

SEAE

Frente Intensiva de Avaliação Regulatória e Concorrencial

Contabilizei Contabilidade Ltda vs Norma Brasileira de
Contabilidade, NBC PG 01/2019

SEAE 2022

AVISO LEGAL

O presente parecer é uma MANIFESTAÇÃO TÉCNICA exarado conforme competência específica disposta no inciso VIII do art. 19 da Lei do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, em procedimento regulamentado pela Instrução Normativa SEAE nº 97 de 2020. As conclusões e manifestações aqui expostas NÃO autorizam nem sugerem o descumprimento de qualquer normativo legal juridicamente válido por qualquer agente público ou privado. A manifestação desta SEAE é de caráter estritamente TÉCNICO e MERITÓRIO, e não versa – sob nenhuma hipótese – acerca da juridicidade de atos normativos, incluindo validade, legalidade, constitucionalidade, e demais aspectos de cunho legal ou constitucional. As conclusões e manifestações aqui expostas são resultado de análises das equipes técnicas da SEAE, ato complexo do Direito Administrativo, e NÃO representam a opinião específica de nenhuma autoridade. As conclusões e manifestações aqui expostas NÃO representam a análise técnica, meritória, finalística, ou qualquer outra, dos demais órgãos e entidades do Ministério da Economia ou do governo federal. As conclusões e manifestações aqui expostas NÃO representam um apoio a qualquer proposta específica de alteração, revisão ou revogação de qualquer ato normativo, política pública, programa ou projeto, salvo se assim explicitamente mencionado.

ÍNDICE

SOBRE O FIARC ... 4

SOBRE A SEAE ... 7

CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO ... 10

SUMÁRIO EXECUTIVO ... 22

DECISÃO DO CASO...24

HISTÓRICO DAS NORMAS ANALISADAS ... 25

DA TRAMITAÇÃO ... 27

DA ANÁLISE

CARACTERIZAÇÃO DO PRODUTO...48

EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL...49

REGULAÇÃO DO MERCADO BRASILEIRO DE SERVIÇOS CONTÁBEIS...53

LEGISLAÇÃO...53

POTENCIAIS BENEFÍCIOS SOCIAIS DECORRENTES DA FLEXIBILIZAÇÃO REGULATÓRIA...53

JUSTIFICATIVAS PARA A REGULAÇÃO...58

CONCLUSÕES ... 68

DESPACHO DE ENCAMINHAMENTO ... 72

ANEXOS...74

Sobre o Programa Frente Intensiva de Análise Regulatória e Concorrencial – FIARC

1. Com vistas a institucionalizar e tornar mais transparente a atividade de advocacia da concorrência e o processo de proposição de revisão regulatória, já previstos em lei, em 2 de outubro de 2020, foi editada pela SEAE a Instrução Normativa nº 97/2020, estabelecendo o programa FIARC, seus procedimentos e demais aspectos orientadores.
2. O FIARC tem como objetivo aprimorar o conjunto de normas infralegais que disciplinam questões de natureza regulatória e concorrencial no Brasil, a partir da identificação e avaliação pela SEAE dos atos normativos elaborados por agências, autarquias e órgãos públicos que possam causar distorção concorrencial ou que tenham caráter anticompetitivo. O Programa está em linha com a Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019), com especial destaque para o art. 4º, que apresenta situações específicas em que a regulação poderá promover distorções de cunho concorrencial com elevados danos à sociedade e aos mercados. Além de contribuir para o desenvolvimento do arcabouço regulatório brasileiro – aproximando-o das melhores práticas internacionais – espera-se que o programa também crie incentivos para a adoção de um novo modelo de formulação, implementação e avaliação da regulação no Brasil.
3. O procedimento de investigação no âmbito do FIARC pode ser instaurado de ofício pela própria SEAE - como resultante de Requerimento de Informação encaminhado pelo Congresso Nacional - ou a partir de requerimento submetido por pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas. Após ouvir o órgão ou entidade da Administração Pública federal,

estadual, municipal ou do Distrito Federal responsável pela edição do ato normativo, a SEAE admitirá o requerimento submetido, caso sejam demonstrados os seguintes critérios:

- a. relevância e interesse público do requerimento;
- b. potencial impacto relevante concorrencial aferido com base nas documentações enviadas;
- c. conveniência e oportunidade;
- d. capacidade administrativa da Secretaria de dar seguimento ao trâmite no momento da avaliação; e
- e. outros critérios relevantes, observados os princípios da impessoalidade e simplicidade da Administração Pública.

4. Uma das principais diretrizes do programa é o compromisso com a transparência. Os pareceres elaborados no âmbito do FIARC resultam de análise investigativa fundamentada em processos de coleta de informações e participações públicas – que incluem tomadas de subsídios e audiências – com ampla participação dos agentes econômicos interessados, bem como dos órgãos responsáveis pela edição das normas em análise, além da possibilidade de instituições de pesquisa participarem com estudos na condição de “*amicus curiae*”. Quaisquer associações e entidades podem se manifestar perante a SEAE para subsidiar a análise, desde que demonstrem sua representatividade nacional no setor econômico impactado. Tais procedimentos buscam obter ampla participação social e reunir um conjunto de informações abrangente, de modo a contextualizar de forma robusta o cenário concorrencial na qual o ato normativo se insere.

5. Com base nesse conjunto de informações, a SEAE emitirá parecer, cujas conclusões serão gradativas pelo sistema de bandeiras, na forma de:

- I. Bandeira vermelha: ato normativo com caráter anticompetitivo, caso verificados fortes indícios de presença de abuso regulatório que acarretem distorção concorrencial. Nesse caso, a SEAE encaminhará ao órgão competente representação

formal, com proposição de alteração, na forma do inciso VIII do caput do art. 19 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011;

- II. Bandeira amarela: ato normativo com pontos suscetíveis a aperfeiçoamentos. Nesse caso, a SEAE proporá, aos órgãos e entidades competentes, medidas para a melhoria regulatória e do ambiente de negócios, na forma do inciso III do caput do art. 119 do Anexo I do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019; ou
- III. Bandeira verde: ato normativo sem pontos de melhoramento. Nesse caso, a SEAE encerrará a análise investigativa.

6. Caso sejam verificados potenciais pontos de explícita contradição entre o ato normativo e o rol do art. 4º da Lei de Liberdade Econômica, a SEAE, além de oficiar os órgãos competentes e suas respectivas procuradorias jurídicas, encaminhará o parecer à Advocacia-Geral da União (AGU), a fim de que prossigam com análises de legalidade e juridicidade consoante suas competências. Além disso, quando cabível, o parecer recomendará critérios identificados que possam auxiliar a análise, pelo regulador, dos custos e benefícios da regulação.

Sobre a Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade – SEAE

7. A Lei 12.529, de 30 de novembro de 2011, estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC, formado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE e pela Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (*antiga Secretaria de Acompanhamento Econômico*) do Ministério da Economia – SEAE. O CADE exerce duas funções: repressiva e preventiva. A função repressiva (art. 36 da Lei 12.529/2011) visa coibir condutas anticoncorrenciais, ao passo que a função preventiva (art. 88 da Lei 12.529/2011), visa avaliar possíveis efeitos decorrentes dos processos de fusões e aquisições de empresas sobre a estrutura dos mercados. Por sua vez, a SEAE exerce a atividade de advocacia da concorrência, conforme as seguintes atribuições previstas nos incisos do artigo 19, da Lei nº 12.529/2011:

I - opinar, nos aspectos referentes à promoção da concorrência, sobre propostas de alterações de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, de consumidores ou usuários dos serviços prestados submetidos a consulta pública pelas agências reguladoras e, quando entender pertinente, sobre os pedidos de revisão de tarifas e as minutas;

II - opinar, quando considerar pertinente, sobre minutas de atos normativos elaborados por qualquer entidade pública ou privada submetidos à consulta pública, nos aspectos referentes à promoção da concorrência;

III - opinar, quando considerar pertinente, sobre proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional, nos aspectos referentes à promoção da concorrência;

IV - elaborar estudos avaliando a situação concorrencial de setores específicos da atividade econômica nacional, de ofício ou quando solicitada pelo Cade, pela Câmara de Comércio Exterior ou pelo Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça ou órgão que vier a sucedê-lo;

V - elaborar estudos setoriais que sirvam de insumo para a participação do Ministério da Fazenda na formulação de políticas públicas setoriais nos fóruns em que este Ministério tem assento;

VI - propor a revisão de leis, regulamentos e outros atos normativos da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal que afetem ou possam afetar a concorrência nos diversos setores econômicos do País;

VII - manifestar-se, de ofício ou quando solicitada, a respeito do impacto concorrencial de medidas em discussão no âmbito de fóruns negociadores relativos às atividades de alteração tarifária, ao acesso a mercados e à defesa comercial, ressalvadas as competências dos órgãos envolvidos;

VIII - encaminhar ao órgão competente representação para que este, a seu critério, adote as medidas legais cabíveis, sempre que for identificado ato normativo que tenha caráter anticompetitivo.

8. O FIARC é a exata procedimentalização do inciso VIII das respectivas competências da Secretaria.

9. Assim sendo, está entre as atribuições da SEAE a advocacia da concorrência (ou promoção da concorrência), que tem por foco incorporar preocupações com a concorrência na formulação das políticas públicas do Governo federal, nas normas elaboradas pelas agências reguladoras e pela administração pública de todos os níveis da federação, bem

como nas avaliações das propostas legislativas em tramitação no Congresso Nacional. Portanto, a SEAE busca persuadir os agentes públicos para que adotem políticas públicas e arcabouço normativo favoráveis à concorrência, por meio da demonstração dos seus benefícios sociais e econômicos - preços menores e qualidade superior de bens, produtos e serviços aos usuários/consumidores, além de maior incentivo à inovação tecnológica.

10. Por se tratar de atividade não-coercitiva (*soft power*), a advocacia da concorrência procura dissuadir a autoridade governamental a não implementar ou rever normas regulatórias que afetem negativamente o interesse público. Portanto, embora não atue como instância deliberativa, sendo as análises da SEAE de caráter opinativo, sua influência muitas vezes provoca alterações normativas ou regulatórias a favor de um ambiente mais competitivo e eficiente, aumentando a produtividade e beneficiando consumidores.

Critérios para a avaliação das restrições concorrenciais impostas por normas regulatórias

11. Conforme exposto no quadro abaixo, a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Lei de Liberdade Econômica) apresentou nove eixos orientadores focados no instituto legal de abuso do poder regulatório, nos termos do art. 4º:

Tipos de Abuso do Poder Regulatório

Reserva de Mercado	Criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes.
Enunciado Anticoncorrencial	Redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado.
Especificação técnica não necessária ao fim almejado	Exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado, prejudicando o ambiente de concorrência, inclusive potencialmente.
Enunciado anti-inovação	Redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco.
Custos de transação sem demonstração de benefícios	Aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios, prejudicando o ambiente de concorrência, inclusive potencialmente
Demanda artificial	Criar demanda artificial ou compulsória de produto, serviço ou atividade profissional.
Limites à livre formação de sociedades ou atividades econômicas	Introduzir limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas
Restrição de publicidade	Restringir o uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei federal.

Mitigação dos efeitos da dispensa de ato público de liberação	Exigir, sob o pretexto de inscrição tributária, requerimentos de outra natureza de maneira a prejudicar o direito de se desenvolver atividade econômica de baixo risco sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica.
---	--

Fonte: Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019

12. A partir¹ desse rol exemplificativo de atos anticoncorrenciais listados nos incisos do caput do art. 4º da Lei nº 13.874/2019, foram detalhados nos artigos 4º a 12 da Instrução Normativa nº 97/2020 os seguintes critérios de aferição para a avaliação, proposição e promoção do estímulo de melhoramento regulatório e concorrencial:

Critérios para a Aferição do Abuso de Poder Regulatório – IN SEAE nº 97/2020

Conduta	Critérios
Reserva de Mercado (art. 4º)	<p>I - impuser a adoção de padrão, técnica, forma, método, modo, equipamento, máquina, indicador, profissional, entre outros:</p> <p>a) que devam ser adquiridos, consumidos, observados ou prestados onerosamente pelo regulado;</p> <p>b) que tenham produção ou disponibilidade limitada ou regulada no mercado; e</p> <p>c) em detrimento de outras modalidades, inclusive espontâneas, capazes de produzir os mesmos resultados.</p> <p>II - conceder direitos exclusivos a um grupo, arranjo ou setor de agentes econômicos, ou profissionais, para ofertar bens ou serviços em determinado mercado;</p> <p>III - impedir a oferta de bens, serviços, produtos, direitos e quaisquer outros ativos à negociação, em mais de um ambiente de negócios, físico ou virtual, ou por mais de um sistema;</p> <p>IV - determinar ou der preferência a contratação de classe profissional específica na ausência de expressa vedação legal à atuação de outros profissionais;</p> <p>V - exigir do agente econômico a adoção de processos, insumos, restrições geográficas ou localização de estabelecimentos específicos, em detrimento do desenvolvimento regular das atividades por parte ou totalidade dos concorrentes em um mercado; ou</p> <p>VI - provocar, ainda que indiretamente, situações que elevem as barreiras de entrada de maneira a limitar o acesso ao mercado de consumidores para parte restrita de agentes econômicos.</p>

¹ Note-se, conforme o aviso legal no início deste parecer, de que as manifestações exaradas com base no presente programa não versam sobre a juridicidade de qualquer normativo perante outros, inclusive em relação a eventual (i) legalidade de normas infralegais como decorrência da sanção da Lei de Liberdade Econômica.

Enunciados anti-concorrenciais (art. 5º)	<p>I - diferenciar produtos, serviços, profissionais, empresas ou outros agentes de mercados entre nacionais ou estrangeiros, salvo se expressamente amparado em lei;</p> <p>II - limitar, de forma injustificada, a área geográfica de concorrência para produção, fornecimento ou oferta de um produto ou serviço;</p> <p>III - impuser limitações que não tenham natureza exclusivamente técnica à capacidade de prestação de bens ou serviços por parte de determinadas empresas ou profissionais;</p> <p>IV - obrigar a contratação de seguro, determinar capital social mínimo ou exigir autorização prévia para atividade que não apresente características sistêmicas ou potencial de geração de externalidades negativas;</p> <p>V - proibir o registro ou a comercialização de material, equipamento ou técnica larga e regularmente comercializados em outros países, especialmente naqueles que integram a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE, ressalvados os motivos de particularidade local, regional ou nacional;</p> <p>VI - conceder facilidades concorrenciais ou subsídios, na forma do § 6º do art. 165 da Constituição de forma discriminatória, inclusive:</p> <p>a) quando os critérios ou condições de acesso não sejam objetivos; ou</p> <p>b) na qual a concessão não seja de deferimento objetivo na presença dos requisitos legais.</p> <p>VII - permitir, autorizar ou regular conduta já considerada, pelo Plenário do Conselho Administrativo de Defesa Econômica em processo administrativo, como infração à ordem econômica; ou</p> <p>VIII - aplicar ou impuser variáveis regulatórias próprias da regulação dos serviços públicos a atividades econômicas privadas, sem prejuízo de medidas de ordenação de bens públicos ou do exercício do poder de polícia.</p>
Especificação técnica não necessária ao fim almejado (art. 6º)	<p>I - não possuir correlação necessária entre o resultado regulatório esperado e a especificação exigida;</p> <p>II - impedir o uso de padrão, técnica, forma, método, modo, equipamento, máquina, indicador, e relacionados amplamente permitido em outros mercados, com considerável prejuízo para o mercado ou a competitividade brasileira;</p> <p>III - fixar padrões de qualidade que excedam o nível que seria escolhido por consumidores ou usuários sob situação de ausência de assimetria de informação;</p> <p>IV - estabelecer especificação para exercícios de atividade econômica em que o risco, de qualquer tipo, oferecido em sua ausência é inexistente, irrelevante ou impossível; ou</p>

	V - exigir a contratação de terceiros para análises técnicas que podem ser realizadas pelo próprio regulado.
Enunciados anti-inovação e anti-adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócio (art. 7º)	<p>I - inverter o princípio de presunção de boa-fé e legalidade da atividade econômica de forma a só permitir o exercício que for expressamente amparado em normativo;</p> <p>II - proibir ou inviabilizar economicamente tecnologia, processo ou modelo de negócio, sem se referir a situação considerada como de alto risco;</p> <p>III - assegurar de forma direta ou indireta a proteção de entidades ou grupos específicos estabelecidos, tais como integrantes de setor econômico tradicional ou consolidado;</p> <p>IV - interferir em situação concreta e específica de um ou poucos agentes econômicos na ausência de elementos concretos de riscos sistêmicos ou relacionados;</p> <p>V - vedar a oferta ou distribuição a grupo econômico ou setor essencial ao contínuo desenvolvimento tecnológico e inovativo;</p> <p>VI - aumentar de forma significativa e injustificada os custos de produção de novos entrantes em relação aos custos das empresas incumbentes;</p> <p>VII - limitar a capacidade das empresas de definirem os preços de bens ou serviços;</p> <p>VIII - facilitar, de forma injustificada, a adoção de condutas que caracterizem infração da ordem econômica, conforme art. 36 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011; ou</p> <p>IX - gerar, ainda que indiretamente, outras situações que impeçam o avanço técnico ou tecnológico, que dificultem o desenvolvimento ou a adoção de novos procedimentos produtivos e/ou tecnologias ou que onerem sem justa causa a implantação de novos modelos de negócios; ou</p> <p>X - impedir ou dificultar a implementação de "sandbox" regulatório, consistente na suspensão ou criação de regulação, em caráter excepcional, para a apuração dos efeitos empíricos de novos modelos de negócio.</p>
Aumento dos custos de transação sem demonstração de benefícios (art. 8º)	<p>I - aumentar de forma injustificada os custos para obtenção de informação por parte do consumidor ou adquirente a respeito de bens ou serviços em determinado mercado;</p> <p>II - aumentar de forma injustificada os custos para celebração de acordo ou contrato entre agentes econômicos de todo tipo;</p> <p>III - aumentar de forma injustificada os custos exigidos para garantir o cumprimento efetivo do acordo ou contrato por qualquer uma das partes, ou para adoção das providências necessárias em caso de ruptura de acordo ou contrato;</p> <p>IV - aumentar de forma injustificada os custos explícitos e implícitos suportados pelo consumidor ou adquirente que deseje substituir um fornecedor por outro;</p> <p>V - desconsiderar a garantia de cumprimento e execução dos contratos entre os agentes econômicos privados, relativamente à matéria nele tratada;</p>

	<p>VI - limitar formas e meios de pagamento devidamente autorizadas pelas autoridades do Sistema Financeiro Brasileiro;</p> <p>VII - permitir, autorizar ou regular conduta que o Plenário do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, em processo administrativo, já averiguou que aumenta os custos de transação de concorrentes sem demonstração de benefícios; ou</p> <p>VIII - aumentar de forma injustificada os custos explícitos e implícitos suportados por atividades reguladas para a conformidade com as normas regulatórias.</p>
<p>Criação de demanda artificial ou compulsória de produto, serviço ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros (art. 9º)</p>	<p>I - estabelecer a exigibilidade de atos públicos de liberação na ausência de risco inerente à atividade regulada, inclusive empreendimento com baixo risco, conforme art. 3º, inciso I da Lei de Liberdade Econômica;</p> <p>II - exigir dados e informações já disponíveis publicamente, ou já prestadas à Administração pública sobre as quais o órgão ou entidade goze, ou possa estabelecer, acesso;</p> <p>III - exigir comprovação tais como certidões, traslados, autenticações ou qualquer outro ato, de informações que o particular pode prestar por meio de:</p> <p>a) autodeclaração; ou</p> <p>b) documentos que possam ser fornecidos por cópia simples ou digitalizada;</p> <p>IV - obrigar a contratação ou impedir a dispensa de qualquer profissional, excetuadas as atividades com exercício regulado definidas em lei;</p> <p>V - proibir ou limitar a pactuação de preços de bens ou serviços entre particulares, inclusive por meio de limitação de descontos, tabelamento de preços, limitação de reajustes ou qualquer outra forma, sem expresse embasamento legal;</p> <p>VI - limitar de forma injustificada a capacidade dos consumidores ou adquirentes de optar por fornecedores ou prestadores de todo tipo;</p> <p>VII - estabelecer a exigibilidade de renovação de atos públicos de liberação de atividades econômicas, relativos à sua operação contínua, sem que haja necessidade ou quando existirem outras formas possíveis de mecanismos de autocontrole; ou</p> <p>VIII - condicionar o ato de liberação de atividade econômica a autorizações e licenças específicas de outros entes públicos.</p>
<p>Introdução de limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas (art. 10)</p>	<p>I - criar obrigação, requerimento ou condicionante de qualquer tipo em relação à constituição, modificação ou extinção de sociedades empresariais;</p> <p>II - obrigar, proibir ou inviabilizar exercício de faculdade, direito ou disposição contratual, associativa, estatutária, ou de qualquer outra natureza; ou</p> <p>III - restringir, sob qualquer hipótese, a mera sociedade entre pessoas físicas que não detenham os requisitos profissionais para exercício da atividade fim da sociedade empresarial</p>

	quando essas não tenham envolvimento, direto ou indireto, com a operação, exercício ou prestação relacionada aos fins técnicos ou profissionais da atividade exercida.
Restrição ao uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico (art. 11)	<p>I - impedir a publicidade sob alegação geral e incomprovada de vulnerabilidade ou falta de capacidade de decisão de seu destinatário, sem considerar as circunstâncias concretas de forma e conteúdo;</p> <p>II - impedir formas e conteúdos de publicidade sob a alegação de efeitos atribuídos aos produtos ou serviços objeto da propaganda na ausência de assimetria de informação pelo consumidor ou adquirente;</p> <p>III - conceder interpretação extensiva às hipóteses de proibição ou limitação de publicidade previstas em lei; ou</p> <p>IV - limitar, de forma injustificada, a liberdade das empresas na realização de publicidade e propaganda de bens ou serviços.</p>
Exigência de requerimentos que mitiguem os efeitos da dispensa de ato público de liberação em atividades econômicas de baixo risco	<p>I - exigir taxas ou emolumentos, inclusive por meio de obrigações acessórias, para impor requisito estranho à natureza tributária; ou</p> <p>II - estabelecer procedimento prévio de inspeção, análise de documentos, ou outra intervenção ex ante para verificação do atendimento aos requisitos para atividade sob dispensa de ato público de liberação.</p>

Fonte: IN SEAE nº 97/2020

13. Os quesitos e critérios para aferição dos problemas concorrenciais listados na Instrução Normativa nº 97/2020 constituem as principais referências do FIARC para a avaliação dos requerimentos submetidos ao programa solicitando a instauração de análise investigativa. Desta forma, o requerimento somente será aprovado se, dentre outras condições, o requerente indicar de forma específica o dispositivo normativo potencialmente incidente nas hipóteses exemplificadas dos artigos 4º a 12 da IN 97/2020. Além disso, o requerente deverá demonstrar, de forma inequívoca, a relevância e o interesse público do requerimento (§ 1º, I, do art. 15 da IN 97/2020) e a demonstração do potencial impacto relevante concorrencial (§ 1º, II, do art. 15 da IN 97/2020). Neste sentido, o desenvolvimento dos trabalhos do FIARC sobre o mérito do requerimento e ao longo de todo o processo de análise investigativa é orientado por meio de três eixos: a) se a a norma, de fato, proporciona condições favoráveis para a concretização de uma das condutas listadas no rol exemplificativo constante na Instrução Normativa; b) se possui interesse público; e c) se

sua manutenção provavelmente implicará em impacto relevante sobre o ambiente concorrencial.

14. Também orientam os trabalhos do FIARC os mecanismos de participação social previstos na IN 97/2020 – consultas públicas, tomadas de subsídio, abertura para contribuições de pareceres *amicus curiae* – o que fornece condições não apenas para a maior transparência e monitoramento de parte dos *stakeholders* e da sociedade de uma forma geral, mas também como valiosa fonte de informações para que a SEAE possa colher subsídios para a análise investigativa e assim cumprir com a maior efetividade e eficiência possível a sua missão institucional.

15. Em complemento aos critérios e quesitos estabelecidos na IN 97/2020, é importante destacar a Instrução Normativa SEAE nº 111, de 05 de novembro de 2020, bem como as recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE contidas no *Toolkit OCDE de Advocacia da Concorrência*².

16. A IN 111/2020 estabelece os quesitos de referência para análises referentes a melhoria regulatória relacionada à diminuição dos custos de negócios. Embora possua maior foco no custo regulatório do ato normativo e não necessariamente nos incentivos ao surgimento e consolidação de condutas anticoncorrenciais, a onerosidade regulatória também gera impacto concorrencial relacionado aos custos de realização dos negócios. Os critérios elencados nesse normativo para avaliação da onerosidade regulatória, estão distribuídos em cinco categorias:

- I - Obrigações Regulatórias;
- II - Requerimentos Técnicos;
- III - Restrições e Proibições;
- IV - Licenciamento; e

² Ver https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/guiaadvocaciaconcorrencia_ascom.pdf

V - Complexidade Normativa, conforme quadro abaixo:

Parâmetros de referência para análise da onerosidade regulatória sobre os custos de negócios – IN SEAE nº 111/2020

<i>Onerosidade</i>	<i>Definição</i>	<i>Padrão Pró-Concorrência</i>
Obrigações Regulatórias	Exigibilidade de cumprimentos procedimentais ou relacionados, compulsórios e dispostos em ato normativo infralegal editado pelo regulador, incluindo quanto a fornecimento de dados e informações, pagamento de taxas e emolumentos e relacionados ou deveres genéricos referentes a comunicações, formulários, disponibilizações, entregas, transferências, entre outros	Obrigações não deve provocar distorção concorrencial entre agentes econômicos; onerosidade da obrigação não deve representar barreira econômica ou prejudicar agentes econômicos de menor porte ou potenciais entrantes; deve haver acessibilidade e isonomia aos meios de cumprimento da obrigação.
Requerimentos Técnicos	Exigibilidade de padrões de identidade técnica, padrão de forma, método, modo, equipamento, máquina, indicador, profissional, nacionalidade, entre outros, para fins qualitativos ou não, a ser observada no exercício de atividade dos agentes econômicos regulados.	A exigência de requerimento técnico não deve onerar o mercado a ponto de limitar a concorrência; o requerimento técnico não deve inviabilizar produto ou serviço de oferta ampla e global; o requerimento técnico não deve submeter os produtores brasileiros a ambiente mais oneroso que concorrentes que produzam em solo estrangeiro; e o requerimento técnico não deve inviabilizar o desenvolvimento de tecnologias ou modelos disruptivos que possam potencialmente ocorrer na margem da regulação.
Restrições e Proibições	Vedação, disposta em ato normativo infralegal editado pelo regulador, que iniba, restrinja ou proíba, direta ou indiretamente, prática, oferta, método, disponibilização, produção, desenvolvimento, uso, funcionamento, entre	A regulação não deve limitar o uso de técnicas, meios ou resultados úteis ao mercado que não apresentem comprovado risco a terceiros ou caráter sistêmico; a regulação não deve inviabilizar o livre desenvolvimento tecnológico de

	outros, de produto ou serviço no setor regulado.	diferentes alternativas concorrentes; a regulação não deve inviabilizar a oferta de produtos ou serviços de livre e amplo acesso em mercados desenvolvidos.
Licenciamento	Exigibilidade de ato público de liberação, na forma do § 6º do art. 1º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019	A regulação deve garantir isonomia, transparência e previsibilidade entre agentes econômicos estabelecidos e potenciais entrantes, inclusive para o desenvolvimento de modelos econômicos disruptivos; onerosidade do cumprimento do licenciamento, incluindo custos diretos e indiretos, não deve representar barreira de entrada ou distorção concorrencial; Licenciamento não deve sujeitar o produtor brasileiro a ambiente menos competitivo que seus concorrentes estrangeiros.
Complexidade Normativa	Onerosidade associada às barreiras de acesso à informação regulatória, inclusive quanto a quantidade e qualidade normativa, harmonização terminológica, isonomia e previsibilidade da aplicabilidade de dispositivos, acessibilidade a diferentes agentes inclusive estrangeiros, população em geral, profissionais da área, fiscais entre outros	A regulação deve ser clara, objetiva, previsível e isonômica, a fim de garantir simetria de informação regulatória entre os agentes econômicos do setor; a regulação deve ser consolidada, harmonizada e íntegra, a fim de garantir ampla acessibilidade a potenciais novos entrantes, incluindo de origem estrangeira.

Fonte: IN SEAE nº 111/2020

17. Além de corroborar a importância do instituto do abuso do poder regulatório como referência importante para o aprimoramento do ambiente concorrencial, o FIARC buscou correlacionar a tipologia apresentada na Lei de Liberdade Econômica com as recomendações contidas no *Toolkit OCDE de Advocacia da Concorrência*. Desta forma, a criação do FIARC também representa institucionalmente um passo importante para a incorporação dos princípios concorrenciais defendidos por esse organismo internacional em nosso arcabouço regulatório e na cultura concorrencial das diferentes esferas de governo.

18. Para a análise concorrencial das restrições impostas pelos governos, a OCDE desenvolveu uma metodologia baseada em um *checklist* a ser observado na análise do impacto dos efeitos da medida. Esses efeitos podem ser agrupados em quatro tipos, conforme quadro abaixo.

Checklist de restrições Potenciais a serem verificadas - OCDE

(A) Limitar o número ou variedade de fornecedores	<p>(A1) conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços.</p> <p>(A2) estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento.</p> <p>(A3) limitar a capacidade de certas empresas para a prestação de bens ou serviços.</p> <p>(A4) aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado.</p> <p>(A5) criar uma barreira geográfica que impeça as empresas de fornecer bens, serviços, trabalho ou capital</p>
(B) Limitar a capacidade das empresas de competirem entre si	<p>(B1) limitar a capacidade dos vendedores definirem preços de bens ou serviços.</p> <p>(B2) limitar a liberdade dos fornecedores de realizarem publicidade ou <i>marketing</i> dos seus bens ou serviços.</p> <p>(B3) fixar padrões de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o nível escolhido por determinados consumidores bem informados.</p> <p>(B4) aumentar significativamente o custo de produção para apenas alguns fornecedores, particularmente dando tratamento diferente às empresas já estabelecidas (incumbentes) em relação a novos entrantes.</p>
(C) Diminuir o incentivo para empresas competirem	<p>(C1) estabelecer um regime de autorregulação ou correção.</p>

	<p>(C2) exigir ou encorajar a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas.</p> <p>(C3) isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência.</p>
(D) Limitar a escolha do consumidor e a informação disponível	<p>(D1) limitar a capacidade dos consumidores de escolherem a empresa fornecedora do bem ou serviço.</p> <p>(D2) reduzir a mobilidade dos clientes entre empresas de bens ou serviços por meio de aumento dos custos explícitos ou implícitos da substituição do fornecedor atual por um concorrente (<i>switching costs</i>).</p> <p>(D3) alterar substancialmente a informação necessária para que os consumidores possam adquirir bens e serviços de forma eficaz</p>

Fonte: OCDE

19. Como apontado pela OCDE, as consequências destas intervenções podem gerar impactos significativos nos setores afetados, reduzindo a produtividade e prejudicando consumidores, ainda que existam fundamentos econômicos válidos que justifiquem tais intervenções, como a prevenção de falhas de mercado³. Portanto, sendo justificada a intervenção governamental, todas as alternativas possíveis devem ser avaliadas no sentido de se encontrar uma solução *value for money*, isto é, a opção com melhor relação custo/benefício que atenda aos objetivos da ação do governo.

³ Organização Para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE. *Guia de Avaliação da Concorrência*, versão 3.0, 2017. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/competition/49418818.pdf>, pag. 9

FRENTE INTENSIVA DE AVALIAÇÃO REGULATÓRIA E CONCORRENCIAL

Contabilizei Contabilidade Ltda

VS

**Norma Brasileira de
Contabilidade, NBC PG 01/2019**

SUMÁRIO EXECUTIVO

20. A Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia (SEAE) apresenta, por meio deste Parecer, suas conclusões acerca do requerimento submetido pela empresa Contabilizei Contabilidade Ltda, doravante denominada Requerente, no âmbito do programa Frente Intensiva de Avaliação Regulatória e Concorrencial (FIARC), nos termos do inciso I do art. 1º da Instrução Normativa (IN) SEAE nº 97/2020, de 2 de outubro de 2020, in verbis:

I - propor a revisão de leis, regulamentos e outros atos normativos da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal que afetem ou possam afetar a concorrência nos diversos setores econômicos do País, na forma do inciso VI do art. 19 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011;

21. De acordo com a Requerente, os artigos 11, 12 e 15 da Norma Brasileira de Contabilidade NBC PG 01/2019, editada pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), que regulam, no âmbito do Código de Ética do CFC, o uso da publicidade na prestação de serviços contábeis, geram distorções concorrenciais, reduzindo a capacidade das empresas do setor de contabilidade de competir por meio da publicidade dos seus bens ou serviços. Tal restrição cria barreiras à entrada e prejudica especialmente o desenvolvimento de empresas que propõem modelos de negócios inovadores nesse setor, privando o mercado de soluções mais eficientes e de menor custo.

22. Com base nas informações e documentos acostados aos autos do Processo SEI ME nº 10099.100308/2021-07, o presente caso classifica-se como sendo de **Bandeira Vermelha**, uma vez que foram verificados fortes indícios de presença de abuso regulatório que acarretam distorção concorrencial. Foi constatada a necessidade de se modificar, uma vez

mais, o Código de Ética do CFC, ou mesmo suprimir os aludidos artigos, por acarretarem restrições à publicidade no âmbito de serviços contábeis pelo emprego de requisitos de conceituação ambígua, prejudicando a concorrência e gerando desincentivos à eficiência econômica. Importante mencionar, ao se observar o indicador específico do *Product Market Regulation* – PMR relativo à regulação dos serviços de contabilidade, que o Brasil figurou em 44º lugar dentre 48 países em 2018.

23. Não obstante o argumento de que a prestação de serviços contábeis possui especificidades relacionadas à credibilidade do produto ofertado e à dificuldade de mensuração *ex ante* da qualidade do serviço, a experiência internacional indica, especialmente dentro dos países da OCDE, tendência de flexibilizar as restrições à publicidade dentro deste segmento, sendo que um número significativo de países não possui qualquer regulamentação. A maior parte da literatura sugere que a desregulamentação da publicidade no âmbito de serviços profissionais gera benefícios sociais, em especial redução dos preços. Ademais, não há evidência empírica conclusiva relacionando restrição à publicidade e aumento da qualidade do serviço.

24. Portanto, esta SEAE posiciona-se favorável à supressão dos art. 11, 12 e 15 da NBC PG 01/2019 ou ao menos a sua flexibilização, e assim promover o alinhamento da regulação sobre este aspecto às melhores práticas internacionais. Neste sentido, recomenda-se ao CFC a reabertura do debate junto aos agentes econômicos atuantes no setor objetivando a revisão desses dispositivos, inclusive com a participação do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária - CONAR.

5

DECISÃO DO CASO

RESUMO

Contabilizei Contabilidade Ltda vs Norma Brasileira de Contabilidade, NBC PG 01/2019.

- A experiência internacional indica, especialmente dentro dos países da OCDE, tendência de flexibilização às restrições à publicidade dentro deste segmento. Ao se observar o indicador específico do PMR relativo à regulação dos serviços de contabilidade, o Brasil figurou em 44º lugar dentre 48 países em 2018.
- A maior parte da literatura sugere que a desregulamentação da publicidade no âmbito de serviços profissionais gera benefícios sociais, em especial redução dos preços. Ademais, não há evidência empírica conclusiva relacionando restrição à publicidade e aumento da qualidade do serviço.
- O caso foi classificado como Bandeira Vermelha, uma vez que foram verificados fortes indícios de presença de abuso regulatório que acarretem distorção concorrencial.
- Esta SEAE posiciona-se favorável à supressão dos art. 11, 12 e 15 da NBC PG 01/2019 ou ao menos a sua flexibilização, e assim promover o alinhamento da regulação sobre este aspecto às melhores práticas internacionais. Neste sentido, recomenda-se ao CFC a reabertura do debate junto aos agentes econômicos atuantes no setor objetivando a revisão desses dispositivos, inclusive com a participação do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária - CONAR

HISTÓRICO DAS NORMAS ANALISADAS

25. Segundo o CFC (2019)⁴, há registros de discussões para a criação de um código de ética, já no ano 1939, ocorridas no âmbito do III Congresso de Contabilidade, que foi realizado entre os dias 21 e 26 de maio daquele ano.

26. A primeira edição do Código de Ética da profissão foi aprovada em 1950. Já em 26 de junho de 1970, foi aprovada, em reunião plenária, pelos conselheiros do CFC, a constituição do Tribunal Superior de Ética Profissional.

27. Posteriormente, o código foi atualizado por meio da Resolução CFC n.º 290/1970 e, em 1996, pela Resolução CFC n.º 803. A última atualização do Código de Ética ocorreu por meio da Norma Brasileira de Contabilidade (NBC PG) 01, de 7 de fevereiro de 2019.

28. Especificamente sobre os dispositivos que regulam a veiculação de publicidade, editados pelo CFC, antes das mudanças ocorridas em 2019, vigoravam os dispositivos da Resolução CFC n.º 803 de 1996, atualizada pela Resolução CFC n.º 1.307, de 2010, reproduzidos a seguir:

*Art. 3º No desempenho de suas funções, é vedado ao Profissional da Contabilidade:
(Redação dada pela Resolução CFC n.º 1.307, de 09.12.2010, DOU 14.12.2010, rep.
DOU 10.01.2011)*

⁴ Disponível em: <https://cfc.org.br/noticias/codigo-de-etica-profissional-do-contador-e-atualizado-saiba-o-que-mudou/>

I - anunciar, em qualquer modalidade ou veículo de comunicação, conteúdo que resulte na diminuição do colega, da Organização Contábil ou da classe, em detrimento aos demais, sendo sempre admitida a indicação de títulos, especializações, serviços oferecidos, trabalhos realizados e relação de clientes;

29. Por fim, após a edição do Novo Código de Ética instituído pela NBC PG 01, os dispositivos que tratam de publicidade passaram a ter a seguinte redação:

11. A publicidade, em qualquer modalidade ou veículo de comunicação, dos serviços contábeis, deve primar pela sua natureza técnica e científica, sendo vedada a prática da mercantilização.

12. A publicidade dos serviços contábeis deve ter caráter meramente informativo, ser moderada e discreta.

(...)

15. É vedado efetuar ações publicitárias ou manifestações que denigrem a reputação da ciência contábil, da profissão ou dos colegas, entre as quais:

(a) fazer afirmações desproporcionais sobre os serviços que oferece, sua capacitação ou sobre a experiência que possui; (b) fazer comparações depreciativas entre o seu trabalho e o de outros; e (c) desenvolver ações comerciais que iludam a boa-fé de terceiros.

DA TRAMITAÇÃO DO FIARC

7.1 DESCRIÇÃO DO REQUERIMENTO

30. O requerimento para a abertura de investigação submetido pela empresa Contabilizei Contabilidade Ltda. (Contabilizei) tem por objeto os já citados artigos 11, 12 e 15 da Norma Brasileira de Contabilidade NBC PG 01/2019, editada pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), que regulam o uso da publicidade na prestação de serviços contábeis. A Contabilizei alega que tais dispositivos geram distorções concorrenciais, reduzindo a capacidade das empresas do setor de contabilidade de competir por meio da publicidade dos seus bens ou serviços. Tal restrição cria barreiras à entrada e prejudica especialmente o desenvolvimento de empresas que propõem modelos de negócios inovadores nesse setor, privando o mercado de soluções mais eficientes e de menor custo.

31. Conforme trechos do requerimento reproduzidos abaixo⁵, ao criar limitações sobre a capacidade de competir por meio da publicidade, os citados artigos do ato normativo prejudicam o modelo de negócios baseado em *startups*, desestimulando a eficiência, a inovação e a competitividade:

Os três itens do Ato Normativo restringem a concorrência na seguinte medida: a) Item 11 Ao vedar a prática de “mercantilização”, o CFC tenta proibir empresas de buscarem ampliar significativamente seu número de clientes. Essa vedação atinge principalmente startups com elevados investimentos em tecnologia, que dependem de uma base de clientes numerosa para manter a viabilidade de seus negócios, já que possuem elevados custos fixos e baixos custos variáveis. A

⁵ SEI 15123995

proibição correspondente de divulgação de preço prejudica diretamente as empresas que oferecem contabilidade online, que se diferenciam pela prática de preços inferiores àqueles praticados pelas empresas incumbentes. b) Item 12 Essa limitação possui o condão de prejudicar o modelo de negócios das empresas de contabilidade online, impedindo a inovação e a competição no setor. Isso porque o Ato Normativo não especifica o significado dos termos “moderada” e “discreta”, o que faz com que as regras do setor sejam imprecisas. É prejudicial às empresas da contabilidade online uma aplicação no sentido de que a publicidade deva ser de alcance limitado, com pouca divulgação na mídia e pequeno número de veiculações.

(...)

A restrição à publicidade vem sendo usada para criar barreiras à entrada e ao desenvolvimento de empresas que propõem modelos de negócios inovadores no setor de contabilidade. Com isso, o mercado é privado de soluções mais eficientes e de menor custo. Ao restringir a publicidade, o Ato Normativo aprofunda falha de mercado de acesso a informações relevantes por parte dos consumidores. A publicidade é mecanismo que permite a redução de assimetrias informacionais, desempenhando um papel crucial na viabilização de escolhas melhores e mais bem informadas por parte de consumidores.

(...)

Ao evitar tal restrição, a proposição favorecerá o modelo de negócios inovador de startups do setor, o qual propicia uma série de benefícios mensuráveis, quais sejam: (1) oferecimento de serviços contábeis por um preço consideravelmente mais baixo do que aquele praticado por empresas incumbentes, visto que o preço médio dos serviços prestados pela Contabilizei, usada aqui como exemplo, é inferior a R\$ 100,00, substancialmente inferior aos honorários sugeridos pelo sindicato de contabilistas, que começam com valores superiores a R\$ 1 mil; (2) investimento e criação de empregos na área de tecnologia, pois o modelo de negócios de startups como a Contabilizei emprega proporcionalmente maior quantidade de profissionais da tecnologia; (3) aumento da eficiência do atendimento aos clientes, pois o número de horas em média para atender uma empresa é menor em empresas tecnológicas - considerando uma carga horária

mensal de 180 horas, o custo marginal de um novo cliente é de 5,14 hora para uma empresa tradicional, ante 0,6 hora, por exemplo, para a Contabilizei; (4) aumento da concorrência e da disponibilidade de serviços em municípios menores, cuja oferta costuma ser limitada, visto que empresas como a Contabilizei operam com custo de deslocamento próximo de zero porque contam com o modelo de atendimento online, o que permite a expansão para diversas regiões do país em que as empresas tradicionais não costumam operar; (5) estímulo para a formalização das empresas; (6) melhora na auditabilidade dos negócios que utilizam um sistema mais automatizado de lançamento e de processamento contábil das transações; (7) maior diversificação na oferta de serviços de contabilidade, suprimindo o mercado com um produto para o qual há demanda não desprezível; (8) estímulo para a concorrência no setor, em prol da qualidade do serviço prestado e de menores preços, pois já há mais de uma dezena de empresas oferecendo serviços de contabilidade online, muitas das quais cobrando valores substancialmente abaixo daqueles praticados pelas empresas tradicionais. Isso pode levar a uma forte alteração nos próximos anos, levando as empresas tradicionais a se especializarem (ampliando seus portfólios, especializando-se em empresas maiores, realizando serviços mais customizados), com ganho de eficiência generalizado, pois os serviços tenderão a ser mais especializados e sofisticados.

32. Neste sentido, a requerente, nos termos do Art. 13, I, da IN SEAE nº 97/2020, solicita a instauração de investigação no âmbito do FIARC, por avaliar que os itens do Ato Normativo incidem nas seguintes hipóteses de admissibilidade, previstas na IN SEAE nº 97/2020:

- a) Artigo 11, IV - limitar, de forma injustificada, a liberdade das empresas na realização de publicidade e propaganda de bens ou serviços;
- b) Artigo 4^a, VI - provocar, ainda que indiretamente, situações que elevem as barreiras de entrada de maneira a limitar o acesso ao mercado de consumidores para parte restrita de agentes econômicos;

c) Artigo 5º, III - impuser limitações que não tenham natureza exclusivamente técnica à capacidade de prestação de bens ou serviços por parte de determinadas empresas ou profissionais; e

d) Artigo 7º, inciso II - proibir ou inviabilizar economicamente tecnologia, processo ou modelo de negócio, sem se referir a situação considerada como de alto risco;

e) Artigo 7º, III – assegurar de forma direta ou indireta a proteção de entidades ou grupos específicos estabelecidos, tais como integrantes de setor econômico tradicional ou consolidado;

f) Artigo 7º, VIII - facilitar, de forma injustificada, a adoção de condutas que caracterizem infração da ordem econômica, conforme art. 36 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011;

g) Artigo 7º, IX - gerar, ainda que indiretamente, outras situações que impeçam o avanço técnico ou tecnológico, que dificultem o desenvolvimento ou a adoção de novos procedimentos produtivos e/ou tecnologias ou que onerem sem justa causa a implantação de novos modelos de negócios

e) Artigo 8º, inciso I - aumentar de forma injustificada os custos para obtenção de informação por parte do consumidor ou adquirente a respeito de bens ou serviços em determinado mercado; e

f) Artigo 8º, inciso IV - aumentar de forma injustificada os custos explícitos e implícitos suportados pelo consumidor ou adquirente que deseje substituir um fornecedor por outro.

33. O CFC foi informado da submissão do requerimento, tendo sido convidado a apresentar manifestação preliminar, conforme disposto no artigo 14 da Instrução Normativa SEAE nº 97/2020 (Ofício nº 99041/2021/ME)⁶. Por meio do Ofício nº 403/2021 CFC-Direx⁷,

⁶ SEI 15147790

⁷ SEI 16677314

o Conselho apresentou os seguintes argumentos: a) ao contrário dos sindicatos, os conselhos e ordens não se prestam à defesa de classe, nem dos interesses profissionais, mas ao exercício do poder de polícia das profissões, zelando pela integridade e disciplina profissional; b) o Código de Ética não veda questões relacionadas a preços ou mercado; c) outras profissões tratam de maneira similar a regulação de divulgação de serviços profissionais; d) a Contabilizei busca autorização para veicular propaganda com viés mercantilista e publicidade abusiva com a intenção de igualar a prestação de serviços contábeis a um produto de prateleira sem preservar a ética, a moral e o respeito à profissão e aos usuários; e) a prestação de serviços contábeis possui especificidades que a diferencia da oferta de outros bens/serviços usualmente negociados no mercado, uma vez que a relação contabilista/cliente envolve confiança, credibilidade, capacidade e competência para prestação desses serviços; e f) a norma não cria barreiras à entrada, mas ao contrário, se percebe um aumento expressivo de empresas e organizações contábeis nos últimos anos.

34. O requerimento foi analisado na 3ª reunião do FIARC, realizada em 12 de maio de 2021⁸, na qual concluiu-se haver indícios suficientes, no juízo de admissibilidade, para a aprovação do requerimento e encaminhamento para início do processo de análise investigativa, conforme o artigo 15, parágrafo 3º, da IN SEAE nº 97, de 2020, por terem sido demonstrados: (i) a relevância e o interesse público relacionados ao objeto tratado, ao identificar o setor econômico afetado pela regulação e apresentar indícios de que a extensão e o alcance de tais efeitos atingem a concorrência e a livre iniciativa de todo o setor, e não apenas agentes econômicos específicos; e ii) potencial impacto concorrencial relevante, especialmente sobre as empresas de contabilidade *online*.

35. O aviso de instauração da análise investigativa no âmbito do FIARC foi publicado no DOU de 27 de maio de 2021, tendo sido comunicada a abertura da análise ao órgão responsável pela edição do ato normativo (CFC), ao requerente (Contabilizei) e à Secretaria de Desenvolvimento da Indústria, Comércio, Serviços e Inovação do Ministério da Economia, nos termos do artigo 16 da Instrução Normativa SEAE nº 97/2020. Por meio de despacho

⁸ SEI 16149590

datado de 31/05/2021⁹, o processo foi encaminhado à Coordenação-Geral de Advocacia da Concorrência e Competitividade (COGAC) para que fosse iniciado o procedimento de análise investigativa.

36. Os documentos utilizados como referência para elaboração deste Parecer consistem de:

- a) Resposta Contabilizei ao Ofício 140771 (16957279)
- b) Parecer do Grupo de Pesquisadores versão confidencial (17974399)
- c) Resposta Advocacia José Del Chiaro ao Ofício 212655 (18053438)
- d) Manifestação CFC Nasser Advogados subsídios adicionais versão confidencial (18465625)
- e) Parecer Econômico Anexo 3 GPM Consultoria Econômica (18466156)
- f) Resposta CFC Advocacia José Del Chiaro ao Ofício 305365 versão confidencial (20608859)

⁹ SEI 16149621

7.2 DA INSTRUÇÃO REALIZADA PELA SEAE

37. Conforme o inciso II do artigo 17 da IN 97/2020, a fim de instruir o parecer resultante da análise investigativa, a SEAE poderá promover eventos, audiências, debates, consultas públicas, e demais instrumentos dentro da sua estrita competência.

38. Além da obtenção dos subsídios necessários à instrução do parecer, o processo de levantamento de informações também foi realizado visando à ampla participação da sociedade com vistas a garantir a transparência, publicidade, isonomia e impessoalidade. Para isso, três instrumentos de consulta foram utilizados: a) Tomada de Subsídios; b) Audiência Pública e; c) Chamamento para elaboração de parecer *amicus curiae*.

7.2.1 TOMADA DE SUBSÍDIOS

a. Data de publicação no DOU: 18 de junho de 2021

b. Link: <https://www.gov.br/participamaismaisbrasil/cepc>

c. Período de envio das contribuições: 21 de junho de 2021 até 31 de julho de 2021

d. Quantidade de Participantes/Contribuições: 8

39. A Tomada de Subsídios SEAE/SEPEC/ME/nº 6/2021, aberta em 21 de junho de 2021 e encerrada em 31 de julho de 2021, foi disponibilizada por meio de formulário no ambiente virtual do site Participe + Brasil. Conforme o Aviso publicado no Diário Oficial de 18 de junho de 2021¹⁰, a Tomada de Subsídios tem como objeto a realização de levantamento sobre questões regulatórias e concorrenciais acerca de dispositivos da Norma Brasileira de Contabilidade, NBC PG 01/2019, relacionados ao uso de publicidade, no âmbito do programa Frente Intensiva de Avaliação Regulatória e Concorrencial – FIARC e o objetivo de contribuir com o aprimoramento das condições de concorrência e de outros incentivos à eficiência econômica por meio de levantamento de informações que complementem a análise investigativa sobre regulação do uso de publicidade no mercado de serviços contábeis.

¹⁰ <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/aviso-de-tomada-de-subsidios-seae/sepec/me/n-6/2021-326629489>

40. Foram recebidas 8 (oito) contribuições. O quadro a seguir reproduz as perguntas realizadas:

Quadro 2
Tomada de Subsídios SEAE/SEPEC/ME/nº 6/2021

	Questionário
1)	Em seu artigo 11, O CEPC ¹¹ preconiza que a “A publicidade, em qualquer modalidade ou veículo de comunicação, dos serviços contábeis, deve primar pela sua natureza técnica e científica, sendo vedada a prática da mercantilização.” Existem orientações, exemplos de aplicação, ou outro modo de esclarecimento presente em manuais, normativos, literatura, decisões, ou outro similar, que sejam capazes de definir objetivamente, e/ou exemplificar, o que é natureza técnica ou científica, bem como prática de mercantilização aplicadas especificamente ao contexto de publicidade dos serviços contábeis?
2)	Em seu artigo 12, O CEPC preconiza que “A publicidade dos serviços contábeis deve ter caráter meramente informativo, ser moderada e discreta”. Existem orientações, exemplos de práticas, ou outro modo de esclarecimento presente em manuais, normativos, literatura, decisões, ou outro similar, que sejam capazes de definir objetivamente, e/ou exemplificar, o que é considerado meramente informativo, moderado e/ou discreto quando da veiculação de publicidade dos serviços contábeis?
3)	Em seu artigo 15, O CEPC preconiza que “É vedado efetuar ações publicitárias ou manifestações que denigram a reputação da ciência contábil, da profissão ou dos colegas, entre as quais: (a) fazer afirmações desproporcionais sobre os serviços que oferece, sua capacitação ou sobre a experiência que possui; (b) fazer comparações depreciativas entre o seu trabalho e o de outros; e (c) desenvolver ações comerciais que iludam a boa-fé de terceiros”. Existem orientações, exemplos de práticas, ou outro modo de esclarecimento presente em manuais, normativos, literatura, decisões, ou outro similar, que sejam capazes de definir objetivamente, e/ou exemplificar, em quais casos poderia haver denegrição de reputação da profissão ou colegas, afirmações desproporcionais, comparações depreciativas, publicidade ilusória, quando da veiculação de publicidade dos serviços contábeis?
4)	Existem casos em que as normas sobre publicidade do CEPC tenham sido utilizadas para punir empresa ou profissional quanto à veiculação de publicidade de serviços contábeis?

¹¹ Código de Ética Profissional do Contador

5)	Na literatura internacional (ou arcabouços normativos aplicáveis), existem eventuais restrições a divulgação de preços em peças publicitárias por decisão de conselhos profissionais ou organizações equivalentes?
6)	Existem estudos em que tenha sido feita análise temporal dos preços de serviços contábeis no Brasil com o intuito de explicitar tendência histórica e eventual diferença significativa entre os preços praticados por empresas que prestem serviços exclusivamente por meio digital e firmas tradicionais?
7)	Em se tratando de empresas que prestam serviços exclusivamente por meio digital quando comparado às firmas tradicionais, quais as diferenças entre elas na composição de custos na prestação de serviços contábeis?
8)	A Norma influi para, ainda que indiretamente, impedir o avanço técnico ou tecnológico, que dificulte o desenvolvimento ou a adoção de novos procedimentos e/ou tecnologias ou que onerem sem justa causa a implantação de novos modelos de negócios?
9)	A prestação de serviços contábeis, por meio digital, com a livre veiculação de publicidade e livre negociação de preços entre as partes, reduz a segurança do consumidor, em obter serviços contábeis de qualidade, quando escolher livremente entre os prestadores disponíveis?

Fonte: Elaboração própria.

As contribuições recebidas estão apresentadas a seguir, de forma sumarizada:

Questão 1) Em relação ao artigo 11, se existem orientações, exemplos ou outras formas de esclarecimento que sejam capazes de definir objetivamente o que é natureza técnica ou científica, bem como prática de mercantilização aplicadas especificamente ao contexto de publicidade dos serviços contábeis.

A resposta foi “não” em todas as contribuições, tendo os opinantes apresentado as seguintes justificativas (em síntese):

1. Dificuldade ou não possibilidade de delimitação de natureza técnica ou científica destes conceitos que foram considerados muito amplos.
2. Dificuldade de materializar e chegar a um consenso sobre estes conceitos, para cada pessoa existirá um critério diferente.
3. Necessidade de concorrência e publicidade para os serviços contábeis sem a necessidade de definição para tais critérios devido a já existir órgão regulamentador com esta função.

4. Citação do *International Code of Ethics for Professional Accountants* (ICEPA) define a publicidade como *“The communication to the public of information as to the services or skills provided by professional accountants in public practice with a view to procuring professional business”*.¹²
5. Limitação da publicidade pela utilização de termos como a “mercantilização” desestimulando a concorrência pelo mérito já que a publicidade seria crucial para empresas que atuam *online* e por isso possuem altos custos fixos em tecnologia.

Questão 2) Em relação ao artigo 12, se existem orientações, exemplos, ou outras formas de esclarecimento que sejam capazes de definir objetivamente o que é considerado meramente informativo, moderado e/ou discreto quando da veiculação de publicidade dos serviços contábeis.

A resposta foi “não” em todas as contribuições, tendo os opinantes apresentado as seguintes justificativas (em síntese):

1. Considerado paradoxal *“que em um artigo seja proibida a publicidade com finalidade mercantil e em outro permite a publicidade em caráter informativo”*. A finalidade da publicidade deveria ser justamente a obtenção de clientes.
2. Presença de termos *“amplos e subjetivos”* onde a *“noção de moderada e discreta é provavelmente diferente da noção de outrem.”*
3. Inexistência de critérios para definir o que seria meramente informativo, moderado e/ou discreto resultando em *“ampla margem discricionária para investigações abusivas e dissuasórias da concorrência pelo mérito”* desincentivando a *“inovação, o aumento da eficiência e a redução de assimetrias informacionais na comunicação com potenciais clientes. A existência de diversos procedimentos investigativos baseados nos referidos termos genéricos comprova sua aptidão para ensejar uma limitação indevida na pressão competitiva exercida por empresas de contabilidade online.”*

Questão 3) Em relação ao artigo 15, se existem orientações, exemplos ou outras formas de esclarecimento que sejam capazes de definir objetivamente, e/ou exemplificar, em quais casos poderia haver denegrição de reputação da profissão ou colegas, afirmações desproporcionais, comparações depreciativas, publicidade ilusória, quando da veiculação de publicidade dos serviços contábeis.

A resposta foi “não” em todas as contribuições, tendo os opinantes apresentado as seguintes justificativas (em síntese):

1. O Código de Defesa do Consumidor foi citado como a norma que deveria ser aplicada já que veda a publicidade abusiva e enganosa.

¹² “A comunicação ao público de informações sobre os serviços ou competências prestadas por contabilistas profissionais na prática pública com vista a encontrar negócios profissionais” (tradução livre).

2. *“O Código de Ética que rege os profissionais de contabilidade da Inglaterra e País de Gales estabelece que as únicas vedações à publicidade são exclusivamente voltadas a proibir a menções a colegas de profissão ou que veiculem informações imprecisas ou falsas.”* Possibilidade, naquele código, de apresentação de vantagens entre escritórios.
3. Considerado que toda publicidade deveria ter ética e não denegrir a imagem de concorrentes. As exigências deveriam existir em todas as formas de publicidade, e não somente nos serviços de Contabilidade.
4. Foi argumentado que a Reputação é conceito moral e, portanto, opinável e que se não é possível que o artigo 15 tenha objetividade e não é *“possível engessar um conceito moral, a publicidade haverá de ser autorizada.”*
5. As vedações têm sido utilizadas, no Brasil, para impedir a comunicação sobre eficiências e preços reduzidos. O Código de Ética dos Profissionais Contabilistas da Inglaterra (ICAEW) e o ICEPA dispõem que *“when undertaking marketing or promotional activities, a professional accountant shall not bring the profession into disrepute (...) Disparaging references or unsubstantiated comparisons to the work of others”*.¹³ Esse dispositivo indica que não se deve veicular informações imprecisas ou falsas a respeito de colegas de profissão. A apresentação de vantagens comparativas (e.g. relacionadas a preço) são, por outro lado, a essência da concorrência pelo mérito.

Questão 4) Existem casos em que as normas sobre publicidade do CEPC tenham sido utilizadas para punir empresa ou profissional quanto a veiculação de publicidade de serviços contábeis?

Das 8 contribuições, 5 responderam “sim” e 3 responderam “não”.

Os opinantes que responderam “não” apresentaram as seguintes justificativas (em síntese):

1. Não conhece *“notícia sobre punição a empresas de contabilidade que infringiram o código de ética.”*

Os opinantes que responderam “sim” apresentaram as seguintes justificativas (em síntese):

1. Existência de procedimentos de apuração em conselhos regionais e processo em tramitação no CADE a respeito de publicidade.
2. *“(...) a abertura de procedimentos gera forte desestímulo à concorrência por parte de empresas de contabilidade online e seus eventuais parceiros.”*

¹³ “ao realizar atividades de marketing ou promocionais, um contador não deve desacreditar a profissão (...) Referências depreciativas ou comparações infundadas com o trabalho de outros” (Tradução livre).

Questão 5) Na literatura internacional (ou arcabouços normativos aplicáveis), existem eventuais restrições a divulgação de preços em peças publicitárias por decisão de conselhos profissionais ou organização equivalentes?

A resposta foi “não” em todas as contribuições, tendo os opinantes apresentado as seguintes justificativas (em síntese):

1. *“O Código de Defesa do Consumidor orienta que fornecedores de produtos e serviços indiquem ostensivamente seus preços à clientela. É questão de transparência.”*
2. Foram citadas as *“orientações no sentido de antecipar a divulgação de preços de modo a acelerar processos de negociação. De acordo com o ICAEW, preços devem ser divulgados aos clientes sempre o mais rápido possível: “A professional accountant shall explain the basis on which fees will be calculated and provide an estimated initial fee where applicable. A professional accountant shall give the client this information at the earliest opportunity”.*¹⁴

Questão 6) Existem estudos em que tenha sido feita análise temporal dos preços de serviços contábeis no Brasil com o intuito de explicitar tendência histórica e eventual diferença significativa entre os preços praticados por empresas que prestem serviços exclusivamente por meio digital e firmas tradicionais?

Das 8 contribuições, 2 responderam “sim” e 5 responderam “não”.

Os opinantes que responderam “não” apresentaram as seguintes justificativas (em síntese):

1. Não possuem conhecimento da existência ou afirmam a inexistência destes estudos.

Os opinantes que responderam “sim” apresentaram as seguintes justificativas (em síntese):

1. Existência de preços melhores e tempo de resposta mais curto para serviços prestados por empresas *online*.
2. Citadas tabelas referenciais para escritórios de contabilidade com sede em Curitiba onde o menor valor proposto é de R\$ 635,00.
3. Citados os preços praticados pela Contabilizei que partem de R\$ 96,00 (<<https://www.contabilizei.com.br/quanto-custa-contabilizei/>>) para escritórios de advocacia e R\$ 83,00 na QIU (<<https://www.qipu.com.br/>>).

Questão 7) Em se tratando de empresas que prestam serviços exclusivamente por meio digital quando comparado às firmas tradicionais, quais as diferenças entre elas na composição de custos na prestação de serviços contábeis?

¹⁴ “O contador deve explicar a base sobre a qual as taxas serão calculadas e fornecer uma estimativa da taxa inicial, quando aplicável. O contador deve fornecer essas informações ao cliente na primeira oportunidade” (Tradução livre).

Os opinantes apresentaram as seguintes respostas (em síntese):

1. Desnecessário um espaço físico, mobílias etc.
2. Atuação de profissionais jovens (iniciantes) que buscam mudanças no mercado e na forma de trabalhar.
3. Maior capital e tecnologia possibilitam atender mais clientes por contador o que reflete nos ganhos mensais/remuneração funcionários.
4. Menor custo de infraestrutura.
5. Maior investimento em funcionários da área de informática e na produção de softwares e soluções computacionais.

Questão 8) A Norma influi para, ainda que indiretamente, impedir o avanço técnico ou tecnológico, que dificulte o desenvolvimento ou a adoção de novos procedimentos e/ou tecnologias ou que onerem sem justa causa a implantação de novos modelos de negócios?

Das 8 contribuições, 7 responderam “sim” e 1 respondeu “não”.

O opinante que respondeu “não” apresentou as seguintes justificativas (em síntese):

1. Justificado que os princípios e normas de contabilidade ajudam por tratar todo e qualquer negócio com isonomia.

Os opinantes que responderam “sim” apresentaram as seguintes justificativas (em síntese):

1. Entrave ao empreendedorismo, preservação do ambiente tradicional, engessamento de mudanças injustificados, e proibição de divulgação de preços e vantagens do serviço *online*.
2. Falta de publicidade e apresentação de preços impede que as empresas expandam a sua base de clientes e dificulta que as empresas divulguem modelos de negócios inovadores.
3. Empresas inovadoras precisam considerar riscos de retaliação em seu planejamento estratégico.

Questão 9) A prestação de serviços contábeis, por meio digital, com a livre veiculação de publicidade e livre negociação de preços entre as partes, reduz a segurança do consumidor, em obter serviços contábeis de qualidade, quando escolher livremente entre os prestadores disponíveis?

Das 8 contribuições, 1 respondeu “sim” e 7 responderam “não”.

Os opinantes que responderam “não” apresentaram as seguintes justificativas (em síntese):

1. Existência de um contrato de prestação de serviços com esclarecimentos claros, que subsidiaria a decisão do cliente.
2. Representa um avanço à modernidade.
3. Garante a livre concorrência e a defesa do consumidor.
4. Possibilidade de *“ajudar muitas pequenas empresas que precisam reduzir seus custos e garantir seus reportes contábeis para sobreviver.”*
5. *“(...) a pandemia acabou por “obrigar” que muitos serviços antes prestados de modo exclusivamente tradicional se adequassem ao meio digital e, também em meio digital, demonstrou-se haver transparência, excelência e abundância de informações ao consumidor.”*
6. Resistência à adoção da tecnologia pelas empresas.
7. Benefícios gerados concretos e mensuráveis em razão dos menores preços onde micro e pequenas empresas que antes não conseguiam custear um contador podem formalizar suas atividades contábeis por meio da contabilidade *online*, atendimento a diversas regiões do país que contam com poucos serviços, aumentando a concorrência;

Os opinantes que responderam “sim” apresentaram as seguintes justificativas (em síntese):

1. Considera que a prestação de serviços contábeis por meio digital, por si só, fere os artigos 11, 12 e 15 do Código de Ética, além de que a profissão está cada vez mais competitiva e mal remunerada devido à ausência de uma tabela mínima de honorários, que deveria ser estabelecida pelo CFC. Além disso, qualquer erro na contabilidade pode resultar em multa que em alguns casos corresponde a duas ou três vezes os honorários cobrados.

7.2.2 CHAMAMENTO PÚBLICO PARA ELABORAÇÃO DE PARECER AMICUS CURIAE

a. Data Publicação no DOU: 14 de junho de 2021

b. Link: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/editais-de-chamamento-publico-para-parecer-de-amicus-curiae-no-fiarc-325450379>

c. Prazo Para Entrega de Parecer Amicus Curiae: 13 de agosto de 2021.

d. Quantos pareceres foram recebidos: 01

41. O Edital de Chamamento Público para Parecer de *Amicus Curiae* no FIARC acerca dos efeitos sobre a concorrência e outros incentivos à eficiência econômica decorrentes da NBC

PG 01/2019 foi publicado no Diário Oficial da União em 14 de junho de 2021¹⁵, com prazo original para submissão dos pareceres até a data de 13 de agosto de 2021. O Chamamento Público teve por objetivo convidar grupos de pesquisadores para desenvolver parecer econômico com o objetivo de complementar a análise investigativa do FIARC acerca da norma.

42. A SEAE considera fundamental que a análise de caso do FIARC seja complementada por pareceres econômicos capazes de aprofundarem a investigação sobre o impacto regulatório das normas questionadas, especificamente no que se refere aos aspectos econômicos de tal impacto, principalmente relativos à concorrência e ao bem-estar do consumidor. Busca-se, desse modo, a construção de um entendimento mais completo do contexto em que tais normas se inserem, bem como uma análise mais detalhada sobre os referidos efeitos, alcançando os custos e benefícios decorrentes das restrições impostas pela regulação, a partir de uma visão abrangente dos atores envolvidos.

43. No dia 13 de agosto do corrente, os representantes legais da requerente encaminharam, em nome de grupo de pesquisadores, Parecer Econômico de *Amicus Curiae* acerca dos efeitos da norma, de autoria de pesquisadores com doutorado e vinculados ao Departamento de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV/SP), ao Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) e ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília.

44. O parecer, a partir de uma análise econômica do direito (AED), argumenta que os artigos 11, 12 e 15 da NBC PG 01/2019 do Código de Ética do CFC constituir-se-iam em abuso de poder regulatório, com prejuízos à livre iniciativa e à concorrência, quando confrontados com os dispositivos aplicáveis da Constituição Federal ¹⁶, do Código de Defesa do

¹⁵ <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/edital-de-chamamento-publico-para-parecer-de-amicus-curie-no-fiarc-325450379>. Vide documento SEI 16610013.

¹⁶ Quanto à Constituição Federal:

- art. 37: princípios da Administração Pública de impessoalidade e eficiência

- art. 170 – livre iniciativa, concorrência (inciso IV) e favorável a empresas de pequeno porte (inciso IX).

Consumidor¹⁷, da Lei nº 12529/14¹⁸, da Lei de Liberdade Econômica (LLE)¹⁹ e da IN SEAE 97/2020.

45. De acordo com os autores, tais artigos conflitam com a IN SEAE nº 97/2020 em pelo menos três dispositivos:

Art. 7º, II, que trata de normas que proíbem ou inviabilizam economicamente a adoção de tecnologia, processo ou modelo de negócios;

Art. 8º, I, que trata de normas que injustificadamente aumentam os custos para obtenção de informação por parte do consumidor ou usuário do serviço;

Art. 11, que trata de normas que restringem o uso da publicidade, sem justificativa concreta.

46. Do ponto de vista da experiência internacional, observa-se que há tendência de ampliação na quantidade de países sem restrições quanto à publicidade e outras práticas que prejudicam a competição na prestação de serviços, de acordo com a OCDE. Em segundo lugar, danos reputacionais e a possibilidade de sanções pelos órgãos de classe ou pela justiça constituem-se em mecanismos suficientes para desestimular a desídia ou a imperícia por parte do contador. Nesse contexto, restringir a publicidade não consiste em fator preponderante para melhorar a qualidade do profissional. Por fim, o parecer também esclarece a importância basilar da publicidade para escritórios de contabilidade digital tendo em vista sua estrutura de custos, com vultosos custos fixos e custo marginal relativamente reduzido.

7.2.3 AUDIÊNCIA PÚBLICA

a. Data Publicação no DOU: 28 de junho de 2021 (Aviso de Audiência Pública nº 4/2021) e 22 de julho de 2021 (Aviso de Prorrogação)

¹⁷ Lei nº 8.078/90.

¹⁸ A qual instituiu o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC).

¹⁹ Lei nº 13.874/19, em especial, o art. 4º que trata de abuso regulatório

b. Link: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/cepc1>

c. Data e hora de realização: 29 de julho de 2021, no horário de 15 às 17

horas

d. Quantidade de participantes externos: 36 (trinta e seis) inscritos

47. O Aviso da Audiência Pública SEAE/SEPEC/ME/nº 4/2021 foi publicado no Diário Oficial da União de 28 de junho de 2021²⁰, com o objetivo de obter subsídios e informações adicionais para a avaliação das condições de concorrência e de outros incentivos à eficiência econômica gerados pela regulação relacionada ao uso de publicidade na prestação de serviços contábeis. A audiência pública, inicialmente prevista para ser realizada por videoconferência no dia 29 de julho de 2021, teve sua data alterada para o dia 02 de setembro de 2021, no horário de 15 às 17 horas, conforme aviso de prorrogação publicado em 22 de julho de 2021²¹. Foi também apresentada a possibilidade de envio de contribuições escritas para o e-mail da COGAC até às 17 horas do dia 02 de setembro de 2021. As informações específicas sobre a matéria e as orientações acerca dos procedimentos relacionados com a realização e participação na Audiência Pública foram disponibilizadas, na íntegra, no *site* Participe + Brasil²².

48. A Audiência Pública foi realizada em 02 de setembro de 2021, às 15:00 horas, por meio de videoconferência na plataforma Microsoft *Teams* e contou com 36 inscritos. Diferentes pontos de vista sobre o tema em análise foram apresentados pela requerente - a empresa Contabilizei - bem como pelo órgão regulador responsável - o Conselho Federal de Contabilidade. Diversos participantes apresentaram contribuições, seja por meio de argumentos a favor da revisão da regulação, seja para defender a sua manutenção. Todas as contribuições foram analisadas pela SEAE, tendo sido consideradas no parecer técnico. Os

²⁰ <https://www.in.gov.br/web/dou/-/aviso-de-audiencia-publica-n-4/2021-328348917>

²¹ <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/aviso-de-prorrogacao-audiencia-publica-n-4/2021-333599928>

²² <https://www.gov.br/participamaisbrasil/me-seae>

documentos relacionados à atividade estão disponíveis no espaço da audiência pública dentro do ambiente virtual do site Participa + Brasil

49. O Subsecretário de Advocacia da Concorrência desta SEAE, Andrey Vilas Boas de Freitas, realizou a abertura da audiência pública e, em seguida, o Coordenador-Geral da COGAC, Alexandre Gheventer, apresentou o caso em análise destacando, de forma resumida, argumentos da requerente e do requerido. Foi também exposta uma síntese dos resultados da Tomada de Subsídios. Por fim, a palavra foi concedida para que os participantes se manifestassem, conforme segue:

Quadro 3
Audiência pública - Minutagem

Minutagem	Instituição
19'	Contabilizei Contabilidade
41'	Conselho Federal de Contabilidade (CFC)
1:07'	Instituto Liberal de São Paulo (ILISP)
1:13'	Lanzoni Saad Advogados
1:18'	Agilize Contabilidade <i>Online</i>
1:24'	Meu Contador <i>Online</i>
1:29'	Roit Consultoria e Contabilidade
1:34'	Conselho Federal de Contabilidade (CFC)
1:40'	Conube Contabilidade e Serviços Administrativos
1:47'	MCS Markup
1:54'	Contabilizei Contabilidade
1:59'	Instituto Liberal de São Paulo (ILISP)
2:02'	Conselho Federal de Contabilidade (CFC)

Fonte: Elaboração própria.

50. De acordo com a requerente, Contabilizei, as empresas prestadoras de serviços de contabilidade *online* possuem elevado custo fixo com tecnologia e pequeno custo marginal necessitando de uma ampla base de clientes para a viabilidade da empresa. Disse também que os maiores prejudicados pelo ato normativo do CFC são os micros e pequenos empresários que ficam sujeitos a elevados preços de serviços contábeis para organizarem suas receitas e despesas resultando em desestímulo para a formalização de suas atividades. Relatou que o segmento de contabilidade *online*, devido ao ganho de produtividade, consegue ofertar preços mais baixos, em torno de 100 reais, quando comparado ao segmento

tradicional que tem preços sugeridos para acima de 600 reais, conforme dados obtidos de sindicatos de contabilidade.

51. Foi argumentado ainda, pela requerente, que a norma possui termos subjetivos que dão margem a interpretações ambíguas como é o caso do termo “mercantilização”. Foi relatado também que a vedação à mercantilização é um contrassenso já que a atividade de contabilidade é reconhecidamente um serviço vendável oferecido no mercado. Se a vedação à mercantilização diz respeito à uma tentativa de vedar uma publicidade que vise a ampliar significativamente o número de clientes de determinadas empresas, tem-se uma restrição que prejudica diretamente o segmento de contabilidade *online*. Se a vedação à mercantilização significa restrição a peças que explicitem o preço dos serviços, isso seria um impeditivo para a redução da assimetria de informação, dificultando o acesso do consumidor à informação sobre preços, o que é indispensável para a escolha que ele queira fazer.

52. A requerente cita ainda que os demais itens da norma trazem outros termos que são ambíguos e genéricos e permitem que os diferentes conselhos regionais de contabilidade exerçam abusivamente o poder regulatório, diminuindo a possibilidade dessas empresas de contabilidade de exercerem uma publicidade capaz, de fato, de torná-las competitivas.

53. Argumentou também que a contabilidade *online* proporciona maior remuneração aos funcionários devido ao ganho de produtividade. Permite também o atendimento aos pequenos municípios e o aumento do poder de barganha dos clientes, já que passam a ter, dentre suas opções, serviços com preços mais baixos.

54. Por fim, a requerente relatou que em 2010 existia uma norma que vedava o aviltamento de honorários e a concorrência desleal sendo que, em 2015, sofreu as primeiras fiscalizações por aviltamento de preços. Em 2018 entrou em vigor o Novo Código de Ética do CFC. Em 2019 os CRC da Bahia, São Paulo e Paraná emitiram notas de repúdio afirmando que a Contabilizei utilizava de práticas e preços ilusórios. Desde 2015 sofreu 19 fiscalizações sem resolução de mérito.

55. Em sua apresentação, o requerido CFC relatou que o código de ética que está em vigor passou por um processo de debate dentro da classe, elaborado por especialistas no assunto,

com consultas realizadas em diversos códigos de ética de outras profissões regulamentadas no Brasil, realização de audiência pública, tendo despendido um longo espaço de tempo - mais de 1 ano - com debates sobre o seu conteúdo, inclusive com o recebimento de contribuição da então SEPRAC no aperfeiçoamento de alguns dispositivos.

56. Argumenta também o requerido que o Estado brasileiro, de forma sistêmica, delegou competências para os conselhos profissionais e que o código de ética não veda a publicidade, a divulgação de preços, a concorrência por meio de preços nem impede o uso de novas tecnologias. O que o Código de Ética faz é trazer regras que o conselho considera fundamentais como parte do comportamento ético, respeitando o direito ao contraditório e à ampla defesa, sem que haja perseguição a qualquer empresa do setor contábil. Qualquer empresa do setor está sujeita à fiscalização, que é uma atividade inerente à atuação dos conselhos profissionais.

57. O requerido relata ainda que as regras de outros conselhos profissionais sobre divulgação de serviços são muito semelhantes e estão presentes em praticamente todos os Códigos de Ética, indicando que elas são assentadas em princípios similares. Citou como exemplo o caráter informativo e a natureza técnica na divulgação, comuns em outros conselhos, bem como a regra de não prejudicar a reputação dos colegas ou da profissão. Não é possível esperar um grau total de certeza na aplicação de quaisquer normas, pois qualquer regulação conta com um certo nível de abstração e exigirá interpretação. Assim, argumentar que a norma é vaga não é suficiente para dizer que ela é contrária à concorrência.

58. Os demais participantes da audiência pública apresentaram as seguintes manifestações: a) necessidade de adequar o código de ética contábil à nova Lei de Liberdade Econômica; b) necessidade de definir adequadamente os termos subjetivos da norma; c) a norma, nos atuais termos, impõe receio a quem quiser divulgar preços; d) existência de outras normas que regulam a publicidade, como o Código do Consumidor; e) a publicidade dificulta o acesso à informação; f) o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR) e o Código do Consumidor não são suficientes para regular a publicidade, porque eles não foram criados para isso, sendo necessário que o CFC também regule o tema. De uma forma geral, as empresas de contabilidade *online* não se posicionaram contrárias a qualquer

regulamentação acerca da publicidade, e sim sobre a necessidade de flexibilização e de redução da subjetividade da norma.

59. Em relação às contribuições escritas, o CFC encaminhou, no dia 02 de setembro do corrente, manifestação contendo subsídios jurídicos e econômicos para a análise em curso. A partir de uma ampla revisão da literatura econômica conexa, o documento sustenta que serviços profissionais em geral, como a contabilidade, são bens de credibilidade cuja aferição da respectiva qualidade não é possível mesmo após sua aquisição, justificando destarte sua regulação em sentido amplo. A opção pela modalidade de autorregulação assentar-se-ia na argumentação clássica de necessidade de conhecimento específico da atividade pelo órgão regulador.

78. Além disso, defende-se que a publicidade em bens de credibilidade deveria ser regulada especialmente quando centrada em aspectos persuasivos, ou seja, de convencimento do consumidor de que determinado bem ou serviço seja de qualidade superior aos ofertados pelos concorrentes, o que reduziria a sensibilidade do adquirente a variações no preço.

DA ANÁLISE

60. Esta seção irá se dedicar à caracterização do produto em análise – prestação de serviços contábeis, em especial, do segmento *online*. Além disso, apresentará considerações sobre experiências internacionais nessa área, além de tratar do mercado brasileiro, apresentando informações sobre dados econômicos e discutidos aspectos regulatórios.

8.1 CARACTERIZAÇÃO DO PRODUTO

61. Precipualemente, convém caracterizar a contabilidade, ainda sem o adjetivo “*online*”. Segundo a FEA USP (2021)²³, a contabilidade é a “*ciência que estuda, interpreta e registra os fenômenos que afetam o patrimônio de uma entidade*”. O seu objetivo é o registro e análise de todos os fatos relacionados ao patrimônio de uma entidade fornecendo informações que assegurem ações administrativas pelos seus proprietários bem como informações que possibilitem às pessoas interessadas conhecerem o estado patrimonial e o resultado das atividades desenvolvidas pela entidade para alcançar os seus fins.

62. Além disso, o exercício da profissão contábil é orientado, normatizado e fiscalizado pelo CFC por meio dos Conselhos Regionais de Contabilidade (CRC), cada um em sua base jurisdicional, nos Estados e no Distrito Federal. O CFC é uma Autarquia Especial Corporativa dotada de personalidade jurídica de direito público que tem, dentre suas atribuições, a tarefa de “*regular acerca dos princípios contábeis, do cadastro de qualificação técnica e dos programas de educação continuada, bem como editar Normas Brasileiras de Contabilidade de natureza técnica e profissional*”, bem como de “*decidir, em última instância, os recursos de penalidade imposta pelos Conselhos Regionais*” (CFC, 2021).²⁴

²³ Vide <<https://www.fea.usp.br/contabilidade-e-atuaria/graduacao/o-que-e-contabilidade>>.

²⁴ Disponível em: <<https://cfc.org.br/oconselho/>>.

63. Desta forma, a contabilidade online é uma forma de prestação de serviços de contabilidade, ou seja, serviços de gestão financeira, fiscal e contábil, onde os processos e documentos são tramitados e organizados em uma plataforma automatizada disponibilizada por meio da internet, dispensando a necessidade de um escritório físico. De maneira geral, o serviço de contabilidade online pode ser prestado em diferentes modalidades para atender necessidades específicas de cada tipo de negócio, tendo como características a disponibilidade dos dados do empreendimento, com recursos de alertas automáticos e gráficos, em aplicativos disponíveis para computadores e smartphones com recursos de emissão de notas fiscais, obrigações acessórias, informações trabalhistas, balanço patrimonial podendo as assinaturas e reconhecimentos de firma serem feitas por meio de certificação digital (Serasa, 2021).²⁵

8.2 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

64. A análise internacional no âmbito desse parecer foi efetuada a partir do emprego do *Product Market Regulation (PMR)*, que afere barreiras regulatórias à concorrência, e é apurado a cada quinquênio pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desde 1998.²⁶ Esse instrumento foi escolhido por abarcar explicitamente serviços profissionais, dentre eles os contadores (*accountants*).

65. O PMR é apurado a partir de um conjunto de indicadores setoriais. De maior interesse para o caso em tela, são os indicadores calculados para serviços profissionais particularmente representativos, dentre eles, o de contabilidade. Utiliza-se uma escala de 0 a 6 (0 denotando o padrão-ouro de regulamentação eficaz e 6 representando a pior qualidade regulatória).

66. De forma geral, o PMR apurado em 2018 demonstra que, mesmo com os avanços realizados no País por meio da estruturação de um amplo arcabouço institucional em defesa

²⁵ Disponível em: <<https://serasa.certificadodigital.com.br/blog/certificado-digital/vale-a-pena-contratar-uma-empresa-de-contabilidade-online/>>.

²⁶ Embora os dados para o Brasil somente tenham sido computados a partir de 2008. Vide Ten Years of Product Market Reform in OECD Countries – OECD, 2009 (p27). Disponível em <<https://doi.org/10.1787/224255001640>>.

da livre concorrência²⁷, o Brasil ainda possui um arcabouço regulatório muito mais restritivo à concorrência do que a média dos países da OCDE, especialmente no âmbito da prestação de serviços, **figurando próximo ao (ou no) grupo dos cinco países mais restritivos no concernente aos serviços advocatícios, de contabilidade e intermediação imobiliária.**

67. Em adição, devido a modificações na metodologia de construção dos indicadores do PMR, os últimos resultados, de 2018, não podem ser comparados temporalmente com as edições anteriores. Destarte, focar-se-á na comparação do Brasil com os demais países e, quando considerado pertinente, na evolução histórica entre 1998 e 2013 somente no tocante à publicidade.²⁸

68. Apesar do cálculo inicial do PMR para o Brasil remontar a 2008, a coleta de dados concernentes à regulação de profissionais da área de contabilidade somente se iniciou em 2013, quando o País ficou em 43º lugar dentre 45 nações, com uma pontuação de 4,23. Em 2018, o Brasil figurou em 44º lugar dentre 48 países, com um resultado de 3,33.²⁹

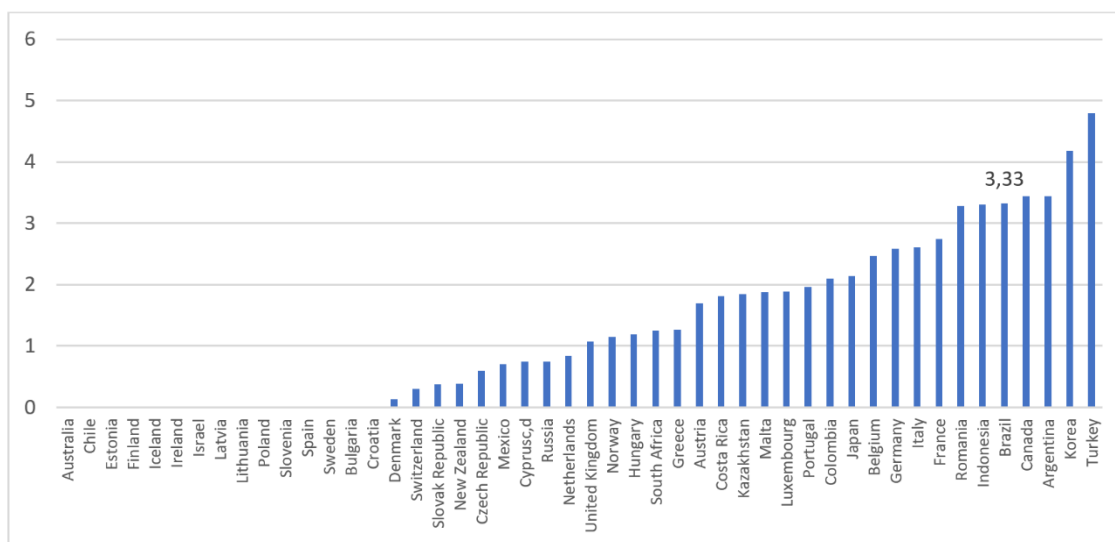
Gráfico 1

PMR para Serviços Profissionais de Contabilidade, 2018

²⁷ Em particular, vide Lei nº 12.529/2011, que estruturou o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC).

²⁸ Vide “The 2018 Edition of the OECD PMR Indicators and Database – Methodological Improvements and Policy Insights” - OECD Economics Department Working Papers nº 1604, 2020 (p8). A regulação da publicidade no âmbito dos serviços contábeis é objeto de uma única questão, cuja redação e alternativas de resposta mantiveram-se consistentes nas diferentes edições, viabilizando uma comparação temporal robusta.

²⁹ Esse resultado não pode ser comparado ao de 2013, haja vista que a metodologia de cálculo mudou (vide nota anterior). Não obstante, a posição relativa do Brasil (sempre no último decil) demonstra que não houve avanços significativos nesta seara em prol da concorrência.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da OCDE.

69. Em particular, cabe destacar que a **liberalização da propaganda para serviços contábeis, isoladamente considerada, permitiria ao Brasil melhorar sua pontuação para 3,14, o que lhe renderia o 42º lugar no ranking.**³⁰

70. Por sua vez, sob uma ótica mais ampla, ressalte-se que 15 dos 48 países abarcados pelo PMR em 2018 não possuem qualquer regulamentação da profissão de contador, apresentando o valor 0 no respectivo indicador. Não obstante, faz-se necessário enfatizar que uma parte significativa dos países distingue as profissões de contador e auditor, logo, nos lugares onde não há essa distinção seria mais provável uma regulamentação dos agentes atuantes na seara contábil.³¹

71. O Brasil foi considerado um país onde há essa separação, embora contadores (com nível superior, e não técnicos em contabilidade, com formação técnica profissional de nível médio) estejam aptos a realizar qualquer tipo de auditoria com exceção da auditoria em empresas de capital aberto, as quais devem ser realizadas por firmas registradas junto à Comissão de Valores Mobiliários (CVM).³²

³⁰ Essa melhoria decorreria da pontuação para a questão “Is there an regulation on advertising and marketing by the profession?” seria modificada de 3 para 0, valor este que, multiplicado pelo fator de ponderação 0,0625, permitiria a redução em 0,19 exposta no texto.

³¹ Vide OECD op cit , em particular p41 (figura 31).

³² Vide <<https://cfc.org.br/fiscalizacao-etica-e-disciplina/perguntas-frequentes/auditoria/>> e Resolução CFC 560/83.

72. Em adição, a atual complexidade do sistema tributário contribui para uma maior demanda e grau de dificuldade na consecução de alguns serviços contábeis. Nesse quesito, uma eventual simplificação do arcabouço tributário brasileiro, para além dos efeitos econômicos principais benéficos à toda a sociedade, poderia colaborar para uma eventual desregulamentação, ao menos parcial, da profissão de contador no País.

73. Por outro lado, no tocante à publicidade no âmbito dos serviços contábeis, os dados da OCDE indicam sua progressiva liberalização, como pode ser aferido no quadro a seguir:³³

Quadro 4

Quantitativo de países conforme grau de restrição à publicidade em serviços contábeis – 1998/2018

	1998	2003	2008	2013	2018
sem restrições	6	9	13	27	34
com restrições	11	18	20	17	13
proibido	5	3	4	2	1
sem dados	12	4	2	0	1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da OCDE

74. Ainda que esteja fora do escopo da presente análise investigativa, observa-se que uma desregulamentação que poderia ensejar um aumento da concorrência nessa seara seria a supressão do exame de suficiência em contabilidade, instituído recentemente pela Lei nº 12.249/10, que alterou o Decreto-Lei nº 9.295/46, ou ao menos sua aplicação por um órgão independente e não pelo próprio Conselho Profissional, bem como a própria desobrigação

³³ A relevância desta informação foi fornecida primeiramente em parecer de grupo de pesquisadores (Timm, L.; Oliveira Jr, M.; Springer, P.) submetido à SEAE conforme Item 5.4 do Edital de Chamamento Público nº 04/2021. As informações constantes do quadro foram integralmente refeitas a partir dos dados originais da OCDE e, apesar de diferenças marginais, as conclusões nesse tópico em particular restaram idênticas aos dos autores citados.

de inscrição no respectivo CRC para exercício da profissão, esta já prevista no supracitado decreto.

8.3 REGULAÇÃO DO MERCADO BRASILEIRO DE SERVIÇOS CONTÁBEIS

8.3.1 LEGISLAÇÃO

75. A regulamentação dos serviços contábeis no Brasil tem como principal instrumento normativo o Decreto-Lei nº 9.295/46, com as alterações em seu teor providas pelo art. 76 da Lei nº 12.249/10. De particular interesse, o aludido Decreto cria o CFC e respectivos Conselhos Regionais, define de forma ampla as atribuições profissionais dos contadores e obriga a inscrição no conselho de classe para exercício da profissão, bem como conclusão de curso de formação na área.

76. Por sua vez, a Lei nº 12.249/10, dentre outros dispositivos, agrega a necessidade de aprovação em exame de suficiência para a prestação de serviços contábeis.

77. Dentre as inúmeras resoluções expedidas pelo CFC, figuram com destaque a Resolução nº 560/83 (a qual detalha minuciosamente as atividades privativas dos profissionais de contabilidade, inclusive com segmentação para formação em nível superior e técnico), a Resolução nº 1.486/15 (que regulamenta o exame de suficiência supramencionado) e a Resolução nº 1.554/03 (que dispõe sobre o registro profissional de contadores).

8.3.2 POTENCIAIS BENEFÍCIOS SOCIAIS DECORRENTES DA FLEXIBILIZAÇÃO REGULATÓRIA

78. Conforme dados de 2021 do CFC,³⁴ existem 519.925 profissionais e 77.613 organizações ativas nos regionais de contabilidade. Deste total, a região sudeste concentra mais da metade do total de profissionais, com 267.572, correspondente a 51,5%. De igual

³⁴ PROFISSIONAIS ATIVOS NOS CONSELHOS REGIONAIS DE CONTABILIDADE, Conselho Federal de Contabilidade, 2021 Disponível em <<https://www3.cfc.org.br/spw/crcs/ConselhoRegionalAtivo.aspx>>.

modo, mais da metade das organizações contábeis também se concentram na região sudeste com 39.198, correspondente a 50,5%.

79. Segundo o CFC (2021),³⁵ dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) colhidos em 2018 em empresas das 27 capitais e regiões metropolitanas do Brasil mostraram que quase 17 mil vagas foram preenchidas por profissionais formados em contabilidade, fazendo a profissão figurar, naquele ano, entre as seis ocupações de nível superior que mais foram contratadas. Soares (2019)³⁶ aponta que as principais áreas de atuação do profissional de contabilidade são a perícia contábil, a contabilidade fiscal/tributária, a contabilidade empresarial, contabilidade pública, contabilidade gerencial e auditoria.

80. Para Oliveira (2019),³⁷ a profissão contábil é de grande importância e faz parte do quadro estratégico das empresas subsidiando os processos decisórios e o planejamento possibilitando oportunidade e crescimento na profissão de contador com alcance de estabilidade. Segundo a autora, em 2016, 19% dos profissionais possuíam mais de 10 anos em um mesmo local, 22% possuíam entre 5 e 10 anos e 28% entre 2 e 5 anos. Interessante também é que 53% dos profissionais têm entre 25 e 39 anos de idade.

81. Outro ponto importante é o reconhecimento por diversos autores de que o mercado de trabalho para a contabilidade está passando por grandes transformações, tendo como

³⁵ FELICIANO, Rafaela. Carreira Contábil está entre as que mais geraram empregos em 2018 e promete crescimento para 2019. Conselho Federal de Contabilidade. Disponível em <<https://cfc.org.br/noticias/%EF%BB%BFcarreira-contabil-esta-entre-as-que-mais-geraram-empregos-em-2018-e-promete-crescimento-para-2019/>>.

³⁶ SOARES, Elizabeth. Perspectivas dos graduandos em ciências contábeis em relação ao mercado de trabalho. Congresso Brasileiro de Custos – Curitiba, PR, Brasil, 11a 13 de novembro de 2019 Disponível em <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4706/4724>>.

³⁷ OLIVEIRA, Josmária. Estabilidade e carreira da profissão contábil: uma análise longitudinal de 1996 a 2016. Revista UNEMAT de Contabilidade, Cuiabá, v. 8, n. 16, 1999. Disponível em <<https://periodicos.unemat.br/index.php/ruc/article/view/2997>>.

alguns dos principais fatores o alinhamento a padrões internacionais e o grande avanço na utilização de tecnologias (Referências: SEBRAE, 2021³⁸; Silva, 2019³⁹; e Sobral, 2011⁴⁰).

82. Nesse contexto, afigura-se haver uma considerável distinção na escala de operação entre as firmas prestadoras de serviços contábeis por meio digital ou da forma tradicional. A estimação ou levantamento de dados acerca do volume de clientes e respectivo preço médio cobrado por usuário permitiria a mensuração do benefício social potencial derivado do advento da contabilidade em meio digital, sempre priorizando-se pressupostos conservadores de forma a não incorrer em superdimensionamento.

83. Em um primeiro cenário, mais conservador, elaborado a partir de uma pesquisa efetuada pela empresa Facilite⁴¹ dentre as dez maiores firmas de contabilidade *online*, estimou-se que somente sete delas abarcariam, em conjunto, pouco mais de 42 mil clientes, o que resultaria num tamanho médio de 6 mil clientes por firma.

84. Por outro lado, dentre as aproximadamente 77mil firmas de contabilidade em atuação no País, mais de 68 mil ou 88% do total são microempresas⁴², isto é, com faturamento anual de até R\$ 360mil por empresa.

85. Destarte, afigura-se razoável supor que essas empresas atuem com uma quantidade média de clientes consideravelmente inferior ao valor supracitado. De forma a delinear-se um cenário meramente hipotético do ambiente de atuação desses agentes econômicos, pode-se supor que cada uma dessas firmas atenda, em média, 60 clientes/mês (ou cerca de 1% da escala das grandes firmas de contabilidade *online*).

³⁸ COMO MONTAR UM ESCRITÓRIO DE CONTABILIDADE, Sebrae, 2021 Disponível em: <<https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ideias/>>.

³⁹ CONGRESSO ANPCONT, XIII, 2019, SÃO PAULO. Fatores Determinantes para Precificação de Serviços Contábeis na Cidade de São Paulo. Disponível em: <<http://anpcont.org.br/>>.

⁴⁰ SOBRAL, Fernanda. Perfil do profissional contábil: estudo comparativo entre as exigências do mercado de trabalho e a formação oferecida pelas instituições de ensino superior de Curitiba. Revista Contemporânea de Contabilidade. UFSC, Florianópolis, v.8, n°16, p. 137-152, jul./dez., 2011 Disponível em: <<https://doi.org/10.5007/2175-8069.2011v8n16p137>>.

⁴¹ Vide <https://www.facilite.co/as-10-maiores-empresas-de-contabilidade-online/>

⁴² Dados disponíveis em <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/mapa-de-empresas/painel-mapa-de-empresas>

86. Por sua vez, essa escala reduzida obviamente impacta no preço cobrado pelos serviços prestados. Não obstante os esforços envidados pelos órgãos integrantes do SBDC tenham extinta a observância obrigatória às tabelas de honorários, dados recentes indicam que a prestação de serviços de contabilidade na modalidade tradicional, em seu modelo mais simples, custaria aproximadamente R\$ 635/mês.⁴³

87. Os preços constantes dos pacotes mais simples ofertados pelas empresas de contabilidade em meio digital, geralmente abaixo de R\$ 100/mês, contudo, afiguram-se não ser apropriados para comparação com o valor supracitado em função da relativamente reduzida gama de serviços inclusos.⁴⁴ Destarte, as modalidades aparentemente mais próximas dos serviços propiciados pela contabilidade tradicional seriam aquelas denominadas “avançadas” ou “*premium*”, com preços geralmente oscilando em torno de R\$ 150/mês.⁴⁵

88. Destarte, se assumirmos um valor médio cobrado pelas firmas de contabilidade *online* de R\$ 150 /mês, e pelas empresas ofertantes de serviços de contabilidade na modalidade tradicional de meio salário mínimo mensal (ou R\$ 550/mês), a redução de custos com serviços de contabilidade remontaria potencialmente a R\$ 400/mês para cada cliente.

89. Em adição, assumindo-se um tamanho médio de 60 clientes por firma de contabilidade tradicional, o benefício potencial de uma eventual migração desta empresa para ofertar seus serviços contábeis em meio digital remontaria a R\$ 24 mil/mês ou R\$ 288 mil/ano.

90. Por fim, recordando-se que o tamanho total desse mercado seria de aproximadamente 77 mil firmas de contabilidade, pode-se estimar que a migração de 1% do total da modalidade tradicional para a contabilidade *online* seria hipoteticamente capaz de

⁴³ Vide dados disponibilizados pelo Sindicato dos Contabilistas de Curitiba e região, no endereço eletrônico <http://www.sicontiba.com.br/servicos/tabela-referencial-de-custos-2021/>

⁴⁴ Como não inclusão de serviços com folha de pessoal, por exemplo.

⁴⁵ Vide valor do plano padrão disponível no site da própria pleiteante <https://www.contabilizei.com.br/quanto-custa-contabilizei/>

reverter-se em uma economia de aproximadamente R\$ 221 milhões/ano aos clientes usuários de seus serviços.⁴⁶

91. Um segundo cenário, elaborado utilizando-se de forma complementar dados submetidos pela pleiteante ⁴⁷, indica que as sete maiores firmas de contabilidade *online* abarcam, no mínimo, 70 mil clientes.

92. Em adição, os valores para prestação de serviços contábeis na modalidade tradicional seriam de aproximadamente R\$ 1.270, ou pouco mais que 1,1 salário mínimo vigente.

93. Para além disso, se mantivermos os demais parâmetros, somente reduzindo-se o tamanho estimado da carteira de clientes de uma firma de contabilidade tradicional para 35 usuários, o benefício social potencial estimado da migração desta empresa para a prestação de serviços de contabilidade em meio digital remontaria a R\$ 39,2 mil/mês ou R\$ 470,4 mil/ano.

94. Por fim, aplicando-se esse montante ao quantitativo de empresas equivalente a 1% do mercado, a economia de recursos revertida aos clientes remontaria a aproximadamente R\$ 362 milhões/ano.

95. Obviamente, ambos os cálculos acima são constructos hipotéticos, uma vez que empresas não enquadradas no regime tributário do Simples se deparam com tabelas de preços consideravelmente superiores aos valores acima elencados, ou simplesmente não são atendidas por algumas firmas de contabilidade em meio digital. Para além disso, empresas de médio ou grande porte apresentam frequentemente demandas de maior complexidade, cuja resolução demanda atendimento presencial, quando não o estabelecimento de um departamento contábil interno à empresa.

⁴⁶ Esse valor seria obtido a partir da multiplicação da economia média por cliente, de R\$ 4.800/ano (ou R\$ 400/mês) pelo tamanho médio da carteira de clientes de cada firma de contabilidade na modalidade tradicional (60 clientes) e, finalmente, pela quantidade de firmas equivalente a 1% do mercado total (ou cerca de 770 firmas).

⁴⁷ Vide resposta da empresa Contabilizei ao ofício SEI nº 305365/2021/ME (dados analíticos submetidos em caráter confidencial, e somente empregados de forma agregada no presente parecer)

96. De toda forma, esse benefício social potencial pode explicar, pelo lado da demanda, em conjunto com a disseminação e barateamento de ferramentas de tecnologia da informação, sob a ótica da oferta, o crescimento das empresas de contabilidade *online* no mercado brasileiro nos últimos anos, bem como a migração parcial, e em andamento, para meios eletrônicos dos serviços prestados pelas firmas de contabilidade no modelo tradicional, aspectos estes minuciosamente abarcados pelos pareceres submetidos ao crivo desta Secretaria.

8.3.3 JUSTIFICATIVAS PARA A REGULAÇÃO

97. Por definição, não haveria a necessidade de um arcabouço normativo para a defesa da concorrência ou, em escopo ainda mais amplo, de parte significativa da regulação econômica por parte do Estado em uma economia que se encontrasse inteiramente em situação de concorrência perfeita.

98. Não obstante, os pressupostos pouco factíveis, quando confrontados com a realidade, de um mercado em concorrência perfeita inviabilizam o alcance de um equilíbrio ótimo (ou Pareto eficiente) de forma autônoma pelos agentes, o que por sua vez enseja a ação estatal com o intuito de maximizar o bem-estar de uma sociedade.⁴⁸

99. Nesse contexto, a defesa da concorrência afigura-se como um valor defendido pela ação estatal em virtualmente todas as economias capitalistas modernas, embora haja excepcionalmente casos em que a concorrência não se apresenta como solução econômica ideal, como nos monopólios naturais, onde os retornos crescentes de escala determinam que a conformação ótima em determinado mercado seja de uma única firma atuante, o que reforçaria ainda mais a relevância de sua regulação pelo Estado.⁴⁹

100. O próprio conceito de abuso do poder regulatório não se apresenta como um valor absoluto na Lei nº 13.874/2020. Faz parte da natureza da regulação limitar o leque de

⁴⁸ No concernente à utilidade decorrente da consecução de atividades econômicas.

⁴⁹ Ou mesmo, sua eventual provisão diretamente pelo Estado, diferentemente do caso de bens públicos, para os quais frequentemente, tendo em vista suas características de não rivalidade e não exclusividade, sua provisão seja estatal, embora não necessariamente.

escolha dos indivíduos. Sua atividade é condicionar, corrigir ou de alguma forma alterar resultados naturais e espontâneos de mercado. Regular implica necessariamente restringir a liberdade econômica e a concorrência. Assim, é importante não confundir a aplicação da regulação com abuso do poder regulatório. Não por mera casualidade o *caput* do art. 4º da Lei nº 13.874/2020 apresenta a expressão “indevidamente”. Nenhum dos exemplos de restrições normativas listados nesse artigo pode ser considerados abuso *per se*, devendo ser demonstrado que a regulação, no caso concreto, seria despropositada ou injustificada.

101. No mesmo sentido, a IN nº 97/2020, ao estabelecer os diversos critérios de admissibilidade do requerimento (art. 15) e o próprio sistema de bandeiras (art. 18), a depender das conclusões do parecer, indica que a análise investigativa não deve se limitar à verificação da restrição concorrencial gerada pela norma, mas avaliar a sua própria *rationale* e apresentar recomendações ao regulador que o auxiliem na análise dos custos e benefícios da regulação.

102. De forma mais recorrente, e particularmente atinente ao presente caso, figuram com destaque os variados problemas decorrentes de informação assimétrica, especialmente sobre a qualidade do serviço a ser ofertado. De fato, esta revela-se uma falha de mercado com efeitos deletérios multifacetados, caracterizada pela aguda diferença de informações sobre respectivo produto ou serviço entre demandantes e ofertantes, o que pode ocasionar a provisão de bens com preço superior e/ou qualidade inferior à que seria aceitável caso os consumidores detivessem informação plena sobre os mesmos.

103. A assimetria informacional é de importância basilar na teoria econômica⁵⁰. Dentre outros, o esforço para compreensão de seus efeitos contribuiu, inclusive, para o advento da classificação econômica de bens segundo a factibilidade, ou não, de aferição da qualidade de um bem, prévia ou posteriormente à sua aquisição.

⁵⁰ A partir deste ponto e no restante desta seção, empregar-se-á de forma generalizada as contribuições constantes dos dois pareceres econômicos submetidos para subsidiar o presente processo, acrescidas das devidas considerações próprias desta Secretaria.

104. No caso dos denominados bens de procura, a assimetria de informações potencial seria relativamente baixa, uma vez que sua qualidade poderia ser devidamente mensurada sem necessidade da consecução de sua compra.⁵¹

105. Por sua vez, os chamados bens de experiência demandariam sua efetiva compra para viabilizar a percepção de sua qualidade pelo consumidor, como automóveis ou aparelhos eletromecânicos em geral, e caracterizar-se-iam por uma assimetria informacional mais elevada.

106. Finalmente, os bens de credibilidade seriam aqueles que, mesmo uma vez adquiridos, não seriam passíveis de uma aferição direta de sua qualidade. De forma geral, os serviços profissionais enquadrar-se-iam nessa categoria e, em vários casos, poderiam ensejar uma assimetria de informações quase absoluta.⁵²

107. De fato, mesmo um litígio judicial decidido favoravelmente ao adquirente de assessoria advocatícia provida por determinado escritório, não implicaria necessariamente que a solução ofertada seria ótima, uma vez que o mesmo resultado poderia ser atingido com um curso de ação menos dispendioso. Raciocínio análogo pode ser empregado na contratação de serviços médicos ou, objeto do presente parecer, de contabilidade.

108. No tocante aos serviços contábeis, essa assimetria seria ainda mais pronunciada no caso dos contraentes serem pessoas físicas ou pequenas empresas, geralmente sem conhecimento especializado no tema. Distintamente, para grandes firmas, via de regra detentoras de departamentos contábeis em suas estruturas, os serviços contábeis podem paulatinamente migrar de sua classificação como bem de credibilidade para um bem de experiência, posto que sua utilização seria muito mais recorrente e, sua capacidade de análise do serviço ofertado, também mais ampla.

⁵¹ Como exemplos, pode-se citar itens de vestuário ou mesmo livros, caso esses possam ser manuseados diretamente.

⁵² No caso, o adquirente ver-se-ia em um cenário de incerteza, sem poder discernir o efetivo valor do serviço adquirido, diferentemente de uma situação de risco, onde se pode atribuir probabilidades a cenários distintos.

109. A adição de mecanismos de propaganda desses serviços torna a análise ainda mais complexa, uma vez que a literatura econômica se afigura não consensual sobre o tema.

110. Em um escopo mais amplo, a propaganda de um serviço pode ser salutar se facilitar a mensuração de sua qualidade pelos consumidores, o que aumentaria a elasticidade preço desses agentes em sua aquisição, ou prejudicial, se lograr incutir uma noção de qualidade do serviço que reduza a sensibilidade ao preço dos demandantes.

111. Sob outra ótica, também se distingue entre propaganda informativa, centrada na disseminação de dados objetivos sobre determinado serviço (ou bem) e a persuasiva, que visa tão somente alterar as preferências dos consumidores no sentido de favorecer a aquisição de um bem ou serviço. Apesar de poder apresentar características de ambos os tipos, pode-se argumentar que a propaganda comparativa se afigura potencialmente ainda mais prejudicial se predominantemente persuasiva.

112. Uma outra forma de abordar a propaganda seria pela ótica dos ofertantes. Nesse caso, o nível “ótimo” de propaganda seria aquele que, caso elevado, não consiga aumentar as vendas de forma a gerar um lucro superior aos recursos gastos com sua divulgação e, se reduzido, implicaria em redução dos lucros superior ao montante invertido em propaganda.⁵³

113. Destarte, tendo em vista não haver um consenso na teoria econômica sobre o efeito da propaganda na divulgação de produtos e serviços, especialmente no caso de bens de credibilidade, os pareceres econômicos submetidos ao presente processo também mencionaram alguns casos empíricos sobre o tema.

114. De particular destaque, um estudo citado de Benham analisou o mercado de óculos em diferentes estados dos EUA⁵⁴ e chegou à conclusão de que o preço médio nos estados que permitiam a propaganda desse tipo de bem era inferior ao dos estados que a vedavam, em

⁵³ Ou seria elevado (insuficiente) se não lograsse (conseguisse) elevar as vendas caso se aumentasse a propaganda, caso o objetivo prioritário seja aumento da participação de mercado, mesmo com potencial redução de lucros.

⁵⁴ Benham, L. (1972). The Effect of Advertising on the Price of Eyeglasses. The Journal of Law & Economics, 15(2), 337-352. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/724797>>.

função da ampliação de mercado, e decorrentes economias de escala, viabilizada pela propaganda.

115. Em adição, outro aspecto particularmente útil refere-se à modelagem da relação entre ofertantes (contadores, no presente caso) e demandantes na aquisição de serviços profissionais. De forma simplificada, se os serviços disponibilizados, e respectivas demandas, pudessem ser agregados como procedimentos de baixo (simples) ou alto custo (complexo), um demandante poderia se ver em quatro cenários potenciais:

- a. Apresentar uma necessidade trivial devidamente sanada por um serviço simples
- b. Ter seu problema de baixa complexidade resolvido mediante procedimento complexo (de alto custo)
- c. Não conseguir a resolução para uma questão complexa em razão de ter sido oferecido procedimento simples inadequado (de baixo custo)
- d. Lograr uma solução para problema complexo mediante aquisição de serviço igualmente sofisticado (alto custo)

116. No primeiro e quarto cenários acima, a resolução econômica obtida é ótima (adequada). No segundo, o ofertante apropria-se de um retorno maior que o devido, mas esse fato não é percebido pelo adquirente, uma vez que esse somente pode aferir que seu problema foi resolvido. Finalmente, no terceiro caso o consumidor consegue perceber a falha no comportamento do ofertante, uma vez que seu problema objetivo não é sanado.

117. Uma decorrência importante é que, sem instrumentos de responsabilização⁵⁵, a reiterada ocorrência do terceiro cenário pode resultar no colapso do setor como um todo, ao ocasionar a perda generalizada de credibilidade pelos consumidores nos provedores de determinado serviço.

118. Por sua vez, o segundo caso é de aferição muito mais difícil pelo consumidor. A resolução deste tipo de problema diretamente pelo mercado evidencia-se pouco crível

⁵⁵ Notadamente, no caso brasileiro, o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90) e Código Civil.

porque requereria, dentre outros, que se releve pouco dispendioso contatar e fazer estimativas do serviço necessário com diferentes ofertantes, que a qualidade do serviço seja verificável⁵⁶ e que haja mecanismos efetivos de responsabilização dos provedores do serviço em questão em caso de má conduta.

119. Apesar da influência positiva de fatores como busca da manutenção de reputação ou retenção de clientes frequentes na oferta de serviços profissionais adequados às necessidades de cada consumidor, de forma geral esses aspectos revelam-se insuficientes para uma adequada regulação do setor, a qual acaba por ensejar tanto mecanismos *ex post* (responsabilização civil) como *ex ante* (regulação ou autorregulação) para garantia de qualidade adequada na prestação desses serviços.

120. Por sua vez, cabe ressaltar que a esta SEAE compete avaliar a eficiência da regulação sob a ótica eminentemente concorrencial, cabendo ao regulador tomar a decisão final, que naturalmente irá considerar um conjunto maior de aspectos. O reconhecimento quanto à existência de falhas de mercado, a menos que sejam de tal dimensão que tornem a concorrência uma impossibilidade prática, não necessariamente justifica a imposição de restrições regulatórias. Compete à advocacia da concorrência recomendar possíveis soluções que minimizem dilemas entre as agendas públicas, para que o objetivo regulatório seja implementado com efetividade com a menor distorção possível sobre os incentivos dos agentes econômicos e assim, evitar alterações significativas de comportamento que produzam consequências adversas sobre a alocação eficiente dos recursos

121. No presente caso, observamos que a tendência à desregulamentação tem sido o cenário verificado em vários países da OCDE. Assim, não obstante a existência de argumentos econômicos indicando a existência de assimetria de informações no setor, materializada na caracterização desses serviços como bens de credibilidade, existem fortes indicativos que o nível das restrições publicitárias hoje existente não se coaduna com as práticas internacionais. Ao restringir indevidamente, ou de forma desnecessária, a liberdade

⁵⁶ Tão menos provável quanto menos recorrente for os serviço

publicitária, a regulação gera por efeito impedir ou retardar a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios.

122. Nesse âmbito, uma das formas de se flexibilizar a regulação, em alternativa à desregulamentação completa, hoje predominante na maior parte dos países da OCDE, seria transferir essa tarefa para um terceiro agente. O mercado de saúde representa o caso clássico dessa alternativa, onde o monitoramento da qualidade dos serviços prestados é, em boa medida, transferido para as seguradoras.⁵⁷

123. Uma vez que essa figura não existe na seara dos serviços contábeis, restaria então a reflexão sobre a adoção de mecanismos de regulação ou autorregulação. Nesse contexto, pode-se elencar tanto argumentos favoráveis, como o interesse público e a forte assimetria informacional supramencionada, como contrários, como no caso da captura do interesse público pelo setor privado.

124. De forma geral, o risco dessa captura afigura-se mais elevado em setores com autorregulação, pela possibilidade de adoção de postura corporativista em detrimento dos consumidores. Por outro lado, frequentemente defende-se a autorregulação no caso de serviços profissionais, como é o caso do Brasil, com o argumento de inexistência ou escassez de conhecimento especializado suficiente nos entes governamentais.

125. Não obstante, algumas questões se evidenciam recorrentes em setores com autorregulação. À guisa de ilustração, para além de amplo embasamento teórico, há evidências de correlação positiva entre tabelas de honorários e preços cobrados em serviços profissionais. Embora se possa argumentar que, empiricamente, a relação causal entre ambos não resta sistematicamente provada em regressões econométricas devidamente calibradas para controle de outras variáveis relevantes, o respaldo econômico teórico

⁵⁷ Essa opção não é, de forma alguma, isenta de riscos. Em particular, embora contribua para um baixo patamar de oferta de tratamentos insuficientes para debelar determinada enfermidade, também tende a estimular a sobreutilização de exames, em conjunção com outros fatores, como a busca pelos profissionais de saúde em evitar eventuais processos de responsabilização civil.

adicionado da citada correlação apresenta-se a esta Secretaria indicativo suficiente para o posicionamento contrário às aludidas tabelas.

126. De fato, mesmo que não impositivas, caso em que o impacto sobre os preços seria direto e evidente, sua mera existência favoreceria a adoção de mecanismos de coordenação de preços entre ofertantes. Inclusive, esse ponto, constante no projeto original do Código de Ética dos Contadores, foi objeto de manifestação anterior contrária por essa Secretaria.⁵⁸

127. Por outro lado, uma contribuição original à presente discussão foi a possível caracterização dos escritórios de contabilidade digital como um exemplo de negócio digital, com destaque para os aspectos de *multi-homing* e interoperabilidade. Apesar da defesa que cada demandante possa ter a opção de distribuir sua demanda por serviços contábeis entre diferentes plataformas (*multi-homing*), de forma preliminar afigura-se que tão ou mais benéfico seria envidar esforços no sentido de garantir a interoperabilidade entre as firmas de contabilidade digital.

128. Por sua vez, a possível implicação de que esses provedores digitais de serviços contábeis se restringiriam a aproximar contadores e demandantes finais revela-se demasiadamente simplificada, uma vez que em nenhum momento foi aventado pelas empresas que as mesmas não podem ser responsabilizadas civilmente em caso de prestação inadequada de serviços pelos contadores por elas empregados.

129. Em adição, tendo em vista a caracterização dos escritórios digitais de contabilidade como firmas de vultosos custos “afundados” (ou *sunk costs*) necessários para iniciar suas operações, notadamente em função do desenvolvimento de sistema de informação próprio para essa atividade, mas com expressivas economias de escala, pode-se tecer hipótese em que, com o advento dessas firmas no mercado de serviços contábeis, seria possível uma redução no preço médio cobrado de forma similar ao verificado no estudo do setor de óculos nos EUA, cujos ganhos foram justamente originados da ampliação de mercado e economias de escala decorrentes.

⁵⁸ Vide Nota Técnica 14/2018, Processo 10099.100026/2018-04, Sei 0481468.

130. Nessa seara, cabe ressaltar inclusive que um dos pareceres destacou que, ao menos parte desses ganhos de escala aparentemente foi revertido em favor dos profissionais atuantes em escritórios de contabilidade digital, que demonstraram incrementos em suas remunerações em função do maior volume processado de demandas de clientes.

131. Com respeito estritamente aos pontos questionados do código de ética dos profissionais de contabilidade, todos atinentes ao regramento da publicidade para os serviços contábeis, o crescimento expressivo do setor, seja na modalidade digital ou tradicional, não constitui prova de que o dispositivo legal supramencionado não tenha prejudicado sua evolução, embora desminta cabalmente inferências no sentido de que o citado normativo tenha inviabilizado ou impedido o desenvolvimento dessa atividade.

132. Para além disso, sob a ótica do direito econômico, afigura-se haver conflito entre a redação desses dispositivos, constantes da NBC PG 01/2019, com o disposto pela IN SEAE 97/2020, particularmente em seu art. 11, inciso IV, e pela Lei nº 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica), especialmente art. 4º, inciso VIII.

133. Inclusive, a argumentação de que redação semelhante nortearia a publicidade no âmbito de outros serviços profissionais, em seus respectivos códigos de ética, antes de minimizar seu caráter anticompetitivo, na verdade serve de sinalização de que problemas semelhantes provavelmente estejam a ocorrer em outros campos de atuação profissional.

134. Em adição, o Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 36, já vedaria a propaganda enganosa ou abusiva.

135. Contudo, não se afigura haver incompatibilidade absoluta entre os citados dispositivos do Código de Ética do CFC e o arcabouço normativo mais amplo aplicável, em particular, as Leis nº 8.078/90 (CDC) e nº 13.874/19 (LLE).

136. De forma mais detalhada, o art. 15 parece redundante com o CDC ao proibir ações que iludam a boa-fé de terceiros, bem como comparações depreciativas.

137. O art. 12 restringe a publicidade ao aspecto informativo, justamente priorizado pela literatura econômica, proibindo indistintamente o conteúdo persuasivo, mas se além a

qualificações de dúvida definição como “moderada” ou “discreta”, quando poderia recomendar a não realização de comparações com outros ofertantes do mesmo serviço, devidamente respaldada pela teoria econômica, conforme constante em parecer submetido ao crivo desta Secretaria.

138. Por sua vez, o óbice ao art. 11 seria o emprego do termo “mercantilização”, cuja acepção mais ampla poderia inclusive sugerir a proibição de veiculação de preços, aspecto esse já analisado com parecer contrário tanto pela SEAE como pelo CADE.

139. Inclusive, a necessidade de esclarecimento desses termos foi questão recorrente, suscitada por vários participantes, da Audiência Pública realizada em 02 de setembro de 2021 e parte integrante do presente processo.

140. Por acarretarem restrições à publicidade no âmbito de serviços contábeis pelo emprego de requisitos de conceituação ambígua e demasiadamente elástica, esta SEAE entende que os dispositivos ora em análise prejudicam a concorrência e geram desincentivos à eficiência econômica. Por um lado, se não se verifica, de forma conclusiva, a existência de relação entre restrição à publicidade e aumento da qualidade do serviço e, por outro lado, a literatura, e a própria tendência internacional de liberalização, sugere que a desregulamentação da publicidade no âmbito de serviços profissionais gera benefícios sociais, em especial redução dos preços.

CONCLUSÕES

141. Na atual configuração do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC⁵⁹, uma das competências desta SEAE é “propor a revisão de leis, regulamentos e outros atos normativos da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal que afetem ou possam afetar a concorrência nos diversos setores econômicos do País” (art. 19, VI da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011).

142. Assim sendo, está entre as atribuições da SEAE a advocacia, ou promoção da concorrência, que consiste em esclarecer e incutir nos agentes econômicos e na Administração Pública os ganhos de bem-estar que a introdução e a manutenção da concorrência produzem. Tais benefícios, de modo geral, traduzem-se em preços menores e qualidade superior de bens, produtos e serviços aos usuários/consumidores, além de maior incentivo à inovação tecnológica. Em suma, a advocacia da concorrência visa fomentar a concorrência na sociedade (o que necessariamente inclui o meio empresarial) e nos órgãos da Administração Pública.

143. Uma das formas de se promover a advocacia da concorrência é a identificação, pelos órgãos que compõem o SBDC, de normas legais ou infralegais que tenham o condão de ferir ilicitamente a livre iniciativa ou a livre concorrência, conforme artigo 170, IV da Constituição Federal.

144. Ressalta-se que, do ponto de vista institucional, a SEAE não constitui instância deliberativa dentro do SBDC, embora possa provocar ou instigar eventuais mudanças normativas ou regulatórias. Neste sentido, é importante ressaltar que as análises

⁵⁹ O SBDC é composto pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), do Ministério da Economia e pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

investigativas realizadas pelo FIARC não visam substituir o papel do regulador, mas auxiliá-lo a avaliar os custos e benefícios da regulação e assim contribuir para a formulação de um desenho regulatório que produza benefícios líquidos para a sociedade, isto é, que a sua missão institucional possa ser cumprida com o menor custo possível.

145. O presente requerimento foi admitido pelo FIARC, por ter demonstrado inequivocamente as condições estabelecidas no § 1º do art. 15 da IN nº 97/2020, dentre elas, a relevância e interesse público do requerimento, bem como o potencial impacto relevante concorrencial. Ao longo da análise investigativa, a SEAE fez uso de diversos instrumentos com o objetivo de instruir a análise – como tomada de subsídios e audiência pública – o que permitiu a ampla participação da sociedade e a avaliação da norma e do problema regulatório sob diversos pontos de vista.

146. A análise da literatura econômica aplicável, o sopesamento dos inúmeros e robustos argumentos constantes nos pareceres elaborados por ambas as partes envolvidas, bem como o profícuo debate realizado em audiência pública acerca da temática da publicidade em serviços profissionais de contabilidade, indicam a necessidade de se aperfeiçoar, uma vez mais, o Código de Ética do CFC.

147. Por um lado, entende-se procedente o argumento de que a prestação de serviços contábeis possui especificidades relacionadas à credibilidade do produto ofertado e à dificuldade de mensuração *ex ante* da qualidade do serviço. Por outro lado, a experiência internacional indica, especialmente dentro dos países da OCDE, tendência de flexibilizar as restrições à publicidade dentro deste segmento. Importante mencionar, ao se observar o indicador específico do PMR relativo à regulação dos serviços de contabilidade, que o Brasil figurou em 44º lugar dentre 48 países em 2018.

148. Ademais, a mera existência de imperfeições de mercado – característica que se configura como regra geral, já que a concorrência perfeita é uma abstração teórica que não se verifica na prática em qualquer mercado – não justifica a regulação, devendo ser demonstrado de forma clara que sua imposição resulta em benefícios líquidos para a sociedade. Isto porque a regulação pode gerar consequências negativas, ainda que não

intencionais, seja por não avaliar adequadamente seu impacto, seja por subestimar o papel da concorrência como mecanismo de alocação de recursos.

149. Cabe ressaltar, mesmo no parecer solicitado pelo Conselho Federal de Contabilidade, o reconhecimento textual de que “... a **maior** parte da literatura conclui que a flexibilização da restrição às propagandas deve resultar na redução dos preços”.⁶⁰

150. Em face de evidências empíricas conclusivas e do amparo teórico predominante em favor da desregulamentação da propaganda no âmbito de serviços profissionais, notadamente excluídos os casos de veiculação de informação falsa ou caluniosa, esta SEAE posiciona-se favorável à supressão ou flexibilização dos art. 11 e 12 da NBC PG 01/2019, bem como, em função do menor potencial ofensivo à livre concorrência, à modificação da redação do art. 15 desta norma, o qual, isoladamente considerado, poderia inclusive ser enquadrado como um caso de bandeira amarela, e assim promover o alinhamento da regulação sobre este aspecto às melhores práticas internacionais.

151. Neste sentido, recomenda-se ao CFC a reabertura do debate junto aos agentes econômicos atuantes no setor objetivando a revisão desses dispositivos, inclusive com a participação do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária - CONAR. Entendemos que a supressão ou nova redação dos dispositivos acima mencionados deva ser preferencialmente resultado de amplo debate entre o CFC e seus regulados, e que se possa ouvir, ainda que de forma opinativa, o CONAR, o qual, embora não tenha *expertise* como o aludido CFC na temática da contabilidade, tem competência e atribuição institucionais para manifestar-se em assuntos referentes a material publicitário.

152. De acordo com o artigo 18 da Instrução Normativa SEAE nº 97/2020, o parecer acerca do mérito do requerimento gradará as conclusões através de sistema de bandeiras, conforme descrito na seção introdutória. Nossa análise conclui, em razão das evidências e preocupações expostas, pela **BANDEIRA VERMELHA**, uma vez que foram verificados fortes indícios de presença de abuso regulatório que acarretem distorção concorrencial. Neste sentido, esta SEAE posiciona-se favorável à supressão dos art. 11, 12 e 15 da NBC PG

⁶⁰ Parecer solicitado pelo CFC, p43.

01/2019 ou ao menos a sua flexibilização, e assim promover o alinhamento da regulação sobre este aspecto às melhores práticas internacionais.

153. Entendemos que a reanálise desses dispositivos – seja na direção da sua supressão ou de aperfeiçoamento que resulte em maior flexibilidade publicitária - deve ser realizada pelo CFC, inclusive com a ampla participação dos agentes atuantes no setor. Destarte, recomenda-se oficiar o CFC para que avalie a possibilidade de alteração da norma, diante de potenciais pontos de contradição entre os art. 11, 12 e 15 da NBC PG 01/2019 e o rol do art. 4º da Lei nº 13.874/2019.

DESPACHO DE ENCAMINHAMENTO

Este Parecer apresenta as conclusões da Secretaria de Acompanhamento Econômico acerca do Requerimento apresentado no contexto da Frente Intensiva de Avaliação Regulatória e Concorrencial – FIARC, com base na IN SEAE nº 97, de 2 de outubro de 2020, pela empresa Contabilizei Contabilidade Ltda para investigação regulatória sobre a restrição ao uso da publicidade na prestação de serviços contábeis estabelecida na Norma Brasileira de Contabilidade NBC PG 01/2019.

À consideração superior

Brasília, outubro de 2022

Documento assinado eletronicamente

EDSON SENA DE ANDRADE JUNIOR

Assessor

Documento assinado
eletronicamente

RAFAEL SIQUEIRA BARRETO

Assessor

Documento assinado eletronicamente

ALEXANDRE GHEVENTER

Coordenador-geral de Advocacia da Concorrência e Competitividade

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

ANDREY VILAS BOAS DE FREITAS

Subsecretário de Advocacia da Concorrência e Competitividade

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

ALEXANDRE MESSA PEIXOTO DA SILVA

Secretário de Acompanhamento Econômico

ANEXOS

10.1 LEGISLAÇÃO ASSOCIADA À ANÁLISE

10.1.1 - LEIS FEDERAIS

- [Decreto-lei nº 9.295](#), de 27 de maio de 1946 – Cria o Conselho Federal de Contabilidade, define as atribuições do Contador e do Guarda-livros, e dá outras providências.

- [Lei nº 12.249](#), de 11 de junho de 2010 – (...) altera (...) os Decretos-Leis nos 9.295, de 27 de maio de 1946 (...).

- [Lei nº 12.529](#), de 30 de novembro de 2011 - Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências;

- [Lei nº 13.874](#), de 20 de setembro de 2019 - Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências;

10.2 RESOLUÇÕES

- [NORMA BRASILEIRA DE CONTABILIDADE, NBC PG 01](#), DE 7 DE FEVEREIRO DE 2019, Aprova a NBC PG 01 - Código de Ética Profissional do Contador.

The background of the slide features a repeating pattern of the Brazilian coat of arms. Each emblem consists of a five-pointed star with a central circle containing stars, surrounded by a wreath of coffee and tobacco branches. Below the star is a banner with the text 'REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL' and the date '15 de Novembro de 1889'.

Frente Intensiva de Avaliação Regulatória e Concorrencial

FIARC

O FIARC tem como objetivo aprimorar o conjunto de normas infralegais que disciplinam questões de natureza regulatória e concorrencial no Brasil, a partir da identificação e avaliação pela SEAE dos atos normativos elaborados por agências, autarquias e órgãos públicos que possam causar distorção concorrencial ou que tenham caráter anticompetitivo.

Além de contribuir para o desenvolvimento do arcabouço regulatório brasileiro, espera-se que o programa também crie incentivos para a adoção de um novo modelo de formulação, implementação e avaliação da regulação no Brasil.