

Nota Técnica SEI nº 14/2018/COGAC/SUPROC/SEPRAC-MF

Assunto: **Análise dos possíveis efeitos anticoncorrenciais do Código de Ética Profissional do Contador (NBC PG 01/2017).**

Senhor Subsecretário,

1 INTRODUÇÃO

1. A Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência (Seprac)^[1] do Ministério da Fazenda recebeu manifestação da empresa Contabilizei Contabilidade Ltda. referente à minuta da Norma Brasileira de Contabilidade Profissional Geral (NBC PG) nº 01, de 2017, que estabelece o Código de Ética Profissional do Contador. De acordo com a manifestação, a citada norma teria o potencial de, entre outros, reduzir a rivalidade entre os profissionais de contabilidade e favorecer a cartelização desse segmento.

2. Em linha com as competências da Seprac, estabelecidas no art. 19 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e no art. 41-A do Decreto nº 9.003, 13 de março de 2017, esta nota técnica analisa os possíveis efeitos anticompetitivos decorrentes do Código de Ética Profissional do Contador.

2 DA ATRIBUIÇÃO DE ADVOCACIA DA CONCORRÊNCIA DA SEPRAC

3. Na atual configuração do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC)^[2] são competências desta Secretaria, dentre outras:

- a) elaborar estudos avaliando a situação concorrencial de setores específicos da atividade econômica nacional (art. 19, inciso IV, da Lei nº 12.529, de 2011);
- b) propor a revisão de leis, regulamentos e outros atos normativos da administração pública que afetem ou possam afetar a concorrência nos diversos setores econômicos do País (art. 19, inciso VI, da Lei nº 12.529, de 2011);
- c) avaliar e manifestar-se sobre atos normativos e instrumentos legais que afetem a eficiência na prestação de serviços, produção e distribuição de bens (art. 42, inciso III, do Anexo I ao Decreto nº [9.003, de 2017](#)); e
- d) 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 (art. 19, inciso VIII, da Lei nº 12.529, de 2011).

4. Assim, está entre as atribuições da Seprac a advocacia da concorrência, que consiste em esclarecer e incutir nos agentes econômicos (privados e públicos) os ganhos alocativos e produtivos que a introdução e manutenção da concorrência produzem. Uma das formas de se promover a advocacia da concorrência é a identificação, pelos órgãos que compõem o SBDC, de políticas públicas ou normas legais ou infralegais (municipais, estaduais ou federais) que apresentam o condão de ferir ilicitamente a livre iniciativa ou a livre concorrência, previstas no art. 170, inciso IV, da Constituição Federal, e que impedem a sociedade de gozar os benefícios oriundos da concorrência.

5. Ressalte-se que, do ponto de vista institucional, a Seprac não constitui instância deliberativa dentro do SBDC, embora possa provocar ou instigar eventuais mudanças normativas ou regulatórias, sendo que as conclusões desta análise possuem caráter opinativo.

3 DA ANÁLISE

3.1 DO CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL DO CONTADOR

6. O Conselho Federal de Contabilidade (CFC), em linha com a atribuição legal estabelecida no art. 6º, alínea “f”, do Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, alterado pela Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, submeteu à consulta pública a minuta da Norma Brasileira de Contabilidade Profissional Geral (NBC PG) nº 01, de 2017, que estabelece o Código de Ética Profissional do Contador. O período da consulta pública se estendeu do dia 24 de novembro de 2017 ao dia 24 de fevereiro de 2018.

7. O objetivo da NBC PG nº 01/2017, de acordo com o texto da norma, é fixar a conduta do contador, quando no exercício da sua atividade e nos assuntos relacionados à profissão e à classe. Nesse sentido, a norma dispõe sobre uma série de deveres e proibições relativos à conduta profissional do contador, além de indicar as penalidades relativas às infrações éticas que vierem a ser praticadas. Adicionalmente, a NBC PG nº 01/2017 estabelece diretrizes sobre os **valores e a publicidade dos serviços prestados** pelos profissionais de contabilidade, destacando-se, a seguir, aquelas de maior atenção quanto a possíveis impactos anticoncorrenciais:

12. É vedado anunciar, em qualquer modalidade ou veículo de comunicação, o valor dos serviços ou de pacote de serviços, uma vez que o valor dos serviços profissionais devem levar em conta, mediante análise individual, a relevância, o vulto, a complexidade, a dificuldade, o tempo despendido e outros elementos que irão compor o valor.

(...)

14. É vedado anunciar, em qualquer modalidade ou veículo de comunicação, valores de honorários ou gratuidades, especialmente se tais benefícios puderem ser utilizados como ameaças ao livre exercício profissional, considerando que a oferta normal de serviços não seria contratada com tais benefícios.

15. É considerado aviltante o valor dos serviços quando estabelecido em valor bem inferior ao ofertado pelos demais profissionais atuantes no seu mercado e que não seja suficiente para cobrir os custos, tributos incidentes e sua remuneração justa.

3.2 DOS POSSÍVEIS IMPACTOS CONCORRENCIAIS

8. Para avaliar os possíveis impactos concorrenciais gerados pela norma em tela, utiliza-se a metodologia desenvolvida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), publicada no Guia de Avaliação da Concorrência.^[3] A metodologia consiste de um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência. O impacto competitivo pode ocorrer por meio de: (i) limitação no número ou variedade de fornecedores; (ii) limitação na concorrência entre empresas; (iii) diminuição do incentivo à competição; e (iv) limitação das opções dos consumidores e da informação disponível. As referidas questões e seus respectivos efeitos são descritos abaixo:

1º efeito - *limitação no número ou variedade de fornecedores, provável no caso de a política proposta:*

- i. *conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços;*
- ii. *estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;*
- iii. *limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços;*
- iv. *aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado;*
- v. *criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços,*

mão de obra ou realizarem investimentos.

2º efeito - limitação da concorrência entre empresas, provável no caso de a política proposta:

- i. Limitar a capacidade dos vendedores de fixar os preços de bens ou serviços;
- ii. Limitar a liberdade dos fornecedores de fazerem publicidade ou marketing dos seus bens ou serviços;
- iii. Fixar padrões de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o nível escolhido por determinados consumidores bem informados; e
- iv. Aumentar significativamente o custo de produção para apenas alguns fornecedores (especialmente dando tratamento diferente aos operadores históricos e aos concorrentes novos).

3º efeito - diminuir o incentivo para as empresas competirem, prováveis no caso de a política proposta:

- i. Estabelecer um regime de autorregulamentação ou de corregulamentação;
- ii. Exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas; e
- iii. Isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência;

4º efeito – limitação das opções dos clientes e da informação disponível, provável no caso de a política proposta.

- i. Limitar a capacidade dos consumidores para escolherem o fornecedor;
- ii. Reduzir a modalidade dos clientes entre fornecedores de bens ou serviços por meio de aumento dos custos, explícitos ou implícitos, da mudança de fornecedores; e
- iii. Alterar substancialmente a informação necessária aos consumidores para poderem comprar com eficiência.

9. Avaliando-se a minuta da NBC PG nº 01/2017 a partir do Guia de Avaliação da Concorrência da OCDE, contata-se que há vedações explícitas à conduta dos profissionais de contabilidade, o que pode resultar em efeitos prejudiciais ao ambiente concorrencial nesse mercado. O quadro abaixo indica esses efeitos correspondentes às prescrições da norma NBC PG nº 01/2017.

Quadro 1: Potenciais efeitos anticoncorrenciais da NBC PG nº 01/2017

Código de Ética Profissional do Contador (NBC PG 01/2017)	Efeito anticoncorrencial
<i>12. É vedado anunciar, em qualquer modalidade ou veículo de comunicação, o valor dos serviços ou de pacote de serviços, uma vez que o valor dos serviços profissionais deve levar em conta, mediante análise individual, a relevância, o vulto, a complexidade, a dificuldade, o tempo despendido e outros elementos que irão compor o valor.</i>	<u>Item “ii” do 2º efeito:</u> Limita a concorrência entre as empresas ao restringir a liberdade dos fornecedores de fazerem publicidade ou marketing dos seus bens ou serviços.
<i>14. É vedado anunciar, em qualquer modalidade ou veículo de comunicação, valores de honorários ou gratuidades, especialmente se tais benefícios puderem ser utilizados como ameaças ao livre exercício profissional, considerando que a oferta normal de serviços não seria contratada com tais benefícios.</i>	
<i>15. É considerado aviltante o valor dos serviços quando</i>	<u>Item “i” do 2º efeito:</u>

estabelecido em valor bem inferior ao ofertado pelos demais profissionais atuantes no seu mercado e que não seja suficiente para cobrir os custos, tributos incidentes e sua remuneração justa.

Limita a concorrência entre as empresas ao restringir a capacidade dos vendedores de fixar os preços de bens ou serviços.

Fonte: Elaboração própria. Grifos nossos.

10. Entende-se que as disposições estabelecidas nos itens 12 e 14 da NBC PG nº 01/2017 têm supostamente a finalidade última de resguardar, respectivamente, os clientes e os demais profissionais de contabilidade de uma possível concorrência desleal calcada em propagandas enganosas.

11. Porém, ressalte-se que o art. 36 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), proíbe toda publicidade enganosa, entendida como “qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços”.

12. Por sua vez, no que diz respeito à concorrência desleal baseada na divulgação de informações falsas, o art. 195 da Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996 (Lei de Propriedade Industrial), estabelece que comete crime de concorrência desleal quem, entre outros:

I - publica, por qualquer meio, falsa afirmação, em detrimento de concorrente, com o fim de obter vantagem;

II - presta ou divulga, acerca de concorrente, falsa informação, com o fim de obter vantagem;

III - emprega meio fraudulento, para desviar, em proveito próprio ou alheio, clientela de outrem;

(...)

VII - atribui-se, como meio de propaganda, recompensa ou distinção que não obteve;

13. Assim, constata-se que a legislação brasileira condena a prática de divulgação de informações enganosas com vistas a ludibriar consumidores e depreciar concorrentes. Nesse sentido, sugere-se que a NBC PG nº 01/2017 evite estabelecer normas que cerceiem a liberdade das empresas de fazer a divulgação dos valores de seus serviços, tendo em vista os impactos negativos que essas medidas têm sobre o processo concorrencial.

14. De fato, os itens 12 e 14 da NBC PG nº 01/2017, ao vedarem a iniciativa dos agentes de anunciarem os valores de seus serviços e honorários, respectivamente, limitam a concorrência entre as empresas atuantes no mercado de contabilidade (item “ii” do 2º efeito descrito no guia da OCDE), conforme apresentado no Quadro 1. Com efeito, a publicidade e o marketing permitem aos profissionais de contabilidade divulgarem as informações e características de seus serviços, desempenhando um papel crucial na diferenciação entre os concorrentes e na prestação de informações aos consumidores, os quais, assim, podem realizar escolhas melhores e mais bem informadas. No caso em tela, ao vedar a divulgação de informações relativas a valores dos serviços e dos honorários cobrados pelos profissionais de contabilidade, reduz-se o grau de rivalidade entre os concorrentes, com possíveis repercussões no aumento dos preços e redução da variedade e qualidade dos serviços prestados.^[4]

15. Por sua vez, o item 15 da NBC PG nº 01/2017, ao considerar “aviltante o valor dos serviços quando estabelecido em valor bem inferior ao ofertado pelos demais profissionais atuantes no seu mercado”, restringe a capacidade das empresas de fixarem os seus preços, o que arrefece a rivalidade entre os concorrentes, conforme apontado no Quadro 1. Novamente, os resultados potenciais dessa medida podem se expressar em aumento de preços e redução da qualidade e variedade de serviços. Adicionalmente, o texto da norma estabelece termos como “bem inferior” e “remuneração justa”, o que acrescenta um caráter subjetivo à avaliação desses casos, dificultando a caracterização da conduta que se pretende disciplinar.

16. Ressalte-se que o art. 36 da Lei nº 12.529, de 2011, estabelece como infração da ordem

econômica, entre outros, a conduta de vender mercadoria ou prestar serviços injustificadamente abaixo do preço de custo (§3º, inciso XV). Nesse sentido, sugere-se que a NBC PG nº 01/2017 evite redações que possam cercear a liberdade dos profissionais estabelecerem os preços de seus serviços, uma vez que a legislação nacional já condena a prática de preços predatórios. Assim, reafirma-se que em um mercado com características concorrenciais, o preço é uma variável-chave utilizada pelas empresas para conquistar clientes. Restringir essa opção faz com que as firmas não busquem formas mais eficientes de prestar o serviço ou produzir seus bens, prejudicando sobremaneira os consumidores.

17. Ademais, considerando os dispositivos constantes no Decreto-Lei nº 9.295, de 1946, esta Secretaria não verificou que nas atividades de fiscalização profissional exercido pelo CFC constam os controles de preço na prestação de serviços e de publicidade. Nesse sentido, como o exame de legalidade não cabe à Seprac seria mister que um órgão jurídico analise a adequação de tais dispositivos com o disposto no referido decreto-lei ou qualquer outra lei que disponha sobre as competências desse conselho profissional.

18. Entretanto, de modo preliminar, verifica-se que, a partir do art. 10, alínea “c”, do Decreto-Lei nº 9.295, de 1947, aos Conselhos Regionais de Contabilidade (CRC) compete, dentre outros, fiscalizar o exercício das profissões de contador e guarda-livros, impedindo e punindo infrações e enviando às autoridades competentes minuciosos e documentados relatórios sobre fatos que apurarem e cuja solução ou repressão não seja de sua alçada. Assim, a partir desse dispositivo, não se evidencia que, no que tange à atividade de fiscalização, os controles de preços ou de publicidade poderiam garantir a observância do bom exercício do profissional de contabilidade. Ao contrário, conforme se detém a partir do art. 20 do Decreto-Lei nº 9.295, de 1947, a restrição a anúncios se restringe àqueles que não detêm registro no respectivo CRC.

19. Portanto, o decreto-lei, a princípio, foca a fiscalização da atividade profissional no registro e no exame de suficiência para o exercício da profissão de contador, uma vez que não se verifica, no mérito, de que modo o controle de preços de determinado exercício profissional poderia lhe garantir a qualidade e observância aos princípios contábeis. No mesmo sentido, impedir a publicidade, especialmente quando há dispositivos legais referentes ao tema, tampouco teria o condão de elevar o padrão de qualquer profissão sobre a qual tal restrição se imponha, conforme já sublinhado neste documento. Assim, as restrições impostas pela NBC PG nº 01/2017 teriam o condão de restringir a concorrência no mercado sem garantir a qualidade do profissional que adere a essas condutas.

4 CONCLUSÃO

20. Diante de todo o exposto, conclui-se que a NBC PG nº 01/2017, que estabelece o Código de Ética Profissional do Contador, apresenta potenciais efeitos anticoncorrenciais, uma vez que limita a capacidade dos profissionais de contabilidade de fixarem e divulgarem os valores de seus serviços e honorários. O resultado dessa restrição pode se manifestar em uma menor rivalidade no mercado de contabilidade, com possíveis consequências sobre a formação de preços e redução da variedade e qualidade dos serviços ofertados. Dessa forma, recomenda-se que o CFC verifique a suficiência do art. 36 do Código de Defesa do Consumidor, do art. 195 da Lei de Propriedade Industrial e do art. 36 da Lei nº 12.529, de 2011, para as questões relativas à publicidade e divulgação de preços dos serviços de contabilidade.

21. Assim, após tal análise de suficiência, sugere-se que o CFC reveja a redação dos itens da NBC PG nº 01/2017 submetida à consulta pública indicados nesta nota técnica, com o objetivo de minimizar os possíveis impactos concorrenciais nesse mercado e não restringir a liberdade dos ofertantes deste mercado sem prejuízo à atividade profissional fiscalizada por esse conselho.

22. Por fim, sugere-se o envio desta manifestação ao (i) CFC, para que tome as providências que considerar cabíveis, e ao (ii) Ministério Público Federal, para que tenha a oportunidade de analisar qualquer outra questão que julgar digna de apreciação.

[1] O Decreto nº 9.266, de 15 de janeiro de 2018, extinguiu a Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae) e estabeleceu como suas sucessoras a Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência (Seprac) e a Secretaria de Acompanhamento Fiscal,

Energia e Loteria (Sefel), inclusive quanto ao disposto na [Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011](#).

[2] De acordo com a Lei nº 12.529, de 2011, o SBDC é composto pela Seprac/MF e pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), autarquia ligada ao Ministério da Justiça.

[3] OCDE (2011). **Guia de Avaliação da Concorrência**. Versão 2.0. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/competition/49418818.pdf>.

[4] O estudo de Stephen e Love (2000), *apud* OCDE (2011), por exemplo, conclui que a publicidade aos serviços de profissionais liberais conduz, normalmente, à diminuição dos honorários, sugerindo que as restrições à publicidade estabelecidas pelas profissões liberais impõem barreiras à entrada e à concorrência.



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Palaro Canhete, Coordenador(a)-Geral de Análise Setorial e Advocacia da Concorrência**, em 26/03/2018, às 15:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Henrique Cavaliere da Silva, Chefe de Divisão**, em 28/03/2018, às 16:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Angelo José Mont'Alverne Duarte, Subsecretário(a) de Promoção da Produtividade, Concorrência e Inovação**, em 29/03/2018, às 18:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0481468** e o código CRC **E93646EA**.