

INSTITUTO
**PALAVRA
ABERTA**

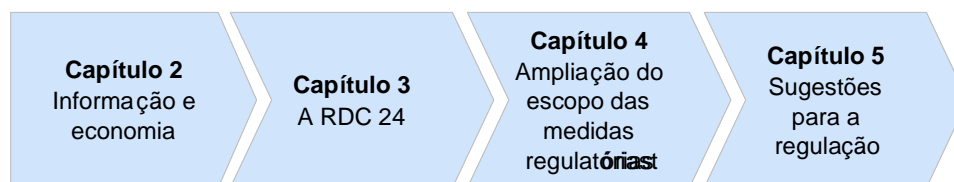
Av. Pedroso de Morais, 1619 cj. 411 • 05420-002 • São Paulo-SP
E: palavraaberta@palavraaberta.org.br
F: (+55) 11 3034-5295

EFEITOS ECONÔMICOS DE RESTRIÇÕES IMPOSTAS À INFORMAÇÃO PUBLICITÁRIA

RELATÓRIO CONDENSADO

Fevereiro/2011

- Recentemente, foram divulgadas várias propostas de “*controle social dos meios de comunicação*”. No total, tramitam no Congresso Nacional cerca de **180 Projetos de Lei que dispõem sobre a liberdade de expressão comercial, regulamentando, coibindo e até proibindo o direito de anunciar.**
- O Instituto Palavra Aberta solicitou-nos estudo econômico sobre a questão. **O estudo avalia os efeitos econômicos de restrições impostas à informação publicitária, com ampla fundamentação na teoria econômica.**
- Ainda que destaque especial seja dado aos efeitos das restrições criadas recentemente pela Resolução RDC N24/2010, da ANVISA¹, os conceitos adotados e as conclusões obtidas podem ser generalizados para outros setores, além do mercado de alimentos e bebidas – foco dessa Resolução.
- A estrutura deste sumário resume o extenso conteúdo do trabalho de tal forma que cada parte do sumário está relacionada diretamente com um capítulo do texto².



Informação e economia

Quando se busca alterar a maneira como produtores divulgam seus produtos aos consumidores deve se ter em mente o papel da informação (e, em particular, da informação promovida pela publicidade) sobre os mercados.

O bom funcionamento dos mercados depende da manutenção das condições que preservem a concorrência. Quanto maior a concorrência, o fluxo de informações e a

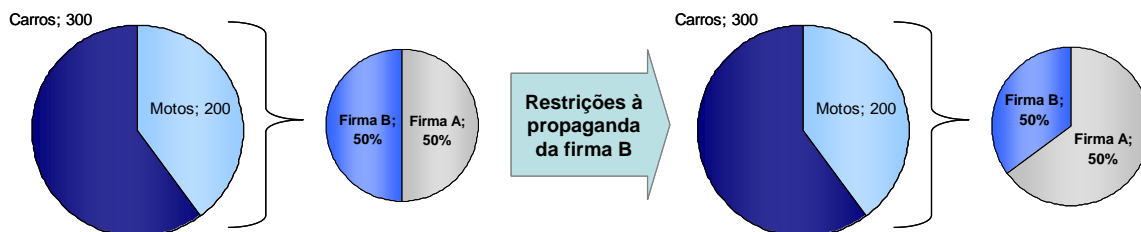
¹ A Resolução RDC N24/2010 estabelece normas de divulgação nutricionais sobre certos alimentos, obrigando um alerta para quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional em anúncios de oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas. O objetivo alegado é assegurar informações que levam à preservação da saúde dos consumidores expostos a propagandas que promovem, comercialmente, alimentos considerados nocivos à saúde, quando consumidos excessivamente.

² Sugerimos que o leitor com restrições de tempo atenha-se ao conteúdo do sumário e consulte, se necessário, o corpo do texto (seguindo o esquema descrito) para informações mais detalhadas.

liberdade de os consumidores e produtores decidirem como alocar seus recursos, melhor será o funcionamento do mercado e o bem-estar resultante. A publicidade e os rótulos e embalagens constituem um tipo de informação comercial fundamental.

De acordo com a literatura analisada, destacamos três evidências importantes sobre estas relações:

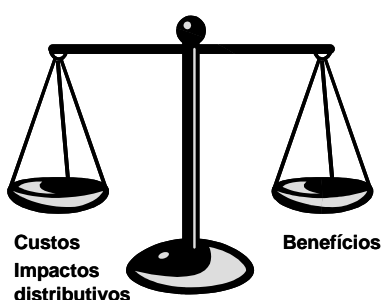
- **Evidência 1: A propaganda oferece aos consumidores informações essenciais às suas escolhas.**
 - A disseminação de informações coerentes na sociedade leva o consumidor a fazer escolhas mais próximas de suas reais necessidades, o que leva o sistema produtivo a melhor alocar seus recursos.
 - As firmas que produzem produtos com os atributos desejáveis são recompensadas pelos investimentos em melhorias nestas qualidades.
- **Evidência 2: A propaganda, em geral, tem efeito dentro de um mercado mas não entre mercados distintos.**
 - Restrições à propaganda dentro de um setor não devem fazer com que o consumidor desloque seu consumo do mercado “A” para o mercado “B”, de carro para moto, como no exemplo abaixo. O resultado seria uma substituição, dentro do mesmo mercado, de uma marca por outra.



- Restrições devem afetar mais radicalmente a disposição das marcas dentro do mercado do que a disposição dos mercados dentro da economia.
- **Evidência 3: As firmas investem em propaganda com o intuito de sinalizarem a qualidade de seus produtos.**
 - Segundo este pressuposto, **o grosso do investimento publicitário vem das marcas que produzem produtos de qualidade elevada.**
 - **A propaganda cria incentivos à inovação** → os consumidores passam a optar pelas melhores variedades, que são as que fazem propaganda de sua qualidade, gerando estímulos para que as outras firmas também aprimorem sua qualidade, a fim de sobreviverem ou não perderem espaço no mercado.
 - Restrições à veiculação de publicidade no mercado afetam a capacidade de o consumidor “separar” produtos de alta qualidade dos de baixa qualidade, beneficiando o produtor de baixa qualidade.

Estas evidências demonstram que **a propaganda não é neutra do ponto de vista econômico**: ela pode alterar de forma significativa o funcionamento dos mercados.

- Não obstante estas conclusões, a **regulação da informação e, em particular, da apresentação e divulgação de produtos nos mercados encontra justificativas teóricas plausíveis**, tendo dois objetivos principais:
 - Objetivo 1: Mitigar a assimetria de informação entre os agentes de mercado, de forma a aumentar a eficiência dos mercados;
 - Objetivo 2: Reduzir as externalidades negativas causadas pelo consumo de certos produtos, minimizando os custos sociais implícitos nas decisões privadas de consumo.



em prática.

- O difícil, entretanto, é determinar quando e como (a que custo) os objetivos da política de regulação serão atingidos. Tendo em vista, a não neutralidade destas políticas sobre os mercados, é **recomendável que, mesmo que de maneira imprecisa, seja realizada alguma análise dos benefícios e custos destas ações antes de pô-las**

A RDC24

Feito este preâmbulo conceitual sobre os impactos da informação na economia, passamos a analisar, do ponto de vista econômico, a RDC Nº24. Para focar a análise, destacamos três variáveis de interesse: foco, efetividade e efeitos sobre o mercado.

1) Foco: O consumo de alimentos industrializados (afetados pela medida) é de fato um problema brasileiro, ou seja, o foco da RDC24 é pertinente?

- **A conclusão é que o foco da política está equivocado.**
 - A parcela dos gastos com alimentação afetada pelas medidas (alimentos preparados e bebidas, açúcares, etc) é muito baixa e não tem crescido nos últimos anos.
 - Boa parte da população ainda passa por necessidades alimentares, e o aumento da renda tem sido utilizado para a compra de alimentos essenciais (e de menor custo comparativo), não afetados pelas medidas regulatórias.
 - A alimentação fora de casa já representa praticamente 1/3 dos dispêndios totais com alimentação. A maior parte destes gastos é destinada a almoço e jantar, itens não afetados pelas medidas regulatórias.

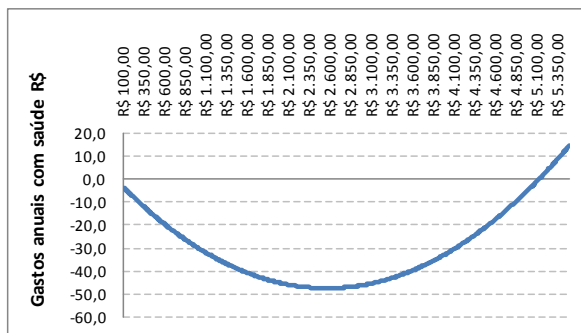
Porcentagem do gasto em alimentação por tipo de alimento

| | 1995 | 2002 | 2008 |
|------------------------------------|--------|--------|--------|
| Cereais, leguminosas e oleaginosas | ↓ 4,2 | ↑ 7,9 | → 5,5 |
| Farinhas, fécula e massas | ↓ 2,5 | ↑ 4,3 | ↓ 3,1 |
| Tubérculos e raízes | ↑ 1,4 | → 1,2 | ↓ 1,1 |
| Açúcares e derivados | ↓ 3,4 | ↑ 4,5 | ↓ 3,2 |
| Legumes e verduras | ↑ 2,4 | ↓ 2,3 | → 2,3 |
| Frutas | ↑ 4,4 | ↓ 3,2 | ↓ 3,2 |
| Carnes, vísceras e pescados | ↓ 13,0 | → 13,9 | ↑ 15,1 |
| Aves e ovos | ↓ 4,8 | ↑ 5,4 | ↓ 4,8 |
| Leites e derivados | ↑ 10,8 | → 9,1 | ↓ 7,9 |
| Panificados | ↑ 8,8 | ↑ 8,3 | ↓ 7,2 |
| Óleos e gorduras | ↓ 1,2 | ↑ 2,6 | ↓ 1,6 |
| Bebidas e infusões | ↑ 7,5 | ↓ 6,4 | ↓ 6,7 |
| Enlatados e conservas | ↑ 0,7 | ↓ 0,6 | ↓ 0,6 |
| Sal e condimentos | ↓ 1,5 | ↑ 1,8 | ↓ 1,5 |
| Alimentos preparados | ↑ 2,3 | ↓ 1,8 | → 2,0 |
| Outros alimentos | ↑ 5,7 | ↓ 2,7 | ↓ 3,3 |
| Alimentação fora do domicílio | ↓ 25,5 | ↓ 24,1 | ↑ 31,1 |

Fonte: POF/IBGE. Elaboração: Tendências.

2) Efetividade: Há evidências da relação entre consumo de alimentos industrializados e gastos com saúde?

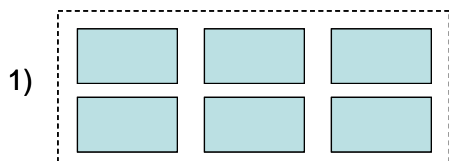
- Mostramos, a partir de testes econométricos, utilizando dados da POF – IBGE, que, no Brasil, em geral, **os gastos com os diversos tipos de grupos de alimentos e bebidas tendem a reduzir os gastos com saúde.**
- No caso dos alimentos afetados pela RDC24 (industrializados, açúcares, doces, etc.), a relação entre dispêndio com estes itens e gastos com saúde tem a forma de **U**: para baixos níveis de dispêndio o aumento do consumo com estes alimentos reduz os gastos das famílias com saúde. Somente quando estes gastos são mais altos, o aumento no consumo dos produtos deste grupo tende a aumentar os gastos com saúde.



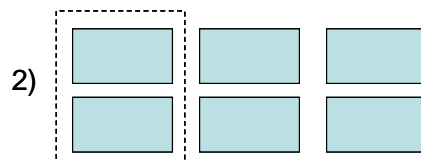
- Esta relação estatística é intuitiva e demonstra que **o consumo (apenas) em excesso destes produtos é um problema.**
- Além disso, os efeitos negativos do gasto com a maioria dos tipos de alimentos sobre os dispêndios com saúde demonstram que o problema nutricional no Brasil é muito mais relacionado à quantidade do que à qualidade do alimento consumido. Como a renda ainda é baixa, o aumento do consumo, não importa o tipo do alimento, redundará em melhoria da saúde.
- Posto isto, as evidências demonstram que a **regulação não deve reduzir as eventuais externalidades negativas geradas pela alimentação.**

3) Efeitos sobre o mercado: Quais os efeitos esperados das medidas regulatórias sobre os mercados de alimentos e bebidas afetados?

Argumentamos que existem duas configurações possíveis para um mercado:



Todas as marcas dentro de um mercado são igualmente afetadas pela RDC24



Apenas um subconjunto das marcas de um mercado são afetadas pela RDC24

- Se (1) é uma configuração plausível para um mercado, então **a RDC não será efetiva, não contribuindo para a adoção de hábitos mais saudáveis de consumo**, pois os consumidores, mesmo levando em consideração o conteúdo informacional propagandeado por imposição do regulador, não terão opções dentro do mercado.
- Em contrapartida, se (2) é razoável, **a medida não deve alterar o conteúdo da informação que é repassada ao consumidor, que, portanto, não deverá alterar o seu comportamento**. A razão para isso é que, provavelmente, as variedades de menor qualidade (supostamente enquadradas pela RDC24) já estariam investindo pouco (ou quase nada) em publicidade, estando o grosso dos anúncios deste mercado nas variedades de melhor qualidade, não afetadas pela RDC24.
- Assim, **existem elementos suficientes para acreditarmos que, mesmo que os consumidores valorizem a informação que está sendo passada pelo regulador, a configuração e as respostas do mercado serão no sentido de neutralizar os efeitos da RDC. Cria-se com a Resolução apenas custos de transação difíceis de serem quantificados**.
- Ademais, a principal determinação da RDC24 é que a publicidade de um produto seja acompanhada de referências negativas o produto. Sendo assim, é mais provável que cesse a publicidade desses produtos, tornando a determinação inócua em seus objetivos, mas prejudicial ao mercado ao inibir a concorrência.

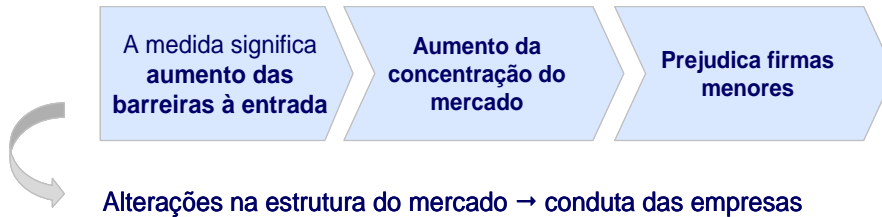
Ampliação do escopo das medidas regulatórias

- Dado que a RDC24 deve apresentar resultados diferentes daqueles esperados pelo regulador, perguntamos agora se a ampliação do escopo da RDC24 para além do controle da informação aparente em peças publicitárias seria eficaz.

Quais os efeitos de uma medida que venha a obrigar os produtores a alterar o conteúdo de rótulos de embalagens para que estes passem também a carregar mensagens com conteúdo definido pelo governo?

- Argumentamos que, do ponto de vista econômico, a ampliação do escopo da RDC N°24 deve **umentar os custos fixos dos produtores, o que significa aumento das barreiras à entrada e, provavelmente, aumento da concentração do mercado**.

- O aumento dos custos fixos estão relacionados aos gastos com a reformulação (mas não com impressão) de embalagens, de forma que, independente da quantidade produzida, todas as firmas devem arcar com eles.
- Como as firmas de menor porte estão menos aptas a financiar tais gastos do que os grandes produtores, deve ocorrer um aumento da concentração (poder de mercado) nesta indústria, em detrimento do menor produtor.
- Ao mesmo tempo, os custos regulatórios podem constituir barreiras significantes à entrada de competidores potenciais nesse mercado.
- As evidências mostram que o aumento das barreiras à entrada e da concentração de mercado estão positivamente correlacionados com os preços praticados e negativamente correlacionados com os gastos em pesquisa e desenvolvimento e com a qualidade geral dos serviços e produtos oferecidos.
- A redução de gastos em pesquisa pode, por exemplo, mitigar esforços da indústria no sentido da criação de produtos mais “saudáveis”. Assim, os consumidores continuariam a consumir os mesmos produtos, mas a qualidade destes pioraria ou evoluiria a passos muito mais lentos do que antes da medida.
- Ocorreria também um aumento de custos marginais de produção, que seriam repassados ao consumidor. Como as preferências dos consumidores são heterogêneas, um grupo de consumidores que não estaria disposto a pagar pelas novas informações seria obrigado a fazê-lo, o que geraria perda de bem-estar.
- Esse grupo de consumidores desinteressados não deve ser subestimado. O Brasil ainda é um país pobre, onde as necessidades alimentares estão mais relacionadas a um problema de quantidade do que da qualidade do alimento que se consome. Dados recentes da POF/IBGE apontam para isso. Nesta direção, a perda de bem-estar provocada pela medida deve ser significativa.
- A figura abaixo resume **os impactos de uma possível ampliação do escopo da RDC24, a partir da introdução de mensagens de advertência nas embalagens de produtos alimentícios:**



- Redução dos ganhos de eficiência no setor
- Aumento de preços → perda de bem-estar
- Piora na qualidade dos produtos
- Redução de investimento em pesquisa, com possível redução de esforços para desenvolvimento de produtos mais saudáveis

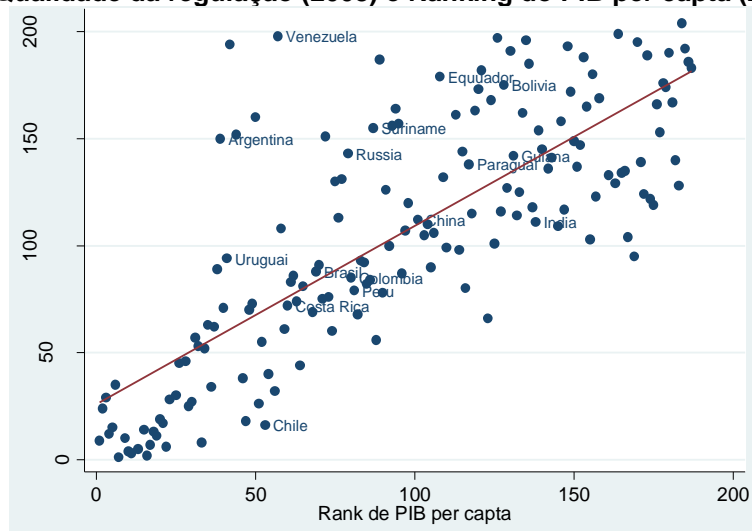


O resultado da medida pode ser oposto ao esperado pelo regulador

Sugestões para o regulador

- Em síntese, ao longo deste trabalho, observamos que há dificuldade não desprezível em se avaliar os impactos econômicos de medidas de regulação sobre informações contidas em rótulos de embalagens e peças publicitárias.
- **Existem custos e repercussões negativas, alguns claramente visíveis e outros prováveis, e benefícios diretos e indiretos difíceis de serem mensurados.**
- Argumentamos agora, ademais, que, **do ponto de vista institucional, a medida vai na contra-mão das nossas necessidades.** Isso porque:
 1. A qualidade da regulação no Brasil é ainda baixa em comparação com outros países (inclusive com mesmo nível de desenvolvimento econômico) do mundo;
 2. Regulação complicada implica em custos excessivos à abertura e desenvolvimento de novos negócios e, em especial, em taxas mais baixas de crescimento econômico, como evidenciado no gráfico abaixo.

Qualidade da regulação (2008) e Ranking do PIB per capita (2008)³



³ Banco Mundial.

- Neste sentido, o estudo faz **sugestões quanto à regulação**. A estrutura de regulação no Brasil em geral deve estar pautada por uma relação clara entre qualidade da regulação e crescimento econômico de longo prazo.
- Tendo em mente estes aspectos, sugere-se uma estrutura regulatória com respeito e reforço ao funcionamento dos mercados, bem como aproveitando mecanismos de regulação já existentes. Um possível modelo de regulação da informação veiculada deveria estar pautado pelos seguintes pilares:

