ia ter imediatas e negativas consequências no afluxo de obséquios. No caso que estamos narrando, o resultado da ponderação entre os benefícios e os prejuízos foi ter ido o rei, ao cabo de três dias, e em real pessoa, à porta das petições, para saber o que queria o intrometido que se havia negado a encaminhar o requerimento pelas competentes vias burocráticas. (...) o rei, com o pior dos modos, perguntou três perguntas seguidas, Que é que queres, Por que foi que não disseste logo o que querias, Pensarás tu que eu não tenho mais nada que fazer, mas o homem só respondeu à primeira pergunta. Dá-me um barco, disse. O assombro deixou o rei a tal ponto desconcertado, que a mulher da limpeza se apressou a chegar-lhe uma cadeira de palhinha, a mesma em que ela própria se sentava quando precisava de trabalhar de linha e agulha, pois, além da limpeza, tinha também à sua responsabilidade alguns trabalhos menores de costura no palácio como passar as peúgas dos pajens. Mal sentado, porque a cadeira de palhinha era muito mais baixa que o trono, o rei estava a procurar a melhor maneira de acomodar as pernas, ora encolhendo-as ora estendendo-as para os lados, enquanto o homem que queria um barco esperava com paciência a pergunta que se seguiria. E tu para que queres um barco, pode-se saber, foi o que o rei de facto perguntou quando finalmente se deu por instalado, com sofrível comodidade, na cadeira da mulher da limpeza, Para ir à procura da ilha desconhecida, respondeu o homem, Que ilha desconhecida, perguntou o rei disfarçando o riso, como se tivesse na sua frente um louco varrido, dos que têm a mania das navegações, a quem não seria bom contrariar logo de entrada. A ilha desconhecida, repetiu o homem, Disparate, já não há ilhas desconhecidas, Quem foi que te disse, rei, que já não há ilhas desconhecidas, Estão todas nos mapas, Nos mapas só estão as ilhas conhecidas, E que ilha desconhecida é essa de que queres ir à procura, Se eu to pudesse dizer, então não seria desconhecida, A quem ouviste tu falar dela, perguntou o rei, agora mais sério, A ninguém, Nesse caso, por que teimas em dizer que ela existe, Simplesmente porque é impossível que não exista uma ilha desconhecida, E vieste aqui para me pedires um barco, Sim, vim aqui para pedir-te um barco, E tu quem és, para que eu to dê, E tu quem és, para que não mo dês, Sou o rei deste reino, e os barcos do reino pertencem-me todos, Mais lhes pertencerás tu a eles do que eles a ti, Que queres dizer, perguntou o rei, inquieto, Que tu, sem eles, és nada, e que eles, sem ti, poderão sempre navegar (...).

Formação contínua

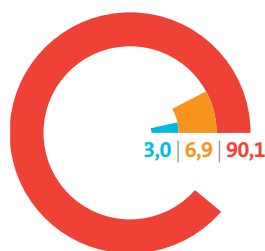
Durante o ano de 2013 realizaram-se 106 cursos de formação contínua nos quais estiveram presentes 3 141 participantes o que perfaz um total de 19 262 horas de formação.

No ano de 2013 reforçou-se o número de ações de formação nas áreas de Auditoria e Fiscalidade, tendo-se verificado uma ligeira redução nas ações de formação promovidas na área de Contabilidade.

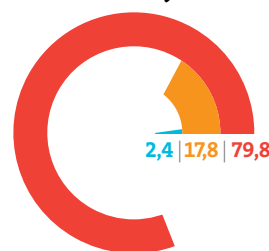
Área Temática	2013	
	Nº cursos	Horas
Auditoria	41	8 563
Contabilidade	25	3 585
Fiscalidade	28	5 053
Direito	4	1 015
Outros	8	1 046
Totais	106	19 262

Dos questionários respondidos pelos formandos no final dos cursos de formação é de realçar as boas avaliações, nomeadamente, 90.1% consideram "Muito Bom e Bom" a "Utilidade Profissional" dos cursos e 88.2% consideram "Muito Bom e Bom" o "Conteúdo dos Cursos" de formação, como mostram os gráficos ao lado.

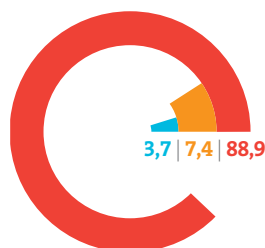
Utilidade Profissional



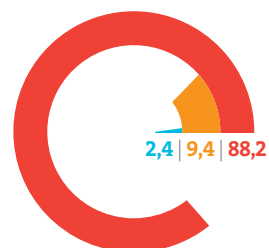
Secretariado e Instalações



Formadores



Conteúdo do Curso



● Muito Bom e Bom ● Razoável ● Fraco

É de realçar as boas avaliações atribuídas pelos participantes nas sessões de formação,

Na elaboração do Plano de Formação Contínua da OROC para o ano 2013 teve-se em conta a experiência dos últimos anos e as orientações globais propostas pela Comissão de Formação, as quais consideraram os contributos recebidos, incluindo os de outras Comissões e os dos Colegas em geral. Assim, foram planeadas cursos de formação relativos a temas atuais e relevantes para a profissão de ROC, cursos que tiveram muita adesão no passado e cursos pedidos em questionários. Contudo, como qualquer Plano, este não é rígido e o desenrolar das actividades pode determinar alterações para fazer face às exigências do mercado cada vez mais global.

Plano de Formação Profissional Contínua 2014

Auditoria	Qualidade e Organização	Fiscalidade
ISA 1	Sistema interno de controlo de qualidade para pequenas e médias SROC	Orçamento de Estado 2014
ISA 2	Cumprimento dos deveres e normas profissionais	Fiscalidade no fecho das contas de 2013
ISA 3	Código de ética, casos práticos	Modelo 22 do IRC
ISA 4	Programa integrado de formação sobre práticas e comportamentos profissionais	Preços de transferência
Relatório de auditoria (casos práticos)		Benefícios fiscais
Planeamento de auditoria, materialidade e avaliação do risco	Este programa será constituído por módulos com uma vertente prática significativa e com avaliação	Tributação do património
Avaliação de risco em auditoria		Dossiê fiscal
Controlo interno (componente prática)	Contabilidade	Imposto do selo
Continuidade (indicadores; análise e/ou trabalhos a efetuar; impacto nos relatórios/CLC)		IVA - Localização das prestações de serviços
Amostragem estatística em auditoria para testes substantivos	Normas internacionais de contabilidade para o setor público	IVA - alterações recentes
Amostragem estatística em auditoria para testes de conformidade	Instrumentos financeiros (casos práticos)	Segurança social - aspetos gerais
Auditoria a controlos aplicacionais	Impostos diferidos (casos práticos)	Fiscalidade por rubricas do Activo e do Passivo
Auditoria com recurso a CAATS	Consolidação de contas (aspetos gerais)	Fiscalidade por rubricas do Capital Próprio e da DR
Confirmações externas em resposta a riscos avaliados (casos práticos)	Consolidação de contas avançada	Fiscalidade em Angola
Testes a inventários em resposta a riscos avaliados (casos práticos)	Contabilidade no sector público (normativo em vigor)	Fiscalidade em Moçambique
Procedimentos de revisão analítica em resposta a riscos avaliados (casos práticos)	IAS / IFRS, atualizações recentes	Crédito fiscal extraordinário ao investimento
Entidades empresariais públicas do setor da saúde - auditoria e contabilidade	Método de equivalência patrimonial (casos práticos)	Reforma do IRC
Setor imobiliário - auditoria, aspetos contabilísticos e fiscais	Imparidade de activos financeiros (casos práticos)	Fiscalidade internacional / mecanismos de dupla tributação
Auditoria no setor público - o caso das autarquias locais	Imparidade de activos não financeiros (casos práticos)	Lei geral tributária - regime das infrações
Auditoria a fundos mobiliários	Custo amortizado: determinação e contabilização das operações (casos práticos)	Direito
Subsídios - contabilidade e auditoria	Swaps: reconhecimento e mensuração (casos práticos)	
Auditoria a empresas de seguros	Contabilidade de gestão	Código das Sociedades Comerciais
Instituições do ensino superior - contabilidade e auditoria	Contabilidade para não financeiros	Regime jurídico do revisor oficial de contas
Auditoria a grupos de sociedades	Contabilidade nas autarquias locais	Responsabilidades estatutárias e fiscais do órgão de fiscalização
Auditoria forense	Contabilidade em Angola	Fraude e branqueamento de capitais - Quadro legal
Auditoria a caixas de crédito agrícola mútuo	Contabilidade em Moçambique	Legislação do trabalho na ótica do revisor oficial de contas
Auditoria para não revisores		Crimes públicos - exemplos de casos a participar
		Outros
		Avaliação de empresas e negócios
		Fusões e concentrações - aspectos legais, contabilísticos e fiscais
		Insolvências e Liquidação de sociedades
		Revitalização de empresas (complementar com novo código CIR)
		Responsabilidades social e empresarial
		Aspetos administrativos numa firma de auditoria
		Utilização de excel em auditoria



WORLD CONGRESS OF ACCOUNTANTS 2014

WWW.WCOA2014ROME.COM

The countdown to
WCOA 2014
has started!

The Organizing Team is enthusiastically engaged in setting up a landmark event, and offering delegates an unforgettable experience.

Link to www.wcoa2014rome.com, where all the relevant information is available."