

BRASIL
RELATÓRIO SOBRE A OBSERVÂNCIA DE NORMAS E CÓDIGOS (ROSC)
CONTABILIDADE E AUDITORIA

20 de junho de 2005

Índice

Sumário executivo.....	i
I. INFORMAÇÕES GERAIS.....	1
II. ESTRUTURA INSTITUCIONAL PARA A CONTABILIDADE E AUDITORIA DO SETOR PRIVADO	5
A. Estrutura jurídica.....	5
B. A profissão de contabilidade e auditoria.....	16
C. Educação e Formação Profissionais.....	18
D. Estabelecimento de Normas Contábeis e de Auditoria.....	22
E. Garantia do cumprimento de normas de contabilidade e auditoria.....	23
III. NORMAS CONTÁBEIS, COMO CONCEBIDAS E COMO APLICADAS.....	28
A. Normas como concebidas	28
B. Práticas observadas em informações financeiras.....	34
IV. NORMAS E PRÁTICAS DE AUDITORIA.....	36
V. PERCEPÇÕES DA QUALIDADE DAS INFORMAÇÕES FINANCEIRAS	37
VI. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	38
A. Principais Conclusões	38
B. Recomendações.....	41
VII. EVENTOS SUBSEQÜENTES.....	49

**Tradução do documento
oficial em inglês**

UNIDADE MONETÁRIA: REAL (BRL)

1 US\$ = 2,177 BRL em 2006

PRINCIPAIS ABREVIATURAS E SIGLAS

AGO	Assembléia Geral Ordinária	IFAC	Federação Internacional dos Contadores
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica	IFRIC	Comitê Internacional de Interpretações de Informações Financeiras
BACEN	Banco Central do Brasil	NAGA	Normas de Auditoria Geralmente Aceitas
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento	NIIF	Normas Internacionais de Informação Financeira
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	ISA	Normas Internacionais de Auditoria
BOVESPA	Bolsa de Valores de São Paulo	LALUR	Livro de Apuração do Lucro Real
CFC/CRC	Conselho Federal / Regional de Contabilidade	MD&A	Discussão e Análise da Administração
CNE	Conselho Nacional de Educação	MEC	Ministério da Educação
CNPP	Conselho Nacional de Previdência Privada	MF	Ministério da Fazenda
COSIF	Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional	NBC	Normas Brasileiras de Contabilidade
CRE	Comitê Administrador do Programa de Revisão Externa de Qualidade do CFC	NPA	Normas e Procedimentos de Auditoria
CVM	Comissão de Valores Mobiliários	NPC	Normas e Procedimentos de Contabilidade
DOAR	Demonstração das Origens e Aplicações de Recursos	PCGA	Princípios Contábeis Geralmente Aceitos
EIP	Entidade de Interesse Público	PIB	Produto Interno Bruto
EPC	Educação Profissional Continuada	PIOB	Comissão de Supervisão do Interesse Público
EUA	Estados Unidos da América	PL	Projeto de Lei
FOMIN	Fundo Multilateral de Investimentos	PME	Pequena e Média Empresa
IAASB	Comitê de Normas Internacionais de Auditoria	PPA	Plano Estratégico Multianual
IASB	Comitê de Normas Internacionais de Contabilidade	ROSC	Relatório sobre a Observância de Normas e Códigos
IBRACON	Instituto dos Auditores Independentes do Brasil	S/A	Sociedade por Ações
ICA	Avaliação do Clima de Investimento	SPC	Secretaria de Previdência Complementar
IED	Investimento Estrangeiro Direto	SPE	Secretaria de Política Econômica do MF
IES	Normas Internacionais de Educação para Contadores Profissionais	SRF	Secretaria da Receita Federal
		SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
		UE	União Européia
		UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

Vice President
Country Director
Sector Director
Sector Manager
Task Manager

Pamela Cox
John Briscoe
Stefan Koeberle
Roberto Tarallo
Henri Fortin

Agradecimentos

Este relatório foi preparado por uma equipe do Banco Mundial com base nos resultados de uma revisão diagnóstica realizada em Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo em fevereiro e abril de 2005. Esta equipe foi liderada por Henri Fortin (LCSFM), que contou com o suporte de Ana Cristina Hirata Barros (ECSPS) e a consultoria Hirashima & Associados. Jamil Sopher (LCSFM) colaborou com a revisão de qualidade. A equipe também contou com o apoio das unidades do Banco Mundial em Brasília, São Paulo e Washington. A revisão foi conduzida paralelamente aos estudos ROSC de Governança Corporativa, através de um processo participativo envolvendo vários detentores de interesse, liderado pelo Ministério da Fazenda e coordenado pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Esta avaliação ROSC reflete discussões técnicas com a CVM, o Banco Central do Brasil (BACEN), a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), a Secretaria de Previdência Complementar (SPC), o Conselho Federal de Contabilidade (CFC), o Instituto dos Auditores Independentes do Brasil (IBRACON), e algumas instituições do setor privado e profissionais contábeis. A avaliação ROSC teve sua publicação aprovada pelo Ministério da Fazenda em 25 de setembro de 2007.

Há uma visão geral do programa Relatório sobre a Observância de Normas e Códigos ("ROSC" na abreviatura inglesa) para Contabilidade e Auditoria e uma apresentação detalhada da metodologia em http://www.worldbank.org/ifa/rosc_aa.html.

Sumário executivo

Este relatório apresenta uma avaliação das práticas de contabilidade, informação financeira e auditoria no setor corporativo brasileiro, usando como referencial as Normas Internacionais de Informação Financeira (NIIF) e as Normas Internacionais de Auditoria (ISA), trazendo aportes da experiência internacional e das boas práticas nesses temas. O principal objetivo desta Avaliação de Observância de Normas e Códigos (ROSC) é auxiliar o governo a fortalecer as práticas de contabilidade e auditoria do setor privado e aumentar a transparência financeira no setor corporativo brasileiro. Os objetivos de desenvolvimento de que tratam esses esforços são a melhora do clima de investimento, promoção da competitividade, bem como da integração econômica internacional e regional.

O Brasil é a maior economia da América do Sul, com uma população de 187 milhões de habitantes e um PIB de US\$ 1.067 bilhões em 2006. Para aumentar os investimentos em infraestrutura, o país procura reduzir o custo de transações e aumentar o acesso das empresas a financiamentos de longo prazo. Os bancos, e, mais recentemente, o mercado de capitais, são a principal fonte de financiamento do setor privado. O mercado de valores mobiliários brasileiro é um dos mais dinâmicos da América Latina, com quase 400 empresas brasileiras cotadas na Bolsa de Valores de São Paulo - 37 dessas empresas são também cotadas nos EUA. A estratégia brasileira para o desenvolvimento de seu setor privado vai beneficiar-se do desenvolvimento do mercado acionário, que exige, das empresas brasileiras, a apresentação de informações financeiras que atendam as exigências mais relevantes das normas internacionais. As principais conclusões deste ROSC são resumidas abaixo.

1. Muitas normas de contabilidade e regras de informação financeira estão codificadas na Lei das Sociedades por Ações de 1976 (alterada em 1997 e 2001). Como resultado, a introdução de mudanças significativas na contabilidade e estrutura de informação exigiria uma alteração na lei. O problema é que o processo legislativo no Brasil pode ser lento e complicado, particularmente no caso de assuntos controversos. Por isso, desde o ano 2000 tem sido difícil incorporar novos conceitos de contabilidade que reflitam a crescente complexidade das transações de negócios.

⇒ *Recomendação: Alterar a Lei das Sociedades por Ações, excluindo dela as normas detalhadas de contabilidade e regras de informação financeira, que devem ser estabelecidas por atos sublegislativos (por exemplo, regulamentos e instruções).*

2. Existem muitas instituições encarregadas da definição de normas de contabilidade, regras de informação financeira e exigência de auditoria, o que resulta em ineficiência. Existem normas de contabilidade e informação publicadas pelas entidades reguladoras do mercado de valores mobiliários, bem como dos setores bancário, de seguros, fundos de pensões e energia elétrica, além das duas associações de profissionais da área de contabilidade.

⇒ *Estabelecer uma entidade independente para a definição de normas, com a autoridade necessária para publicar pronunciamentos sobre as demonstrações contábeis do setor corporativo em geral. As entidades que atualmente definem normas, bem como representantes das comunidades financeira, empresarial e acadêmica, manteriam uma estreita associação com o processo de normatização.¹*

¹ Embora esta medida, por si só, não seja suficiente para alinhar melhor os princípios fundamentais de contabilidade brasileiros com as NIIF, ajudaria a agilizar o processo de normatização e, portanto, facilitaria a convergência com as normas internacionais.

3. Existem diferenças significativas entre os Princípios Contábeis Geralmente Aceitos no Brasil² e os preconizados nas Normas Internacionais sobre Informação Financeira (sigla em inglês "NIIF"): os arrendamentos mercantis de natureza financeira não são contabilizados como tal nas demonstrações contábeis; não é necessário apresentar demonstrativo de fluxo de caixa; etc. Tomadas em seu conjunto, essas diferenças são prejudiciais à qualidade das demonstrações contábeis das empresas brasileiras, especialmente na opinião dos investidores internacionais.

⇒ *Alterar a Lei das Sociedades por Ações e outros atos pertinentes para permitir o pleno alinhamento das normas brasileiras com as NIIF.*

4. As diferenças entre as normas de auditoria brasileiras e as ISA são na sua maior parte insignificantes. Por outro lado, o código de ética do Conselho Federal de Contabilidade é significativamente mais fraco que o da Federação Internacional dos Contadores (sigla em inglês "IFAC").

⇒ *Adotar plenamente as ISA, o que não deve apresentar qualquer dificuldade, dado o alto grau de alinhamento já existente;*

⇒ *Adotar o Código de Ética dos Contadores Profissionais da IFAC.*

5. O exercício da auditoria no Brasil passou por diversas melhorias nos últimos tempos, incluindo (i) a exigência de educação profissional continuada, (ii) um sistema de garantia de qualidade baseado em revisões pelos pares e (iii) exame de qualificação profissional mínima. Entretanto, estes mecanismos ainda ficam aquém das boas práticas internacionais, especialmente em razão das regras de auto-regulamentação que regem sua implementação. No mercado de valores mobiliários, bem como no setor financeiro, os auditores estão sujeitos a regras de independência relativamente exigentes, que incluem o rodízio obrigatório de auditores e a proibição de prestar certos serviços aos clientes de auditoria. Essas regras foram estabelecidas antes das melhorias observadas acima. Embora seja necessária uma estrita regulamentação em matéria de independência do auditor, a abordagem, em sua maior parte baseada em regras, tende a impor restrições excessivas à capacidade das empresas para contratar serviços relacionados com contabilidade e auditoria.

⇒ *As autoridades devem considerar a criação de um órgão fiscalizador para a profissão de auditoria, para garantir que os auditores das demonstrações contábeis publicadas cumpram suas obrigações profissionais, e a fiscalização deveria incluir o monitoramento ativo e formal do programa de controle de qualidade administrado pela entidade profissional representativa dos contadores, o CFC.*

⇒ *Revisar a regulamentação atual aplicável aos auditores, para incorporar as mais recentes melhorias introduzidas na profissão.*

6. A fiscalização do cumprimento das normas de contabilidade também está dispersa por várias instituições, fato que resulta em ineficiências. Os órgãos reguladores que se ocupam de informações financeiras deveriam focar mais e fortalecer suas atividades fiscalizadoras. Essa mudança poderá, em alguns casos, mas nem sempre, exigir a criação de novas regras ou uma fiscalização mais estrita.

⇒ *Analisar a regulamentação atual aplicável aos auditores à luz das melhorias recentemente introduzidas na profissão, para garantir que tal regulamentação traga benefícios verdadeiros;*

⇒ *Aumentar a capacidade fiscalizadora das entidades reguladoras com relação às informações financeiras;*

² Este relatório usa o termo Princípios Contábeis Geralmente Aceitos no Brasil para fazer referência a todas as normas contábeis brasileiras, embora, dada a multiplicidade de fontes, algumas dessas normas podem conflitar e, portanto, não ser necessariamente “geralmente aceitas”.

⇒ *Estabelecer uma única entidade para definir normas de contabilidade, de modo a permitir que as entidades reguladoras foquem seus recursos em atividades fiscalizadoras.*

7. Nem todas as entidades de interesse público são obrigadas a cumprir normas de contabilidade de alta qualidade ou estão sujeitas à exigência de auditoria independente ou publicação de demonstrações contábeis. Embora as instituições financeiras, empresas cujas ações são listadas em bolsa e seguradoras estejam obrigadas a cumprir regras mais estritas na sua contabilidade, auditoria e informações financeiras, muitas das maiores empresas brasileiras não estão.

⇒ *Obrigar as empresas de interesse público³ a usar as NIIF em suas demonstrações contábeis consolidadas publicadas. •Essa exigência pode ser introduzida por regulamento da CVM, Banco Central ou outros órgãos, em seus respectivos domínios;*

⇒ *Essas demonstrações publicadas de acordo com as NIIF devem ser examinadas por auditores independentes.*

8. As Sociedades Anônimas, em certos casos, são obrigadas a estabelecer um órgão independente, chamado Conselho Fiscal, que tem amplas funções de supervisão e auditoria. Com exceção das empresas com títulos cotados no mercado acionário dos EUA, a contribuição dos Conselhos Fiscais à supervisão do processo de informação financeira da empresa costuma ser limitada, e esses Conselhos não podem ser entendidos como sendo um comitê de auditoria. Somente os bancos e seguradoras de maior porte são obrigados a manter Comitês de Auditoria.

⇒ *Esclarecer e fortalecer a função do Conselho Fiscal de modo que seu papel fique alinhado com o do comitê de auditoria, como definido internacionalmente; algo que exigiria alterações na legislação.*

9. Há um projeto de lei nesse sentido em discussão há vários anos no Congresso. De acordo com os documentos públicos disponíveis mais recentes, esse projeto introduziria amplas mudanças no regime financeiro corporativo do Brasil, incluindo vários dos assuntos discutidos acima. As melhorias propostas seriam um apoio aos objetivos governamentais de promover o desenvolvimento do setor privado e aumentar os investimentos.

As recomendações deste ROSC têm cinco objetivos principais:

- A) ***Adaptar a estrutura legal às necessidades atuais*** – As restrições impostas pela Lei das Sociedades por Ações em sua forma atual são tantas, que qualquer tentativa de melhorar as práticas contábeis no Brasil teria resultados limitados, se a lei não fosse alterada.
- B) ***Simplificar o sistema de definição de normas de contabilidade*** – Consolidar o sistema atualmente usado para definir normas de contabilidade em uma única entidade esclareceria e simplificaria o corpo normativo existente. Também ajudaria os reguladores em seus esforços de aperfeiçoar as atividades de fiscalização.
- C) ***Aumentar a qualidade e comparabilidade das demonstrações contábeis corporativas no Brasil*** – Em vista da crescente aceitação das NIIF, tanto internacionalmente como no Brasil, as mesmas devem ser usadas como base para o desenvolvimento de informações financeiras corporativas no Brasil. Dentro do contexto da mudança para as NIIF, as autoridades brasileiras devem considerar o seguinte:
 - Adotar as NIIF para a preparação de demonstrações contábeis consolidadas de todas as Empresas de Interesse Público. Isso pode ser feito por intermédio de regulamentos, já que o tratamento do assunto na Lei das Sociedades por Ações limita-se a algumas disposições genéricas;

³ As Empresas de Interesse Público incluem as registradas em bolsa, bancos, seguradoras, fundos de pensão, grandes empresas que não são registradas em bolsa e estatais.

- Como mencionado anteriormente, para as demonstrações contábeis de pessoas jurídicas é necessária uma alteração à Lei das Sociedades por Ações e, além disso, será necessário adaptar os pronunciamentos de contabilidade existentes de modo a eliminar algumas das áreas de discrepância com as NIIF;
 - Além disso, no contexto da melhoria nos Princípios Contábeis Geralmente Aceitos no Brasil, a nova entidade encarregada do estabelecimento de normas deve atender às necessidades das pequenas e médias empresas (PMEs).
- D) ***Aprimoramento da responsabilidade do auditor*** – O CFC deve adotar o código de ética da IFAC, que possui alto reconhecimento internacional. Além disso, deve ser criado um órgão fiscalizador para garantir que os profissionais registrados como auditores cumpram suas obrigações profissionais e desempenhem adequadamente sua função de interesse público.
- E) ***Desenvolver a capacidade da profissão de contabilidade e auditoria*** – É necessário reforçar as exigências de exames profissionais e educação continuada, em linha com as normas da IFAC.

10. *Ocorreram desenvolvimentos significativos no ambiente de contabilidade e auditoria brasileiro entre a conclusão deste ROSC e sua publicação. Esses desenvolvimentos incluem principalmente (i) decisões do Banco Central e da CVM (março de 2006 e julho de 2007, respectivamente) que exigem das entidades sob sua supervisão – instituições financeiras e empresas cujos títulos são cotados em bolsa – a publicação de demonstrações contábeis consolidadas de acordo com as NIIF a partir de 2010 e (ii) a criação de um órgão independente encarregado do estabelecimento de normas contábeis ("CPC"), vinculado ao CFC.*

I. INFORMAÇÕES GERAIS

1. O exame das práticas de contabilidade e auditoria no Brasil faz parte de uma iniciativa conjunta do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional para Relatórios sobre a Observância de Normas e Códigos (Sigla em inglês: "ROSC"). O módulo de contabilidade e auditoria está sendo conduzido pelo Banco Mundial. Esse módulo foca os pontos fortes e fracos do ambiente de contabilidade e auditoria do setor corporativo e sua influência sobre a qualidade das informações financeiras corporativas. As Normas Internacionais de Informação Financeira (Sigla em inglês: NIIF)⁴ e as Normas Internacionais de Auditoria (Sigla em inglês: ISA)⁵, bem como as boas práticas internacionais são usadas como referenciais para esta avaliação, que cobre tanto as exigências legais como as práticas em uso.

2. **Com uma população de 187 milhões de habitantes e um PIB de US\$ 1.067 bilhões no fim de 2006, o Brasil é, de longe, a maior economia da América do Sul.** Durante os últimos 10 anos, o Governo implementou uma série de reformas cujo objetivo era alcançar um crescimento econômico sustentável e equitativo, abarcando educação, saúde, disciplina fiscal, privatização, desregulamentação, fortalecimento de regulamentos sobre sistemas financeiros, etc. De modo geral, essas reformas trouxeram melhorias significativas aos níveis do PIB e em vários indicadores sociais. Em particular, a taxa de pobreza caiu de 36% em 1992 para 22,8% no fim de 2005. Mesmo assim, o Brasil ainda enfrenta vários desafios, particularmente a pobreza, tanto nas áreas rurais, principalmente no Norte e Nordeste, como nas grandes áreas urbanas do país. O Governo implementou diversas medidas para aliviar as fontes de vulnerabilidade externa da economia brasileira, incluindo a redução da dívida pública indexada em moeda estrangeira desde 2003 e a adaptação da estrutura das reservas brasileiras em moeda estrangeira, que aumentaram de US\$ 16 bilhões em 2002 para US\$ 161 bilhões em julho de 2007.

3. **Um problema importante enfrentado pelo Brasil são os níveis relativamente baixos de investimentos em infra-estrutura.** Durante os últimos 10 anos, o crescimento na demanda por serviços de infra-estrutura em transportes, água, saneamento, etc. ficou acima dos investimentos correspondentes, principalmente devido a restrições orçamentárias por parte dos governos federal, estadual e municipal. Uma das soluções que o Governo está implementando para resolver este problema e, ao mesmo tempo, manter a disciplina fiscal, é aumentar as parcerias público-privadas, principalmente pelo desenvolvimento de concessões. Com a aprovação da nova Lei das Parcerias Público-Privadas pelo Congresso no fim de 2004, essas parcerias podem se tornar um importante mecanismo para o financiamento de investimentos de infra-estrutura. De qualquer modo, um dos desafios associados a essa solução é a exigência de boa governança por parte dos setores público e privado, incluindo informações financeiras precisas. No início de 2007, o Governo lançou um plano para a liberação do investimento em infra-estrutura, o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Os principais objetivos do Plano são: eliminar os principais gargalos que podem restringir o crescimento da economia; reduzir os custos e aumentar a produtividade; induzir um aumento nos investimentos privados; e reduzir as desigualdades regionais no Brasil. O plano de investimentos públicos e privados do PAC totaliza BRL 504 bilhões (aproximadamente US\$ 232 bilhões) para o período 2007–2010.

⁴ As NIIF correspondem (a) aos pronunciamentos publicados pelo Comitê de Normas Internacionais de Contabilidade (IASB), (b) às Normas Internacionais de Contabilidade (IAS) publicadas pelo antecessor do IASB, o International Accounting Standards Committee, e (c) às interpretações oficiais correlatas.

⁵ As ISA são publicadas pelo Comitê de Normas Internacionais de Auditoria (IAASB), dentro da Federação Internacional de Contadores (IFAC).

4. **Uma das prioridades do Brasil para aumentar seus níveis de investimento privado é reduzir o custo de operar um negócio, que é amplamente considerado alto demais.** Entre os componentes do custo de transações no Brasil (muitas vezes chamado "*custo Brasil*"), os dois seguintes são especificamente orientados pelo Governo e são objeto de uma série de reformas institucionais propostas ou implementadas:

- Os spreads aplicados pelos bancos aos empréstimos concedidos às empresas são anormalmente altos em comparação com os cobrados nas outras grandes economias emergentes. Esses spreads tornam os custos de financiamentos proibitivamente altos, especialmente no caso de empréstimos a longo prazo, assim criando obstáculos ao investimento, e
- As fraquezas do ambiente regulatório, a alta carga fiscal, juntamente com as barreiras burocráticas, que, por sua vez, tendem a atuar como incentivos à informalidade no setor privado.⁶

5. **É necessário manter a disciplina fiscal para reduzir a dívida pública.** Embora o nível da dívida pública no Brasil tenha caído significativamente nos últimos anos, dos 52,4% atingidos em 2003, graças aos superávits primários,⁷ ainda correspondia a cerca de 45% do PIB no fim de 2006. Ao mesmo tempo, como mencionado acima, a complexidade do sistema tributário brasileiro muitas vezes é considerada um fator condicionante do nível de informalidade relativamente alto da economia. Nesse contexto, o Brasil precisa melhorar sua administração tributária, de modo a tornar a arrecadação mais justa e menos onerosa para certas empresas, especialmente as maiores, que são as que mais conduzem ao crescimento do setor privado. Uma das maneiras de atingir esse duplo objetivo de disciplina fiscal e promoção do crescimento do setor privado seria limitar a evasão fiscal e as falhas na legislação que representam uma questão significativa no Brasil. Neste momento, o Governo Federal está discutindo uma proposta de reforma tributária com os governos estaduais e municipais e o setor privado. O projeto de lei deve ser enviado ao Congresso no final do segundo semestre de 2007.

6. **Os principais parceiros do Brasil em termos de Investimento Estrangeiro Direto (IED) e comércio são a União Européia (UE) e os Estados Unidos da América (EUA).** Além disso, o Brasil faz parte do *Mercosul*, a zona econômica que compreende Argentina, Paraguai e Uruguai, com Bolívia e Chile na qualidade de associados. O aumento na integração regional é um dos meios para atingir o objetivo de crescimento econômico sustentado. Nesse contexto, o Brasil precisa alinhar suas normas de negócios com as de seus principais parceiros, especialmente das nações industrializadas, inclusive na área de informação financeira corporativa; a tendência a essa harmonização com a prática internacional já começou no Brasil, nos últimos tempos, mas precisa ser acelerada.

7. **O mercado de valores mobiliários brasileiro é um dos mais dinâmicos da América Latina, com quase 400 empresas brasileiras cotadas na Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA).**⁸ 37 dessas empresas brasileiras também são cotadas nos EUA, na maior parte das vezes na forma de American Depositary Receipts. O mercado de títulos brasileiro é dominado por títulos públicos e sua liquidez é relativamente baixa, em comparação com os grandes mercados dos EUA ou Europa. Portanto, embora comparativamente maior que o da maioria dos outros

⁶ Além do ROSC de Contabilidade e Auditoria, o Banco Mundial realizou outros dois exercícios paralelos no Brasil: a Avaliação do Clima de Investimento (abreviatura em inglês: ICA) e o ROSC de Governança Corporativa, sobre assuntos relacionados com o desenvolvimento do setor privado e melhora do clima de investimento.

⁷ Isto é, antes dos juros sobre a dívida; o superávit primário é estimado em 3,8% do PIB de modo geral para 2007, uma queda em relação aos 3,88 de 2006.

⁸ As negociações com títulos públicos são feitas na Bolsa de Mercadorias e Futuros – BM&F.

países latino-americanos, a bolsa de valores desempenhou um papel relativamente modesto no fornecimento de financiamento de longo prazo às empresas brasileiras. O cenário está mudando e, nos últimos tempos, a importância do mercado de capitais está aumentando. A continuação no desenvolvimento nos mercados de capitais, portanto, é considerada fator-chave na promoção do crescimento do setor privado no Brasil⁹. Um dos pilares desse desenvolvimento é a disciplina do mercado, que somente pode ser exercida apropriadamente quando as informações financeiras prestadas pelas empresas atendem as necessidades dos investidores em termos de acurácia, tempestividade, confiabilidade e comparabilidade em uma escala internacional.

8. **O setor bancário brasileiro é a principal fonte de financiamento para o setor privado.** O setor bancário passou por uma profunda reestruturação na década de 1990, com a liquidação de mais de 50 bancos e a privatização de mais de 20 outros, que eram controlados pelas Unidades da Federação. Atualmente, há 165 bancos operando no Brasil, que podem ser agrupados como segue: a) nacionais, alguns dos quais estão incluídos entre os maiores do país (p.ex., *Bradesco, Itaú e Unibanco*); b) subsidiárias ou filiais/agências de bancos internacionais, principalmente europeus; e c) bancos estatais. Há ainda cerca de 465 instituições financeiras não bancárias, incluindo empresas de leasing, distribuidoras de valores e casas de câmbio. Em junho de 2007, o patrimônio líquido do setor bancário como um todo totalizava BRL 225 bilhões (aproximadamente US\$ 103 bilhões – Fonte BACEN).

9. **O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), uma estatal federal, desempenha um papel de destaque no financiamento de longo prazo para o setor privado brasileiro.** Os empréstimos e investimentos do BNDES são para as empresas privadas. As taxas desses empréstimos podem ser bem inferiores à taxa SELIC baseada nos títulos do Tesouro Nacional. Embora o BNDES deva permanecer como importante fonte de capital de longo prazo no Brasil pelo futuro previsível, a expectativa é que o papel do capital privado no financiamento dos investimentos privados deve crescer significativamente. Essa situação exige um nível adequado de transparência financeira e governança no setor privado para atrair investidores e, portanto, sólidas práticas contábeis e de auditoria.

10. **O Brasil desenvolveu um grande sistema de previdência privada na década de 1990, para complementar um sistema público que tinha déficits cada vez maiores.** Esse sistema complementar mobiliza as economias de longo prazo dos trabalhadores nos setores privado e paraestatal. Há dois tipos de fundos de pensão no Brasil: fechados (quer dizer, de acesso restrito a funcionários e aposentados de uma determinada instituição) e abertos. Os fundos fechados normalmente estão entre os maiores investidores nas empresas cotadas na BOVESPA. Em abril de 2007, havia 371 fundos fechados, que tinham sob sua gestão ativos totais de pouco mais de BRL 397 bilhões (equivalente a US\$ 182 bilhões).¹⁰ Para administrarem apropriadamente os fundos que lhes foram confiados por participantes e beneficiários desses planos de previdência privada, seus administradores precisam ter acesso a demonstrações contábeis confiáveis e informativas das pessoas jurídicas em que investem.

11. **Muitas estatais foram privatizadas na década de 1990; mesmo assim, o setor estatal brasileiro ainda é relativamente grande.** O Governo Federal controla grandes empresas, tais como os grupos Petrobras e Eletrobrás e as empresas que administram os portos e aeroportos do país. Também controla várias grandes instituições financeiras, inclusive o maior banco comercial (Banco do Brasil), BNDES e a maior instituição de poupança e empréstimo do país, a Caixa

⁹ Considerando exclusivamente as ofertas registradas na CVM, os recursos obtidos no mercado de capitais brasileiro subiram de US\$ 6 bilhões em 2003 para US\$ 57 bilhões em 2006. Em 2007, até agosto, já tinham atingido US\$ 46 bilhões.

¹⁰ Fonte: SPC.

Econômica Federal. No orçamento federal do ano 2007, o valor agregado dos investimentos feitos pelas estatais totalizou BRL 49,7 bilhões (aproximadamente USD 25 bilhões). Havia 70 estatais em 1º de janeiro de 2007.¹¹

12. Diversos órgãos governamentais ou semi-autônomos regulam e supervisionam o setor privado, incluindo os seguintes:

- O Banco Central do Brasil (BACEN), que supervisiona o setor bancário;
- A Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que fiscaliza o mercado de títulos, incluindo emitentes e participantes;
- A Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), que fiscaliza os mercados de seguros e de fundos de pensões abertos;
- Dois Departamentos do Ministério da Previdência Social, que fiscalizam os fundos de pensão fechados; e
- As agências reguladoras em diversos setores da economia, inclusive petróleo e gás, eletricidade, telecomunicações e água.

13. Fortalecendo as práticas de contabilidade e auditoria do setor privado e melhorando a qualidade das informações financeiras corporativas, o Brasil pode dominar alguns dos desafios econômicos que atualmente enfrenta. Os benefícios de longo prazo associados com a melhoria nas práticas de contabilidade e auditoria das empresas incluem:

- Aumento nos níveis de negociação nos mercados de títulos. A bolsa de valores do Brasil está procurando aumentar o volume de negócios e melhorar o acesso ao mercado para as empresas de médio porte. Esse objetivo pode ser alcançado aumentando a confiança dos investidores, algo que, entre outros fatores, exige a disponibilidade de informações financeiras suficientemente precisas e completas.
- Aprofundamento da integração da economia brasileira em escala internacional, pelo aumento na comparabilidade e alinhamento de suas normas e códigos com os de seus principais parceiros, especialmente UE e EUA.
- Aumento no investimento estrangeiro direto, que pode ser obtido por intermédio de um aumento na confiança nas informações financeiras e melhoria na sua comparabilidade.
- Acesso mais simples e barato ao financiamento para as pequenas e médias empresas (PME): com a apresentação de informações financeiras padronizadas úteis e confiáveis a bancos e empresários de projetos de risco, as PMEs aumentarão suas chances de obter empréstimos a taxas mais baixas.
- Mais diversificação e oportunidades de investimento para os fundos de pensão privados: as melhorias na qualidade das informações financeiras das empresas cotadas vão ajudar a promover um aumento dos negócios na bolsa. Para as empresas não cotadas, vão ajudar a desenvolver os fundos de *private equity*, que ainda estão nascendo no Brasil. Por sua vez, os fundos de pensão vão obter acesso a uma gama mais ampla de investimentos.

14. Neste contexto, o ROSC de Contabilidade e Auditoria no Brasil procura dar apoio ao objetivo estratégico de promover o desenvolvimento do setor privado brasileiro, graças à melhoria no acesso a financiamento de longo prazo para as empresas nacionais e à redução do custo Brasil, o que, por sua vez, contribuirá para o aumento na participação dos investimentos privados na infra-estrutura.

¹¹ Fonte: Ministério da Fazenda.

II. ESTRUTURA INSTITUCIONAL PARA A CONTABILIDADE E AUDITORIA DO SETOR PRIVADO

A. Estrutura jurídica

15. **O Código Civil Brasileiro¹² estabelece os diferentes tipos de estrutura jurídica para a constituição de empresas.** Os dois tipos economicamente significativos são as Sociedades por Ações e as Sociedades Limitadas. Esses tipos têm as seguintes características:

- As Sociedades Anônimas (S.A.s) são regidas pela Lei das Sociedades por Ações de 1976.¹³ As Sociedades Anônimas podem ser abertas (registradas na CVM) ou fechadas. Somente as Sociedades Anônimas podem emitir títulos no mercado acionário. As Sociedades Anônimas são administradas por um Conselho de Administração e, em certos casos, têm também um Conselho Fiscal (analisado no parágrafo 29).
- As Sociedades Limitadas são sempre de capital fechado. As Sociedades Limitadas são o tipo societário mais comum no Brasil e estima-se que entre 90 e 95% das empresas brasileiras sejam assim constituídas. Variam de pequenos empreendimentos com uns poucos cotistas até algumas das maiores empresas brasileiras.¹⁴

EXIGÊNCIAS DE INFORMAÇÃO CONTÁBIL E FINANCEIRA

16. **As informações financeiras das empresas brasileiras estão sujeitas a diversas leis e regulamentos, além disso, há vários órgãos reguladores responsáveis pela seu monitoramento e fiscalização.** A aplicação de exigências de informação financeira corporativa a diferentes tipos de empresas é resumida na Tabela 1, que deve ser lida em conjunto com os parágrafos 17 a 31.

17. **A Lei das Sociedades por Ações de 1976, com sua redação atual, prescreve as exigências de contabilidade e informações financeiras para as S/As, mesmo que não registradas em bolsa.**¹⁵ A lei dispõe sobre diversos assuntos, incluindo o tipo de demonstrações contábeis a serem preparadas, sua apresentação, o conteúdo das notas explicativas, os métodos de avaliação dos ativos e passivos, bem como sobre a consolidação. Também estipula que o Diretor Presidente e o Diretor Financeiro são responsáveis pela probidade das demonstrações contábeis. Essas disposições se referem, em sua maior parte, às demonstrações contábeis de pessoas jurídicas. As empresas registradas em bolsa são obrigadas a publicar demonstrações contábeis consolidadas.¹⁶ Como o processo legislativo brasileiro é lento e complicado, o fato de que há disposições sobre contabilidade e informação financeira em uma lei pode dificultar a incorporação de novos conceitos exigidos pelo desenvolvimento de transações empresariais cada vez mais complexas. Por exemplo, o Art. 188 da Lei das Sociedades por Ações exige que as

¹² Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002.

¹³ Lei 6.404 de 15 de dezembro de 1976, com sua redação atual (*Lei das S/A ou Lei das Sociedades por Ações*).

¹⁴ Em 2003, as 50 maiores empresas do Brasil incluíam 13 Sociedades Limitadas, das quais 11 eram controladas por investidores estrangeiros (Fonte: *Exame*, Julho de 2004). As Sociedades Limitadas regem-se pelo Código Civil, Artigos 1052-1087 (disposições gerais) e 1179-1195 (informações financeiras).

¹⁵ Lei das Sociedades por Ações, Artigos 175-205, 243-250 e 275.

¹⁶ A Instrução CVM 247 de 27 de março de 1996 exige consolidação para todas as empresas registradas em bolsa. Para as não registradas em bolsa, a lei exige que as registradas como "grupo empresarial" na Junta Comercial publiquem demonstrações contábeis consolidadas. Entretanto, efetivamente, poucas Sociedades por Ações se registram como grupos.

empresas preparem uma demonstração de origens e aplicações de fundos, ao passo que os investidores de hoje querem uma demonstração de fluxo de caixa, para uso na análise financeira.

Tabela 1 – Sumário das exigências sobre contabilidade e auditoria no Brasil, por tipo de entidade

	Órgão regulador	Normas sobre relatórios contábeis e financeiros^{ii, iii}	Exigência de auditoria	Publicação e outras exigências
Sociedades Anônimas registradas em bolsa	CVM BOVESPA ⁱ	Lei das Sociedades por Ações Regras da CVM COSIF ^{iv}	Sim, por auditor registrado na CVM	Publicação obrigatória – Rodízio de auditores a cada 5 anos
Sociedades Anônimas não registradas em bolsa	-	Lei das Sociedades por Ações	Não	Publicação obrigatória ^{vi}
Sociedades Limitadas	-	Código Civil	Não	Não
Instituições financeiras	BACEN	Lei das Sociedades por Ações COSIF Regras da CVM ^v	Sim por auditor registrado no BACEN e CVM	Publicação obrigatória – Rodízio de auditores a cada 5 anos Conselho Fiscal
Fundos de investimento	CVM	Lei das Sociedades por Ações Regras da CVM COSIF ^{iv}	Sim, por auditor registrado na CVM	Publicação obrigatória – Rodízio de auditores a cada 5 anos
Seguradoras e fundos de pensão abertos	SUSEP	Lei das Sociedades por Ações Regras CNSP/SUSEP	Sim, por auditor registrado na CVM	Rodízio de auditores a cada 5 anos
Fundos de pensão fechados	SPC	Regras CGPC	Sim	Rodízio de auditores a cada 4 anos
Estatais	Ministério do Planejamento - DEST (todas) CVM (estatais registradas em bolsa)	Lei que criou a estatal Lei das Sociedades por Ações (para as estatais registradas em bolsa)	Sim (estatais registradas em bolsa) Não (estatais não registradas em bolsa)	O mesmo que as formas equivalentes do setor privado.

ⁱ Existem exigências de informação financeira mais estritas, que se aplicam a empresas registradas nos segmentos especiais da BOVESPA.

ⁱⁱ Os pronunciamentos sobre contabilidade e informação financeira do CFC/IBRACON também se aplicam, embora somente obriguem os profissionais da área de contabilidade. São

de aplicação obrigatória para as empresas somente na medida em que forem explicitamente endossados pelos respectivos reguladores.

- iii A ANEEL é a regulamentadora do setor de energia elétrica e tem suas próprias normas contábeis para as empresas sob sua regulamentação (A Resolução 444/01 estabelece um “manual de contabilidade” para as empresas de energia, que podem ser estatais, ou Sociedades Anônimas registradas em bolsa ou não.)
- iv O COSIF se aplica a fundos de investimento somente onde não conflitar com as exigências da CVM.
- v As regras da CVM se aplicam exclusivamente aos bancos registrados em bolsa, desde que não conflitem com as do BACEN.
- vi O Art. 294 da Lei das Sociedades por Ações isenta as pequenas Sociedades por Ações não registradas da exigência de publicação. Entretanto, as instituições financeiras não podem ser isentadas. Pequenas Sociedades por Ações são as que têm menos de 20 acionistas e patrimônio líquido de menos de US\$ 420.000 (BRL 1 milhão) Entretanto, não são isentas da obrigação de arquivar suas demonstrações contábeis com a junta comercial.

18. **As empresas registradas em bolsa estão sujeitas a disposições específicas da Lei das Sociedades por Ações e a regras sobre contabilidade e auditoria publicadas pela CVM.** A Lei das Sociedades por Ações exige que as empresas registradas em bolsa preparem demonstrações contábeis anuais auditadas, compostas de balanço patrimonial, demonstrativo de resultado, demonstrativo de lucros retidos, demonstrativo de origens e aplicações de fundos,¹⁷ notas explicativas, relatório da administração e demonstrações contábeis consolidadas, quando aplicáveis. Além disso, a CVM exige que as empresas registradas em bolsa preparem uma demonstração das mutações no patrimônio líquido.¹⁸ Às demonstrações contábeis devem ser anexadas pareceres do auditor independente e do Conselho Fiscal (quando houver). Esses documentos devem ser apresentados à CVM pelo menos 30 dias antes da Assembléia Geral Ordinária (AGO), o que equivale a 3 meses após o fim do ano fiscal.¹⁹ As outras exigências da CVM incluem:²⁰

- Apresentação eletrônica de demonstrações contábeis trimestrais auditadas (ITr) dentro de 45 dias após o encerramento dos três primeiros trimestres do ano;
- Apresentação eletrônica de um formulário de informações anuais com informações gerais sobre a empresa, com cópia de seus estatutos, lista dos principais acionistas e informações sobre endividamento. Essas informações devem ser submetidas até cinco meses a contar do fim do ano fiscal, ou 30 dias a contar da AGO, o que vier primeiro;
- Os fatos relevantes, que incluem entre outros, as alterações nas políticas contábeis, devem ser comunicados à CVM por meio de aviso de fato relevante e publicados na imprensa imediatamente.

19. **As empresas brasileiras cotadas em bolsas dos EUA estão sujeitas a normas de informação mais estritas.** A legislação dos EUA sobre títulos exige que os emissores estrangeiros apresentem (i) demonstrações contábeis preparadas de acordo com os Princípios Contábeis Geralmente Aceitos nos EUA, ou (ii) demonstrações contábeis, preparadas de acordo com os Princípios Contábeis Geralmente Aceitos no Brasil, juntamente com uma conciliação de

¹⁷ *Demonstração de Origens e Aplicações de Recursos* ou DOAR (Parágrafo 62).

¹⁸ Instrução CVM 59 de 12 de dezembro de 1986.

¹⁹ Lei das Sociedades por Ações, Artigos 132-133.

²⁰ Essas exigências são impostas pela Instrução CVM 202, de 6 de dezembro 1993 e Instrução CVM 358, de 3 de janeiro 2002. Veja os parágrafos **62** e **64** na Seção III.A. para obter informações sobre as normas contábeis aplicáveis. Adicionalmente, de acordo com a Instrução CVM 247, todas as empresas registradas em bolsa são obrigadas a publicar demonstrações contábeis consolidadas.

resultado líquido e de patrimônio líquido com os valores correspondentes aos que seriam de acordo com os princípios contábeis americanos, mais as divulgações exigidas por aqueles princípios. Essa documentação são disponibilizadas on-line para os investidores. A CVM exige que esses documentos sejam simultaneamente traduzidos para o português, para uso dos investidores no Brasil.

20. **Em 2001, a BOVESPA estabeleceu três novos segmentos, com informações financeiras mais estritas, em adição ao segmento tradicional.** Atualmente, há 53 empresas em um desses segmentos de governança corporativa, chamados Novo Mercado, Nível I e Nível II. A inclusão nesses segmentos é voluntária, e as empresas que escolhem participar de um deles devem se ajustar às boas práticas de governança corporativa. As exigências mais estritas são as do Novo Mercado, e as do Nível I são as menos estritas.²¹ As empresas nesses três segmentos têm que atender às seguintes exigências adicionais de informação financeira: Além das demonstrações contábeis de acordo com os Princípios Contábeis Geralmente Aceitos no Brasil, essas empresas são obrigadas a publicar demonstrações contábeis anuais e trimestrais preparadas de acordo com os Princípios Contábeis Geralmente Aceitos nos EUA ou NIIF²², bem como demonstrações contábeis consolidadas, quando aplicável. Podem, entretanto, optar por publicar uma tradução para o inglês de suas demonstrações contábeis de acordo com os Princípios Contábeis Geralmente Aceitos no Brasil, desde que incluam uma conciliação de resultado líquido e patrimônio líquido com o que seriam sob os Princípios Contábeis Geralmente Aceitos nos EUA ou NIIF.²³ As demonstrações contábeis precisam incluir um demonstrativo de fluxo de caixa. Além disso, os auditores devem ter experiência comprovada com os Princípios Contábeis Geralmente Aceitos nos EUA ou NIIF para auditar demonstrações contábeis de empresas listadas nesses segmentos.

21. **Todas as Sociedades Anônimas são obrigadas a publicar suas demonstrações contábeis anuais, ao passo que as Sociedades Limitadas têm obrigações de publicação mais amenas.** É obrigatório publicar as demonstrações contábeis das Sociedades Anônimas no diário oficial e em órgão da imprensa de grande circulação, ao menos 30 dias antes da AGO, para dar aos acionistas tempo suficiente para analisar as informações.²⁴ As Sociedades Limitadas são obrigadas exclusivamente a preparar um balanço patrimonial e demonstração de resultado anual, que devem ser aprovados pela AGO.²⁵ É obrigatório arquivar essas demonstrações contábeis, sem auditoria, na Junta Comercial juntamente com a ata da AGO. Como o público não tem acesso às informações arquivadas pelas Sociedades Limitadas na Junta Comercial, e esta não tem responsabilidade de verificar as demonstrações contábeis, não é possível determinar se as obrigações acima são cumpridas. As Sociedades Limitadas apresentam, a seu critério, suas demonstrações contábeis a alguns terceiros, incluindo bancos, e agências classificadoras de crédito.

22. **As instituições financeiras, qualquer que seja sua estrutura jurídica, são obrigadas a cumprir as regras contábeis do Banco Central, para as informações financeiras com fins gerais ou prudenciais.** As instituições financeiras, inclusive os fundos de investimento

²¹ Para mais informações sobre os aspectos de governança corporativa do Novo Mercado e Níveis I e II, consulte o ROSC de Governança Corporativa de 2005.

²² Quase todas as empresas preferem usar os Princípios Contábeis Geralmente Aceitos nos EUA e somente uma prepara demonstrações contábeis de acordo com as NIIF.

²³ Além disso, as empresas são obrigadas a divulgar, nas notas às demonstrações contábeis, uma explicação das principais diferenças entre os princípios contábeis brasileiros e americanos.

²⁴ As empresas sem registro em bolsa com patrimônio inferior a BRL 1 milhão estão isentas da obrigação de apresentar DOAR.

²⁵ Mesmo assim, a AGO pode ser dispensada, se todos os sócios concordarem em resolver todas as questões a serem discutidas na reunião por meio de correspondência escrita.

(oficialmente *fundos de investimento em títulos de valores mobiliários*)²⁶, são obrigadas a usar o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (COSIF), que além de um plano de contas, impõe métodos contábeis e formatos padronizados para as informações financeiras.²⁷ As instituições financeiras são obrigadas a publicar demonstrações contábeis anuais auditadas dentro de 90 dias do fim de dezembro e demonstrações contábeis auditadas semestrais dentro de 60 dias do fim de junho em um jornal de grande circulação. Além disso, as instituições financeiras são obrigadas a publicar informações financeiras trimestrais (ITr), que incluem, entre outras coisas, demonstrações contábeis, notas explicativas, políticas de gestão de riscos, dados estatísticos e o parecer do auditor. Também são obrigadas a apresentar informações financeiras mensais ao Banco Central. O Artigo 133 da Lei das Sociedades por Ações também exige um Relatório da Administração. Entretanto, não existe a obrigação de publicar uma Discussão e Análise da Administração, comparável ao *Management Discussion and Analysis (MD&A)* publicado nos EUA ou Canadá, embora os bancos de maior porte tendam a publicar um documento desse tipo voluntariamente.

23. **A SUSEP, órgão que fiscaliza o mercado de seguros, estabelece regras de contabilização específicas para as seguradoras e fundos de pensão abertos.** As seguradoras e fundos de pensão abertos são obrigatoriamente constituídos como Sociedades Anônimas. Suas demonstrações contábeis, juntamente com o respectivo parecer do auditor, têm de ser publicadas até o fim de agosto e fim de fevereiro de cada ano. Além disso, as seguradoras e fundos de pensão abertos são obrigados a apresentar os seguintes documentos à SUSEP:²⁸

- Periodicamente: informações contábeis não auditadas, como exigido pelo Formulário de Informações Periódicas (FIP);
- Trimestralmente: informações contábeis auditadas, como exigido pelo Formulário de Informações Periódicas (FIP), e o parecer do auditor;
- Semestralmente (15 de setembro e 15 de março): demonstrações contábeis semestrais e anuais, como publicadas no diário oficial e em um jornal de grande circulação.

24. **As obrigações de contabilidade e informação financeira dos fundos de pensão fechados são estabelecidas por um documento do Ministério da Previdência Social.**²⁹ Os fundos de pensão fechados são obrigatoriamente constituídos na forma de entidades sem fins lucrativos. São obrigados a apresentar demonstrações contábeis anuais auditadas, compreendendo balanço patrimonial, demonstração de resultado, demonstração de fluxos financeiros, com notas explicativas, juntamente com os pareceres de atuário e auditor independentes e Conselho Fiscal.³⁰ As demonstrações contábeis devem ser apresentadas ao regulador até 10 de março de cada ano e divulgadas para as partes interessadas, incluindo empregadores, empregados e beneficiários, até

²⁶ Novas regras contábeis para os fundos de investimento, separadas do COSIF, estão sendo preparadas como resultado da transferência da supervisão desses fundos do BACEN para a CVM.

²⁷ Circular do Banco Central 1273 de 29 de dezembro de 1987.

²⁸ As obrigações de relatório são estabelecidas na Circular SUSEP 279 de 29 de dezembro de 2004, Anexo I, Seção 5.

²⁹ Deve-se notar que a Medida Provisória (MP) 233 de 31 de dezembro de 2004, que se esperava que fosse convertida em lei pelo Congresso, tinha introduzido as seguintes mudanças: a Secretaria de Previdência Complementar – SPC deveria ser dividida em três unidades: (i) CNPC (Conselho Nacional de Segurança Privada, com funções normativas, que assumiria essas funções do Conselho Gestor da Previdência Complementar (CGPC)), (ii) PREVIC (órgão fiscalizador autônomo - Parágrafo 56), e (iii) uma Secretaria de Políticas de Previdência Complementar (SPPC) responsável pelo estabelecimento de políticas nacionais relacionadas com fundos de pensão fechados. Entretanto, a MP 233 não foi votada pelo Congresso e, portanto, não foi transformada em lei: expirou e as alterações foram anuladas.

³⁰ Resolução No 5 do CGPC, 30 de janeiro de 2002 – Anexo E, Seção IV. 19

30 de abril (a publicação é opcional). Também são obrigados a divulgar suas políticas de investimento e premissas atuariais periodicamente às partes interessadas.

EXIGÊNCIAS DE AUDITORIA

25. **As demonstrações contábeis das empresas registradas em bolsa, fundos de investimento, instituições financeiras, seguradoras e fundos de pensão abertos devem ter o parecer de um auditor independente registrado na CVM.** Para obter o registro, é necessária a aprovação em um exame de qualificação profissional. Para o setor financeiro (com a exceção dos fundos de pensão fechados), os auditores são obrigados a fazer também um exame de qualificação sob medida para as auditorias de instituições financeiras (parágrafo 43). De acordo com a Lei das Sociedades por Ações, o Conselho de Administração é o responsável pela nomeação e exoneração dos auditores externos (Art. 142).³¹ As exonerações de auditores devem ser comunicadas ao órgão fiscalizador, juntamente com uma justificativa, dentro de 15–20 dias após o término do contrato de prestação de serviços de auditoria.³² Os auditores são obrigados a cumprir regras de salvaguarda de sua independência e, portanto, estão proibidos de prestar uma série de serviços (parágrafo 39). Os regulamentos do CFC também proíbem os auditores de receber honorários contingentes. O auditor externo é também obrigado a informar o Conselho sobre as eventuais infrações.³³ Finalmente, essas empresas são obrigadas ao rodízio de firmas de auditoria em períodos que não excedam cinco anos e a mesma firma não pode ser contratada senão depois de decorridos três anos do rodízio.

26. **As exigências de auditoria dos fundos de pensão fechados diferem das que se aplicam aos fundos de pensão abertos.** Os auditores precisam unicamente de registro no CRC. O rodízio obrigatório é em períodos de quatro anos e a recontração somente se pode dar após um período de três anos a contar do rodízio. O Conselho Deliberativo é responsável pela nomeação do auditor externo.³⁴

27. **As Sociedades Anônimas não registradas em bolsa e as Sociedades Limitadas (definidas no Parágrafo 15), não estão sujeitas à exigência de auditoria, qualquer que seja seu porte.** Esse fato reduz a confiança nas demonstrações contábeis dessas empresas, porque não há confirmação independente de que as informações apresentadas por elas reflitam sua situação com precisão. Essa questão é tratada em uma proposta de alteração à Lei das Sociedades por Ações (Parágrafo 32).

28. **As estatais selecionam seus auditores independentes por um processo de licitação que não considera necessariamente as qualificações técnicas.** A Lei das Licitações³⁵

³¹ Regulamentação da auditoria das (a) sociedade anônimas registradas em bolsa e fundos de investimento, (b) instituições financeiras, e (c) seguradoras e fundos de pensão abertos são tratados respectivamente na Instrução CVM 308 de 14 de maio de 1999 (e na Lei das Sociedades por Ações); Regulamento BACEN 3198 de 27 de maio de 2004; e Conselho Nacional de Segurança Privada (CNSP) Resolução 118, de 22 de dezembro de 2004.

³² Para bancos e seguradoras, o regulador deve ser notificado das exonerações dentro de 15 dias e os auditores que julgarem ter sido injustamente exonerados, devem apresentar seu desacordo dentro de 15 dias. No caso das empresas cotadas em bolsa, os prazos são de 20 e 30 dias, respectivamente.

³³ Nas instituições não financeiras, se o auditor externo comunicar as eventuais infrações ao Conselho e o Conselho não tomar medida nenhuma, o auditor não tem obrigação de tomar outras medidas, se não tiver responsabilidade civil. Esse não é o caso dos auditores externos das instituições financeiras (parágrafo 31).

³⁴ Art. 13 da Lei 108 de 29 de maio de 2001. As exigências de auditoria referentes aos fundos de pensão fechados são estabelecidas na Resolução 05/02 mencionada acima – Anexo E, Seção IV.43.

³⁵ Lei 8.666/93 (Lei das Licitações).

estabelece diferentes modalidades de licitação, incluindo qualificação técnica e preço ou exclusivamente preço. Alguns auditores independentes foram selecionados pela modalidade exclusivamente preço; nas licitações em que a competência técnica é levada em conta, a pontuação desse quesito nem sempre é significativa, o que, na prática, torna o preço o fator decisivo. Esse critério pode pôr em risco a qualidade das auditorias independentes das estatais.

29. **As Sociedades por Ações, fundos de investimento e fundos de pensão fechados são obrigados, em certos casos, a constituir um Conselho Fiscal, órgão com funções fiscalizadoras e de auditoria.**³⁶ A lei exige que as empresas tenham um Conselho Fiscal, que pode ser permanente (quer dizer, constituído e funcionando) ou não. Um grupo de acionistas que detenha 10% do capital ordinário ou 5% do capital preferencial tem o direito de solicitar a constituição de um Conselho Fiscal. As estatais são obrigadas a manter Conselho Fiscal permanente. O Conselho é eleito pelos acionistas e tem de três a cinco membros, mais um número igual de substitutos. Os membros da Administração e funcionários da empresa ou seus parentes próximos não podem ser membros do Conselho Fiscal. O Conselho Fiscal é independente da diretoria e do Conselho de Administração e tem amplos poderes e responsabilidades, que incluem a) fiscalização da diretoria e do Conselho, b) emissão de opiniões sobre transações corporativas e c) convocação da AGO. Seus membros têm a mesma responsabilidade que os Membros do Conselho e Diretores. Podem submeter os Membros do Conselho ou Diretores a investigação criminal e são obrigados a denunciar fraudes ao Conselho, os casos de má conduta contábil ou outra falta e, se o Conselho não tomar as devidas medidas, fazer a denúncia à AGO. Vários dos seus deveres se relacionam com contabilidade e informação financeira, incluindo:

- Análise das demonstrações contábeis da empresa, pelo menos trimestralmente. Entretanto, a Lei não dá uma definição precisa dos procedimentos e grau de assecuração que essa revisão deve implicar. Os membros não são obrigados a ter nenhuma competência específica, muito menos conhecimentos de contabilidade e finanças;
- Solicitar informações à Diretoria da empresa, o que inclui a solicitação de demonstrações contábeis especiais; e
- Indagações ao auditor externo sobre qualquer assunto. Quando a empresa não tiver auditores externos, o Conselho Fiscal pode exigir a sua contratação. No relatório emitido no fim do exercício, o Conselho Fiscal geralmente indica que teve por base o trabalho dos auditores externos com respeito à acurácia das demonstrações contábeis.

30. **A propriedade e eficácia do Conselho Fiscal – um órgão muito semelhante ao "comisario" mexicano e com equivalentes em diversos países da América Latina – tem sido motivo de debates no Brasil.** O Conselho Fiscal foi criado como órgão independente, com a responsabilidade primária de proteger os interesses dos acionistas minoritários. Entretanto, na prática, sua eficácia era pequena. Com a introdução da Lei *Sarbanes-Oxley* de 2002 (SOA)³⁷ nos EUA, e com uma decisão da SEC, os Conselhos Fiscais das empresas brasileiras com títulos cotados nos EUA foram obrigados a assumir um papel mais ativo e a operar de modo semelhante ao de um comitê de auditoria. Além disso, essa tendência entre as empresas brasileiras com títulos cotados nos EUA foi se filtrando para os Conselhos Fiscais de algumas outras grandes empresas brasileiras. Além disso, as alterações à Lei das Sociedades por Ações em 2001 introduziram a responsabilidade pessoal, bem como o poder de ação pessoal para cada membro do Conselho Fiscal. Essa mudança tornou o Conselho Fiscal mais eficaz como instrumento dos

³⁶ Lei das Sociedades por Ações, Art. 161-165A (para as Sociedades Anônimas). Os Conselhos Fiscais são opcionais no caso das Sociedades Limitadas; na prática, a probabilidade de uma Sociedade Limitada criar Conselho Fiscal é muito baixa.

³⁷ A Lei *Sarbanes-Oxley* estabelece exigências estritas para a contabilidade, auditoria e informação financeira das empresas cujos títulos são cotados em bolsas dos EUA, incluindo as empresas estrangeiras.

acionistas minoritários para o monitoramento dos acionistas controladores. Atualmente, vários participantes do mercado acionário, incluindo fundos de pensão fechados, têm uma opinião favorável sobre a contribuição do Conselho Fiscal. Entretanto, outros membros do público interessado, os *stakeholders*, apontam uma série de deficiências, incluindo o baixo foco nas responsabilidades, o fato de que os conselheiros não são obrigados a ter conhecimentos técnicos e sua tendência de atuar exclusivamente no interesse de quem os elegeu. Em suma, variam muito as opiniões quanto à real contribuição do Conselho Fiscal.

31. **Desde 2004, os bancos de grande porte, seguradoras e fundos de pensão abertos são obrigados a constituir um comitê de auditoria**³⁸. O Comitê de Auditoria, de acordo com o exigido pelo BACEN e SUSEP, não faz parte do Conselho de Administração, como exigido pelas boas práticas internacionais, embora tenha funções similares às de seus homólogos internacionais.³⁹ O Comitê precisa ter no mínimo três membros, pelo menos um dos quais um especialista em assuntos de auditoria e contabilidade. Entre suas atribuições, o Comitê de Auditoria é responsável por examinar as demonstrações contábeis, monitorar o trabalho dos auditores externos e informar o Conselho de Administração sobre assuntos relacionados a controles internos, auditoria externa e qualidade das demonstrações contábeis. A Diretoria é obrigada a comunicar qualquer infração ao Comitê de Auditoria dentro de 24 horas do momento em que for detectada. O Comitê de Auditoria (e/ou auditor externo) então é obrigado a comunicar a infração ao respectivo órgão regulador dentro de três dias. No caso de seguradoras que façam parte de um conglomerado financeiro, pode ser constituído um único Comitê de Auditoria dentro da controladora.⁴⁰ Como os Comitês de Auditoria foram introduzidos muito recentemente, ainda não é possível medir sua eficácia. Entretanto, a sua introdução nos setores bancário e de seguros encontrou repercussão geralmente favorável. Os outros tipos de empresas registradas em bolsa não são obrigados a manter Comitê de Auditoria.

32. **Há um projeto de lei de modernização do ambiente de informações financeiras no Brasil em discussão no Congresso desde o ano 2000. O objetivo é estender a exigência de divulgação e auditoria para todas as "entidades de interesse público"**. Três critérios podem ser usados para definir se a entidade tem interesse público significativo: (a) ter títulos cotados em bolsa; (b) a natureza do objetivo social (por exemplo, bancos, seguradoras e empreendimentos de investimento coletivo); e (c) o porte do negócio, medido em termos de receitas anuais, número de empregados, etc. A boa prática internacional exige que essas entidades atendam padrões de informação financeira mais estritos e tenham suas demonstrações contábeis auditadas, o que não é atualmente o caso no Brasil, especialmente para grandes empresas não registradas em bolsa.⁴¹ O projeto de lei tenta tratar desse assunto, que é explicado no Quadro 1 abaixo.

³⁸ No caso dos bancos, os comitês de auditoria são regulados pelos Arts. 10-17 da Resolução BACEN 3198/04. No caso das seguradoras e fundos de pensão abertos, aplica-se a Resolução CNSP 118/04, Arts. 13-19.

³⁹ Em seus comentários a este relatório, as autoridades expressaram a opinião de que certas características do ambiente brasileiro dão apoio à separação entre Comitê de Auditoria e Conselho de Administração. Primeiro, como só as empresas registradas em bolsa são obrigadas a ter um Conselho de Administração, os bancos sem registro em bolsa, seguradoras e fundos de pensão abertos não poderiam estabelecer Comitê de Auditoria como parte do Conselho de Administração. Em segundo lugar, como vários grandes bancos brasileiros ainda são empresas familiares, é possível que seu Conselho de Administração não seja o órgão correto para abrigar um Comitê de Auditoria independente. Este assunto é também discutido no ROSC de governança corporativa.

⁴⁰ Resolução CNSP 118/04, Artigo 14.

⁴¹ Embora os critérios (a) e (b) sejam cumpridos na maior parte das vezes, para cumprir o critério (c) todas as grandes empresas brasileiras teriam de cumprir exigências mais estritas.

Quadro 1 – Visão Geral do Projeto de Lei 3741/2000

O Projeto de Lei 3741 pretende fortalecer o regime financeiro corporativo brasileiro introduzindo diversas alterações na Lei das Sociedades por Ações de 1976. O projeto foi redigido pela CVM em consulta com uma ampla gama de interessados e está em discussão no Congresso desde o ano 2000. Há um substitutivo⁴² aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio em discussão na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), desde 2003. Com base na mais recente versão publicada do projeto de lei, bem como em informações da recente audiência pública da Comissão de Finanças e Tributação em 17 de maio de 2005, as principais disposições do projeto de lei são:

- **Empresas sem registro em bolsa:** todas as empresas ou grupos empresariais, qualquer que seja sua estrutura jurídica (incluindo Sociedades por Ações e Sociedades Limitadas), consideradas economicamente significativas, quer dizer, com receita total acima de BRL 300 milhões (equivalentes a US\$ 126 milhões) e ativos totais superiores a BRL 240 milhões (equivalentes a US\$ 100 milhões), serão obrigadas a publicar demonstrações contábeis auditadas anualmente. Essas empresas também ficarão sujeitas à supervisão da CVM.
- **Convergência com NIIF:** o projeto estabelece diversos princípios de contabilidade amplos, coerentes com as NIIF, e determina que as normas de contabilidade das empresas registradas em bolsa devem convergir com as NIIF. As mudanças incluiriam o tratamento das operações de arrendamento mercantil (os equipamentos adquiridos sob um contrato de arrendamento mercantil do tipo financeiro teriam de ser contabilizados como ativos, com uma contrapartida aos seus passivos). As empresas também seriam obrigadas a preparar uma Demonstração de Fluxo de Caixa em vez da DOAR habitual.
- **Criação de um único órgão para o estabelecimento de normas contábeis:** Um novo órgão, o Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC), seria criado dentro do CFC para publicar normas contábeis para as demonstrações contábeis para fins gerais, que seriam alinhadas com as NIIF. Embora faça parte da estrutura do CFC, esse Comitê seria imune a pressões políticas do CFC, ainda que não fique claro como essa imunidade seria alcançada. As partes interessadas relevantes, tais como auditores, membros da comunidade acadêmica e representantes do setor privado teriam representantes no Comitê. Os órgãos reguladores teriam participações *ad-hoc*, governadas por acordos específicos. Além disso, como a lei não permite que os órgãos reguladores deleguem seus poderes, incluindo o poder de estabelecer normas, a outras instituições, as normas do comitê deveriam ser aprovadas e promulgadas pelos órgãos pertinentes (BACEN, CVM, etc.)
- **Processo para a preparação de declarações de imposto de renda e demonstrações contábeis das pessoas jurídicas:** de acordo com o projeto, as empresas teriam a opção de manter seus livros principais como exigido pelo regulamento do imposto de renda. Posteriormente, seriam feitos os ajustes necessários para gerar as demonstrações contábeis para fins gerais, ao contrário do que se faz atualmente (parágrafo 62). As alterações propostas têm o objetivo de facilitar o aumento na transparência das demonstrações contábeis e não afetariam a base de tributação das empresas.

Três dessas questões são consideradas controversas e, ao que se acredita, levaram o projeto de lei a ficar parado no Congresso:

⁴² Os substitutivos não substituem o projeto original, mas são tratados como propostas separadas pelas Comissões até chegarem ao Plenário. Assim, quando o projeto de lei for à votação em plenário, vão ser discutidos o projeto original e eventuais substitutivos. Os deputados então aprovam um projeto final que, geralmente, tira proveito das sugestões dos substitutivos e é então enviado ao Senado.

- (a) **Exigência de publicação para as Sociedades Limitadas** – A dispensa de publicação é geralmente considerada como um obstáculo à concorrência. Com efeito, grandes empresas constituídas como Sociedade Limitada, especialmente as subsidiárias brasileiras de grupos estrangeiros, têm acesso a informações razoavelmente detalhadas dos seus concorrentes registrados em bolsa, ao passo que suas contrapartidas têm acesso a muito poucas informações sobre elas e outras Sociedades Limitadas. Os críticos da medida proposta, por outro lado, argumentam que os interessados – particularmente credores e agências classificadoras de crédito – já têm acesso a essas informações, que é de pouca utilidade para o público em geral e introduziria mais uma camada de regulamentos onerosos, assim aumentando ainda mais o custo Brasil⁴³;
- (b) **Novas regras contábeis para arrendamentos coerentes com NIFF** – As empresas de arrendamento mercantil alegam que essa mudança tornaria os arrendamentos de tipo financeiro menos atraentes para as empresas brasileiras; e
- (c) **Criação de um órgão único para o estabelecimento de normas** – Os órgãos reguladores se preocupam com os riscos associados à transferência de seus poderes reguladores a uma entidade privada e o CFC parece que reluta em abrir mão de seus privilégios reguladores. Entretanto, essas preocupações parecem ter sido tratadas na mais recente versão do projeto de lei.⁴⁴

O relator do projeto de lei na CFT deve apresentar seu relatório no final de junho. Com base em discussões com o Ministério da Fazenda, o Governo esperava ver a lei aprovada até o final de 2005. Entretanto, é pouco provável que isso aconteça, porque ainda precisa passar pela Comissão de Constituição e Justiça e pelo Plenário da Câmara dos Deputados,⁴⁵ bem como pelo Senado, antes de ir à sanção presidencial.

Além disso, há outro projeto de lei (PL 2813/00) que exige das Sociedades Limitadas de médio e grande porte a publicação de demonstrações contábeis auditadas. Já foi aprovado pelo Senado e agora está em discussão na Câmara dos Deputados, embora pouca atenção tenha recebido, em parte porque trata de um assunto que já está em discussão no PL 3741/00 e não é tão amplo. De acordo com o regimento, como ambos os projetos de lei tratam da mesma questão, devem ser discutidos conjuntamente. É provável que o PL 2813 seja absorvido pelo PL 3741 em algum momento.

⁴³ Esse assunto também gerou debates significativos fora do Brasil. Por exemplo, na Nova Zelândia, onde os legisladores estão contemplando essa medida, foi realizada em 2004 uma audiência pública para discutir a questão, entre outras, mas não se chegou a um consenso. Na Austrália, recentemente foram estabelecidas exigências de publicação para as sociedades limitadas não registradas em bolsa. A medida enfrentou grande controvérsia e só foi aprovada quando as empresas existentes foram isentadas da nova exigência. Na UE, a Primeira Diretiva sobre Direito Societário exige que todas as sociedades por ações e com responsabilidade limitada arquivem suas demonstrações contábeis anuais com um registro público onde qualquer um pode pedir uma cópia mediante o pagamento de uma pequena taxa.

⁴⁴ O México oferece um exemplo interessante: Em 2001, foi estabelecido um órgão normatizador independente como meio para consolidar os princípios de informação financeira corporativo no México, em lugar do antigo Comitê de Normas Contábeis do Instituto de Contadores Públicos do México (IMCP). Essa mudança foi realizada mediante um acordo entre os órgãos envolvidos e o IMCP.

⁴⁵ Originalmente, o projeto de lei não precisaria ser votado em plenário. A apresentação de substitutivo tornou a votação obrigatória.

B. A profissão de contabilidade e auditoria

33. **O Conselho Federal de Contabilidade, de acordo com a lei, é o órgão fiscalizador da profissão.** O CFC é um órgão de 15 membros, criado em 1946.⁴⁶ Abriga os 27 Conselhos Regionais de Contabilidade, um para cada unidade da federação. Sua liderança é eleita por um colégio composto de um representante de cada CRC, o que tende a limitar a representação dos grandes estados da Região Sudeste. O CFC é membro da Federação Internacional dos Contadores (IFAC). Embora a lei não confira ao CFC poderes normatizadores de modo expresse, publica normas sobre contabilidade e auditoria, aplicadas no contexto de informações financeiras para fins gerais. Além disso, o CFC publicou vários regulamentos que interpretam a lei de 1946 quanto a diversos aspectos da organização da profissão contábil.

34. **As atividades de contabilidade e auditoria, no Brasil, somente podem ser desempenhadas por pessoas ou firmas registradas em um CRC.** O Artigo 25 da lei de 1946 discrimina os serviços que podem ser prestados exclusivamente por profissionais da área de contabilidade. Esses serviços incluem a escrituração de livros contábeis, assistência ao Conselho Fiscal e diversas outras atividades que normalmente ficariam em mãos de um auditor externo. Salvo a escrituração, os serviços contábeis são restritos a contadores diplomados, de acordo com o Artigo 26. Os termos "auditoria" e "auditor" não aparecem na lei de 1946.

35. **A profissão contábil é formada, em sua maioria, por profissionais com nível técnico, cujo nível de qualificação não atinge os níveis exigidos pela IFAC.** A Resolução do CFC 960/03 de abril de 2003 contempla as duas seguintes categorias de profissionais, com registros separados em cada CRC: "Contadores", quer dizer, profissionais com grau de bacharel em ciências contábeis, e "técnicos em contabilidade", que têm somente o equivalente ao curso médio. Em abril de 2005, o CFC tinha 170.000 contadores, 190.000 técnicos em contabilidade e 68.000 firmas de contabilidade. Essa estrutura de dois níveis é incomum na América Latina e na maior parte dos países industrializados, onde os contadores profissionais normalmente têm diploma de curso superior.⁴⁷ Essa situação coloca o Brasil em desvantagem em relação aos concorrentes.

36. **O Instituto dos Auditores Independentes do Brasil (IBRACON) é uma organização sem fins lucrativos, dedicada à pesquisa, estabelecimento de normas de contabilidade e auditoria, bem como à promoção da profissão de auditoria.** O IBRACON, membro da IFAC, foi constituído em 1971.⁴⁸ Seus membros são contadores pessoas físicas e firmas (a maioria delas nas regiões Sudeste e Sul). No fim de 2004, o IBRACON tinha 1.689 membros, incluindo 85 firmas. Cooperar com o CFC e órgãos reguladores em várias questões de interesse para a profissão de auditoria, incluindo o estabelecimento de normas e exames profissionais. O IBRACON desempenha um papel predominante no campo da pesquisa contábil no Brasil e goza do apoio da maior parte das firmas de auditoria.

37. **Como acontece na maioria dos países com um setor privado significativo, as quatro grandes firmas de auditoria ("Big 4") dominam o mercado de serviços de auditoria para as entidades de interesse público no Brasil.** Na verdade, a maioria das empresas registradas em bolsa, bancos, seguradoras, fundos de pensão, grandes subsidiárias de grupos estrangeiros e grandes grupos não registrados em bolsa têm suas demonstrações financeiras examinadas por uma

⁴⁶ Decreto-Lei Nº 9295 de 27 de maio de 1946.

⁴⁷ A profissão contábil na Itália tem dois níveis *ragionieri commercialisti* e *dottori commercialisti*, mas ambos têm curso superior: os primeiros são bacharéis e os segundos são pós-graduados.

⁴⁸ O IBRACON é o sucessor de duas organizações profissionais separadas fundidas em 1971 sob o nome de Instituto dos Auditores Independentes do Brasil, que em 2001 passou a chamar-se IBRACON.

das "BIG 4".⁴⁹ Mesmo assim, algumas firmas de médio porte estabeleceram uma presença significativa entre as entidades de interesse público. Por exemplo, a afiliada brasileira de uma rede internacional de segundo nível ocupava o terceiro lugar entre as firmas de auditoria brasileiras quanto aos clientes registrados em bolsa em 2004.

38. **O Código de Ética Profissional dos Contadores do CFC é menos desenvolvido e abrangente do que o da IFAC.** O código do CFC,⁵⁰ publicado em 1996 em substituição ao anterior, publicado em 1970, é um documento mais breve que o Código de Ética dos Contadores Profissionais da IFAC, revisto em 2003, e estabelece princípios razoavelmente genéricos relacionados com uma gama de assuntos mais restrita. Cobre quatro tópicos, incluindo (1) Deveres e proibições, (2) Valor dos serviços profissionais, (3) Deveres perante os colegas e a profissão e (4) Sanções. Em comparação com o código da IFAC, o do CFC tem diversas deficiências. Por exemplo, não destaca como atributo da profissão contábil o serviço ao interesse público (limitando-se a frisar a necessidade de agir de acordo com a lei e regulamentação); não oferece orientação sobre conflitos de interesses, não destaca a competência profissional nem trata de questões de independência do auditor, embora, segundo as práticas internacionais, a independência tenha importância crucial para a profissão.⁵¹

39. **A CVM, BACEN e SUSEP têm exigências estritas quanto à independência do auditor.** Para as Sociedades Anônimas de Capital Aberto, a CVM estabeleceu uma lista de serviços que as firmas de auditoria estão proibidas de prestar às empresas cujas demonstrações contábeis examinam.⁵² O intento do regulador era abordar os riscos dos conflitos de interesse para os auditores externos, na esteira de algumas quebras de empresas no Brasil. Nesses casos, o papel do auditor foi seriamente questionado, particularmente em conexão com certas quebras de bancos que receberam ampla publicidade. Os auditores reagiram negativamente a essa regulamentação, alegando que a proibição geral nela estabelecida prejudicava a capacidade das empresas para contratar serviços de contabilidade. Os auditores defenderam uma abordagem mais flexível, que permitisse aos auditores prestar alguns serviços extra-auditoria tratados no regulamento, desde que aplicassem certas medidas que salvaguardassem sua independência (uma abordagem muitas vezes conhecida como "ameaças e salvaguardas"). Esta abordagem conta com amplo endosso internacional e é um dos princípios fundamentais do Código de Ética dos Contadores Profissionais da IFAC. As firmas de auditoria ingressaram em juízo contra a Instrução CVM 308 e a ação está aguardando julgamento na esfera federal.⁵³ O BACEN e a

⁴⁹ No caso do mercado acionário, 53% das empresas listadas pela BOVESPA tinham suas demonstrações contábeis auditadas por uma das "BIG 4" no fim de 2004, contra 61% no fim de 2003 (Fonte CVM). No setor bancário, as "BIG 4" eram responsáveis pela auditoria de quase 80% dos bancos no fim de 2004 e seus clientes tinham em mãos mais de 95% dos ativos totais do Sistema Financeiro Nacional (Fonte: BACEN).

⁵⁰ Código de Ética Profissional do Contabilista (Resolução CFC 803/96 de 10 de outubro de 1996).

⁵¹ O Código de Ética da IFAC contém dez páginas sobre independência e várias de orientação sobre aplicação.

⁵² Segue a lista dos serviços vedados segundo uma Instrução da CVM: "assessoria à reestruturação organizacional; avaliação de empresas; reavaliação de ativos; determinação de valores para efeito de constituição de provisões (...); planejamento tributário; remodelamento dos sistemas de informações contábeis e de controle interno; ou qualquer outro produto ou serviço que influencie ou que possa vir a influenciar as decisões tomadas pela administração da instituição auditada" (Instrução CVM 308 de 14 de maio de 1999, Artigo 23).

⁵³ A vedação de prestar certos tipos de serviço que não são de auditoria é relativamente comum em muitas jurisdições, quando esses serviços são claramente incompatíveis com o papel do auditor independente. Mesmo assim, os legisladores e reguladores dos países industrializados tendem a optar por uma abordagem "baseada em princípios", evitando a vedação explícita e preferindo uma abordagem de ameaças e salvaguardas. Por exemplo, na UE, o projeto da Oitava Diretiva sobre Direito Societário, sobre auditorias obrigatórias (versão de março de 2004) estabelece uma abordagem de

SUSEP também publicaram regulamentos sobre a independência do auditor, coerentes com as prescrições da CVM.⁵⁴ As receitas que um auditor pode derivar de um único cliente se limitam a 25% de sua receita total. Finalmente, de acordo com a Instrução CVM 381/2003, as empresas são obrigadas a divulgar, em termos nominais, os valores dos honorários de auditoria e outros serviços pagos aos seus auditores anualmente, as políticas adotadas para evitar conflitos de interesses, bem como detalhes específicos relacionados com a aquisição de serviços extra-auditoria.

40. **Diversos fatores tendem a restringir a responsabilidade dos auditores perante os usuários das demonstrações contábeis, especialmente no caso das empresas não cotadas em bolsa.** A lei não especifica a responsabilidade do auditor externo por má conduta e desempenho impróprio de suas responsabilidades profissionais, salvo parcialmente no caso do setor financeiro. Embora haja uma história limitada de ações civis contra auditores externos no Brasil, seu papel já foi questionado em diversos casos de distorções em demonstrações contábeis publicadas. Além disso, como notado anteriormente (Parágrafo 21), mesmo quando as demonstrações contábeis de uma empresa não registrada em bolsa são auditadas (para uso de acionistas, bancos ou outros), raramente são divulgadas ao público. Esse costume limita o risco de que terceiros questionem o cumprimento de obrigações e normas profissionais por parte dos auditores externos. Além disso, os auditores não são obrigados a manter seguro de responsabilidade profissional para cobrir sua exposição a ações ajuizadas por usuários das demonstrações contábeis.⁵⁵ Ademais, os comitês de auditoria, cujo papel inclui o monitoramento do trabalho dos auditores externos, para determinar se estão fazendo uma auditoria de qualidade, com independência e eficácia, ainda são pouco frequentes entre as empresas brasileiras. Ao todo, esses fatores aumentam o risco de que o trabalho de auditoria seja inadequado – particularmente no caso de empresas não registradas em bolsa, que raramente estão sob fiscalização de um órgão regulador – para garantir que as demonstrações contábeis tenham alta qualidade.

C. Educação e Formação Profissionais

41. **Um grande número de estabelecimentos de ensino superior no Brasil oferece cursos de contabilidade e auditoria, mas a qualidade dos cursos é desigual.** O Artigo 209 da Constituição da República afirma claramente que as universidades têm autonomia sobre seus currículos e administração. O conteúdo geral da formação acadêmica em ciências contábeis no Brasil é definido pelo Ministério da Educação (MEC). Além disso, o Conselho Nacional de Educação (CNE), um órgão vinculado ao MEC, definiu um currículo nacional para o bacharelado em ciências contábeis, que exige um mínimo de 3.000 horas de curso de contabilidade (a auditoria não é coberta).⁵⁶ Atualmente, há 844 cursos de ciências contábeis em todo o país, a

"ameaças e salvaguardas que exige que o auditor ou firma de auditoria documente, nos papéis de trabalho de auditoria, todas as ameaças à sua independência, bem como as salvaguardas aplicadas para sua mitigação" (Artigo 23-2).

⁵⁴ Resolução do Banco Central 3198/04, Art. 6-8; Resolução CNSP 118/04, Artigos 7-10.

⁵⁵ Entretanto, as firmas de auditoria participantes de redes internacionais geralmente são regidas por um acordo internacional.

⁵⁶ Instruções CNE 289/2003 e 329/2004 – O currículo nacional abarca três áreas: (i) exigências acadêmicas gerais; (ii) habilidades e competências profissionais; e (iii) exigências específicas. Os objetivos e conteúdos curriculares levam em conta as diretrizes fundamentais do sistema de educação superior brasileiro, bem como as exigências específicas dos graus em Ciências Contábeis. O currículo compreende um núcleo interdisciplinar e um trabalho de pesquisa de campo, que pode tratar de tributação, contabilidade ambiental, história da contabilidade ou de temas de contabilidade e auditoria. De acordo com a Instrução, após completar o currículo, o aluno terá adquirido diversas habilidades e capacidades, incluindo o uso apropriado de terminologia profissional, entendimento do impacto de outras disciplinas no estudo e prática da contabilidade e cumprimento de todas as normas contábeis.

maioria deles de bacharelado, 41% dos quais na Região Sudeste. O número de programas de bacharelado tem um crescimento firme, de 458 em 1999 para 683 em 2003.⁵⁷ Parte desse crescimento se deve à criação de novos cursos noturnos, cujo objetivo é atrair um grande número de estudantes que trabalham durante o dia. Poucos estabelecimentos incorporam NIIF e ISA aos seus currículos.⁵⁸ Na prática, o conteúdo e nível acadêmico dos currículos variam significativamente de um estabelecimento para outro. As diferenças foram evidenciadas pelo "provão" do MEC, que os alunos de todas as escolas superiores fazem, e que serve de base para comparar níveis acadêmicos.⁵⁹ Em geral, a contabilidade no Brasil não tem grande prestígio, fato ilustrado pela falta de um curso de Ciências Contábeis na principal escola de administração do país, a Fundação Getúlio Vargas.

42. **No ano 2000, foi introduzido o exame de qualificação profissional exigido para a obtenção do registro profissional por todos os contadores e técnicos de contabilidade⁶⁰.** Esse Exame de Suficiência foi introduzido pela Resolução CFC 853/99. Até 1999, todos os formados em cursos de bacharelado em Ciências Contábeis em escolas credenciadas pelo MEC tinham direito de registro. Os contadores e técnicos em contabilidade já registrados tiveram respeitados seus direitos adquiridos. A introdução de um exame de qualificação profissional está de acordo com as Normas de Educação Internacional para as Normas Profissionais (abreviatura inglesa: IES) da IFAC e foi vista como um passo significativo para o aprimoramento da prática da contabilidade e desenvolvimento da profissão no Brasil. O exame foi realizado duas vezes desde o ano 2000. Dura quatro horas e consiste em 50 questões de múltipla escolha que cobrem pontos bastante básicos, com forte ênfase na tributação. Claramente não se compara com os exames de qualificação profissionais internacionais, como os exames para CPA nos EUA, que cobrem uma gama de tópicos mais ampla e incluem questões discursivas. A porcentagem de aprovação, desde o ano 2000, foi de 60% para os contadores e 45% para os técnicos em contabilidade (fonte: CFC). É de se notar que o exame foi questionado no judiciário estadual por bacharéis em ciências contábeis, sob a alegação de que infringia seus direitos adquiridos de obter o registro profissional como resultado da conclusão de um curso em um estabelecimento de ensino superior credenciado. Em alguns casos, foram concedidas liminares em favor do impetrante, fundamentadas na alegação de que a Resolução do CFC carecia da autoridade necessária para impor exigências adicionais relacionadas com o registro profissional. Como resultado dessa situação, o CFC decidiu suspender o exame e, atualmente, há um projeto de lei, o PL 2485/03 em discussão no Congresso, que incluiria a exigência de exame na legislação. O projeto foi aprovado pela Câmara dos Deputados e enviado ao Senado, onde deve também ser aprovado.

43. **A CVM, BACEN e, muito recentemente, a SUSEP, exigem a aprovação em um exame de qualificação profissional como parte do processo de registro como auditor externo no setor sob sua fiscalização.** De acordo com a Instrução CVM 308, Artigos 2 e 30, os auditores independentes precisam ser aprovados em um exame de qualificação profissional administrado

⁵⁷ Fonte: Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais (INEP). Além disso, nove universidades brasileiras oferecem mestrado em contabilidade, além de bacharelado e uma tem um programa de doutorado.

⁵⁸ Uma universidade da Região Sudeste recentemente introduziu um novo currículo baseado em um referencial internacional desenvolvido pela Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), que incorpora totalmente as NIIF. Esse currículo novo difere da estrutura normal da maior parte das universidades brasileiras, que tendem a separar a contabilidade da economia, administração de empresas e tecnologia da informação. O "currículo global" desenvolvido pela UNCTAD incorpora elementos das Diretrizes Internacionais sobre Educação da IFAC e se apóia em currículos existentes no Canadá e Reino Unido, considerados referenciais entre os profissionais de todo o mundo.

⁵⁹ Os resultados do provão estão em <http://www.inep.gov.br/superior/provao/sintese/sintese2002.htm>.

⁶⁰ De acordo com a definição do parágrafo 35.

pelo CFC em conjunto com o IBRACON. Por sua vez, o CFC publicou uma Norma (NBC P 5) que regulamenta o exame e estabelece um registro de auditores externos autorizados a fazer auditorias de empresas cotadas em bolsa.⁶¹ O exame, que dura quatro horas, foi realizado pela primeira vez em novembro de 2004, cobre questões de contabilidade, auditoria, ética e jurídicas. No que tange aos bancos, instituições financeiras, seguradoras e fundos de pensão abertos, o BACEN e a SUSEP exigem mais um exame de quatro horas, que também é administrado pelo CFC, em conjunto com o IBRACON. O primeiro exame do BACEN também foi realizado em novembro de 2004, mas o exame da SUSEP ainda não foi realizado. O exame suplementar deve ser feito a cada cinco anos.

44. A educação profissional continuada é um requisito desde 2003, tanto para auditores pessoas físicas como para as firmas de auditoria registradas na CVM e BACEN.⁶² As firmas de auditoria são obrigadas a manter um programa de educação profissional continuada para sócios e demais profissionais, de acordo com as diretrizes publicadas pelo CFC em cooperação com o IBRACON. O CFC publicou uma norma sobre educação profissional continuada para auditores⁶³ que (a) estabelece um número mínimo de créditos⁶⁴ que devem ser adquiridos anualmente. (b) uma comissão de educação profissional continuada com quatro membros, dentro do CFC, para credenciar cursos e eventos organizados por organizações privadas em coordenação com os CRCs. (c) delega aos CRCs o monitoramento do cumprimento, por parte dos auditores registrados, de suas obrigações de treinamento e (d) estabelece as exigências de aprovação de treinamento por terceiros. Entre as instituições credenciadas para prestar serviços de treinamento estão: CFC, CRC, IBRACON, os estabelecimentos de ensino superior reconhecidos pelo MEC, firmas especializadas em treinamento profissional e firmas de auditoria. Os auditores entrevistados como parte do ROSC destacaram (i) as dificuldades enfrentadas pelas firmas de pequeno e médio porte para credenciar cursos de treinamento interno com o CRC, (ii) a falta de cursos de educação profissional continuada, particularmente fora da Região Sudeste e (iii) a falta de uniformidade na qualidade dos cursos credenciados pelo CFC, devida em parte ao fato de que o CFC/CRC não monitora a qualidade efetiva dos cursos. A obrigatoriedade da educação continuada para os auditores alinha o Brasil com as boas práticas internacionais.⁶⁵ Mas o CFC e os CRCs ainda têm o que fazer no credenciamento de programas de treinamento de qualidade.

45. De modo geral, a educação em contabilidade e auditoria no Brasil tem feito progressos, mas ainda há muito a fazer para atender a necessidade de informações financeiras em maior quantidade e com maior qualidade no país. Os currículos acadêmicos precisam dar maior consideração às normas internacionais e cobrir a auditoria. A noção de educação continuada compulsória ainda está dando os primeiros passos e exige uma política mais ativa por parte da profissão. Os contadores desempenham um papel fundamental, com a ajuda que dão às empresas na preparação de demonstrações contábeis de qualidade. Da mesma forma, os auditores têm uma grande responsabilidade pelo cumprimento de normas de informação financeira de alta qualidade. Este papel é ainda mais importante no caso das empresas não registradas em bolsa, que atualmente não estão sujeitas a auditorias obrigatórias e muitas das quais provavelmente não contratam auditores nem para atender seus próprios interesses. Sendo

⁶¹ Cadastro Nacional de Auditores Independentes ou CNAI (Resolução do CFC No. 1018 de 2 de fevereiro de 2005). Em abril de 2005, havia 781 auditores registrados no CNAI (Fonte: CFC).

⁶² Instrução CVM 308, Artigo 34, e Resolução BACEN no. 3198, Artigo 27.

⁶³ NBC P 4, de 27 de setembro 2002 (Resolução do CFC No. 945/02).

⁶⁴ Os créditos podem ser obtidos de uma das seguintes maneiras: (i) participando de cursos e conferências credenciados pelo CFC, bem como de eventos da mesma natureza, cursos de pós-graduação e programas de educação para executivos; (ii) participando dos comitês técnicos do CFC, IBRACON e entidades contábeis no exterior e (iii) publicando trabalhos sobre a área de contabilidade.

⁶⁵ A IFAC publicou uma norma educacional em maio de 2004 (IES 7) que exigia educação continuada de seus membros.

assim, a contínua melhoria na educação e formação de contadores e auditores terá importância crítica para o sucesso do Brasil no aprimoramento de seu regime de informação financeira e, conseqüentemente, em sua capacidade de atingir os objetivos de promover o desenvolvimento do setor privado (parágrafo 14).

D. Estabelecimento de Normas Contábeis e de Auditoria

46. **Os Princípios Contábeis Geralmente Aceitos no Brasil tem várias fontes, incluindo a Lei das Sociedades por Ações e as normas e interpretações publicadas por até oito instituições diferentes.**⁶⁶ As duas entidades ligadas à contabilidade, o CFC e o IBRACON (parágrafos 33 e 36) divulgaram pronunciamentos sobre contabilidade, que representam a parte mais substancial dos princípios brasileiros. Entretanto, essas normas carecem de apoio legal – quer dizer, não há lei que obrigue as empresas a respeitar as normas do CFC em suas demonstrações contábeis. A obrigação se aplica exclusivamente aos contadores registrados no CRC e, portanto, não é uniforme. Há alguns conflitos, ou, ao menos, há quem considere que haja conflitos, entre essas normas e a Lei das Sociedades por Ações, regulamentação tributária e outras, caso em que raramente são aplicadas. No parágrafo 69, abaixo, há alguns exemplos de circunstâncias onde surgiram esses conflitos. Além disso, diversas agências reguladoras têm autoridade jurídica para publicar pronunciamentos contábeis, embora, até agora, somente a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) tenha feito uso desse direito.⁶⁷ Mesmo sem ter o poder de estabelecer normas, o IBRACON desempenha um papel importante, quer publicando seus próprios pronunciamentos sobre contabilidade,⁶⁸ quer contribuindo para o estabelecimento de normas dentro do CFC ou órgãos reguladores. O processo de estabelecimento de normas em si é bastante transparente e praticamente todas as minutas de regulamento são divulgadas para comentários do público antes da adoção. Uma vez aprovados, esses regulamentos são postados nos respectivos sites.

47. **A CVM desempenha um papel ativo no estabelecimento de normas contábeis e de auditoria para as empresas registradas em bolsa.** A CVM publicou diversas normas contábeis sobre assuntos de particular relevância para as empresas registradas em bolsa,⁶⁹ bem como recomendações na forma de "ofícios circulares", incluindo diretrizes anuais sobre a aplicação de exigências específicas de contabilidade, informação financeira e auditoria. A preparação dessas normas envolve o pessoal da Superintendência de Normas Contábeis (SNC) e um Comitê Consultivo constituído em 1994. Os membros do Comitê Consultivo representam vários grupos de interessados, incluindo CFC, IBRACON, entidades reguladoras do setor financeiro, instituições financeiras intermediárias, a comunidade de negócios e universidades proeminentes. Algumas das normas preparadas pelo Comitê Consultivo e SNC nos últimos tempos são muito similares às NIIF correspondentes.

48. **O Banco Central também faz esforços para alinhar as normas contábeis aplicáveis às instituições financeiras como as NIIF, na medida em que não conflitarem com a legislação bancária brasileira e dentro da estrutura dos princípios centrais do Comitê da Basileia, especialmente no que tange a regras de prudência.** O BACEN fez um levantamento para identificar as diferenças entre COSIF e NIIF e o seu próprio Departamento de Normas

⁶⁶ Este relatório usa o termo Princípios Contábeis Geralmente Aceitos no Brasil para fazer referência a todas as normas contábeis brasileiras, embora, dada a multiplicidade de fontes, algumas dessas normas podem conflitar e, portanto, não são necessariamente "geralmente aceitas".

⁶⁷ A Resolução ANEEL 444/01 cria um manual de contabilidade para as empresas do setor de energia elétrica.

⁶⁸ Os pronunciamentos do IBRACON são chamados oficialmente Normas e Procedimentos Contábeis (NPC) ou Normas e Procedimentos de Auditoria (NPA).

⁶⁹ Os mais importantes são: Deliberação 26: Transações entre partes relacionadas; Deliberação 29: Estrutura conceitual básica da contabilidade; Instrução 247: Consolidação de demonstrações contábeis e investimentos em associadas – método da equivalência patrimonial; Instrução 273: Benefícios a empregados; Instrução 408: Consolidação de entidades com propósitos especiais; Instrução 59: Demonstração das mutações no patrimônio líquido; Deliberação 183: Reavaliação de imobilizado; Deliberação 273: Imposto de renda diferido e Instrução 235: Instrumentos financeiros – Divulgação.

(DENOR) preparou um plano de convergência preliminar que ainda precisa ser aprovado pela diretoria do próprio BACEN. Como o Banco Central não está sujeito à Lei das Sociedades por Ações, tem a capacidade de ir muito mais adiante em seu alinhamento com as NIIF, sem necessidade de alterar leis. Entretanto, a convergência, em algumas questões, tais como arrendamento, que são regidas pelo regulamento do imposto de renda, exige uma alteração na lei.

49. **As normas de auditoria são estabelecidas pelo CFC ou IBRACON.** O CFC é o órgão normatizador oficial da auditoria. O IBRACON, que tem suas próprias normas, trabalha em íntima colaboração com o CFC no desenvolvimento de minutas de normas de auditoria que ficam abertas aos comentários do público, antes de serem publicadas formalmente. Os órgãos reguladores participam do processo de normatização, mas não publicam suas próprias normas. Exceto no que tange a aspectos éticos, as normas de auditoria não são consideradas questão de maior importância no Brasil.

50. **A divisão das responsabilidades pela normatização da contabilidade por diversas instituições resulta em diversas ineficiências.** Em primeiro lugar, não existe um conjunto único de normas contábeis aplicável a demonstrações financeiras para uso geral: cada órgão regulador publica suas próprias normas, o que muitas vezes resulta numa duplicação de esforços. Em segundo lugar, o foco principal do regulador deve ser a fiscalização de um setor ou grupo de setores. Entretanto, no Brasil, os órgãos reguladores gastam uma parcela significativa de seu tempo preparando normas em vez de fiscalizando seu cumprimento. Além disso, a multiplicidade de normas pode resultar em dificuldades para a comparação das demonstrações contábeis, bem como na falta de clareza, uniformidade e eficiência. Existe um forte consenso, entre os profissionais que preparam as demonstrações contábeis, e os reguladores, auditores e usuários de que o processo de normatização deve ser unificado.

E. Garantia do cumprimento de normas de contabilidade e auditoria

51. **A CVM aumentou significativamente sua capacidade de fiscalização nos últimos tempos.** A Lei dos Mercados Mobiliários - Lei 6385/76, com sua redação atual, confere a CVM o poder de monitorar e fiscalizar as exigências de contabilidade e de informação financeira aplicáveis às empresas registradas em bolsa. A Superintendência de Relações com Empresas da CVM (SEP, que tem as responsabilidades de contato com as empresas para questões de fiscalização) é responsável pela maior parte dessa função. A Superintendência de Normas Contábeis (SNC) tem uma função consultiva, de retaguarda, além de sua responsabilidade pela publicação de regras contábeis e de auditoria. A SNC também está encarregada do monitoramento de exigências de auditoria. A SEP e a SNC tem quadros de 33 e 15 funcionários, respectivamente, dos quais 14 e 5 foram recrutados em 2004. Esse aumento de capacidade foi em parte ditado pelo fato de que a supervisão de fundos de investimento foi recentemente transferida do BACEN para a CVM. O pessoal da SEP tem formação em contabilidade, economia, engenharia e administração. O quadro da SNC é constituído exclusivamente de contadores e a maior parte deles tem experiência como auditores ou preparadores de demonstrações contábeis. A CVM analisa demonstrações contábeis para determinar se cumprem as normas por meio de amostragem. Além disso, certos eventos – tais como ofertas públicas, reclamações de investidores e relatórios de auditoria com ressalvas ou ênfase de certos assuntos – desencadeiam análises das demonstrações financeiras.

52. **A CVM tem a atribuição de fiscalizar as empresas registradas em bolsa e seus auditores independentes, e de realizar inquéritos administrativos.** Pode propor sanções administrativas, que incluem advertências, multas, ordens de reformulação de demonstrações contábeis e cancelamento de registro (esta última exige uma decisão do Colegiado e está sujeita a recurso para o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional). No ano passado, a CVM

suspendeu o registro de 50 empresas. Há um total de 180 empresas com registro suspenso no momento atual. A CVM tem a política de sistematicamente exigir a reformulação das demonstrações contábeis quando o parecer do auditor menciona um desvio das normas contábeis.⁷⁰ Mesmo com o aumento significativo no quadro de pessoal, a CVM precisa aumentar sua capacidade de fiscalização, especialmente para enfrentar o aumento da complexidade nas informações financeiras corporativas na BOVESPA. Por exemplo, embora a lei não obrigue a preparação de informações financeiras de acordo com os princípios contábeis geralmente aceitos nos EUA ou NIIF, essas normas desempenham um importante papel na disciplina do mercado e, portanto, deveriam ser monitoradas pelo regulador do mercado, especialmente no caso de empresas que não estão sujeitas à fiscalização da SEC dos EUA (parágrafo 53).

53. A BOVESPA executa algumas atividades de fiscalização de informações financeiras por parte de empresas emissoras. A Gerência de Acompanhamento de Empresas conta com cinco profissionais para analisar demonstrações contábeis. Em caso de inconsistência, a BOVESPA pode exigir que a empresa corrija e rerepresente suas demonstrações contábeis. Pode também aplicar sanções administrativas (multas, suspensões e, em caso extremo, exclusão da lista⁷¹). Entretanto, a BOVESPA não tem poder de punir os funcionários e administradores das empresas e investidores. Quando uma dessas pessoas comete alguma falta, a BOVESPA informa a CVM, que tem poderes para aplicar sanções punitivas. A BOVESPA dá atenção especial às demonstrações contábeis das empresas do Novo Mercado e Níveis I e II. Os esforços que a BOVESPA tem feito nos últimos tempos para avaliar a conformidade são dignos de elogio, mas é necessário aumentar os recursos e a capacidade para fiscalizar o nível ainda mais alto dos segmentos especiais, particularmente o uso de NIIF ou princípios contábeis geralmente aceitos nos EUA, que exigem um alto nível de competência em contabilidade.

54. O Banco Central fiscaliza a conformidade com as normas contábeis usando um sistema de dois níveis. A Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964 e a Lei 9447 de 14 de março de 1997 conferem ao Banco Central o poder de monitorar e fiscalizar todas as exigências contábeis e de informação financeira aplicáveis às instituições financeiras. O Departamento de Supervisão Indireta e Gestão da Informação (DESIG, anteriormente DESIN), em Brasília analisa uma grande quantidade de informações que coleta em um amplo banco de dados. As informações prestadas pelas instituições financeiras de acordo com o COSIF são cruzadas com informações fornecidas pela Base de Dados de Risco de Crédito, que contém dados sobre a carteira total de cada instituição financeira. A base de dados compila informações sobre operações de crédito e identifica possíveis concentrações de risco, bem como bancos com alta exposição. Com base nessas informações, o DESIG alerta a Supervisão de Bancos e Conglomerados Bancários (DESUP) sobre os problemas potenciais e essa notificação desencadeia uma investigação efetivada por meio de visitas de campo e reuniões com os administradores e outros membros da equipe técnica. Além disso, como parte da supervisão baseada em risco, o DESUP visita os bancos periodicamente (uma ou duas vezes por ano, no caso dos bancos maiores) para discutir questões contábeis e de outras naturezas em uma reunião informal. Também são realizadas reuniões mensais entre a CVM e o BACEN, com o objetivo de discutir os bancos cotados em bolsa. Os bancos entrevistados como parte do ROSC afirmaram que houve melhora substancial na supervisão do Banco Central. Mesmo assim, parece não haver pessoal suficiente para realizar todas as fiscalizações necessárias, como evidenciado pelo número de casos no aguardo de possíveis sanções administrativas. Em junho de 2005, havia quase 300 casos sob investigação, mas 3.300 aguardando a vez de serem investigados. O BACEN reconhece a importância de

⁷⁰ Entre junho de 2000 e maio de 2005, 15 empresas foram obrigadas a rerepresentar suas demonstrações contábeis (Fonte CVM). As razões incluíam o reconhecimento de ativos contingentes, subavaliação de passivos contingentes, capitalização de despesas sem fundamento, impropriedade na reavaliação de intangíveis e inadequação de divulgações.

⁷¹ Cinco empresas perderam o registro em 2002, quatro em 2003, e duas em 2004 (fonte: CVM).

aproveitar o trabalho dos auditores externos, não só para fins de supervisão, mas também como parte de uma tendência para um aumento na disciplina do mercado dentro do setor bancário, como enfatizado pelos princípios centrais do Comitê da Basileia. Contra as sanções da CVM e do BACEN, cabem recursos a um conselho⁷² do Ministério da Fazenda (CRSFN), que é a mais alta instância administrativa para recursos em casos relacionados com empresas registradas em bolsa e instituições financeiras. Entretanto, não há dados atualizados sobre os recursos que possam estar aguardando nesse órgão.

55. A SUSEP tem dois departamentos encarregados de inspeção de campo: DECON (Departamento de Controle Econômico) e DETEC (Departamento Técnico Atuarial), que, conjuntamente, são responsáveis pelo monitoramento da conformidade com as exigências de contabilidade, auditoria e informação financeira das seguradoras e fundos de pensão abertos. O DECON tem um quadro de 26 profissionais, que trabalham em quatro divisões, que, entre outras, têm as seguintes atribuições: (a) Monitoramento do Mercado de Seguros (7 profissionais) publica orientações para o mercado sobre procedimentos contábeis; (b) Estatística (4) mantém as bases de dados que centralizam as demonstrações contábeis das empresas e outras informações; (c) Registros (10) que tem o poder de suspender e cancelar as licenças das seguradoras; (d) Controle de Ativos (5) que prepara modelos estatísticos para analisar e monitorar riscos operacionais, legais e de mercado. No DETEC, a divisão de Reservas Técnicas (7 profissionais) é responsável pela avaliação de opiniões atuariais. Embora a SUSEP aplique sanções administrativas – em sua maior parte, multas por descumprimento – cabe recurso ao CRSNSP.⁷³ Este é um conselho do Ministério da Fazenda que funciona como a mais alta instância administrativa para recursos em casos relacionados com seguradoras e fundos de pensão abertos. O CRSNSP enfrenta um acúmulo crescente de recursos aguardando julgamento: entre abril de 2004 e abril de 2005, em média 88 recursos eram interpostos e 16 decisões eram exaradas mensalmente. Atualmente, há cerca de 2.400 casos aguardando decisão.

56. No setor de fundo de pensão fechados, a fiscalização ainda está no seu início e deve ser fortalecida, considerando a importância do setor no Brasil.⁷⁴ Até agora, as medidas de fiscalização do cumprimento das normas de contabilidade e informação financeira foram mínimas. Um caso recente que atraiu a atenção do público e gerou várias matérias na imprensa envolve o Petros, o fundo de pensão dos funcionários da Petrobras, onde verificou-se um grande déficit de reservas no início de 2005. O déficit era devido a um aumento no passivo atuarial do plano da ordem de BRL 8 bilhões (aproximadamente US\$ 3,5 bilhões) que, por sua vez, resultava de alterações em certos pressupostos atuariais, inclusive taxas de mortalidade (em média, a mortalidade real nos últimos seis anos tinha ficado 40% abaixo dos dados usados pelos atuários. A superestimativa da mortalidade levou à subestimação das saídas de caixa futuras do plano e à subavaliação dos futuros pagamentos de pensões e, portanto, do valor dos passivos do fundo. Um dos problemas que afeta os fundos de pensão abertos e fechados é que os atuários não estão sujeitos a supervisão e, portanto, não são obrigados a usar metodologias comparáveis e suas premissas atuariais não estão sujeitas a revisão obrigatória pela Diretoria ou Conselho.

57. Para as empresas não registradas em bolsa fora do setor financeiro, particularmente as PMEs, não existe sistema que garanta o cumprimento das normas contábeis brasileiras na preparação de suas demonstrações contábeis. A única entidade que requer o cumprimento

⁷² Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional.

⁷³ Em 2004, 2.490 sanções foram aplicadas pela SUSEP e 824 recursos foram interpostos.

⁷⁴ O Departamento de Monitoramento da SPC é responsável por monitorar a conformidade dos fundos de pensão fechados com exigências de contabilidade, auditoria e informação financeira. Consulte o parágrafo 10, nota 29 sobre a tentativa recente de estabelecer uma entidade separada (“PREVIC”) para a fiscalização do cumprimento de regulamentos sobre fundos de pensão. A SPC foi restaurada, com seu papel de monitoramento, em junho de 2005.

de normas contábeis para essas empresas é o sistema CFC/CRC, por intermédio do contador da empresa. Em outras palavras, o contador da empresa, como registrado no CRC, obriga-se a seguir os princípios contábeis geralmente aceitos no Brasil. Entretanto, como essas empresas não estão sujeitas a auditoria nem são obrigadas a ter um Conselho Fiscal, não existe confirmação externa da qualidade dessas demonstrações contábeis. A equipe do ROSC esteve reunida com usuários de demonstrações contábeis que mencionaram a falta de qualidade das demonstrações contábeis das PMEs e sua relativa falta de informação para decisões de crédito, o que contribui para os altos spreads aplicados a essas empresas. Assim, é essencial que o CFC fortaleça e amplie a capacidade de fiscalização, como mencionado no parágrafo 60 abaixo, para promover a melhora nas informações financeiras das PMEs.

58. Diretores, Membros do Conselho de Administração, auditores independentes, membros do Conselho Fiscal e membros do Comitê de Auditoria estão sujeitos a uma série de sanções civis e penais em caso de descumprimento de suas obrigações com respeito a contabilidade, informações financeiras ou auditoria. As penalidades específicas incluem:

- ***Sanções criminais para administradores com responsabilidades fiduciárias dentro de Sociedades por Ações*** – O artigo 177 do Código Penal prevê um a quatro anos de reclusão para quem fizer afirmações falsas em prospectos, demonstrações contábeis, ou em assembleias gerais, etc., com respeito à situação financeira de uma Sociedade por Ações, ou ocultar fraudulentamente fato relativo à Sociedade. Os processos penais podem ter como autores a própria empresa, seus acionistas, outras partes interessadas ou o ministério público (por vontade própria ou por solicitação das autoridades reguladoras).
- ***Outras penalidades relacionadas com falência*** – para as empresas de fora do setor financeiro, incluindo as Sociedades Limitadas, a recém-promulgada lei de falências⁷⁵ prescreve 3 ½ a 8 anos de reclusão por fraude em demonstrações contábeis ou escrituração contábil que resulte em prejuízo para os credores, ocultação ou destruição de documentação contábil ou exclusão de dados contábeis de sistemas informatizados. Nove anos de reclusão podem ser aplicados em caso de contabilidade paralela. Essas sentenças podem ser aplicadas a uma ampla gama de pessoas, incluindo diretoria, contadores, técnicos de contabilidade e auditores.
- ***Sanções administrativas contra os auditores independentes e firmas de auditoria por atos dolosos e culposos no mercado de valores mobiliários***⁷⁶ – De acordo com a lei brasileira, os órgãos reguladores têm poderes exclusivamente para a administração de sanções administrativas. No caso da CVM, foram realizados 18 procedimentos disciplinares contra auditores desde 2002, que conduziram a diversas sanções, incluindo a suspensão temporária em cinco casos.

59. Embora a legislação estabeleça regras bastante rigorosas quanto à responsabilidade civil dos diretores, membros do Conselho de Administração, membros do Conselho Fiscal, o rigor é mitigado pela ineficiência da justiça, com juízes que nem sempre tem bons conhecimentos de questões financeiras ou empresariais. Na verdade, não existem varas do comércio e as disputas comerciais são dirimidas no âmbito das varas cíveis gerais.⁷⁷ Além disso, existem poucas restrições ao direito de recurso, o que resulta em um enorme acúmulo de ações nos tribunais, algo que, na prática, pode significar que podem se passar muitos anos entre o momento em que uma ação é ajuizada e o momento da decisão final irrecorrível. Por isso, a disciplina do mercado sofre, porque os transgressores sabem que as chances de punição são

⁷⁵ Art. 168 da Lei 11.101/05.

⁷⁶ Como disposto no Artigo 26 da Lei 6385/76, com sua redação atual.

⁷⁷ Entretanto, foi criada uma vara do comércio no Rio de Janeiro, que conseguiu agilizar a solução de conflitos. Como resultado, uma ação comercial, no Rio de Janeiro, dura até 3 anos, mas chega a 6 anos em São Paulo.

baixas. As deficiências do sistema judicial,⁷⁸ aumentam a importância das sanções administrativas na promoção da disciplina do mercado.

60. **Em 2001, o CFC pôs em ação um sistema de revisão de qualidade da prática de auditoria, o primeiro da América Latina.** A Resolução CFC 910/01, estabeleceu o Comitê Administrador do Programa de Revisão Externa de Qualidade – CRE e a NBC T 14, que define um sistema de revisão pelos pares entre auditores (pessoas físicas ou firmas) para as empresas registradas em bolsa. Essa resolução se baseia na Instrução CVM 308, que obriga os auditores independentes a implantar um programa externo de controle de qualidade ” (Art. 32). O sistema do CRE foi posto em ação em 2001, e tem sido bem-visto pelos membros da profissão. Entretanto, o CRE não tem um sistema formal para selecionar revisores e assegurar que são qualificados para o trabalho de revisão. Além disso, as firmas de auditoria passam por revisão de pares (quer dizer, membros das ”Big 4” por membros das ”Big 4”, membros do segundo nível por outros membros do segundo nível e assim por diante), sistema que foi usado em diversos países no passado.⁷⁹ Embora o CRE seja patrocinado pelo CFC, com a participação de órgãos reguladores, nem o CFC, nem os reguladores (embora o sistema tenha sido estabelecido para atender suas necessidades) nem nenhum outro órgão independente monitora as revisões diretamente. Além disso, o sistema de sanções da revisão de qualidade precisa ser fortalecido para garantir que atinja seus objetivos de promover a conformidade com práticas de auditoria de alta qualidade por parte de todos os profissionais. Os reguladores notaram que, quando foram notificadas violações de regras do CFC, não foram aplicadas sanções, o que levou alguns deles a questionar a utilidade do sistema de controle de qualidade como um todo. Ademais, nos últimos anos, nos EUA e Europa, entre outros países, foram introduzidos sistemas de supervisão independente dos auditores externos, para substituir ou fortalecer os sistemas existentes, baseados em revisões entre pares e auto-regulação dentro da profissão de auditoria. As autoridades expressaram a opinião de que, após um estágio inicial em que o foco ficou na conscientização da profissão quanto a questões de qualidade e conformidade, o CRE iniciou uma nova fase, que deve ver mais sanções contra os auditores que agirem em erro.

61. **Ao todo, os esforços para fortalecer a fiscalização das exigências de informação financeira e auditoria precisam ser expandidos, para atender a crescente necessidade de informações financeiras de qualidade no Brasil.** Recentemente, houve alterações em direção a uma fiscalização mais ativa das informações financeiras das empresas registradas em bolsa, instituições financeiras e seguradoras, com pessoal específico e suficiente. Entretanto, essas alterações são recentes demais para podermos medir apropriadamente seu efeito sobre a qualidade das informações financeiras. O regime de fiscalização, em seu estágio atual, é algo prejudicado pelo fato de que os órgãos reguladores dedicam importantes esforços à normatização. Especificamente com respeito à auditoria, o CRE, sistema de garantia de qualidade introduzido recentemente, foi um passo positivo na direção certa, mas o fato de ser em grande parte auto-regulatório limita sua eficácia. De acordo com a tendência observada nos últimos três anos e com o fato de que as auditorias externas são, em sua maior parte, exigência legal, é necessário o envolvimento dos órgãos reguladores no sistema de garantia de qualidade.

⁷⁸ De acordo com as autoridades, há esforços em curso para melhorar o sistema judiciário brasileiro.

⁷⁹ A principal objeção a esse sistema se relaciona com o fato de que o conjunto dos revisores é o mesmo que o conjunto das firmas de auditoria, situação que cria um ambiente de complacência e leva a conclusões menos francas do que deveriam. Este ponto de vista é particularmente forte nos EUA e levou à adoção de um sistema de controle de qualidade independente, com o estabelecimento, pela lei Sarbanes-Oxley, de um *Public Company Accounting Oversight Board* (PCAOB) autônomo.

III. NORMAS CONTÁBEIS, COMO CONCEBIDAS E COMO APLICADAS

A. Normas como concebidas

62. As normas contábeis brasileiras para informações financeiras com fins gerais diferem significativamente da NIIF em diversas áreas cruciais. Durante os últimos anos, foram eliminadas algumas diferenças entre as normas contábeis brasileiras e as NIIF, por exemplo, como no caso da divulgação de transações com partes relacionadas.⁸⁰ Além disso, há em curso um esforço para aumentar o alinhamento com a NIIF, com diversas minutas divulgadas para discussão pelo IBRACON e CVM.⁸¹ Entretanto, um dos óbices ao aumento na convergência com as NIIF e outras normas reconhecidas internacionalmente é a relação entre informações financeiras e para fins tributários. Na verdade, há empresas que se recusam a aplicar certas práticas de contabilidade aceitas, por temor que venham a ser impugnadas pelas autoridades tributárias, desencadeando uma autuação.⁸² As principais áreas de divergência entre as NIIF (versão de 2004) e suas principais implicações são brevemente discutidas abaixo. Mesmo assim, em alguns casos, as regras brasileiras são mais eficazes do que as aplicadas em outros mercados: A Instrução CVM 247 evitaria que o caso Enron acontecesse no Brasil, porque o controle sobre uma empresa é definido não em termos de porcentagem de controle acionário, mas sim em termos de poder de controle efetivo. Além disso, a Instrução CVM 358, sobre divulgação, é mais profunda no que tange a obrigações relacionadas com fatos relevantes e foi considerada como exemplo internacional pela IOSCO.

a) Reconhecimento e medição dos diversos elementos das demonstrações contábeis (ativos, passivos, receitas e despesas):

- *Operações de arrendamento mercantil* – As empresas podem decidir adquirir ativos, imobilizados ou não, por intermédio de um contrato de arrendamento mercantil, que pode ser do tipo financeiro (quer dizer, uma transação que, na sua substância, equivale, na prática, à aquisição de imobilizado financiada) ou operacional. No LALUR (vide nota 82), as empresas devem contabilizar esses arrendamentos com se fossem operacionais. Como as autoridades tributárias não aceitam outro tratamento contábil, o resultado final é que não é reconhecido nem ativo nem dívida. Sob a IAS 17, *Arrendamentos Mercantis*, deve-se contabilizar tanto ativo quanto passivo. Esse procedimento é de especial importância para os analistas financeiros, que prestam

⁸⁰ Outra importante diferença em relação ao tratamento contábil foram as perdas de câmbio resultante da desvalorização de 1999, que a lei permitiu às empresas brasileiras capitalizar e amortizar em até quatro anos. A diferença foi extinta após 2003. Vale à pena notar que a profissão de auditoria opôs-se a esse tratamento e que, além disso, a CVM, pelas deliberações 294/1999 e 404/2001 exigiu que os auditores ressaltassem suas opiniões sobre a questão.

⁸¹ Minutas recentemente publicadas pretendem espelhar as seguintes NIAs: Apresentação das Demonstrações Contábeis (NIA 1), Políticas Contábeis (NIA 8), Eventos Posteriores à Data do Balanço Patrimonial (NIA 10), Contabilização de subvenções (NIA 20), e Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes (NIA 37). Este ROSC não inclui um exame dessas minutas.

⁸² De acordo com o CTN, as pessoas jurídicas são obrigadas a preparar suas declarações de imposto de renda com base em sua escrituração contábil, uma série de lançamentos de conciliação para ajustar o resultado contábil ao lucro tributável. Esses lançamentos de conciliação são feitos no Livro de Apuração do Lucro Real (LALUR) para garantir a rastreabilidade. A lógica do sistema – que é comum no mundo todo, exceto pela necessidade de manter um razão especial para os lançamentos de ajuste – é permitir que as empresas mantenham sua contabilidade de acordo com os princípios contábeis e preparem declarações de imposto de renda de acordo com a legislação tributária, o que é perfeitamente lógico. O problema é, entretanto, que, na prática, as autoridades tributárias não aceitam declarações de imposto de renda que reflitam ajustes sobre questões que não estejam expressamente previstas em lei.

particular atenção ao nível de endividamento das empresas.⁸³ Somente uma alteração na legislação atual⁸⁴ pode resolver esse problema e permitir práticas contábeis coerentes com a NIIF e outros princípios contábeis internacionais.

- *Contabilização das conseqüências tributárias das reavaliações* – As reavaliações de imobilizado são permitidas no Brasil e usadas com relativa frequência. Segundo a NPC XXV do IBRACON, *Contabilização do Imposto de Renda e Contribuição Social*, as empresas que fazem essas reavaliações nas demonstrações contábeis são obrigadas a reconhecer um passivo tributário diferido, salvo se a reavaliação se relacionar com terrenos. De acordo com a IAS 12, *Income Taxes (Tributação sobre a Renda)* deve ser reconhecido o passivo tributário diferido para todos os tipos de ativos, inclusive terrenos, o que leva à redução do patrimônio líquido da empresa.
- *Ativo intangível* – Os princípios contábeis geralmente aceitos no Brasil permitem o diferimento (capitalização) de diversos custos por muitos anos, inclusive custos pré-operacionais e de início de operação.⁸⁵ A capitalização de custos pré-operacionais e de início de operação não é permitida pelo IAS 38, *Intangible assets (custos intangíveis)*, que exige o débito desses custos ao resultado quando incorridos e estabelece condições precisas e estritas para a capitalização de outros tipos de custos. Os usuários das demonstrações contábeis tendem a ser cautelosos quanto a esses "ativos fracos" (*soft assets*, em inglês) e preferem que sejam debitados ao resultado.
- *Uso de "valores justos"* – De modo geral, os princípios contábeis geralmente aceitos no Brasil tendem a seguir o modelo de custo histórico, que usa o preço de aquisição como base de informação financeira. Por outro lado, as NIIF tendem a promover um modelo de "valor justo", quer dizer, um modelo que usa os preços de mercado ou substitutos que reflitam valores atuais. Os méritos de cada um dos modelos foram amplamente discutidos internacionalmente, embora, nos últimos tempos, tenha havido uma clara tendência em favor dos valores justos. A diferença de abordagem é particularmente evidente no modo como as aquisições de empresas são contabilizadas nas demonstrações contábeis consolidadas no Brasil: A NIIF 3, *Business combinations (Combinações de negócios)* exige que todos os ativos e passivos da entidade adquirida sejam apresentados no balanço patrimonial ao seu valor justo para o adquirente, ao passo que os princípios brasileiros exigem o uso de valor contábil histórico como base. Entre os outros exemplos das diferenças estão a contabilização de Propriedades para Investimentos (IAS 40) e Ativos Biológicos (IAS 41), para os quais não há pronunciamentos e que, geralmente, são avaliados ao custo no Brasil. O principal problema do uso do custo histórico é que não reflete adequadamente o valor atual de um ativo ou passivo e, portanto, conduz a distorções no valor do patrimônio, que é um indicador crucial da solvência da empresa.
- *Instrumentos financeiros* – Muitas empresas brasileiras usam derivativos e outros tipos de instrumentos financeiros para fins de hedge e outros. Exceto no caso das

⁸³ Deve-se notar que o CFC emitiu uma norma (NBC T 10.2) sobre a contabilização de arrendamentos com disposições similares à NIA 17, mas a lei tem precedência sobre a norma.

⁸⁴ Vão ser necessárias alterações em diversas áreas, incluindo o LALUR, a Lei das Sociedades por Ações e as leis 6.099/74 e 7.132/83.

⁸⁵ Na verdade, isso significa que os gastos iniciais das empresas em bens que não sejam de capital podem ser tratadas como ativo, depois amortizado por vários anos. Isso se faz de modo que, ao apresentar o patrimônio de uma empresa para os primeiros anos, não pareça que está sofrendo enormes perdas como resultado das despesas substanciais feitas para iniciar operações. O problema é que, ao contrário dos bens de capital depreciáveis, a maior parte dessas despesas representa "custos não-recuperáveis" que não vão proporcionar benefícios futuros ou cujos benefícios esperados são incertos; por esse motivo, a NIIF exige que sejam debitados ao resultado.

instituições financeiras, que são obrigadas a cumprir normas específicas, não existe norma contábil brasileira que trate do modo como esses instrumentos devam ser contabilizados ou avaliados.⁸⁶ Essa situação deixa uma ampla margem para as empresas decidirem como contabilizar esses valores, o que leva a inconsistência entre demonstrações contábeis, e assim prejudica tanto sua comparabilidade quanto sua confiabilidade. Além disso, os ativos para negociação ou disponíveis para venda são contabilizados ao custo de acordo com os princípios contábeis brasileiros, ao passo que, de acordo com a IAS 39, *Financial instruments – Recognition and Measurement (Instrumentos financeiros – Reconhecimento e medição)* deveriam ser contabilizados ao seu valor justo.

- *Nível de detalhamento das normas* – De modo geral, as normas brasileiras tendem a ser menos precisas que as NIIF e as IAS, deixando mais campo para a interpretação das normas. Por exemplo, o equivalente brasileiro da IAS 36, *Impairment of assets (Ativos com Redução no Valor Recuperável) (IBRACON NPC VII)* não contém orientação sobre a identificação de problemas de redução de valor recuperável de ativos. Da mesma forma, não existe disposição sobre o reconhecimento de receitas resultantes de acordos de permuta.
- *Consolidação* – A consolidação de empresas controladas é obrigatória somente para as cerca de 400 empresas cotadas na bolsa de valores (veja notas 16 e 20) e para as instituições financeiras. Esse é um ponto fraco na estrutura jurídica e regulatória, porque as demonstrações contábeis da controladora (não-consolidadas) não proporcionam uma visão completa e precisa da posição financeira e desempenho da empresa. A apresentação de demonstrações consolidadas, juntamente com as da controladora, deveria ser obrigatória para todas as empresas não registradas em bolsa que excedessem um determinado porte.
- *Dividendos propostos* – De acordo com a Lei das Sociedades por Ações, as empresas brasileiras são obrigadas a apresentar, nas demonstrações contábeis, os dividendos futuros, como propostos pelo Conselho de Administração, na forma de uma redução no patrimônio líquido, ao passo que, de acordo com as NIIF, os dividendos podem ser registrados exclusivamente depois da aprovação pela AGO.⁸⁷
- *Moeda de medição* – De acordo com a IAS 21, *Tradução de valores em moeda estrangeira*, as empresas cujas atividades, posição financeira e desempenho forem predominantemente afetadas por uma determinada moeda estrangeira devem usar essa moeda para medir todos os elementos de suas demonstrações contábeis na preparação de tais demonstrações contábeis. No Brasil, como em muitos outros países, todas as empresas são obrigadas a preparar relatórios usando a moeda local como "moeda de medição". Essa diferença pode levar a grandes variações em termos dos principais indicadores financeiros entre empresas com ampla exposição a comércio internacional, especialmente quando ocorrem modificações significativas nas taxas de câmbio, como tem ocorrido no Brasil nos últimos 40 anos.⁸⁸

⁸⁶ No que tange a instrumento financeiro, as seguintes regras de aplicam a bancos e fundos de investimento: Circulares BACEN 3.068/01, 3.082/02 e 3.086/02; para seguradoras e fundos de pensão abertos : Circulares SUSEP 279/04 e 192/02; para fundos de pensão fechados, Resolução CGPC 5/02, como emendada pela Resolução CGPC 10/02)

⁸⁷ Este ponto não se aplica aos juros sobre capital próprio quando exigidos pelo estatuto da empresa, que, na verdade, se qualificam como passivos sob as NIIF.

⁸⁸ O caso da Companhia Siderúrgica Tubarão (CST), grande siderúrgica registrada na BOVESPA, é um bom exemplo. A CST é a única empresa brasileira que, se tem notícia, apresentou demonstrações contábeis de acordo com os princípios brasileiros, NIIF e dos EUA. De acordo com as informações financeiras auditadas, a CST usa o dólar como moeda funcional (porque os preços mundiais do aço são

- *Contabilidade de concessões* – Como o IASB não publicou uma norma sobre concessões, os reguladores brasileiros também não publicaram pronunciamento sobre o assunto, de modo a ficarem alinhados com a norma internacional. Até lá, não haverá pronunciamento específico sobre concessões, o que leva a falta de uniformidade entre os tratamentos contábeis.⁸⁹
- *Contratos de construção* – A NPC XVII do IBRACON manda reconhecer as receitas e despesas de contratos de construções usando um entre três métodos (incluindo o método do contrato concluído, em que só se reconhece efeito nos resultados da empresa quando o contrato foi concluído – salvo quando se esperar que o contrato gere prejuízo). A IAS 11, *Contratos de construção* somente permite o uso do método da porcentagem de conclusão.

b) Em termos de apresentação das demonstrações contábeis:

- *Demonstração de fluxo de caixa* – A Lei das Sociedades por Ações não exige a apresentação de demonstração de fluxo de caixa, que, segundo as NIIF, e a maioria das normas contábeis de todo o mundo, é uma das quatro demonstrações contábeis fundamentais. Em vez disso, a norma brasileira exige uma Demonstração de Origens e Aplicações de Recursos (DOAR), que não analisa os fluxos de caixa pelas principais categorias de atividades (operacionais, de investimento e financeiras) e cuja utilidade é considerada limitada pelos investidores e pela maioria dos outros usuários. Como resultado, muitos usuários informaram à equipe do ROSC que são forçados a construir informações sobre fluxo de caixa com os dados encontrados no DOAR e em outros pontos das demonstrações contábeis. A necessidade de "traduzir" o DOAR de modo a alcançar o entendimento apropriado do fluxo de caixa de uma empresa é um exercício desnecessariamente ineficiente e oneroso para investidores e credores.
- *Subvenções para investimento* – O Artigo 182 da Lei das Sociedades por Ações exige que as empresas que recebem subvenções do governo⁹⁰ para suas atividades de investimento contabilizem os valores diretamente como lucros retidos. A IAS 20, *Accounting for Government Grants (Contabilização de Subvenções)*, exige que essas subvenções sejam tratadas como lucro no demonstrativo de resultado durante a vida do ativo em cuja compra foram aplicadas. Dessa forma, o benefício será reconhecido com uniformidade como o custo do investimento (depreciado ao longo da vida útil de serviço do ativo). Essa modificação exige uma alteração da Lei das Sociedades por Ações para permitir uma apresentação de acordo com as normas internacionais.
- *Apresentação do demonstrativo de resultado* – Os princípios contábeis brasileiros aplicam o conceito de receita ou despesa não operacional na apresentação do demonstrativo de resultado. Essas noções foram revogadas na versão de 2004 das NIIF (IAS 8, *Accounting Policies, Changes in Accounting Estimates and Errors – Normas contábeis, alterações em estimativas contábeis e erros*). Além disso, no caso

em dólar) tanto nas demonstrações segundo as NIIF e princípios dos EUA. O impacto da modificação dos seus ativos de BRL para USD representa um aumento patrimonial de 37% em 31 de dezembro de 2004.

⁸⁹ Embora não haja norma do IASB, a NIIF inclui diversos textos que se aplicam a concessões de vários graus, incluindo as NIA 11, 16, 17, 38; além disso a interpretação SIC 29 cobre a divulgação de acordos sobre concessão de serviços. As novas minutas de interpretação foram publicadas em março de 2005 pelo Comitê Internacional de Interpretações de Informações Financeiras (IFRIC), um comitê do IASB, sobre concessões.

⁹⁰ Subvenções são transferências de recursos governamentais para uma empresa em troca de cumprimento passado ou futuro com certas condições.

de alterações nas políticas contábeis ou correção de erros em demonstrações contábeis dos anos anteriores, as demonstrações dos anos anteriores não são republicadas com ajustes para permitir comparação.

c) ***Os princípios contábeis brasileiros são menos exigentes que os NIIF em termos de divulgação.*** De modo geral, os pronunciamentos contábeis dos vários órgãos normatizadores são menos detalhados que as NIIF ou IAS equivalentes. Isso se aplica, por exemplo, a relações com partes relacionadas, que representam informações cruciais para os acionistas minoritários. Outros exemplos de nível mais baixo de divulgação, são como segue:

- ***Informação sobre segmentos (IAS 14)*** – Até recentemente, não havia pronunciamento no Brasil que exigisse a prestação nas notas de informações sobre os segmentos do negócio (quer dizer, diferentes tipos de produtos e serviços, etc.) A CVM recentemente publicou uma Circular que encoraja a divulgação de informações sobre segmentos, embora as diretrizes sejam menos precisas e exigentes que as da IAS 14. As informações sobre segmentos são uma parte importante da divulgação dos negócios de uma empresa, porque ajudam os usuários das informações a entender seu desempenho e fluxos de caixa e, portanto, a tomar decisões mais bem informadas no geral.
- ***Lucros por ação (IAS 33)*** – Embora o Artigo 187 da Lei das Sociedades por Ações exija a divulgação dos lucros por ação (LPA), não orienta sobre o seu cálculo. Os lucros por ação são considerados um dos principais indicadores financeiros pelos investidores e o cálculo preciso e uniforme tem importância crítica para os investidores que queiram fazer uma análise financeira apropriada. Assim sendo, se cada empresa puder calcular os lucros por ação do modo que quiser, a comparação de lucros por ação como divulgados se torna um exercício fútil e os investidores se vêm forçados a fazer um cálculo extenso, usando uma metodologia uniforme. Esse fato pode desencorajar os investimentos estrangeiros, porque os investidores podem querer evitar esse trabalho desnecessário e investir em mercados onde os lucros por ação sejam calculados usando uma metodologia constante e permitam comparações fáceis.
- ***Provisões, ativos contingentes e passivos contingentes (IAS 37)*** – A norma brasileira aplicável (NPC XXII do IBRACON) exige a divulgação da natureza das contingências e provisões e de "outras informações relevantes", o que é menos preciso que as exigências da IAS 37. Se essas informações não forem divulgadas apropriadamente, torna-se difícil para o investidor avaliar o porte dos ativos e passivos totais potenciais de uma empresa, o que impede uma análise robusta da posição financeira da empresa.

63. **Tomadas em seu conjunto, essas diferenças podem prejudicar a comparabilidade internacional das demonstrações contábeis das empresas brasileiras, especialmente na opinião dos investidores internacionais.** As diferenças de métodos contábeis descritas acima podem levar a diferenças significativas com as NIIF no que tange a indicadores chave da situação financeira ou desempenho de uma empresa (por exemplo, endividamento e ativo líquido). Por exemplo, a empresa arrendatária de parte substancial dos ativos que utiliza vai mostrar um nível de endividamento muito mais baixo se usar os princípios brasileiros do que se usar as NIIF. Isto, somado a um nível mais baixo de precisão na divulgação e a diferenças significativas de apresentação, exige que os investidores e outros usuários façam mais indagações e análises ou limita a qualidade das informações financeiras sobre empresas brasileiras disponíveis. Por conseguinte, não ajuda a construir a confiança no mercado acionário e por parte dos financiadores

do setor privado e, portanto, desempenha uma papel na restrição do acesso das empresas brasileiras aos financiamentos de longo prazo.

64. **Os princípios contábeis brasileiros são menos alinhados com as NIIF que os equivalentes chilenos e mexicanos⁹¹, principalmente em razão das restrições de natureza tributária e legal.** As disposições da lei das Sociedades por Ações referentes a contabilidade não foram alteradas desde que a lei foi aprovada em 1976 (com exceção da parte sobre correção monetária). Esse fato, juntamente com as restrições associadas ao processo de preparação de declaração de imposto de renda (parágrafo 62 acima), impediu o uso de diversos conceitos contábeis que foram desenvolvidos em nível internacional e incorporados às NIIF.⁹² O Chile e México, por sua vez, onde a legislação não dispõe sobre métodos contábeis específicos e a regulamentação do imposto de renda tem menos influência na contabilidade, conseguiram adotar normas mais próximas das NIIF, inclusive em questões como arrendamentos, subvenções e informações sobre segmentos.

65. **Nos setores bancário e de seguros, as normas contábeis publicadas pelo BACEN ou SUSEP mostram um grau mais alto de alinhamento com as NIIF que os princípios contábeis brasileiros que se aplicam às empresas não financeiras.** Os bancos e instituições financeiras se obrigam a aplicar o manual do BACEN (Manual de Contabilidade para Instituições Financeiras – COSIF) nas demonstrações contábeis divulgadas para seus acionistas e entregues ao BACEN. Uma das principais diferenças entre as normas contidas no COSIF e NIIF se relaciona com provisões para créditos de liquidação duvidosa. Segundo o Capítulo 6 do COSIF, essas provisões devem ser avaliadas, no mínimo, usando uma matriz baseada no número de dias de atraso⁹³ e taxas de perda fixas a serem aplicadas a cada categoria de empréstimo (pessoas físicas x outros; com e sem garantias reais; juros fixos e variáveis; etc.)⁹⁴ Embora esse método esteja de acordo com a abordagem normalmente adotada pelos supervisores bancários, pode conduzir a valores significativamente diferentes dos que teriam sido obtidos pela aplicação da IAS 39, *Financial Instruments: Recognition and Measurement* (Instrumentos financeiros: Reconhecimento e Medição) (revista em 2004), que exige a avaliação das provisões para perdas com base nos fluxos de caixa futuros estimados por empréstimo ou grupo de empréstimos. No setor de seguros, as normas da SUSEP e CNSP estão de modo geral próximas das do BACEN. Há diferenças significativas com as NIIF no que concerne à contabilização de características específicas dos contratos de seguros.⁹⁵ Essas diferenças, quando comparadas com a NIIF, podem envolver valores significativos.

66. **A estrutura de informações financeiras dos fundos de pensão fechados está orientada principalmente para a supervisão.** As normas contábeis e financeiras são estabelecidas na Resolução CGPC No. 5 de 2002, que prescreve diversas regras, inclusive um plano de contas detalhado, modelos para as demonstrações contábeis e tabelas para contas específicas (investimentos, etc.), métodos de avaliação e exigências de divulgação. Esses métodos e regras diferem significativamente dos prescritos pela IAS 26, *Accounting and Reporting by Retirement Benefit Plans* (Contabilização e Relatório de Planos de Benefícios de Aposentadoria),

⁹¹ Foram feitos ROSCs de Contabilidade e Auditoria no Chile e México respectivamente em 2004 e 2003.

⁹² Esses conceitos relativamente recentes incluem arrendamentos de tipo financeiros, instrumentos financeiros, e informações sobre segmentos.

⁹³ Categoria "A": menos de 15 dias; Categoria "B": entre 15 e 30 dias; ... categoria "H": mais de 180 dias.

⁹⁴ As porcentagens da provisão variam de 0.5% par a categoria "A" a 100% para a categoria "H".

⁹⁵ Essas diferenças se devem principalmente (i) possibilidade, sob a NIIF 4 - *Contratos de Seguro*, de contabilizar separadamente o componente de seguros e de depósito de um contrato de seguros e (ii) a abordagem para executar o chamado teste de adequação do passivo.

especialmente no que tange à avaliação de certos investimentos e ao nível de detalhamento das divulgações. Particularmente, a Resolução No. 5 não exige a divulgação dos pressupostos atuariais utilizados. Mesmo uma ligeira alteração de pressuposto atuarial (por exemplo, taxas de juros ou mortalidades) pode resultar em um significativo aumento nos lucros ou perdas de um fundo de pensão;⁹⁶ a divulgação desses pressupostos aos usuários das demonstrações contábeis, portanto, é considerada de importância crucial para o entendimento e confiança nas demonstrações. Esse tipo de divulgação é parte essencial de uma estrutura de informação financeira adequada e, portanto, da garantia da responsabilidade dos gestores do fundo de pensão perante os participantes do plano, empregadores e reguladores.

B. Práticas observadas em informações financeiras

67. **A análise ROSC de uma amostra das demonstrações contábeis auditadas de empresas brasileiras para 2004, preparadas de acordo com os princípios contábeis brasileiros, não detectou nenhum caso de grande desvio evidente.** A análise não pretende e não pode identificar distorções: somente uma auditoria independente pode atingir esse objetivo. A amostra de empresas analisadas incluiu cerca de 20 empresas registradas em bolsa, 12 sociedades de capital fechado sem registro em bolsa e seis instituições do setor financeiro. De modo geral, as empresas não registradas em bolsa parecem ser menos estritas quando às divulgações. Os pontos resultantes da análise são resumidos abaixo:

- *Informações sobre segmentos* – Havia informações sobre segmentos nas demonstrações de menos de um terço das empresas das quais se esperariam essas informações. Esse resultado confirma a opinião dos entrevistados de que relativamente poucas empresas prestam informações sobre segmentos adequadas no Brasil.
- *Instrumentos financeiros* – Uma parcela significativa das demonstrações contábeis analisadas não informava a exposição da empresa aos riscos financeiros nem suas políticas de gestão de risco nem apresentava detalhes de cálculos de valor justo, incluindo os critérios usados para esses cálculos.
- *Remuneração dos membros do Conselho* – Embora a CVM exija⁹⁷ que as empresas registradas em bolsa divulguem a remuneração dos membros do Conselho nas notas às demonstrações contábeis, menos de metade dava essa informação e nenhuma apresentava uma análise satisfatória dos valores envolvidos.
- *Relatório do Conselho de Administração* – A análise observou que a qualidade e grau de acurácia das informações financeiras contidas no Relatório do Conselho de Administração (que é o equivalente local do que se chama *Management Discussion and Analysis* (MD&A) nos Estados Unidos) não era uniforme. Além disso, a maioria das empresas sem registro não incluía um Relatório do Conselho em suas publicações.
- *Transações com partes relacionadas* – Uma minoria significativa das empresas da amostra informava a existência de transações com partes relacionadas. Entretanto, nenhuma delas prestava informações sobre políticas de estabelecimento de preços, como exige a NBC T 17, *Partes Relacionadas* do CFC.
- *Arrendamentos mercantis* – Somente três empresas prestavam informações sobre arrendamentos mercantis nas notas às demonstrações contábeis e somente uma tinha uma divulgação completa. As outras empresas não davam qualquer indicação da existência de contratos de arrendamento mercantil.

⁹⁶ Consulte o Parágrafo 56, que mostra um exemplo real onde a falta de precisão dos parâmetros atuariais levou a um resultado econômico seriamente negativo.

⁹⁷ Parecer de Orientação CVM 04/79.

- *Outros* – Poucas empresas fizeram a divulgação obrigatória quanto (a) à natureza dos passivos contingentes e respectiva exposição, (b) às informações sobre a cobertura de seguros, (c) a métodos de reconhecimento de receita (que se limitavam à referência genérica ao uso do regime de competência de exercícios, que, de qualquer modo, é obrigatório, (d) ao cálculo de participações minoritárias (e) pormenores dos ativos diferidos, e (f) tratamento contábil dos incentivos fiscais.

68. **Com base nas informações acima, as normas contábeis brasileiras, embora relativamente bem desenvolvidas, ainda precisam de melhor alinhamento com as NIIF e aplicação mais estrita.** As diferenças significativas em relação às NIIF discutidas acima têm um efeito negativo sobre a comparabilidade, transparência e utilidade das demonstrações contábeis das empresas brasileiras que apresentam exclusivamente demonstrações preparadas de acordo com os princípios locais. Também explicam porque os participantes do mercado entrevistados claramente indicam sua preferência por demonstrações contábeis de acordo com os princípios contábeis americanos preparadas pelas empresas registradas em bolsa nos EUA. Este fato levou a BOVESPA a exigir que as empresas brasileiras registradas nos segmentos especiais Novo Mercado, Níveis I e II, apresentem demonstrações contábeis de acordo com os princípios contábeis dos EUA ou NIIF, além das demonstrações de acordo com os princípios locais (parágrafo 20) Com efeito, é necessário um alto nível de comparabilidade e transparência financeira para que o mercado possa crescer em termos do número de empresas registradas e níveis de negociação e, especialmente, para atrair investidores internacionais.

IV. NORMAS E PRÁTICAS DE AUDITORIA

69. **As normas de auditoria geralmente aceitas (NAGA) no Brasil são bem desenvolvidas e, em seus aspectos gerais, são similares às ISA. Existem algumas diferenças, que exigem um alinhamento melhor com as ISA.** As normas de auditoria brasileiras compreendem as Normas para a Auditoria das Demonstrações Contábeis⁹⁸ do CFC e respectivas interpretações, bem como as Normas e Procedimentos de Auditoria do IBRACON.⁹⁹ As normas, que foram desenvolvidas, em muitos casos, tendo como referência as ISA, tendem a ser menos detalhadas e oferecem menos orientação quanto à aplicação, o que aumenta o risco de aplicação imprópria. Um poucas ISA mais recentes não têm equivalente no Brasil e, para diversas outras ISA, o equivalente brasileiro não trata de diversos aspectos cobertos no pronunciamento internacional. As principais diferenças entre as normas de auditoria brasileiras e as ISA estão nas áreas de:

- (a) *Representações da administração* (ISA 580), adequação de controles internos para a prevenção de fraudes, que não são exigidas pela NBC T 11;
- (b) *Circunstâncias em que a escrituração é terceirizada* (ISA 402), que não são tratadas nas normas de auditoria brasileiras;
- (c) *Auditoria de informações sobre segmentos* (ISA 501), área para a qual não existe exigência específica, da mesma maneira que os princípios contábeis geralmente aceitos no Brasil não exigem informações sobre segmentos;
- (d) *Uso do trabalho de especialistas* (ISA 620), já que a norma brasileira equivalente não requer que o auditor avalie a confiabilidade do trabalho do especialista; e
- (e) *Informações sobre documentos que contenham demonstrações contábeis* auditadas (ISA 720) – Esta questão é tratada exclusivamente em uma Orientação da CVM que se aplica somente às empresas registradas em bolsa.

70. **O grande número de empresas brasileiras registradas em mercados internacionais e os níveis sustentados de investimentos estrangeiros diretos durante os últimos dez anos levaram a um alinhamento melhor das práticas de auditoria domésticas com as normas internacionais.** As informações obtidas da liderança do CFC e IBRACON e dos representantes de seis grandes firmas de auditoria do Brasil, corroboradas por outras fontes, indicam que as firmas de auditoria com afiliações internacionais aplicam normas substancialmente equivalentes às IAS. As firmas de auditoria de pequeno e médio porte vão precisar de mais tempo para alinhar suas práticas com os referenciais internacionais, especialmente porque o exame profissional e a educação profissional continuada foram introduzidos recentemente. Além disso, o fato de que as Sociedades Limitadas não são obrigadas a ter auditores limita a base de mercado disponível para as firmas de auditoria de pequeno e médio porte (as empresas registradas em bolsa e as Sociedades Limitadas de grande porte geralmente recorrem às firmas de auditoria maiores), o que torna a especialização em serviços de auditoria mais difícil para as firmas de pequeno e médio porte.

⁹⁸ NBC T 11, *Normas de Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis* (Resolução CFC no. 820/ 97)

⁹⁹ Normas e Procedimentos de Auditoria (NPA).

V. PERCEPÇÕES DA QUALIDADE DAS INFORMAÇÕES FINANCEIRAS

71. **As percepções da qualidade das informações financeiras no Brasil variam muito, porque existe grande heterogeneidade na transparência, abrangência, comparabilidade e qualidade geral das demonstrações contábeis.** De modo geral, existem diferenças observáveis entre as demonstrações contábeis das empresas registradas em bolsa e as não registradas; empresas registradas no Novo Mercado e as "normais"; empresas registradas nos EUA e as registradas exclusivamente no Brasil; exportadores e não exportadores; bancos e empresas cotadas em bolsa; grandes empresas e PMEs – sempre com as primeiras sendo vistas como tendo maior qualidade que as segundas.

72. **De modo geral, os observadores apontaram uma melhora na qualidade nos últimos anos, particularmente nas empresas registradas em bolsa.** Mencionaram dois fatores importantes considerados determinantes dessa tendência: melhor fiscalização e pressões do mercado. Os observadores comentaram que o trabalho dos reguladores teve melhoras muito grandes nos últimos anos, particularmente nos casos do BACEN e CVM. Com relação ao BACEN, citam a criação de novas bases de dados como contribuição significativa para a melhora na supervisão, além de melhorias na qualidade do pessoal. Também mencionaram a criação de novos segmentos de registro como um passo importante e positivo na promoção de informações financeiras de melhor qualidade. Todos os sete lançamentos primários de 2004 foram nos novos segmentos (5 no Novo Mercado e 2 no Nível II). Também houve um efeito de disseminação para outras empresas, que, embora não obrigadas, estão fazendo examinar suas demonstrações contábeis por auditores externos e estão publicando demonstrações contábeis trimestrais, com vistas a um possível lançamento futuro, preferivelmente no Novo Mercado.

73. **Mesmo assim, os observadores advertem que, para um investidor estrangeiro, as demonstrações contábeis brasileiras podem ser difíceis de entender.** A complexidade e multiplicidade de regras usadas na preparação de demonstrações contábeis torna a tarefa de entendê-las difícil, exceto para os analistas financeiros treinados no mercado local.

74. **Com relação às empresas não registradas em bolsa, incluindo as de pequeno e médio porte, as demonstrações contábeis merecem pouca confiança.** Com relação a decisões sobre concessão de crédito, por exemplo, as demonstrações contábeis tendem a não ser a fonte de informações mais importante para o banco que está analisando o risco de crédito. Os bancos mencionaram que as demonstrações contábeis não contêm informações suficientes para justificar uma opinião. Assim, os bancos precisam se apoiar em outras fontes de informação, tais como visitas de campo, análise de planos estratégicos e informações de fontes secundárias (jornais, análises de terceiros, etc.) como suplemento às informações das demonstrações contábeis, que alguns bancos mencionados afirmam responder por aproximadamente um terço da classificação de crédito final. Entretanto, é importante notar que nem todas as empresas não registradas em bolsa e PMEs são vistas da mesma forma – os exportadores, por exemplo, tendem a apresentar demonstrações contábeis de qualidade muito mais alta.

VI. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A. Principais Conclusões

75. O regime regulatório das práticas de contabilidade e auditoria no Brasil fortaleceu-se muito nos últimos anos, de diversas maneiras. As melhoras incluíram (i) a introdução de qualificações profissionais e de um sistema de garantia de qualidade dentro da profissão de auditoria; e (ii) uma fiscalização mais forte do cumprimento das obrigações de informação financeira corporativa por parte dos órgãos reguladores nos setores bancário e de seguros e no mercado de títulos. Nas outras frentes, entretanto, o progresso foi lento, em parte porque os esforços para alterar a Lei das Sociedades por Ações não prosperaram. De modo geral, as normas brasileiras de auditoria e contabilidade precisam ser significativamente melhoradas para dar aos investidores e outros interessados informações financeiras mais completas e úteis, para uso em uma ampla gama de decisões com substancial impacto econômico. As principais conclusões deste ROSC são apresentadas abaixo:

- (a) A Lei das Sociedades por Ações de 1976 determina as obrigações de escrituração, informação financeira e auditoria das sociedades anônimas, listadas em bolsa ou não, exceto as instituições financeiras. A maioria esmagadora das empresas no Brasil foi constituída como Sociedade Limitada. As Limitadas são reguladas pelo Código Civil, que estabelece exigências contábeis mínimas. As Sociedades Anônimas registradas em bolsa são obrigadas a publicar suas demonstrações contábeis anuais com parecer de auditor (ou sem ele, no caso das não registradas em bolsa) no Diário Oficial e em um jornal. As *Sociedades Limitadas*, muitas das quais são muito grandes e incluem subsidiárias totalmente controladas por multinacionais, não estão obrigadas a disponibilizar suas demonstrações contábeis para terceiros e não estão sujeitas à exigência de auditoria. A falta de exigências de divulgação confere a essas Sociedades Limitadas uma substancial vantagem competitiva. A falta de um conjunto completo de demonstrações contábeis auditadas torna difícil investir e financiar uma ampla variedade de empresas de pequeno e médio porte que mereceriam crédito e pode contribuir para a cobrança de altos spreads nos empréstimos às empresas.
- (b) Além das disposições da Lei das Sociedades por Ações, há normas contábeis estabelecidas por diversos órgãos reguladores, incluindo o BACEN, CVM, SUSEP, CNPC e ANEEL, bem como pelo CFC. Além disso, embora o IBRACON, uma associação voluntária de firmas de auditoria e auditores, não tenha a atribuição oficial de estabelecer normas, muitas vezes recomenda normas que, por sua vez, são muitas vezes endossadas e oficialmente promulgadas pelos reguladores. Embora exista alguma coordenação entre os normatizadores, a existência de diversas fontes de princípios contábeis contribui para a falta de clareza para os preparadores e usuários de demonstrações contábeis e aumenta o ônus regulatório a que estão sujeitos. Isso leva à falta de uniformidade na contabilidade das empresas e a uma percepção de que as contas das empresas não são confiáveis como ferramenta para as decisões de investimento e empréstimo.
- (c) Nos últimos tempos, os princípios contábeis brasileiros estão convergindo com as normas internacionais, mas essa convergência tem sido prejudicada pela existência de certas disposições na legislação societária e tributária. As principais áreas de distinção com as NIIF atualmente incluem a falta de demonstrações de fluxo de caixa apropriados, tratamento de arrendamentos mercantis de tipo financeiro e de subvenções governamentais, uso limitado de valores justos e o fato de que muitas empresas não são

obrigadas a apresentar demonstrações contábeis consolidadas. Essas divergências inibem a harmonização das práticas brasileiras com as de seus parceiros comerciais e podem ter o efeito de reduzir o investimento estrangeiro direto e em carteiras de investimento. É necessário um alto nível de comparabilidade e transparência financeira para que o mercado possa crescer em termos do número de empresas registradas e níveis de negociação e, especialmente, para atrair investidores internacionais. Além disso, as normas contábeis aplicáveis a fundos de pensão precisam ser fortalecidas, para ficarem de acordo com a IAS 26, *Accounting and Reporting by Retirement Benefit Plans* (Contabilidade e Informação Financeira de Planos de Benefícios de Aposentadoria).

- (d) Como a maior economia da América do Sul, o Brasil tem um mercado acionário (BOVESPA), com cerca de 400 empresas brasileiras, 38 das quais também são listadas nas bolsas dos EUA. A continuação no desenvolvimento do mercado local é um objetivo do governo Brasileiro, como parte de sua estratégia para aumentar o desenvolvimento do setor privado. Para que a BOVESPA se torne um ator importante nos mercados de capitais internacionais, a qualidade das informações financeiras das empresas brasileiras cotadas na bolsa deve atender às normas internacionais.
- (e) Os contadores que exercem a profissão são obrigados a se registrar no CFC, uma organização auto-regulamentada estabelecida por uma lei de 1946. Os membros do CFC são de duas categorias, os bacharéis (contadores) e os técnicos (técnicos em contabilidade). Existe uma associação voluntária, o IBRACON, dedicada a atividades de pesquisa e normatização de contabilidade e auditoria, que tem um bom desempenho no contexto de suas possibilidades limitadas.
- (f) As Normas de Auditoria Geralmente Aceitas no Brasil estão em grande parte alinhadas com as Normas Internacionais de Auditoria (IAS), embora haja algumas diferenças. Em contraste, o código de ética do CFC é claramente insuficiente, especialmente se comparado com o da IFAC. Com algumas pequenas melhoras, as práticas de auditoria brasileiras podem ganhar melhor reconhecimento tanto no campo doméstico como no internacional.
- (g) No ano 2000, o CFC determinou que contadores e técnicos em contabilidade deveria ser aprovados em um exame de qualificação mínima para obter o registro. Essa exigência foi uma melhora, embora o exame seja bem menos exigente que os seus equivalentes internacionais. Mesmo assim, alguns bacharéis conseguiram impugnar a legalidade do exame. Há um projeto de lei em discussão que confere apoio legal ao exame. Existe um exame compulsório para registro do auditor de empresas registradas em bolsa, instituições financeiras, seguradoras e fundos de pensão abertos; esses exames têm de ser refeitos a cada cinco anos. Atualmente, o Brasil não tem um sistema de certificação profissional comparável com o usado na maioria dos países da OCDE, incluindo o México. O passo essencial para aumentar a credibilidade da profissão contábil e, conseqüentemente, das demonstrações contábeis que são preparadas ou examinadas pelos contadores, é a rígida fiscalização da conformidade com qualificações profissionais.
- (h) A educação profissional continuada é obrigatória para os auditores registrados desde 2003. O monitoramento dessa obrigação é atribuição do CFC. Não há controles para garantir a qualidade dos cursos de educação profissional continuada. Essa falta de controles prejudica a credibilidade da função auditoria, que é essencial para a confiança na qualidade das informações financeiras corporativas e, portanto, para o desenvolvimento dos mercados de capitais e atividades de financiamento no Brasil.

- (i) Um sistema de garantia de qualidade, baseado em revisão pelos pares, foi introduzido pelo CFC de acordo com um regulamento da CVM. O Brasil é o primeiro país da América Latina a introduzir um sistema desse tipo, o que é uma medida elogiável para a melhora nas práticas de auditoria. Mesmo assim, o sistema brasileiro carece da supervisão necessária para promover a confiança do público. Como não há representação externa entre os revisores, raramente é aplicada alguma sanção.
- (j) Os auditores externos estão sujeitos a regras de independência relativamente estritas, estabelecidas pela CVM, BACEN e SUSEP, inclusive a rotação compulsória de firmas de auditoria e a proibição de prestação de uma gama de serviços contábeis a clientes de auditoria. Essas regras foram introduzidas antes do exame profissional e mecanismos de garantia de qualidade. Embora seja necessária uma estrita regulamentação em matéria de independência do auditor, a abordagem, em sua maior parte baseada em regras, tende a impor restrições excessivas à capacidade das empresas para adquirir serviços relacionados com contabilidade e auditoria.
- (k) Somente as 400 empresas registradas em bolsa, 160 bancos e outras entidades do setor financeiro (seguradoras, fundos de pensão, etc.) são obrigados a ter suas demonstrações contábeis examinadas por auditor independente. Embora não haja estatísticas para permitam avaliar o peso econômico das entidades do setor privado que não estão sujeitas a auditoria externa, presume-se que seja alto, considerando que há cerca de 3 milhões de empresas operando no Brasil.¹⁰⁰ Do ponto de vista do aumento nos financiamentos e investimentos privados e também da redução dos spreads de empréstimos, é essencial fortalecer as exigências de contabilidade, auditoria e informação financeira para um grande número de empresas.
- (l) As sociedades regidas pela Lei das Sociedades por Ações, são obrigadas a, quando solicitadas por um número mínimo de acionistas, estabelecer um órgão independente, chamado Conselho Fiscal, com amplas funções de supervisão e auditoria, parte das quais se sobrepõe às dos auditores independentes. Não é claro se os Conselhos Fiscais fazem contribuições positivas e, em caso afirmativo, em que extensão, já que funcionam em lugar dos comitês de auditoria fora do setor financeiro. Como nem sempre são "permanentes" e seus membros nem sempre têm a competência necessária, sua contribuição para a supervisão do processo de informação financeira muitas vezes é limitada. Não podem ser considerados comitês de auditoria. Uma exceção notável é a das empresas com ações cotadas nos EUA, cujos Conselhos Fiscais, a despeito de sua forma jurídica diferente, estão executando funções de governança similares às dos comitês de auditoria.
- (m) Os comitês de auditoria como parte do Conselho de Administração, não são obrigatórios no Brasil. São exigidos pelo BACEN e SUSEP para instituições financeiras acima de um determinado porte. O papel dos comitês de auditoria na supervisão do processo de informação financeira e no relacionamento com os auditores (externos e internos) é considerado crucial e contribui para a eficácia do processo de auditoria.
- (n) Os órgãos reguladores do mercado de títulos mobiliários e do setor financeiro tomaram medidas para fortalecer a fiscalização de exigências de informações financeiras e auditoria. Esses esforços são razoavelmente recentes e, considerando as expectativas dos interessados no que tange a informações financeiras no Brasil, precisam ser expandidos.

¹⁰⁰ Fonte SERASA.

- (o) Como notado acima, no Congresso está em discussão, há muitos anos, o PL 3741, que altera a Lei das Sociedades por Ações. A lei introduziria amplas alterações no regime de informação financeira corporativo brasileiro, inclusive: (i) um órgão normatizador da contabilidade independente, dentro do CFC; (ii) várias novas regras contábeis coerentes com as NIIF (tais como a obrigação de reformular a apresentação dos arrendamentos mercantis de natureza financeira no balanço patrimonial e apresentar um demonstrativo de fluxo de caixa; (iii) um novo processo para a elaboração de declarações de imposto de renda e demonstrações contábeis para uso geral que elimine a interferência da regulamentação do imposto de renda nas demonstrações contábeis; (iv) exigência de que todas as empresas de grande porte, qualquer que seja sua estrutura jurídica, publiquem demonstrações contábeis anualmente e estejam sujeitas à supervisão da CVM. Essas melhorias são necessárias e constituiriam um apoio aos objetivos governamentais de promover o desenvolvimento do setor privado e aumentar o investimento.

B. Recomendações

76. **O principal objetivo desta avaliação de ROSC é ajudar o Governo em seus esforços para promover o desenvolvimento econômico nacional por intermédio de melhoras nas práticas de auditoria e contabilidade e aumento na transparência financeira no setor corporativo.** Os principais objetivos de desenvolvimento desses esforços procuram tratar de (a) apoio ao desenvolvimento do setor privado, pela melhoria no acesso ao financiamento de longo prazo para as empresas e uma redução do custo Brasil; um objetivo correlato e altamente desejado é o aumento da participação do setor privado nos investimentos em infra-estrutura. (b) criação de um clima de investimentos mais atraente no Brasil, que levaria a um aumento nos níveis de investimento estrangeiro direto e em carteira.

77. As recomendações de políticas feitas nesta Seção serão discutidas com interessados localizados no Brasil, dentro de um seminário a ser organizado no país. As informações fornecidas pelos interessados serão então agregadas a um plano de ação para o país, que será desenvolvido sob a supervisão do Ministério da Fazenda, com assistência do Banco Mundial e outros doadores, incluindo o Fundo Multilateral de Investimentos (FOMIN).¹⁰¹ As recomendações envolvem políticas governamentais, bem como o desenvolvimento de capacidade na profissão contábil e, em menor extensão, nos órgãos reguladores.

78. **O fortalecimento das práticas de contabilidade e de informação financeira no Brasil exige alterações à Lei das Sociedades por Ações.** A comunidade empresarial e financeira brasileira está cada vez mais consciente da necessidade de fornecer, a investidores e financiadores e outras partes interessadas, informações financeiras de qualidade, tanto no setor público como no privado. Essa conscientização alicerçou o processo de alteração da Lei das Sociedades por Ações, que foi iniciado no ano 2000 na forma do PL 3741. O projeto de lei deve tratar diversas das recomendações feitas neste relatório, especialmente no que tange a necessidade de maior alinhamento dos princípios brasileiros com as NIIF. De qualquer modo, o fato de que o projeto aguarda aprovação há anos, ilustra a sensibilidade da questão e a dificuldade de aprovar a lei.

NORMAS DE AUDITORIA E NORMATIZAÇÃO

79. Obrigar as empresas de interesse público a usar as NIIF em suas demonstrações contábeis consolidadas. **Além disso, as demonstrações contábeis consolidadas de todas as Empresas de Interesse Público devem se publicadas.** As demonstrações contábeis das pessoas jurídicas

¹⁰¹ O FOMIN é um fundo fiduciário com múltiplos doadores administrado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

individuais e as demonstrações contábeis consolidadas (as do grupo como um todo, incluindo controladora e controladas) tem finalidades diferentes. estas última são usadas, principalmente, para medir o desempenho da empresa, e portanto também sua administração, bem como o valor dos títulos emitidos pela empresa; ao passo que as demonstrações para cada empresa separada são usadas fundamentalmente para atender a obrigações legais e tributárias e para determinar a distribuição de dividendos aos proprietários do grupo de empresas. Sendo assim, as demonstrações contábeis consolidadas exigem um grau muito mais alto de qualidade quanto às normas contábeis aplicadas (particularmente quanto à apresentação e precisão das divulgações). Além disso, existem restrições jurídicas e tributárias que limitam as possibilidades de apresentação apropriada das demonstrações contábeis de empresas separadas. Para garantir o alto grau de qualidade, confiabilidade e comparabilidade das informações financeiras, exigir o uso das NIIF para a preparação das demonstrações contábeis consolidadas das Empresas de Interesse Público parece ser a solução mais apropriada para o Brasil. Um dos benefícios dessa medida será que todas as 400 empresas brasileiras registradas em bolsa teriam condições de competir por investimentos externos em termos mais semelhantes aos de suas concorrentes na UE e outras economias significativa, incluindo Austrália e Nova Zelândia.¹⁰² Além disso, existe a expectativa (embora nada se possa garantir neste momento) de que a SEC venha a aceitar informações preparadas de acordo com as NIIF sem exigência de conciliação com os princípios americanos; caso isso aconteça, as empresas brasileiras interessadas em registro nos EUA e UE teriam de preparar só um conjunto de demonstrações contábeis. A exigência de que as demonstrações contábeis consolidadas das empresas registradas em bolsa cumpram as NIIF seria feita por intermédio de regulamento da CVM, visto que a Lei das Sociedades por Ações veda esse procedimento. Esse regulamento também:

- *Permitiria um período de transição razoável* de modo que as empresas, auditores, reguladores, analistas financeiros e outros interessados possam se preparar para as implicações de uma mudança desse porte, e tomar as medidas necessárias para atender as exigências das NIIF, assim como adquirir conhecimentos suficientes para atender a essas exigências. Como as NIIF e os princípios contábeis dos EUA são em grande parte similares e numerosas empresas brasileiras empresas registradas em bolsa (quer dizer, as registradas nos EUA e nos segmentos especiais da BOVESPA) já aplicam os princípios americanos, a transição se tornará mais fácil para muitos investidores e analistas.
- *Encorajar a adoção pronta das NIIF* (quer dizer, voluntariamente) autorizando seu uso em lugar dos princípios contábeis brasileiros.

As entidades a que estas recomendações se aplicam (definidas como Empresas de Interesse Público) incluiriam: (i) empresas registradas em bolsa; (ii) bancos, (iii) seguradoras, (iv) fundos de pensão, (v) grandes empresas não registradas em bolsa (Sociedades por Ações ou Sociedades Limitadas, e (vi) estatais que não estiverem incluídas em nenhuma das categorias acima. Essas entidades continuariam a aplicar os princípios contábeis brasileiros enquanto preparam suas demonstrações contábeis para as empresas individuais (vide abaixo).

80. Modificar a Lei das Sociedades por Ações para permitir o alinhamento integral entre os princípios brasileiros e as NIIF; paralelamente, os reguladores devem continuar a publicar pronunciamentos coerentes com as NIIF. Para permitir que as empresas não registradas em bolsa preparem demonstrações contábeis usando normas consistentes com as internacionais, assim melhorando a qualidade das demonstrações, é necessário eliminar a maior parte das diferenças entre as normas contábeis brasileiras e as NIIF. Como aqui discutido, uma vez que a Lei das Sociedades por Ações estabelece exigências contábeis razoavelmente

¹⁰² As empresas registradas em bolsa na UE, Austrália e Nova Zelândia serão obrigadas a aplicar NIIF a partir de 2005 ou 2007.

detalhadas, a mesma precisa ser modificada para haver uma reforma significativa. Sem alterações à lei, o impacto potencial de qualquer reforma seria limitado. Além disso, a restrição à preparação de informações contábeis orientadas para o usuário é tal que também precisa ser encarada explicitamente na lei, como previsto no PL 3741.

81. **Estabelecer uma entidade independente para a definição de normas, com a autoridade necessária para publicar pronunciamentos sobre as demonstrações contábeis do setor corporativo em geral.** O raciocínio que deverá embasar esse órgão é duplo: (a) simplificar e consolidar o sistema de normatização e unificar o corpo dos pronunciamentos existentes em um único grupo de normas, como sobreposições limitadas e sem falhas e (b) fortalecer o ambiente institucional necessário para apoiar as melhoras desejadas nas informações financeiras corporativas e adoção das NIIF. Com efeito, a adoção das NIIF exige o envolvimento de um órgão nacional, embora as NIIF sejam emitidas por uma organização internacional. As entrevistas com investidores, reguladores e outras partes interessadas durante o ROSC confirmaram um forte interesse no Brasil pela existência de uma única entidade normatizadora. Para garantir que as propostas funcionem apropriadamente e em favor do interesse público, a participação deve incluir todos os interessados relevantes, incluindo investidores e financiadores, empresas, contadores e reguladores. A governança do órgão deve seguir o modelo do IASB ou de órgãos equivalentes nos países da OCDE, com o objetivo de proteger o processo contra interferência indevida. Espera-se que CFC, IBRACON, CVM, BACEN, SUSEP, outros reguladores, bem como entidades representativas das comunidades financeira, empresarial e acadêmica, mantenham uma estrita associação com o processo de normatização. As principais funções dessa Comissão de Normas Contábeis incluiriam:

- ***Revisão e promulgação das NIIF para uso oficial no Brasil*** – A revisão consistiria em uma análise de cada norma publicada ou revista pelo IASB, bem como das respectivas interpretações emitidas pelo Comitê Internacional de Interpretações de Informação Financeira (IFRIC) para avaliar as possíveis dificuldades a serem enfrentadas pelos preparadores, auditores e usuários e talvez determinar certas exigências adicionais necessárias no ambiente brasileiro. Esta atividade pode ser particularmente importante durante o processo de transição.
- ***Publicação de diretrizes para a implantação apropriada das NIIF e suas interpretações*** – Essa publicação facilitaria o uso das normas no contexto nacional, especialmente em questões relacionadas com as consequências da legislação tributária e trabalhista e sobre outras matérias.
- ***Adoção de um conjunto de normas contábeis e estrutura de informação financeira específicos para as empresas de pequeno e médio porte***, como sugerido abaixo.
- ***Publicação de decisões sobre assuntos técnicos específicos***, em coordenação com as autoridades competentes, incluindo CVM, BACEN, SUSEP, o órgão regulador dos fundos de pensão, a Secretaria da Receita Federal (SRF) bem como CFC e IBRACON.

82. **Os reguladores e a SRF devem chegar a um acordo para assegurar que a regulamentação tributária não interfira na preparação das demonstrações contábeis para uso geral.** A modificação proposta para a escrituração do LALUR no PL 3741 (que permitiria às empresas manter sua escrituração de acordo com a legislação tributária e fazer os ajustes extracontábeis necessários para preparar as demonstrações contábeis), para permitir que as empresas façam demonstrações contábeis isentas de influência da regulamentação tributária aliviaria em muito esse problema, se aprovada. Outrossim, a SRF e os órgãos reguladores competentes deverão buscar um entendimento sobre como as empresas podem usar a contabilidade tanto para fins tributários como para informação financeira, sem que um prejudique o outro.

83. **O órgão normatizador da contabilidade brasileiro proposto deveria desenvolver uma estrutura de informação financeira simplificada para uso das empresas de pequeno e médio porte com base nos princípios contábeis brasileiros atuais e, na medida do possível, alinhada com as NIIF.** Atualmente há um consenso internacional em favor da simplificar as exigências de informações financeiras aplicáveis às PMEs, adaptadas para seu porte e capacidade mais reduzidos bem como a faixa mais estreita de interessados. Em 2003, o IASB iniciou um projeto para desenvolver uma versão das NIIF apropriada para as SME, que ainda está em curso. Além disso um grupo internacional de especialistas reunidos pela UNCTAD desenvolveu dois conjuntos de orientações contábeis para as PMEs (uma para as empresas de médio portes, outro para as empresas de pequeno porte e microempresas) com base nas NIIF. No caso do Brasil, a melhor solução seria que a Comissão de Normas Contábeis Brasileiras elaborasse um conjunto de normas contábeis com base nos pronunciamentos brasileiros atuais, com um nível mais baixo de divulgação e de acordo com o modelo de custo histórico, usando os modelos do IASB e UNCTAD como pontos de referência. Esses princípios para as PMEs também incluiriam demonstrações contábeis e notas padronizadas, para facilitar a preparação e uso das informações financeiras para fins internos e externos. A disponibilidade de um sistema simplificado e reconhecido de informações financeiras ajudaria a aliviar os esforços e custos incorridos pelas PMEs para buscar financiamento bancário ou de investidores.

A PROFISSÃO DE CONTABILIDADE E AUDITORIA – NORMAS PROFISSIONAIS E SUPERVISÃO

84. **Adotar o Código de Ética dos Contadores Profissionais da IFAC.** Dado que as normas de auditoria brasileiras no momento estão relativamente próximas das ISA, a adoção das ISA não traria grandes dificuldades para a profissão de auditoria no Brasil. Além disso, seria coerente com seus compromissos internacionais, visto que CFC e IBRACON são membros da IFAC.¹⁰³ A elevação dessas normas de auditoria ao nível das ISA, aumentaria a robustez da prática da auditoria no país como um todo, o que, por sua vez, mitigaria o risco de um aumento na distância que separa as grandes firmas de auditoria sujeitas a regulamentação externa de suas redes internacionais, por um lado, das pequenas empresas locais e auditores pessoas físicas. Na verdade, na esteira da maior concentração dentro das redes internacionais, que agora se limitam às quatro grandes, promover o desenvolvimento de firmas de auditoria domésticas de qualidade pode ajudar a manter o nível de concorrência entre os prestadores de serviços de auditoria, especialmente para as empresas de médio porte registradas em bolsa e bancos. O que é mais importante é que a aplicação de normas fundamentadas em normas reconhecidas internacionalmente, especialmente no que tange à ética profissional, pode criar um incentivo aos reguladores, não só para que se apoiem em auditores externos, mas também para aliviar o substancial ônus regulatório que hoje existe para salvaguardar a independência do auditor. **A adoção das ISA e do código de ética do IFAC deve ser iniciada pelo CFC, em conjunto com o IBRACON, que já apóia a medida. Na falta dessa adoção, os reguladores do mercado de títulos mobiliários e do setor financeiro podem incluir as ISA em seus regulamentos e exigir que os auditores externos das entidades que regulamentam cumpram essas normas internacionais.**

85. Deve ser estabelecido um órgão público de supervisão para a profissão de auditoria para garantir que os auditores registrados cumpram suas obrigações profissionais. O objetivo do órgão

¹⁰³ Além disso, seria o modo mais eficiente de cumprir suas responsabilidades como membros, codificadas na Declaração de Obrigações dos Membros (*Statements of Membership Obligations – SMOs*) da IFAC, publicadas em abril de 2004, especialmente:

- SMO 3 que exige que os membros "façam o melhor de seus esforços para incorporar as Normas Internacionais publicadas pelo IAASB em suas normas nacionais" e "tenham como objetivo central a convergência de normas nacionais";
- SMO 4 que estabelece exigências semelhantes para o código de ética da IFAC.

supervisor deve ser assegurar que a garantia de qualidade é, tanto de fato como na aparência, um exercício com suficiente integridade pública. Além disso, deve atender o objetivo de sustentar a confiança pública e demonstrar aos reguladores que as responsabilidades de auto-regulamentação foram implantadas apropriadamente. A proposta atual na UE de uma nova "Oitava Diretiva" sobre Direito Societário,¹⁰⁴ que estabelece exigências detalhadas para um sistema de supervisão pública para a profissão de auditoria, proporciona um referencial útil para esse órgão supervisor. Considerada a autoridade conferida ao CFC pelo decreto de 1946 e seu nível de recursos, uma solução para o estabelecimento do órgão seria a sua inclusão no sistema CFC/CRC. Essa inclusão seguiria a abordagem adotada pela IFAC internacionalmente, com a introdução, em 2004 de uma *Comissão de Supervisão no Interesse Público* (CSIP), independente da diretoria e comissários da IFAC.¹⁰⁵ Esse órgão supervisor seria governado pela comissão, e os auditores constituiriam uma minoria, de modo a manter a independência em relação aos supervisionados. O órgão supervisor teria as seguintes responsabilidades¹⁰⁶

- **Registro de auditores externos** – Esta responsabilidade incluiria a regulamentação e monitoramento do exame profissional exigido para registro no CNAI, e fiscalização das obrigações dos auditores registrados quanto à educação profissional continuada. Em primeiro lugar os acordos existentes com o CFC sobre exame profissional para os fins da CVM e BACEN seriam mantidos; seria posteriormente melhorados, preferivelmente pela introdução de um sistema de certificação profissional (Para. 88). O órgão de supervisão não promoveria cursos de educação continuada, mas credenciaria cursos oferecidos pelo CFC e organizações particulares.
- **Monitoramento e inspeções** – O órgão supervisor realizaria inspeções para reforçar as normas de auditoria e ética. Usaria, como ponto de partida, o sistema desenvolvido pelo CFC em 2001 (CRE), que deveria ser adaptado de uma abordagem de revisão puramente por pares para uma abordagem monitorada, estritamente definida e monitorada por uma equipe permanente. Seria introduzido um processo de nomeação de revisores, que incluiria avaliação da competência e experiência dos revisores em perspectiva. A comissão de supervisão também teria poderes para investigar infrações, quando notificada pelos reguladores e outros.
- **Procedimentos disciplinares** para casos identificados de falta de conformidade de acordo com um sistema processual similar ao da CVM. A comissão de supervisão teria poderes de sanção adequados, incluindo admoestações, multas e exclusões temporárias e permanentes do CNAI.

86. **Os supervisores do mercado de títulos mobiliários e setor financeiro devem analisar os regulamentos atuais sobre auditores à luz dos recentes aperfeiçoamentos introduzidos dentro da profissão, quer dizer, revisões de qualidade, exame profissional e educação continuada.** Como resultado de vários regulamentos publicados pela CVM, BACEN e SUSEP, os auditores no Brasil estão sujeitos a obrigações relativamente estritas sobre suas qualificações.

¹⁰⁴ A nova Oitava Diretiva proposta para a EU, publicada pela Comissão Européia em março de 2004 pretende fortalecer a legislação sobre auditoria nos 25 países membros da UE. É de certo modo comparável com a Lei Sarbanes-Oxley de 2002 nos EUA.

¹⁰⁵ Há numerosos exemplos de países que introduziram órgãos de supervisão de auditores independentes, incluindo Canadá, França, Irlanda, Reino Unido, e EUA (PCAOB, mencionado na nota 79). A Espanha já tinha seu *Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas* ou ICAC em 1989. No caso da IFAC, a missão do PIOB inclui "garantir que as atividades de normatização e conformidade da IFAC sejam conduzidas de modo coerente com o interesse público, de modo que o público possa ter confiança nas informações financeiras."

¹⁰⁶ Em seus comentários a este ROSC, as Autoridades expressaram a opinião de que a introdução desse sistema de supervisão pública poderia exigir um prazo maior, inclusive para uma avaliação de sua eficácia nas jurisdições que o adotaram.

A maior parte dessas exigências corresponde a boas práticas reconhecidas internacionalmente em regulamentos de auditoria e estão em vigor na maioria dos países onde a estrutura de contabilidade e auditoria é considerada bem desenvolvida. Mesmo assim, duas das disposições existentes, a saber a proibição da prestação de certos serviços aos clientes de auditoria e a rotação compulsória de auditores devem ser reavaliadas para assegurar que seus benefícios não excedem os possíveis efeitos negativos. Com respeito à prestação de outros serviços aos clientes de auditoria, a Instrução CVM 308, a Resolução BACEN 3198 e a Resolução CNPC 118 devem ser revistas para introduzir uma abordagem mais baseada em princípios ao conflito de interesses, usando um modelo de ameaças e salvaguardas. Além disso, é necessário definir com maior precisão os tipos de serviços que são considerados ameaça a independência, de modo a evitar má interpretação. A questão da rotação de auditores é mais complicada e sujeita a controvérsias, especialmente na falta de evidências empíricas que a alicercem.¹⁰⁷ Além disso, como a Itália é o único outro dos G20 que atualmente obriga a rotação, o Brasil deveria reavaliar a necessidade do mecanismo.¹⁰⁸ De qualquer modo, a equipe do ROSC não sugere a eliminação da rotação sem antes um processo cabal de revisão que envolva todos os interessados.

EDUCAÇÃO E TREINAMENTO

87. **Devem ser feitos esforços pelos estabelecimentos de ensino superior, em cooperação com a profissão contábil e a comunidade de negócios, no sentido de melhorar a qualidade dos currículos de contabilidade.** Os departamentos de contabilidade dos estabelecimentos de ensino superior e os corpos docentes devem desenvolver maneiras criativas para atrair os melhores alunos, para integrar os currículos de contabilidade com administração e economia, adotando o currículo desenvolvido sobre a égide da UNCTAD e estabelecendo parcerias com firmas de auditoria.

88. **Fortalecer os exames profissionais existentes, para tornar o processo de licenciamento mais seletivo.** O conteúdo técnico do exame de suficiência foi bastante limitado; quando restaurado, o exame deve ser elevado ao padrão da IFAC. Especificamente como prescrito pela IES 6, Assessment of Professional Capabilities and Competence (Avaliação de Capacidade e Competência Profissionais) o número de questões deve ser suficiente para cobrir a gama total de capacidades e competências necessárias para o futuro profissional (alterações que podem exigir a divisão do exame em diversas sessões). Deve tratar de uma gama mais ampla de assuntos e situações e incluir casos para estudo e questões do tipo discursivo, de maneira que os candidatos possam demonstrar sua capacidade para aplicar seu conhecimento em um contexto profissional. **Além disso, como pré-requisito para fazer o exame, deve ser exigida uma experiência de dois anos.**¹⁰⁹

¹⁰⁷ Com base nas entrevistas com alguns reguladores e usuários das demonstrações contábeis, existem indicações isoladas que indicam uma melhora na qualidade da auditoria em certas empresas após a rotação. É difícil, entretanto, atribuir essas melhoras exclusivamente à rotação, porque diversas outras medidas foram tomadas simultaneamente para melhorar a qualidade da auditoria (por exemplo, exigência de independência, educação continuada, exame de suficiência, etc.). Além disso, existe uma tendência geral, no setor de auditoria, para um cumprimento mais estrito às normas de auditoria, na esteira dos escândalos corporativos nos EUA e EU.

¹⁰⁸ Além disso, EUA e UE recentemente consideraram a conveniência de introduzir a rotação obrigatória de firmas de auditoria (respectivamente como parte da Lei Sarbanes Oxley de 2002 e uma proposta de revisão da Quarta Diretiva de 2004) mas acabaram por não a incluir nas respectivas novas leis. A *Fédération des Experts-Comptables Européens* ou FEE publicou, em de outubro 2004, de uma pesquisa que concluiu que a rotação de sócio encarregado era preferível à rotação de firmas (www.fee.org).

¹⁰⁹ IES 5, *Exigência de Experiência Prática*, parágrafo 11.

89. **Introduzir mecanismos para monitoramento de conformidade com educação profissional continuada e assegurar a adequação do conteúdo do treinamento.** Em última análise, a educação profissional disponível para os auditores deveria ser consolidada em um sistema de certificação profissional, que seria tornado compulsório para os contadores em uma fase posterior. Esse sistema de certificação seria coerente com as Normas sobre Educação Internacional da IFAC e colocaria o Brasil no mesmo pé que o Canadá, México, RU e EUA, que adotaram a mesma abordagem (outro país latino-americano, o Chile, está no processo de introdução). Além disso, deve ser implantado em todo o país um programa de cursos de educação profissional continuada, usando educação a distância para estender o alcance da educação profissional continuada além das limitações geográficas.

EXIGÊNCIA DE AUDITORIA EXTERNA

90. **Modificar a legislação para estender a exigência de publicação de demonstrações contábeis auditadas a todas as Sociedades por Ações e a todas as Limitadas que tenham características de interesse público, devido a seu porte.** O fundamento da proposta, já adotada por vários países (incluindo todos os 25 membros da EU) é principalmente (a) garantir um campo de atuação homogêneo em termos de responsabilidade pública básica entre as grandes empresas que operam no Brasil, (b) dar mais proteção aos credores e outros terceiros que não estão necessariamente em posição de obter informações sobre a situação financeira dessas empresas, (c) permitir o acesso a uma gama mais ampla de informações financeiras dentro do setor aos financiadores e analistas financeiros e (d) promover um nível mais alto de transparência no setor privado como um todo.

91. **Esclarecer a função do Conselho Fiscal e eliminar as eventuais redundâncias com o papel do auditor externo, preferivelmente por meio de alteração da legislação** Para as empresas cujas demonstrações contábeis têm de ser examinadas por um auditor externo, o ideal é ter as funções de auditor externo e Conselho Fiscal combinadas. Entretanto, o Conselho Fiscal é um órgão com diversos membros¹¹⁰ e opera sob mecanismos relativamente complexos. Portanto, a melhor solução para o futuro previsível parece ser analisar a abrangência das responsabilidades do Conselho Fiscal, de modo a eliminar as eventuais sobreposições com os auditores externos e dar ao Conselho Fiscal um papel mais focado e eficaz. Além disso, todas as empresas registradas em bolsa deveria ter um Comitê de Auditoria, em vez de um Conselho Fiscal.

OUTRAS QUESTÕES

92. **Simplificar o processo de publicação das demonstrações contábeis pelas empresas.** Considerando o alto custo de publicação de um jogo completo de demonstrações contábeis em um jornal de grande circulação e no diário oficial, as empresas deveriam ter o direito de publicar as demonstrações contábeis em forma condensada, desde que disponibilizassem as demonstrações contábeis completas em forma eletrônica em seu site na Internet, como já faz a maioria das empresas.

93. **Aumentar a capacidade de fiscalização dos órgãos reguladores com respeito a informações financeiras, redistribuindo o quadro de pessoal existente das funções de normatização.** Os reguladores devem ter recursos específicos suficientes para efetuar análises sistemáticas e profundas das demonstrações contábeis, conduzir inspeções de campo frequentes e fazer indagações aos auditores externos. O quadro de pessoal dos órgãos reguladores deve receber

¹¹⁰ Em outros países latino-americanos onde existem funções semelhantes às do Conselho Fiscal (PR exemplo, *comisario* no México, e revisor fiscal na Colômbia) as funções são exercidas por pessoas físicas.

treinamento para a fiscalização de acordo com os princípios contábeis dos EUA e NIIF, especialmente no caso da CVM, já que essas normas já são adotadas nos novos segmentos da BOVESPA. A unificação das responsabilidades de normatização liberaria recursos humanos para fins de supervisão, o que exigiria também treinamento para a adaptação às novas funções. Além disso, a CVM está considerando o estabelecimento de uma divisão especificamente dedicada à fiscalização, o que ajudaria a aumentar a conformidade por parte das empresas registradas em bolsa, especialmente na perspectiva da adoção das NIIF como discutido acima (Para. 79).

94. **As recomendações deste ROSC de contabilidade e auditoria devem beneficiar uma ampla gama de interessados no país, incluindo:**

- ***A bolsa de valores do Brasil***, que está exposta a concorrência internacional, especialmente dos mercados dos EUA, Aderindo às normas internacionais, a BOVESPA pode aumentar sua capacidade para atrair investidores estrangeiros. Além disso, as melhoras na informação financeira corporativa levam a um aumento na transparência do mercado e, portanto, beneficiam os investidores locais.
- ***O setor bancário*** – Graças à disponibilidade de demonstrações contábeis de grandes Sociedades Limitadas, os bancos vão poder fazer análises mais amplas de dados financeiros por setor. Esse fato, juntamente com mais informações financeiras qualitativas, pode ajudar os bancos comerciais brasileiros a melhorar sua gestão de crédito de risco.
- ***Empresas brasileiras*** – As entradas de capital de longo prazo que o desenvolvimento da bolsa de valores proporciona implicará na redução do custo do financiamento das grandes empresas brasileiras. A disponibilidade de demonstrações contábeis de Sociedades Limitadas vai facilitar as atividades dos fundos de *private equit e* de investidores de capital de risco e, portanto, contribuirá para criar mais oportunidades para o acesso das empresas de médio porte a capital de longo prazo a custos razoáveis.
- ***Aposentados brasileiros*** – Relatórios de alta qualidade e auditorias efetivas têm importância crítica para a confiança dos investidores e, portanto, condicionam o desenvolvimento do mercado de títulos mobiliários no Brasil. Vão conduzir a uma maior transparência do mercado acionário, e oferecer mais oportunidades de investimento a investidores e fundos de pensão;
- ***Funcionários dos setores público e privado***, que têm um interesse importante no sucesso de sua empresa e, portanto, têm o direito de receber informações financeiras completas e precisas;
- ***O setor público*** – O reforço das práticas contábeis e de auditoria no setor corporativo ajudaria nos esforços do governo para reduzir a evasão fiscal corporativa no país.
- ***A profissão contábil brasileira*** – A introdução de uma certificação profissional para os contadores vai elevar a imagem da profissão e a confiança dos investidores e entidades corporativas nos serviços de auditoria externa e de contabilidade. O maior reconhecimento da profissão e no valor percebido dos serviços que presta, juntamente à expansão na base do mercado criada pela exigência de apresentação de demonstrações contábeis auditadas pela Sociedades Limitadas, por sua vez, vai aumentar as receitas. No longo prazo a profissão vai também, ganhar reconhecimento no exterior e os contadores brasileiros, especialmente os das firmas de pequeno e médio porte vão poder competir em nível internacional.

VII. EVENTOS SUBSEQÜENTES¹¹¹

95. **Vários eventos ocorridos no ambiente contábil brasileiro entre a conclusão deste relatório e sua publicação são importantes no contexto dos objetivos do ROSC.**

96. **Como resultado de uma decisão do BACEN em Março de 2006, todas as instituições financeiras brasileiras terão de publicar demonstrações contábeis consolidadas de acordo com as NIIF a partir do ano fiscal findo em 31 de dezembro de 2010.**¹¹² Esta decisão – que afeta não só os bancos comerciais, como as empresas de arrendamento mercantil, instituições de associações de poupança e empréstimo, bancos de investimento e uniões de crédito que operam no Brasil – tem por objetivo a melhora nas informações divulgadas pelos bancos para fortalecer a disciplina do mercado no setor financeiro, em linha com as recomendações Basiléia II. Os objetivos mais amplos dessa medida são dar mais confiabilidade das informações contábeis, facilitar o processo de monitoramento e a comparação da situação econômica e financeira e o desempenho das instituições, otimizar a alocação de capital, reduzir o custo de capital e reduzir os custos operacionais eliminando a necessidade de as instituições ativas no plano internacional prepararem múltiplas demonstrações contábeis. Além disso, a auditoria vai ter de cumprir as normas internacionais estabelecidas pela IFAC. Essa medida vai implantar as recomendações do relatório nos Parágrafos 79 e 85 para bancos e outras instituições financeiras.

97. **Em outubro de 2005, foi estabelecido um órgão normatizador, o Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) vinculado ao CFC.** Os membros do CPC incluem representantes da ABRASCA (b) APIMEC, (c) BOVESPA, (d) CFC, (e) FIPECAFI e (f) IBRACON, suas instituições fundadoras.¹¹³ A CVM, o Banco Central e outros reguladores participam monitorando e endossando as normas do CPC, da mesma forma que foi feito com as normas do IBRACON no passado.

98. **O CPC publicou dois Pronunciamentos Técnicos até agora.** Duas minutas de deliberação da CVM foram publicadas para tornar essas normas compulsórias para as empresas registradas em bolsa. Vão passar por um processo de audiência pública, com período para comentários que se encerra em 31 de julho de 2007. As duas normas tratam dos seguintes pontos:

- Redução no Valor Recuperável dos Ativos (CPC 01, baseado na IAS 36) e
- Conversão de Demonstrações Contábeis para Moeda Nacional (CPC 02, com base em IAS 21).

99. **A CVM preparou uma minuta de Instrução que exige das empresas registradas em bolsa a publicação de suas demonstrações contábeis consolidadas de acordo com as NIIF, a partir das informações para os períodos findos em 2010.** Essa instrução já está em vigor (Deliberação CVM 457, julho de 2007); Essa decisão implementaria as recomendações do Para. 79 para as empresas cotadas em bolsa.

100. **Além disso, antes de o CPC entrar em operação, a CVM aprovou quatro normas contábeis publicadas pelo IBRACON com base nas NIIF, como segue:** (a) *Deliberação 488, Demonstrações Contábeis, Apresentação e Divulgação* (baseada na IAS 1); (b) *Deliberação 489, Provisões, Passivos, Ativos Contingentes e Passivos Contingentes* (baseada na IAS 37); (c) *Deliberação 505, Eventos Subseqüentes* (baseada na IAS 10) e (d) *Deliberação 506, Mudanças em Estimativas Contábeis e Correção de Erros* (baseadas na IAS 8).

¹¹¹ Preparação com base em informações fornecidas pelo BACEN e CVM.

¹¹² Comunicação BACEN 14.259 de 10 de março 2006.

¹¹³ Mais detalhes em www.cpc.org.br.