



Equipe Ernesto Guedes Fernanda Ribeiro

EFEITOS ECONÔMICOS DE RESTRIÇÕES IMPOSTAS À INFORMAÇÃO PUBLICITÁRIA

FEVEREIRO/2011



EFEITOS ECONÔMICOS DE RESTRIÇÕES IMPOSTAS À INFORMAÇÃO PUBLICITÁRIA

ÍNDICE

St	UMÁRIO EXECUTIVO	4
	ÎNFORMAÇÃO E ECONOMIA	4
	A RDC24	6
	AMPLIAÇÃO DO ESCOPO DAS MEDIDAS REGULATÓRIAS	9
	SUGESTÕES PARA O REGULADOR	10
1.	. INTRODUÇÃO	12
2.	. INFORMAÇÃO E TEORIA ECONÔMICA	14
	 2.1. A IMPORTÂNCIA DA INFORMAÇÃO PARA O FUNCIONAMENTO DOS MERCADOS 2.2. PROPAGANDA E ECONOMIA 	
	2.2.1. Propaganda, concorrência entre marcas e concorrência entre mercados	
	2.2.2. Propaganda como sinalizador de qualidade	
	2.2.3. Conclusões	
	2.3. REGULANDO A APRESENTAÇÃO E DIVULGAÇÃO DE PRODUTOS	
	2.3.1. Definições básicas	
	2.3.2. Objetivos	
	2.3.3. Efeitos econômicos e efetividade da política	
	2.3.4. Outras alternativas?	25
	2.3.5. Conclusões	27
	2.4. ESTUDOS DE CASO	
	2.4.1. O caso dos cereais prontos nos EUA	
	2.4.2. Rótulos com país de origem (EUA)	29
3.	. ANÁLISE ECONÔMICA DA RESOLUÇÃO RDC №24	21
	•	
	3.1. A RESOLUÇÃO RDC №24	
	-	31
	3.1. A RESOLUÇÃO RDC №24	31 34
	3.1. A RESOLUÇÃO RDC №24	31 34 39
	3.1. A RESOLUÇÃO RDC №24	31 34 39 39
	3.1. A RESOLUÇÃO RDC №24	31 34 39 39
4.	3.1. A RESOLUÇÃO RDC №24	31 34 39 44
4.	3.1. A RESOLUÇÃO RDC №24	3134394445
4.	3.1. A RESOLUÇÃO RDC №24 3.2. EFETIVIDADE DA RDC №24 EM SUA ATUAL FORMA 3.2.1. Alimentação no Brasil	3134394445
4.	3.1. A RESOLUÇÃO RDC №24	31343944454949
4.	3.1. A RESOLUÇÃO RDC №24	31343944454949
4.	3.1. A RESOLUÇÃO RDC №24 3.2. EFETIVIDADE DA RDC №24 EM SUA ATUAL FORMA 3.2.1. Alimentação no Brasil	3134394445494951
4.	3.1. A RESOLUÇÃO RDC №24	3134394445494951
4.	3.1. A RESOLUÇÃO RDC №24 3.2. EFETIVIDADE DA RDC №24 EM SUA ATUAL FORMA 3.2.1. Alimentação no Brasil	313439444549495155
4.	3.1. A RESOLUÇÃO RDC №24 3.2. EFETIVIDADE DA RDC №24 EM SUA ATUAL FORMA 3.2.1. Alimentação no Brasil	
	3.1. A RESOLUÇÃO RDC №24 3.2. EFETIVIDADE DA RDC №24 EM SUA ATUAL FORMA 3.2.1. Alimentação no Brasil	
	3.1. A RESOLUÇÃO RDC №24 3.2. EFETIVIDADE DA RDC №24 EM SUA ATUAL FORMA 3.2.1. Alimentação no Brasil	
	3.1. A RESOLUÇÃO RDC №24 3.2. EFETIVIDADE DA RDC №24 EM SUA ATUAL FORMA 3.2.1. Alimentação no Brasil	
	3.1. A RESOLUÇÃO RDC №24	



RFFF	RÊNCIAS		85
6.	CONCL	USÕES	82
		Premissas	
	5.2.1.	Estrutura regulatória existente	75



EFEITOS ECONÔMICOS DE RESTRIÇÕES IMPOSTAS À INFORMAÇÃO PUBLICITÁRIA

Sumário Executivo

Recentemente, foram divulgadas várias propostas de "controle social dos meios de comunicação", como, por exemplo, a CONFECOM/2009¹ (Conferência Nacional de Comunicação) e o 3° Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH–3), além de outras surgidas na Conferência Nacional da Cultura. 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.

Este estudo avalia os efeitos econômicos de restrições impostas à informação publicitária. Em linhas gerais, o estudo é bastante abrangente e constrói argumentação com bases fundamentadas na análise econômica da informação e da não neutralidade da regulação de conteúdos informacionais sobre variáveis econômicas. Ainda que destaque especial seja dado aos efeitos das restrições criadas recentemente pela Resolução RDC N24/2010, da ANVISA (que dispõe sobre informações contidas em rótulos de embalagens e peças publicitárias de produtos alimentícios²), o estudo pode ser generalizado para outros setores. Frisa-se aqui que os conceitos aqui adotados e as conclusões aqui obtidas podem ser facilmente generalizados para além do mercado de alimentos e bebidas – que são, por sua vez, o foco da RDC24.

Destacamos no que se segue as linhas que embasam nossa análise. A estrutura mostrada abaixo resume o extenso conteúdo do trabalho de tal forma que cada parte do sumário está relacionada diretamente com um capítulo do texto. Assim, a primeira parte, sobre informação e economia, foi construída com base no capítulo 2; a parte sobre a RDC24 foi construída com base nas informações do capítulo 3; a parte sobre a ampliação do escopo das medidas regulatórias refere-se ao capítulo 4; por fim, a seção sobre sugestões para o regulador baseia-se no capítulo 5³.

Informação e economia

Em primeiro lugar, quando se busca alterar a maneira como produtores divulgam seus produtos aos consumidores deve se ter em mente o papel da informação (e, em

Rua Estados Unidos, 498 Jardim Paulista 01427-000 – São Paulo – SP Tel: 5511 3052 3311 Fax: 5511 3884 9022 www.tendencias.com.br

¹Disponível em: http://www.proconferenciasp.org/index.php/documentos/194-as-propostas-aprovadas-na-i-confecom.html. Acesso em 17/08/2010.

² A Resolução RDC N24/2010 estabelece normas de divulgação nutricionais sobre certos alimentos de forma que se deva divulgar 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.

³ 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 a pouco) para extrair informações mais detalhadas.



particular da informação promovida pela publicidade) sobre os mercados. 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, por outro lado, leva o consumidor a fazer escolhas mais próximas de suas reais necessidades o que, por fim, leva o sistema produtivo a melhor alocar seus recursos de forma a atender eficientemente a demanda. 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. Deve-se esperar, portanto, que restrições a propaganda dentro de um setor afetem mais radicalmente a disposição das marcas dentro do mercado do que a disposição dos mercados dentro da economia. Utilizando os resultados de Sturgess e Wilson (1984), em geral, espera-se que gastos com propaganda venham a alterar principalmente a disposição das empresas dentro do mesmo mercado, mas não a disposição dos mercados dentro de uma economia. Quando uma empresa decide gastar mais em publicidade ela o faz esperando que ou (i) sua fatia dentro do mercado aumente e (ou) (ii) a fatia de mercado das concorrentes não aumente.
- 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. De fato, o trabalho clássico de Milgrom e Roberts (1986) mostra que se os produtores puderem utilizar a publicidade para sinalizar a qualidade dos seus produtos é provável que os consumidores optem pelo consumo das melhores variedades em detrimento das piores. Isso por outro lado implica em lucros mais elevados para os produtores de maior qualidade (em detrimento dos outros) e, portanto, fortes incentivos à inovação: Os produtores dos "bons" produtos têm incentivos para aprimorar sua qualidade; os outros, ao perderem vendas, para sobreviverem, devem investir na qualificação de suas variedades.

Estas evidências demonstram que, de fato, a propaganda não é neutra do ponto de vista econômico. Ela pode alterar (e tenderá a fazê-lo) de forma significante o funcionamento dos mercados. Deste ponto de vista, medidas regulatórias que venham a afetar esta variável devem ser analisadas com cautela.

Mais do que isso, se as evidências acima valem, não deveríamos esperar que alternações na maneira ou na intensidade pela qual a propaganda é veiculada venha a fazer com que o consumidor desloque seu consumo do mercado "A" para o mercado "B", mas sim que a substituição ocorra dentro do mesmo mercado. Outro ponto a ser levado em consideração: Se os produtores de melhor qualidade são os que investem em publicidade, quando se restringe, de alguma forma, a veiculação de publicidade no mercado, estamos, antes de tudo, afetando uma



variável que o consumidor usa para "separar" produtos de alta qualidade dos de baixa qualidade. Ganha, obviamente, quando se restringe publicidade em um mercado, o produtor de baixa qualidade. Estes pontos são cruciais para entendermos os efeitos da RDC24 sobre o mercado.

Não obstante estas conclusões, a regulação da informação (em particular da apresentação e divulgação de produtos nos mercados) encontra justificativas teóricas plausíveis. Vejamos quais são objetivos mais comuns de um regulador que decide interferir na maneira pela qual as firmas divulgam seus produtos à massa de consumidores:

- Objetivo 1: As políticas de regulação da apresentação e divulgação de produtos buscam mitigar a assimetria de informação entre os agentes de mercado. Desta forma, elas procuram aumentar a eficiência dos mercados;
- Objetivo 2: As políticas de regulação da apresentação e divulgação de produtos visam reduzir as externalidades negativas causadas pelo consumo de certos produtos. A redução destas externalidades reduz os custos sociais implícitos nas decisões privadas de consumo.

O difícil, entretanto, é determinar quando e como (a que custo) os objetivos da política de regulação serão atingidos: Se, por um lado, em muitos casos os benefícios podem ser exíguos, por outro é de se esperar que a medida produza custos sobre a sociedade. De fato:

"Qualquer intervenção resultará em conseqüências distributivas. Mudanças nas escolhas de consumo ou reformulação dos produtos levarão ao crescimento de alguns setores em detrimento de outros. Uma política que impõe custos em certos grupos pode ser indesejável do ponto de vista distributivo, mesmo que essa política tenha efeitos positivos com relação a vários outros aspectos."

Tendo em vista, a não neutralidade destas políticas sobre os mercados, é recomendável que, mesmo que de maneira imprecisa, alguma análise dos benefícios e custos destas ações seja, *a priori*, levada a cabo.

A RDC24

Feito este preâmbulo conceitual sobre os impactos da informação na economia. Passamos a analisar, do ponto de vista econômico, a RDC N°24. Para focar a análise, destacamos três variáveis de interesse, quais sejam:

- ✓ **Foco:** O consumo de alimentos industrializados (afetados pela medida) é de fato um problema brasileiro, ou seja, o foco da RDC24 é pertinente?
- ✓ Efetividade: Há evidências da relação entre consumo de alimentos industrializados e gastos com saúde, ou seja, se o consumo de alimentos

⁴ Tradução livre a partir de Golan *et al* (2000).



industrializados gera externalidades negativas significantes para a economia brasileira, como maiores gastos com saúde⁵?

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

Com relação à primeira questão, a conclusão é que o foco da política está equivocado. A parcela dos gastos com alimentação afetada pelas medidas 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 tabela abaixo, construída com base na Pesquisa de Orçamento Familiar realizada pelo IBGE – POF/IBGE – mostra justamente isso.

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	1 4,3	4 3,1				
Tubérculos e raízes	1,4	i 1,2	4 1,1				
Açucares e derivados	- 3,4	1 4,5	J 3,2				
Legumes e verduras	1 2,4	4 2,3	> 2,3				
Frutas	1 4,4	4 3,2	- 3,2				
Carnes, vísceras e pescados	↓ 13,0	中 13,9	15,1				
Aves e ovos	4,8	1 5,4	4,8				
Leites e derivados	10,8	9,1					
Panificados	1 8,8	1 8,3	, 7,2				
Óleos e gorduras	4 1,2	1 2,6	↓ 1,6				
Bebidas e infusões	7 ,5	4 6,4	- 6,7				
Enlatados e conservas	1 0,7	-0 ,6	- 0,6				
Sal e condimentos	- 1,5	1,8	" 1,5				
Alimentos preparados	1 2,3	4 1,8	i 2,0				
Outros alimentos	1 5,7	4 2,7	4 3,3				
Alimentação fora do domicilio	4 25,5	4 24,1	1,1				

Fonte: POF/IBGE. Elaboração: Tendências.

De fato, os dados da Pesquisa de Orçamento Familiar do IBGE mostram que:

- (i) O consumo de produtos industrializados (alimentos preparados e bebidas, açúcares, etc.) ainda é baixo no Brasil e, mais do que isso, este número não tem demonstrado tendência de crescimento nos últimos anos;
- (ii) O aumento da renda do brasileiro nos últimos anos implicou o aumento dos dispêndios com carnes e alimentação fora do domicílio, fatores estes não afetados pelas medidas regulatórias;
- (iii) Em especial, o item alimentação fora de casa já representa praticamente 1/3 dos dispêndios totais com alimentação. Além disso, conforme mostrou-se anteriormente, a maior parte destes gastos é destinada a almoço e jantar, itens que não serão afetados pelas medidas regulatórias.

⁵ Para a análise da efetividade da RDC24 utilizou-se dados da Pesquisa Orçamentária Familiar (POF/IBGE), um estudo dos hábitos alimentares das famílias brasileiras, para avaliar a relação entre os gastos com alimentação e gastos com saúde e dados do mercado publicitário nacional.



Sobre a segunda questão, mostramos 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 e, o aumento do consumo, não importa o tipo do alimento, redundará em melhoria da saúde.

Posto isto, as evidências demonstram que a política não deve reduzir as externalidades negativas geradas pela alimentação.

Com relação à terceira questão, argumentamos que existem duas configurações possíveis para um mercado:

- 1. Todas as marcas dentro de um mercado são igualmente afetadas pela RDC24; e,
- 2. Apenas um subconjunto das marcas de um mercado são afetadas pela RDC24.

Baseando-se em evidências empíricas e na concepção de propaganda como sinalizador de qualidade – acepção construída em Milgrom e Roberts (1986) – é provável que se (1) é uma configuração plausível para um mercado então a RDC não deve afetar significativamente o volume de investimentos em peças publicitárias. Neste caso, os consumidores podem até levar em consideração o conteúdo da informação, mas não terão opções dentro do mercado e não estão dispostos a substituir entre mercados. Sendo assim, os agentes devem sim absorver o conteúdo informacional propagandeado por imposição do regulador mas isso não deve se configurar na adoção de hábitos mais saudáveis de consumo.

Em contrapartida, se (2) é razoável, Milgrom e Roberts (1986) diz que é provável que as variedades de menor qualidade (supostamente enquadradas pela RDC24) já estejam investindo pouco (ou quase nada) em publicidade e, portanto, o grosso dos anúncios deste mercado venha das variedades de melhor qualidade (não afetadas pela RDC24). A medida não deve alterar o conteúdo da informação que é repassada ao consumidor, que, portanto, não deverá alterar o seu comportamento. Em suma, mais uma vez o efeito da medida deve ser nulo.

Colocado de outra forma, 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.



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 deve ser eficaz (do ponto de vista dos objetivos do regulador). Em particular, discutimos 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.

Partindo deste tópico, argumentamos que do ponto de vista econômico, a ampliação do escopo da RDC N°24 (basicamente introdução de mensagens de advertência nas embalagens de produtos alimentícios) deve:

- Aumentar os custos fixos dos produtores, o que significa aumento das barreiras à entrada e, provavelmente, aumento da concentração do mercado. O aumento da concentração deve se dar em detrimento das firmas menores em comparação com os grandes produtores. 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.
- Sendo assim, é de se esperar que a medida venha a causar uma redução dos ganhos de eficiência no setor, aumento de preços, piora na qualidade dos produtos e redução de investimento em pesquisa.

Com base nesta argumentação, pode ser que o resultado da medida seja oposto ao resultado esperado pelo regulador. Se, de fato, a medida não alterar de maneira significativa o comportamento do consumidor (o consumidor é, por exemplo, leal aos seus hábitos) a redução de gastos em pesquisa pode, por exemplo, mitigar esforços da indústria no sentido da criação de produtos mais "saudáveis". Setores da indústria que competiam através da redução de gordura, sódio, açúcares, etc. em seus produtos podem reorientar ou arrefecer esforços a depender da magnitude da alteração na estrutura de mercado. Os consumidores continuariam a consumir os mesmos produtos; a qualidade destes, entretanto, evoluiria a passos muito mais lentos do que antes da medida.

Além disso, outro efeito importante deve ser o aumento de custos marginais de produção que, por sua vez, devem ser repassados ao consumidor. O que acontece neste caso é que, 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. Se este grupo de consumidores é grande, o resultado da medida significaria perda de bem-estar.

Argumentamos finalmente que o 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

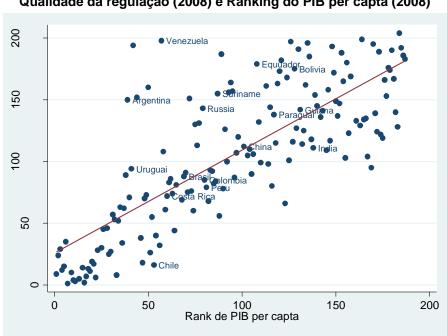


consome. Dados recentes da POF/IBGE apontam para isso. Nesta direção, a perda de bem-estar provocada pela medida deve ser significante.

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, a taxas mais baixas de crescimento econômico. Em especial, a figura abaixo, construída a partir de dados do Banco Mundial sobre qualidade geral da regulação e PIB per capta revela exatamente isso.



Qualidade da regulação (2008) e Ranking do PIB per capta (2008)

Neste sentido, o estudo faz sugestões quanto à regulação. A estrutura de regulação no Brasil em geral, e no setor de alimentos em particular, 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: neutralidade, respeito ao funcionamento do mercado e simplicidade.



Com relação à necessidade de se respeitar o funcionamento o regulador deve atentar para o desenho de medidas ancoradas em: (i) publicidade positiva e (ii) voluntariedade. A vantagem destes dois princípios é que eles respeitam o funcionamento do mercado e geram resultados eficientes do ponto de vista econômico. Por ser voluntária e positiva as empresas decidirão se vale a pena (considerando questões de oferta e demanda) colocar este tipo de informação em suas peças publicitárias. As empresas observam se os seus consumidores valorizam ou não a informação; calculam os custos envolvidos na operação; observam a reação dos concorrentes; e, decidem ou não pelas mudanças. O mercado é respeitado, não se potencializa nenhuma das distorções descritas acima.



EFEITOS ECONÔMICOS DE RESTRIÇÕES IMPOSTAS À INFORMAÇÃO PUBLICITÁRIA

1. Introdução

Recentemente, foram divulgadas várias propostas de "controle social dos meios de comunicação", como, por exemplo, a CONFECOM/2009⁶ (Conferência Nacional de Comunicação) e o 3° Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH–3), além de outras surgidas na Conferência Nacional da Cultura. 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.

Um exemplo destas restrições é a Resolução N° 24/2010⁷ da ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), de 15 de junho de 2010, que dispõe sobre critérios de divulgação de produtos alimentícios. Esta Resolução estabelece quais informações nutricionais sobre os produtos devem ser divulgadas (como, quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional) e de que forma estas devem constar em anúncios de oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas. O objetivo alegado da Resolução é assegurar informações que levam à preservação da saúde de todos aqueles expostos a toda e qualquer propaganda que divulgue ou promova, comercialmente, alimentos considerados nocivos à saúde, caso sejam consumidos em excesso.

Nesta linha, objetivando a promoção da defesa da liberdade de expressão, através do "fomento e promoção da educação, da cultura, da atividade intelectual, artística e científica, e a defesa da liberdade de imprensa e de expressão, inclusive comercial, de empreendimento e de iniciativa" o Instituto Palavra Aberta⁸ foi fundado. Entre os eixos de sua atuação se incluem o desenvolvimento de estudos e pesquisas e a promoção de debates e seminários.

Nesse sentido, o Instituto solicitou à Tendências a elaboração de um estudo econômico que analisasse a importância da informação publicitária e os impactos, qualitativos e quantitativos, na economia e em setores específicos de restrições impostas a esse tipo de informação, sobretudo os que poderiam decorrer das restrições impostas pela Resolução N°24/2010.

Atendendo a esse objetivo, o presente estudo é estruturado em seis seções. A primeira é constituída por esta Introdução. Na Seção 2 destaca-se o papel da Economia da

-

⁶Disponível em: http://www.proconferenciasp.org/index.php/documentos/194-as-propostas-aprovadas-nai-confecom.html. Acesso em 17/08/2010.

⁷ Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº 24, de 15 de junho de 2010, publicada no último dia 29 de junho de 2010, no Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.sincovaga.com.br/DL/Comunicados/RESOLU%C3%87%C3%83O%20ANVISA%20N%C2%BA%2024%20COMUNICADO.pdf. Acesso em 17/08/2010.

Seus fundadores são a ANJ – Associação Nacional de Jornais, a ABERT – Associação Brasileira de Rádio e Televisão, a ANER – Associação Nacional de Editores de Revistas e a ABAP – Associação Brasileira de Agências de Publicidade.



Informação e sua importância na divulgação de produtos e suas características para mitigar assimetrias de informação e reduzir externalidades negativas entre agentes do mercado. Na mesma Seção 2 estudos de casos americanos são analisados.

A Seção 3 expõe e analisa economicamente a Resolução N° 24 com o intuito de mostrar que as medidas regulatórias propostas pela Resolução estão equivocadas no atual contexto brasileiro.

A Seção 4 explora os custos indiretos, mostrando possíveis impactos na estrutura de mercado e na conduta dos produtores de alimentos, e diretos associados às medidas regulatórias.

A Seção 5 apresenta sugestões para a regulação do setor, propondo que seja pautada com base no desempenho econômico, de forma que a regulação econômica não gere custos excessivos e imponha barreiras à abertura de novos negócios. Conclui-se, assim, que o modelo de regulação da informação veiculada deveria ser baseado em três premissas (neutralidade, respeito ao funcionamento do mercado e simplicidade).

Ao final, são apresentadas as referências bibliográficas utilizadas.



2. Informação e Teoria Econômica

A presente seção tem dois objetivos básicos: (i) Mostrar como o mercado publicitário afeta resultados econômicos de um determinado mercado e (ii) as implicações da literatura que versa sobre a regulação do setor.

Dentro do escopo deste item (i), encontram-se os efeitos da publicidade intra-mercado e entre-mercado e a racionalização da publicidade (em uma acepção bastante geral do termo) como um sinalizador da qualidade dos produtos. Com relação ao segundo tópico, descreve-se uma ampla gama de estudos mostrando como a regulação da informação (seja via propaganda e promoções ou via alteração de rótulos em embalagens) altera os resultados econômicos.

Finalmente, alguns casos emblemáticos serão analisados. Neste sentido, como os efeitos causados por políticas de regulação sobre a informação apresentam especificidades importantes, os casos aqui levantados trazem lições práticas interessantes para os formuladores de políticas.

2.1. A importância da informação para o funcionamento dos mercados

Os mercados ideais funcionam em concorrência perfeita, condição em que maximizam a eficiência na alocação de recursos e satisfação dos consumidores e produtores. Um dos primeiros economistas a buscar uma definição rigorosa e sistemática de concorrência perfeita foi Edgeworth⁹, que definiu uma das condições para a existência de livre comunicação no mercado¹⁰. Isto significa que deve haver transparência de mercado, com todas as informações sobre produtos e preços sendo conhecidas por todos os participantes do mercado. Nas palavras de Henderson e Quandt¹¹:

"tanto as firmas quanto os consumidores possuem informação perfeita sobre os preços dominantes e lances correntes, e tiram vantagem de todas as oportunidades de aumentarem o lucro e a utilidade, respectivamente."

"A condição (...) garante informação perfeita de ambos os lados do mercado. Os compradores e vendedores possuem informações completas com respeito à qualidade e natureza do produto e seu preço corrente. Como não existem compradores desinformados, os empresários não podem tentar cobrar mais do que o preço corrente. Por razões análogas, os consumidores não podem comprar dos empresários por menos do que o preço corrente".

Por definição, não haveria maximização de eficiência econômica se os retornos econômicos gerados pelas transações usando a informação não excederem os custos de aquisição da informação. Assim, como a obtenção e uso da informação têm custo, esse pressuposto não é integralmente satisfeito. Desta forma, a concorrência perfeita

⁹ Francis Ysidro Edgeworth (Edgeworthstown, 8 de fevereiro de 1845 — Oxford, 13 de fevereiro de 1926) foi professor de ciências econômicas da Universidade de Oxford. É considerado um dos maiores expoentes da escola matemática.

¹⁰ Stigler (2003), p. 533: "There is free communication throughout a normal competitive field".

¹¹ Henderson e Quandt (1976) p. 102-103.



raramente é atingida nas economias reais¹². Porém, o bom funcionamento dos mercados depende da manutenção das condições que preservem a concorrência. Quanto maior a concorrência, o fluxo de informações e a liberdade de os consumidores e produtores decidirem como alocar seus recursos, melhor será o funcionamento do mercado e o bem-estar resultante¹³.

A publicidade e os rótulos e embalagens constituem um tipo de informação comercial fundamental. Permitem que o consumidor tome conhecimento de inovações e mudanças. Assim, é importante para o funcionamento adequado do mercado, divulgando produtos e suas características. Obviamente, pode não ser completa, dado que o produtor de um serviço ou produto pode não desejar divulgar todas as informações que sejam relevantes. Mas, em um mercado competitivo, haverá divulgação de outras informações por concorrentes ou uma pressão da própria autoregulação das atividades de propaganda no sentido de produzir informação adequada e eliminar as falsas. Por outro lado, restrições à concorrência, ou aos meios que a incentivem, como a liberdade de informação, podem causar prejuízos ao bom funcionamento dos mercados e ao bem-estar.

Mais recentemente, em trabalho que lhe rendeu o Prêmio Nobel de Economia, Akerlof (1970) justifica que a existência de assimetria de informação entre compradores e vendedores pode levar à "quebra" dos mercados. De acordo com esta idéia se vendedores estão informados sobre a qualidade dos seus produtos ao passo que compradores não são perfeitamente informados sobre esta variável, pode ser que os consumidores decidam racionalmente não se engajar no negócio.

Por exemplo, usando o caso clássico descrito por Akerlof (1970), considere um vendedor que tenta negociar seu carro usado com um comprador. O vendedor tem informação perfeita sobre a qualidade do produto que está vendendo. Sabe, por exemplo, se cuidou do veículo durante os anos de uso, se fez as devidas revisões, se abasteceu o carro com combustível de qualidade, etc. O comprador, por outro lado, não tem informação perfeita sobre a qualidade do veículo. Ele não conhece o vendedor e o tratamento que este deu ao carro durante o período de uso e tem apenas uma visão incompleta e superficial sobre o estado de uso do automóvel.

Nestas condições Akerlof (1970) mostra que pode não existir um preço de mercado que equalize as demandas dos compradores e as ofertas dos vendedores. Neste caso, a assimetria de informação (vendedores perfeitamente informados e compradores parcialmente informados) levaria à quebra do sistema de mercado: não haveria um vetor de preços que tornasse a venda lucrativa para o vendedor e a compra atraente para o comprador.

Deixando de lado o caso extremo utilizado por Akerlof (1970), tornou-se relativamente consensual na teoria econômica o entendimento da assimetria de informação como um

_

 $^{^{12}}$ Os pressupostos da concorrência perfeita têm a característica de um mundo ideal, não atingido na pratica, mas adequado à construção de uma teoria consistente.

A intervenção regulatória do governo deve ocorrer apenas quando os pressupostos para esse bom funcionamento do mercado não forem atendidos.



empecilho ao funcionamento eficiente dos mercados. A disseminação de informações coerentes na sociedade, por outro lado, leva o consumidor a fazer escolhas mais próximas de suas reais necessidades o que, por fim, leva o sistema produtivo a melhor alocar seus recursos — de forma a atender eficientemente a demanda. As firmas que produzem produtos com os atributos desejáveis são recompensadas pelos investimentos em melhorias nestas qualidades. No limite, quando a assimetria de informação é muito severa (o que provocaria a "quebra" dos mercados), mesmo as firmas produzindo produtos de qualidade inferior beneficiam-se da redução das assimetrias.

Evidência 1: A propaganda oferece aos consumidores informações essenciais às suas escolhas. A disseminação de informações coerentes na sociedade, por outro lado, leva o consumidor a fazer escolhas mais próximas de suas reais necessidades o que, por fim, leva o sistema produtivo a melhor alocar seus recursos — de forma a atender eficientemente a demanda. As firmas que produzem produtos com os atributos desejáveis são recompensadas pelos investimentos em melhorias nestas qualidades.

Uma análise mais aprofundada do efeito da propaganda sobre a economia é feita a seguir.

2.2. Propaganda e economia

Nesta seção destacamos as relações entre propaganda e economia. As evidências empíricas sobre estas relações e preços, lucros, etc. são bastante ambíguas – conforme reporta Armstrong (2007) –, entretanto, os esforços da teoria econômica para racionalizar o mercado publicitário e suas relações com o restante da economia produzem conclusões interessantes. Vejamos.

2.2.1. Propaganda, concorrência entre marcas e concorrência entre mercados

A análise da eficácia da propaganda na literatura é ambígua. Muitos estudos empíricos indicam que o efeito da propaganda sobre o consumo agregado de um setor é muito baixo ou nulo (vide Sturgess e Wilson, 1984).

Larivière, Larue e Chalfant (2000) postulam que a função reação à propaganda de um mercado apresenta um formato de S, com retornos crescentes para baixos níveis de propaganda, e retornos decrescentes para elevados níveis de propaganda. De maneira mais clara, podemos sintetizar a hipótese destes autores na função abaixo.





Fonte: Larivière, Larue e Chalfant (2000).

Em outras palavras, para níveis baixos de propaganda o aumento dos gastos gera grande aumento das vendas, mas quando os níveis dos gastos com propaganda atingem níveis elevados, o efeito dos gastos sobre as vendas totais do setor é quase imperceptível.

Apesar disto, as empresas gastam muito em propaganda. Uma explicação para este aparente paradoxo é que a propaganda tem um impacto importante apenas na concorrência entre marcas, ou seja, a propaganda afeta pouco as vendas agregadas de um setor. Isto explica porque ocorrem situações em que os agentes de um mesmo setor sobre-investem em propaganda da perspectiva macroeconômica.

Neste caso os gastos totais em propaganda de um setor não teriam nenhum efeito sobre as vendas agregadas, mas se esperaria observar uma relação entre os gastos em propaganda de uma determinada marca e a sua participação de mercado.

A verdade, no entanto, é que freqüentemente nem isto é observado. Uma explicação para isto seria o fato de que as demais marcas reagem à iniciativa publicitária desta marca aumentando os seus gastos em propaganda de forma a manter estável a participação de mercado de todas marcas. Neste caso, deve-se observar que o aumento dos gastos publicitários da marca "A" causará apenas aumento dos gastos com publicidade da marca concorrente "B", apresentando efeito nulo sobre o share (participação de mercado) de cada marca.

Os argumentos acima podem ser sintetizados em três hipóteses:

- (i) o gasto em propaganda agregado do setor aumenta as vendas agregadas do setor:
- (ii) o gasto em propaganda de uma determinada marca aumenta a participação de mercado da marca; e
- (iii) o gasto em propaganda de uma determinada marca aumenta o gasto de propaganda de sua(s) concorrente(s).

A primeira hipótese implica que a propaganda é eficaz na elevação das vendas. A aceitação desta hipótese implica em que o setor encontra-se em algum ponto da curva S de Larivière, Larue e Chalfant (2000) em que ainda há retornos positivos da propaganda.



A rejeição da primeira hipótese, mas aceitação da segunda, significa que já se chegou ao ponto de saturação em que a propaganda não aumenta as vendas agregadas do setor. Neste caso, a propaganda é ineficiente da perspectiva do setor, mas pode fazer sentido da perspectiva dos agentes individuais, pois é possível aumentar o *share* de um agente às custas do *share* dos demais agentes no mercado.

A rejeição das duas primeiras hipóteses, mas aceitação da terceira, implica que a propaganda é ineficaz, mas é adotada de forma defensiva para evitar a perda de *share* diante dos gastos em propaganda das concorrentes.

Utilizando os resultados de Sturgess e Wilson (1984), é possível dizer que (i) não se constitui em uma hipótese razoável. Em geral, espera-se que gastos com propaganda venham a alterar principalmente a disposição das empresas dentro do mesmo mercado, mas não a disposição dos mercados dentro de uma economia. Quando uma empresa decide gastar mais em publicidade ela o faz esperando que ou (i) sua fatia do mercado aumente e (ou) (ii) a fatia de mercado das concorrentes não aumente.

Evidência 2: A propaganda, em geral, tem efeito dentro de um mercado mas não entre mercados distintos. Deve-se esperar, portanto, que restrições a propaganda dentro de um setor afetem mais radicalmente a disposição das marcas dentro do mercado do que a disposição dos mercados dentro da economia.

Isso tem efeitos práticos sobre como a regulação da publicidade deve afetar os mercados. Por exemplo, se todas as firmas dentro de um mesmo mercado são afetadas por certa restrição imposta pelo regulador, não se deve esperar a que redução da publicidade venha a afetar as vendas do setor como um todo. Os indivíduos não deverão substituir o consumo dos bens deste setor pelo de outro setor uma vez que o primeiro foi afetado por certa medida que regula a publicidade.

Teoria dos jogos e publicidade

De maneira formal, um equilíbrio de mercado em que os gastos com publicidade de uma marca têm efeitos apenas sobre os gastos com publicidade das outras marcas pode ser racionalizado de maneira muito simples a partir de uma matriz de payoffs (resultados) e de alguns conceitos elementares de teoria dos jogos.

		Marca B			
		Não Aumenta	Aumenta		
Marca A	Não Aumenta	(3,3)	(-1,4)		
IVIAI CA A	Aumenta	(4,-1)	*(0,0)*		

Os números dentro da matriz indicam o ganho (ou perda) dos jogadores A e B, respectivamente, dada a sua ação – aumentar ou não aumentar gastos com propaganda. Assim, se a marca "A" resolve não aumentar os gastos com propaganda e a marca "B" também toma a mesma decisão a marca "A" e a marca "B" terão lucro de \$3 (primeira linha e primeira coluna da matriz). Caso a marca "A" não aumente os gastos com propaganda e a marca "B" aumente, a marca "A" terá prejuízo de \$1 (ganhará -\$1) e a marca "B" terá lucro de \$4. Todas as células na matriz podem ser lidas desta mesma



forma.

Um **equilíbrio de Nash** deste jogo é formalmente definido como um par de estratégias {Estratégia Jogador A, Estratégia Jogador B} escolhidas de tal forma que os jogadores A e B maximizam os seus ganhos dada a estratégia do outro agente. Assim, o jogador A escolherá qual a sua melhor estratégia — dada sua crença a respeito da estratégia a ser escolhida pelo jogador "B" — e o jogador "B" agirá da mesma forma. No equilíbrio, portanto, os dois jogadores estão fazendo o melhor que podem tendo em vista a estratégia escolhida pelo outro jogador.

O equilíbrio do jogo acima está destacado com asteriscos. O raciocínio por trás do resultado é o seguinte:

- (i) Imagine que o jogador "A" resolva <u>não aumentar</u> os seus gastos com propaganda. Neste caso, se o jogador "B" não aumentar os seus gastos ele terá lucro de \$3 e se ele aumentar terá lucro de \$4. Desta forma, dado que o jogador "A" não aumentou os seus gastos com propaganda será ótimo para o jogador "B" <u>aumentar</u> os seus gastos auferindo lucro de \$4;
- (ii) Imagine agora que o jogador "A" <u>aumentou</u> os gastos. Assim sendo, será ótimo para "B" também <u>aumentar</u> terá lucro zero contra lucro -\$1 se ele não aumentar;
- (iii) Suponha que o jogador "B" <u>não aumentou</u> os gastos. Será ótimo para "A", dado esta estratégia de "B", aumentar os seus gastos;
- (iv) Suponha finalmente que "B" <u>aumentou</u> os gastos. Da mesma forma, será ótimo para "A" <u>aumentar</u> os seus gastos.

O resultado deste conjunto de estratégias é {aumentar, aumentar}. Este é o ponto em que os dois jogadores estão maximizando seus lucros dada a estratégia do outro. No final, este processo iterativo gera lucro zero para os dois jogadores. É interessante notar que se ambos não aumentassem os gastos cada um teria lucro de \$3, estando, portanto, em melhor situação¹⁴. Entretanto, se algum dos dois não aumentar o outro certamente aumentará, deixando o jogador que optou por não aumentar em situação muito ruim (prejuízo de \$1). Em outras palavras, ainda que seja melhor para os dois não aumentarem os gastos, se um deles não aumentar o outro aumentará provocando prejuízos ao jogador que não aumentou.

2.2.2. Propaganda como sinalizador de qualidade

Milgrom e Roberts (1986) partem do pressuposto que firmas com produtos de maior qualidade (o que pode estar refletido em preços mais elevados) investem em publicidade

_

¹⁴ Este tipo de equilíbrio é conhecido em economia (teoria dos jogos) como dilema dos prisioneiros. Dizse que, neste tipo de equilíbrio, a estratégia não-coopera (aumenta gastos) é estritamente dominada pela estratégia coopera (não aumenta gasto). O equilíbrio deste jogo é um equilíbrio de Nash com estratégias dominantes. Para mais, veja Varian (1992).



apenas para sinalizar que seus produtos possuem qualidade mais elevada do que os similares que não investem em publicidade.

A idéia aqui é que o papel da publicidade é simplesmente permitir que as firmas com produtos de maior qualidade possam sinalizar ao consumidor que o produto por ela vendido é superior ao da concorrente, que não investe em publicidade. Os resultados encontrados pelos autores são os seguintes:

- Sem publicidade, para uma determinada faixa de preços o consumidor prefere não consumir nada deste produto;
- Com publicidade, para a mesma faixa de preços os consumidores optam pelo consumo apenas do bem com qualidade elevada.

A intuição é que, dado um vetor de preços, o produtor do bem de qualidade elevada gasta em publicidade para sinalizar ao consumidor que ele o faz porque ele precisa diferenciar a qualidade do seu bem da qualidade do concorrente (que produz o bem ruim). Quando ele, desta forma, empenha um valor elevado em campanhas publicitárias ele diz ao consumidor que o seu bem têm qualidade diferenciada e, portanto, o consumidor que antes não conhecia o tipo do produto e, na dúvida, optava por não comprar nenhuma das variedades, passa a consumir a variedade de melhor qualidade.

Em suma, o trabalho clássico de Milgrom e Roberts (1986) mostra que se os produtores puderem utilizar a publicidade para sinalizar a qualidade dos seus produtos é provável que os consumidores optarão pelo consumo das melhores variedades em detrimento das piores. Isso por outro lado implica em lucros mais elevados para os produtores de maior qualidade (em detrimento dos outros) e, portanto, fortes incentivos à inovação: Os produtores dos "bons" produtos têm incentivos para aprimorar sua qualidade; os outros, ao perderem vendas, para sobreviverem, devem investir na qualificação de suas variedades.

Evidência 3: As firmas investem em propaganda com o intuito de sinalizarem a qualidade de seus produtos. Segundo esta pressuposto, o grosso do investimento publicitário vem das marcas que produzem produtos de qualidade elevada.

2.2.3. Conclusões

Durante esta seção avaliamos o papel da informação (e, em particular da informação promovida pela publicidade) sobre os mercados. 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, por outro lado, leva o consumidor a fazer escolhas mais próximas de suas reais necessidades o que, por fim, leva o sistema produtivo a melhor alocar seus recursos — de forma a atender eficientemente a demanda. 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. Deve-se esperar, portanto, que restrições a propaganda dentro de um setor afetem 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 esta pressuposto, o grosso do investimento publicitário vem das marcas que produzem produtos de qualidade elevada.

Estas evidências demostram que, de fato, a propaganda não é neutra do ponto de vista econômico. Ela pode alterar (e tenderá a fazê-lo) de forma significante o funcionamento dos mercados. Deste ponto de vista, medidas regulatórias que venham a afetar esta variável devem ser analisadas com cautela. Este é o ponto que destacamos na seção seguinte.

2.3. Regulando a apresentação e divulgação de produtos

Nesta seção definimos o que se convencionou chamar de "rotulagem" e as relações que este tipo de medida tem com a economia. O termo técnico rotulagem é abrangente e refere-se a maneira pela qual informações especificas a produtos são apresentadas aos consumidores, seja via peças publicitárias, seja via promoções, seja via rótulos em embalagens. O desenvolvimento de estudos na área ganhou força a partir da década de 1970 com o trabalho pioneiro de Akerlof (1970), ressaltando o papel da informação na economia. Em meados da década de 1980, quando políticas de rotulagem nos EUA passaram a ser objeto de um grande número de estudos por parte do governo e de acadêmicos, o campo passou a fornecer lições importantes aos formuladores de políticas regulatórias.

2.3.1. Definições básicas

Teisl and Roe (1998) definem "Rotulagem" como "(...) qualquer instrumento de política de um governo ou outra entidade privada que regula de alguma forma a apresentação e informações específicas dos produtos (...). Essa informação pode descrever características de uso do produto, como preço, sabor, propriedades nutricionais, ou características não relacionadas ao uso, como impactos ambientais ou elementos morais e éticos envolvidos no processo de produção."¹⁵

Definição 1: O termo técnico rotulagem <u>é</u> abrangente e refere-se a maneira pela qual informações específicas a produtos são apresentadas aos consumidores, seja via peças publicitárias, seja via promoções, seja via rótulos em embalagens.

Ainda segundo estes autores as políticas relacionadas à "Rotulagem" diferem quanto ao grau de (i) obrigatoriedade, (ii) visibilidade e (iii) padronização.

Com relação ao primeiro ponto, as políticas podem variar de obrigatórias – o governo, por exemplo, exige que certos elementos informativos estejam destacados na

¹⁵ Tradução livre a partir de Teisl e Roe (1998).



embalagem do produto ou em peças publicitárias – a voluntárias, onde as firmas estabelecem quais informações serão destacadas aos consumidores.

O segundo ponto refere-se à visibilidade e ao grau de detalhamento da informação que é apresentada ao consumidor. Existem diferentes graus de detalhamento quanto ao vetor de informações relacionadas ao produto. A escolha depende do produto, mercado, público alvo e objetivos relacionados à política. A empresa fabricante, a depender do grau de obrigatoriedade da política, pode divulgar estas informações, por exemplo, em uma peça de publicidade ou diretamente na embalagem do produto.

O terceiro elemento diz respeito ao grau de padronização que se deseja atribuir às informações disponibilizadas em certa categoria de produtos. Com base neste elemento o governo (ou associação de produtores, por exemplo) busca homogeneizar a apresentação da informação para os consumidores. Em alguns casos, a apresentação de certos elementos informativos é totalmente regulada pelo governo — mensagens em embalagens ou peças publicitárias de cigarros, bebidas, remédios, etc. — enquanto que em outros a empresa detém algum grau de liberdade na determinação (posicionamento, tamanho, cores, etc.) da informação a ser disponibilizada.

2.3.2. Objetivos

O principal objetivo da política de "Rotulagem" é o de melhor informar o consumidor sobre determinadas características de alguns produtos. Conforme postulamos na seção anterior, consumidores melhor informados tomam decisões de escolhas mais acuradas e o sistema produtivo desloca, de forma mais eficiente, recursos escassos para as suas atividades. Para usar o conceito econômico, mitigação de assimetrias informacionais redunda em mercados mais eficientes.

Objetivo 1: As políticas de regulação da apresentação e divulgação de produtos buscam mitigar a assimetria de informação entre os agentes de mercado. Desta forma, elas procuram aumentam a eficiência dos mercados.

Em outros casos, o uso deste tipo de política pode estar relacionado à redução de externalidades¹⁶ negativas causadas pelo consumo de certos bens. No caso da alimentação, este fenômeno ocorre quando o consumo privado de certo produto causa efeitos de bem-estar em toda a sociedade, incluindo meio-ambiente, saúde e produtividade (Golan *et al*, 2000).

¹⁶ Veja o box abaixo para uma definição do termo.



Externalidades

Externalidades são os efeitos de uma determinada ação sobre terceiros, sendo que estes últimos não são participantes ("produtores") da ação. Quando o efeito provocado pelo causador da ação beneficia o agente que a sofre, a externalidade é dita positiva. No caso contrário, quando a ação impõe custos ao agente sofredor, a externalidade é dita negativa. Exemplos:

- Externalidade positiva: uma criação de abelhas próxima a uma plantação de maçãs é um exemplo de externalidade positiva. As abelhas criadas pelo apicultor também polinizam a plantação de maçãs e, portanto, aumentam a produção da fruta. Podemos dizer que a criação de abelhas (uma decisão individual do apicultor) gera externalidades positivas para os produtores de maçã próximos à criação.
- Externalidade negativa: um exemplo clássico de externalidade negativa é a poluição. A poluição é, neste caso, um subproduto de uma ação privada que afeta negativamente a sociedade como um todo.

Quando o consumo privado de alguns alimentos afeta o bem-estar de outros indivíduos, e esse efeito não é precificado (levado em consideração na formação dos preços), então os consumidores podem consumir mais (ou menos) do que o que é socialmente desejável. O consumo de cigarros é um exemplo clássico. Sem levar em conta taxação e outras formas de intervencionismo, que afetam o preço final do produto, o preço de mercado – dado pela equalização entre decisões de oferta e de demanda – seria muito mais baixo do que aquele que cobriria os custos sociais implícitos no consumo e na produção de cigarros. Quando o consumidor decide comprar um maço de cigarros ele não considera que sua ação pode gerar uma miríade de custos para outros membros da sociedade. O mesmo ocorre quando consideramos o lado da produção. Os males provocados pelo fumo, por exemplo, que não são corretamente precificados no mercado leva o governo a gastar com remédios, internações, médicos, exames, ausência no trabalho, etc. Os fundos alocados para estas finalidades são arcados por toda a sociedade (contribuintes).

Objetivo 2: As políticas de regulação da apresentação e divulgação de produtos visam reduzir as externalidades negativas causadas pelo consumo de certos produtos. A redução destas externalidades reduz os custos sociais implícitos nas decisões privadas de consumo.

2.3.3. Efeitos econômicos e efetividade da política

As políticas de "*Rotulagem*" têm, portanto, dois objetivos básicos: (i) aumentar a eficiência dos mercados e (ii) reduzir os custos sociais (externalidades) provocados pelo consumo de certos produtos. Seriam estes objetivos alcançados através das políticas de "*Rotulagem*"?

Apesar do desenvolvimento da economia da informação nos últimos anos, a resposta para esta questão ainda é incerta. Como cada caso apresenta particularidades que



tendem a alterar de forma mais ou menos significativa os resultados das intervenções, fica difícil isolar cientificamente as reações esperadas (e colaterais) de determinadas ações.

A efetividade da ação, desta forma, depende de uma análise nada trivial de custos e benefícios da política. Os benefícios da política devem atender primordialmente aos dois objetivos acima formulados:

- Redução na assimetria de informação entre produtores e consumidores, e
- Redução dos custos sociais (externalidades negativas) causadas pelo consumo privado.

Para medir benefícios, Golan *et al* (2000) destaca que o analista deve estar apto a responder às seguintes perguntas: (1) A política aumentou o número de consumidores informados? (2) A política alterou o comportamento do consumidor na direção esperada? (3) Qual é o "valor" esperado (redução da incidência de certas doenças, alocação mais eficiente de recursos, "satisfação" dos consumidores, qualidade do meio ambiente, etc.) resultante destas mudanças?

Obviamente a quantificação exata destes impactos está longe de ser consensual. Como estes resultados em geral envolvem "bens" de valor intangível (não precificados) fica difícil atribuir cifras aos benefícios. Além disso, como a efetividade da política depende do juízo de valor de consumidores que muitas vezes têm opiniões diametralmente opostas, qualquer avaliação deste porte dependerá de certo (não desprezível) grau de arbitrariedade. **De qualquer forma, mesmo que de maneira imprecisa, alguma análise dos benefícios da política é sempre desejável.**

Não menos problemático é o processo de quantificação dos custos produzidos pelas medidas. É importante lembrar ainda que, se qualquer medida desta natureza pode (*ex ante*) produzir benefícios nulos ou exíguos, ela sempre implicará em algum tipo de custo. As firmas serão obrigadas a reformular embalagens e (ou) estratégias de marketing. Em um primeiro momento isso também implica o aumento do dispêndio indireto em diversas instâncias do sistema produtivo: Recursos humanos criativos que poderiam estar empregando suas capacidades em outras atividades dedicam seu tempo às atividades requeridas pela política; em muitos casos eventuais batalhas judiciais são estabelecidas, com custos tanto para empresas quanto para o governo; etc. Gera-se desta forma uma infinidade de custos de transação difíceis de serem quantificados, porém, em muitos casos, extremamente, significantes.

Naturalmente, este aumento de custos deve ser repassado aos consumidores na forma de preços mais elevados e, desta forma, qualquer que seja a elevação, efeitos distributivos devem ser observados na economia. Em última análise, a depender das condições de oferta e demanda, é de se esperar que boa parte dos custos de tal medida recaia sobre o consumidor final.

Além disso, indivíduos que não estariam dispostos a (ou que não poderiam) pagar mais pelo produto serão obrigados a arcar com os custos da política. Mazis (1980) chama isso



de efeito Robin Wood às avessas: indivíduos mais pobres e menos educados pagam por um conteúdo informacional que eles não estão preparados a usar ou, simplesmente, que eles não querem usar. Hadden (1986) também avalia que indivíduos de renda mais baixa sejam obrigados a migrar para o consumo de produtos mais baratos e de pior qualidade.

Este tipo de intervenção pode ter ainda efeitos perversos sobre a estrutura da indústria. Em primeiro lugar, conforme foi ressaltado, os custos da rotulagem são, em muitos casos, bastante significativos. Além disso, se estes custos são significativos e se boa parte deles são fixos (independente da quantidade que se produz) espera-se que os efeitos destas alterações, sobre o pequeno produtor, sejam efetivamente mais perversos. Segundo Golan *et al* (2000) a obrigatoriedade da alteração de embalagens e estratégias de marketing pode resultar em custos unitários maiores para os pequenos produtores, colocando, portanto, estes produtores em desvantagem no mercado. Neste cenário, o grau de concentração na indústria deve aumentar — com efeitos particularmente perversos sobre o pequeno produtor. Trabalhando sobre o mesmo tema Antle (1998) utiliza dados da indústria de abate (carne bovina, de porco e de frango) para mostrar que os custos regulatórios nos EUA recaem mais fortemente sobre o pequeno produtor em comparação com os grandes conglomerados.

Por fim, a literatura internacional sobre o tema argumenta que a inserção de mais informações nas embalagens, peças publicitárias, etc. pode diluir o efeito de outras informações presentes no produto. Este seria o efeito "poluição visual": o aumento na quantidade de mensagens reduz a probabilidade de que um consumidor venha a se atentar pelo seu conteúdo informativo e, portanto, de utilizar esta informação para agir no sentido desejado pela política.

Em suma:

"Qualquer intervenção resultará em consequências distributivas. Mudanças nas escolhas de consumo ou reformulação dos produtos levarão ao crescimento de alguns setores em detrimento de outros. Uma política que impõe custos em certos grupos pode ser indesejável do ponto de vista distributivo, mesmo que essa política tenha efeitos positivos com relação a vários outros aspectos.¹⁷"

2.3.4. Outras alternativas?

Segundo o artigo Golan *et al* (2000) mesmo quando a rotulagem obrigatória é eficaz ela pode não ser a melhor opção. O governo tem um grande leque de alternativas que podem ser usadas no lugar da rotulagem obrigatória, o que é o caso das taxas, proibições, regulação da produção etc. Nos Estados Unidos, por exemplo, o governo Federal e o Estadual cobram impostos especiais sobre o consumo de álcool. Já no estado de Louisiana, é obrigatório o uso etiquetas com advertência em mariscos frescos, o que é um caso de rotulagem obrigatória.

¹⁷ Tradução livre a partir de Golan *et al* (2000).



O estudo apresenta diversos casos em que um ou outro tipo de restrição sobre algum produto foi imposta, e, a partir de uma vasta revisão bibliográfica foram sugeridas situações onde a rotulagem poderá ser uma das ferramentas apropriadas.

- As preferências dos consumidores diferem: Neste caso a rotulagem pode ter efeitos preferíveis em comparação a outras ferramentas que o governo possa utilizar. Diferentemente de uma proibição, a informação permite aos consumidores satisfazer as suas preferências individuais em suas compras. Uma proibição em alimentos com alta quantidade de sódio, por exemplo, pode ser uma boa política para um grupo de consumidores, mas para outro pode diminuir o bem-estar.
- A informação é clara e concisa: As informações nos rótulos precisam ser claras, concisas e informativas. Se o consumidor tem dúvidas sobre o conteúdo ou a eficácia da informação, ele tenderá a ignorá-la. Informações mal compreendidas ou pouco confiáveis do ponto de vista científico não levarão a melhores decisões de consumo ou a um ajustamento das preferências de compras. Em outras palavras, o informante deve estar certo sobre o conteúdo e a eficácia da informação que ele levará ao consumidor.
- Informações sobre o uso do produto aumentam a segurança: Informações sobre como melhorar as características positivas do produto ou reduzir as negativas podem beneficiar os consumidores. Advertências são particularmente valiosas para o consumidor se incluírem instruções sobre como evitar ou minimizar os riscos. Um exemplo deste tipo de rotulagem nos Estados Unidos é a etiqueta em carnes e aves com instruções sobre contaminação bacteriana e como evitá-la.
- Todas as etapas da rotulagem obrigatória são possíveis de serem realizadas: A rotulagem implica em diversas outras ações para validar, testar, padronizar, medir a validade da informação etc., para que o rótulo possa entrar no mercado e cumprir seu papel de informar o consumidor. Todas essas ações deverão ser realizadas pelo próprio governo ou por terceiros credenciados pelo órgão público.
- Não há consenso político sobre a regulamentação existente: Neste caso a rotulagem pode ser uma saída, já que esta é a ação mais simples de ser realizada quando pensamos em restrições maiores, como proibição de produção, taxação etc. No entanto, a rotulagem, pode fornecer aos consumidores informações erradas. Isto pode ser particularmente o caso quando a incapacidade de chegar a um consenso político surge de uma falta de consenso científico.

A decisão de quando se deve usar a rotulagem obrigatória ou não, outra forma de regulamentação ou até nenhuma delas, depende da interação entre um complicado conjunto de objetivos políticos, jurídicos, sociais e científicos. Em algumas situações, a



rotulagem pode ser a menos restritiva e a mais custo-efetiva ferramenta política, enquanto em outros casos semelhantes, políticas alternativas podem ser mais eficazes.

2.3.5. Conclusões

Durante esta seção analisamos como e porque os governos passaram a regular o mercado de publicidade. Quando o faz, o Estado têm dois principais objetivos justificáveis:

- Objetivo 1: As políticas de regulação da apresentação e divulgação de produtos buscam mitigar a assimetria de informação entre os agentes de mercado. Desta forma, elas aumentam procuram aumentar a eficiência dos mercados.
- Objetivo 2: As políticas de regulação da apresentação e divulgação de produtos visam reduzir as externalidades negativas causadas pelo consumo de certos produtos. A redução destas externalidades reduz os custos sociais implícitos nas decisões privadas de consumo.

De acordo com a literatura, entretanto, é extremamente difícil avaliar quais os custos e benefícios implícitos nestas políticas: Se, por um lado, em muitos casos os benfícios podem ser exíguos, por outro é de se esperar que a medida produza custos sobre a sociedade. Tendo em vista, portanto a não neutralidade destas políticas sobre os mercados, é recomendável que, mesmo que de maneira imprecisa, alguma análise dos benefícios e custos destas ações seja, *a priori*, levada a cabo.

Na próxima seção, a análise de alguns casos emblemáticos confirma a importància destas conclusões.

2.4. Estudos de caso

2.4.1. O caso dos cereais prontos nos EUA

Ippolito *et alli* (1990) analisam os efeitos das informações nos rótulos e propagandas de alimentos, sobre o comportamento do consumidor e do produtor, com foco no mercado de cereais prontos nos Estados Unidos. Esse artigo analisa o mercado durante o período de 1978 a 1987, quando foram realizadas diversas pesquisas sobre a importância da fibra para a saúde das pessoas.

Foram analisados dois períodos, o primeiro onde a propaganda com os benefícios à saúde foi proibida pelo governo americano, e o segundo em que a propaganda foi liberada <u>e a empresa decidia se investia ou não na inserção de informações nutricionais em suas campanhas publicitárias.</u> Os resultados do estudo mostram que:

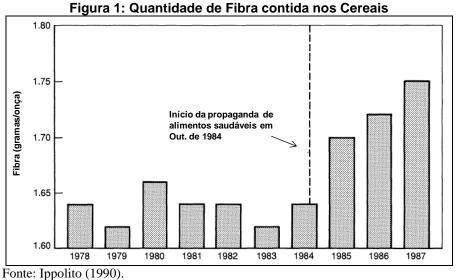
 O consumidor mudou seu comportamento quando foi informado sobre os benefícios daquele alimento à saúde, e que a publicidade é uma importante fonte de informação.



Outro resultado se refere à melhoria na qualidade dos cereais ofertados. No caso em questão, o produtor aumentou investimentos em inovação do produto, reduzindo, por exemplo, as quantidades de sódio presentes nos cereais.

É relevante ressaltarmos que essa foi uma ação que parte do princípio do referencial positivo, ou seja, foi enfatizada a vantagem do alimento, estimulando o consumo de produtos saudáveis, e não proibindo ou desclassificando outros alimentos. Mensagens com abordagem positiva são mais eficazes em muitos casos e, como elas são veiculadas a depender dos cálculos de viabilidade econômica, elas respeitam o funcionamento do mercado e não devem afetar negativamente a sua estrutura.

As figuras 1,2 e 3 ilustram os efeitos da medida no mercado de cereais.



O número de novos cereais no mercado aumentou significativamente depois da liberação da propaganda. Além disso, esses novos cereais apresentaram proporções de fibras superiores aos cereais produzidos antes da liberação da propaganda.

Antes de 1987 a propaganda de cereais destacando a quantidade de fibras era proibida. Esta medida foi baseada principalmente na idéia de que os consumidores iriam ingerir mais do alimento, que além de fibras contém (ou pode conter) componentes prejudiciais à saúde. Aumenta-se o consumo de fibras, porém, em contrapartida, de sódio, açúcares, etc. O balanço final pode ser imprevisível.

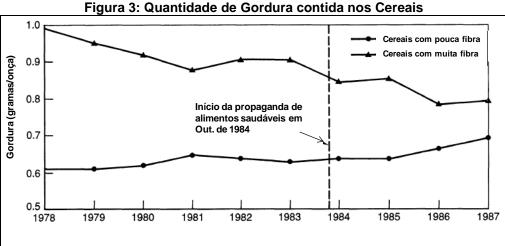
A partir de 1987, quando as propagandas positivas foram liberadas, a análise da composição dos cereais mostra que os produtos que optaram pela propaganda positiva diminuíram significativamente as quantidades de outras substâncias, como sódio e gordura. As figuras abaixo mostram esta tendência.



250 - Cereais com muita fibra Cereais com pouca fibra 225 Sódio (mg/onça) Início da propaganda de alimentos saudáveis em Out. de 1984 175 150 1979 1980 1981 1982 1983 1984 1985 1986 1987 1978

Figura 2: Quantidade de Sódio contida nos Cereais

Fonte: Ippolito (1990).



Fonte: Ippolito (1990).

É importante lembrar que a liberação da propaganda ressaltando os benefícios que o produto pode trazer à saúde do consumidor não obrigou as empresas a levarem tal informação à população, apenas as permitiu fazer isso. Esse fato é de grande relevância, pois funciona como um mecanismo natural, com as empresas investindo em informações que o consumidor realmente leva em conta, não desperdiçando recursos e aumentando a venda do alimento. Neste caso, a competitividade faz com que todas as empresas insiram informações nos seus rótulos e propagandas, exceto aquelas que possuam produtos de baixa qualidade.

2.4.2. Rótulos com país de origem (EUA)

Em Krissoff et al. (2004) foi estimado o impacto da obrigatoriedade da regulamentação dos rótulos de alimentos com o nome do país de origem (COOL - Country-of-Origin Labeling). Os custos para implementação do COOL dependem da dificuldade e do número de ações que a empresa deve fazer para que o produto entre no novo padrão. Os custos podem ser de dois tipos: rotulagem e operação (identificação, segregação, rastreamento da origem de animais e de produtos). A Sociedade Americana de Matemática estima que a rotulagem e a operação incremental direta ficam entre



\$582 milhões (custos baixos) e \$3,9 bilhões (custos altos), para criar e manter as informações do sistema *COOL* para o primeiro ano.

O modelo de Equilíbrio Geral Computável (EGC) foi utilizado pela Sociedade Americana de Matemática para simular os efeitos de uma política regulatória obrigatória de alteração dos rótulos. O modelo pode detectar os impactos do aumento incremental dos custos operacionais através do setor agrícola, da economia do EUA e do resto do mundo. Os efeitos nos preços, produção e exportações foram estimados utilizando o valor mais baixo e mais alto de implantação da política nos rótulos.

Como o observado na Tabela 1, quando analisamos o caso "baixo custo incremental" (\$582 milhões), nota-se que os maiores incrementos de preços ocorreram em peixes e as frutas e vegetais — que tiveram seus preços alterados em 0,15% e 0,11%, respectivamente. Já no quesito produção, os peixes e a carne de porco foram os mais afetados - -0,26% e -0,17%, respectivamente. Em relação às exportações, as maiores quedas encontradas foram nos peixes (-0,27%) e frutas e vegetais (-0,17%).

No caso "alto custo incremental" (\$3,9 bilhões), os itens mais afetados permanecem os mesmos em termos de preços, porém as variações são muito maiores, já que neste caso as empresas tiveram despesas mais altas para adaptar sua produção aos novos padrões de rotulagem. A produção de peixe chega a cair quase 1% e a de frutas 0,49%, enquanto as exportações desses produtos caem 1,04% e 0,62%, respectivamente.

Tabela 1: Impacto estimado da regra proposta na produção, preços e comércio dos EUA

proposta na produção, preços e contercio dos EOA						
	Preços	Produção	Exportações			
	Variação percentual a partir do ano base					
Baixo custo incremental:			_			
Frutas e vegetais	0,11	-0,15	-0,17			
Bovinos e Ovinos	0,05	-0,14	-0,11			
Frangos de corte	0,01	0,01	0,00			
Porcos	0,05	-0,07	-0,09			
Carne de Cordeiro	0,07	-0,15	-0,13			
Carne de Frango	0,01	0,04	0,01			
Carne de Porco	0,06	-0,17	-0,16			
Peixe	0,15	-0,26	-0,27			
Alto custo incremental:		_				
Frutas e vegetais	0,43	-0,49	-0,62			
Bovinos e Ovinos	0,24	-0,33	-0,37			
Frangos de corte	0,02	0,03	0,00			
Porcos	0,07	-0,15	-0,16			
Carne de Cordeiro	0,27	-0,34	-0,40			
Carne de Frango	0,11	0,07	-0,07			
Carne de Porco	0,26	-0,39	-0,48			
Peixe	0,64	-0,92	-1,04			

Fonte: Krissoff (2004).

Em suma, no caso estudado acima, a grande maioria dos produtos afetados pela regulamentação *COOL* sofrerá com reduções de quantidades produzidas e exportadas e, para todos os alimentos, o consumidor deverá se deparar com preços mais elevados.



3. Análise Econômica da Resolução RDC¹⁸ Nº24

Nesta seção apresentamos análise econômica da RDC N°24. Além de uma exposição da medida, procurou-se responder às seguintes questões:

- 2. O foco da RDC24 está correto? Isto é, o consumo de alimentos industrializados (afetados pela medida) é, de fato, um problema no Brasil?
- 3. O consumo de alimentos industrializados está, de fato, relacionado a gastos com saúde? Neste sentido, será que o consumo excessivo de alimentos industrializados gera externalidades negativas significantes para a economia brasileira? e,
- 4. Quais são os efeitos esperados da medida sobre os mercados de alimentos e bebidas?

Para responder a estas questões duas fontes de bancos de dados foram analisadas: Pesquisa de Orçamento Familiar do IBGE (POF) para os anos de 1995, 2002 e 2008, que mostra o hábito de consumo dos brasileiros.

3.1. A Resolução RDC №24

O objetivo da Resolução da ANVISA é assegurar informações indisponíveis à preservação da saúde de todos aqueles expostos a toda e qualquer oferta ou propaganda que divulgue ou promova comercialmente alimentos considerados nocivos à saúde caso sejam consumidos excessivamente¹⁹. É visada a coibição de práticas excessivas que levem o público, em especial o público infantil, a padrões de consumo incompatíveis com a saúde e que violem seu direito à alimentação adequada.

Resolução ANVISA N°24/2010: "Dispõe sobre a oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas cujo objetivo seja a divulgação e a promoção comercial de <u>alimentos considerados com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional, nos termos desta Resolução, e dá outras providências."</u>

O regulamento se aplica à oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas, cujo objetivo seja a divulgação e a promoção comercial de alimentos considerados prejudiciais à saúde caso sejam consumidos em grande quantidade. A Resolução não se aplica aos aditivos e aos coadjuvantes de tecnologias, aos quais os altos teores de açúcar ou sódio, por exemplo, sejam intrínsecos ao alimento, como é o

¹⁸ Resolução da Diretoria Colegiada.

¹⁹ Alimentos considerados com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional.



caso de frutas, verduras, carnes, pescados, leites, leguminosas etc.²⁰, e também não se aplica à rotulagem dos alimentos.

Os requisitos gerais exigem a colocação de uma frase nas propagandas que deixe clara a existência de grandes quantidades de alguma das substâncias consideradas nocivas à saúde. As frases deverão seguir os seguintes modelos:

- a) "O (nome/ marca comercial do alimento) contém muito açúcar e, se consumido em grande quantidade, aumenta o risco de obesidade e de cárie dentária".
- b) "O (nome/ marca comercial do alimento) contém muita gordura saturada e, se consumida em grande quantidade, aumenta o risco de diabetes e de doença do coração".
- c) "O (nome/ marca comercial do alimento) contém muita gordura trans e, se consumida em grande quantidade, aumenta o risco de doenças do coração".
- d) "O (nome/ marca comercial do alimento) contém muito sódio e, se consumido em grande quantidade, aumenta o risco de pressão alta e de doenças do coração".

IV - Quando o alimento ou o conjunto a que ele pertença possuir quantidade elevada de dois ou mais nutrientes, deverá ser aplicado o seguinte alerta cumulativamente em relação aos nutrientes: "O (nome/ marca comercial do alimento ou conjunto) contém muito(a) [nutrientes que estão presentes em quantidades elevadas], e se consumidos(as) em grande quantidade aumentam o risco de obesidade e de doenças do coração".

Nas propagandas veiculadas na televisão ou em outros meios audiovisuais, os alertas devem ser contextualizados na peça publicitária, ou seja, devem ser pronunciados pelo personagem principal ou pelo mesmo locutor da propaganda. Quando se tratar de material impresso, o alerta deve causar o mesmo impacto visual que as demais informações presentes na peça publicitária.

No caso de não haver personagem principal, deverá haver um alerta ao final do anúncio, que deverá observar os seguintes requisitos:

- a) Após o término da mensagem publicitária, os alertas serão exibidos em cartela única, com fundo verde, em letras brancas, de forma a permitir a perfeita legibilidade e visibilidade, permanecendo imóvel no vídeo;
- b) A locução deve ser feita com voz adulta e perfeitamente compreensível;
- c) A cartela deverá ocupar a totalidade da tela.

A Resolução prevê também regulação em anúncios na Internet: "(...) os alertas serão exibidos de forma permanente, visível, juntamente com a peça publicitária, e devem

-

²⁰ Às frutas, verduras e legumes (hortaliças); aos sucos de frutas; às nozes, castanhas e sementes; às carnes e pescados in natura, refrigerados e congelados; aos leites; aos iogurtes; aos queijos; às leguminosas; aos azeites, óleos vegetais e óleos de peixes.



causar o mesmo impacto visual que as demais informações presentes na propaganda ou publicidade."

A distribuição de amostras grátis e de cupons de descontos para a promoção dos alimentos que devem ter sua propaganda restringida também deverão conter o alerta sobre as conseqüências do consumo excessivo do produto, assim como todo material publicitário referente ao patrocínio de fornecedores ou distribuidores dos alimentos. A divulgação de programas ou campanhas sociais que mencionem nome/marcas desses alimentos, ou que tenham por objetivo a promoção comercial dos mesmos, também deve observar todas as disposições da Resolução.

O artigo 11 prevê que: "Não poderão constar na propaganda, publicidade ou outras práticas correlatas, cujo objetivo seja a promoção comercial de alimentos e bebidas citados no caput do artigo 1º, indicações, designações, denominações, símbolos, figuras ou desenhos que possibilitem interpretação falsa, erro e confusão quanto à origem, a procedência, a natureza, a qualidade, a composição ou que atribuam características nutritivas superiores àquelas que realmente possuem (...)". Fica claro que não poderá ser feita nenhuma propaganda que confunda o consumidor, ou seja, que contenha as seguintes sugestões:

- I Informar ou sugerir que qualquer tipo de alimento seja completo nutricionalmente ou que supra todas as necessidades nutricionais dos seres humanos, excetuando-se o leite materno quando consumido até os seis meses de idade;
- II Informar ou sugerir que o consumo do alimento constitui-se em garantia para uma boa saúde, inclusive no que diz respeito às expressões que o caracterize como fundamental ou essencial para o crescimento e desenvolvimento de crianças, excetuando-se o leite materno; e salvo quando aprovado por órgão competente ou disposto em regulamento técnico específico;
- III Desestimular de qualquer forma o aleitamento materno exclusivo até os seis meses de idade e complementar até os dois anos de idade ou mais;
- IV Informar ou sugerir que alimentos que possuam em sua composição nutrientes e fibras alimentares adicionados intencionalmente possam atuar como substitutos de alimentos que os possuam naturalmente em sua composição;
- V Utilizar expressões ou sugerir de qualquer forma que o alimento é saudável ou benéfico para a saúde, quando este for classificado com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, ou de sódio e bebidas com baixo teor nutricional;
- VI Informar ou sugerir que alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional possam substituir uma refeição, salvo quando aprovado por órgão competente ou disposto em regulamento técnico específico.



A ANVISA se baseou no Guia Alimentar para a População Brasileira, do Ministério da Saúde, para formular quais são as substâncias e quantidades nocivas à saúde da população e, portanto devem ter a divulgação restringida.

As empresas deverão informar a todo o seu pessoal de comercialização e divulgação de alimentos, incluindo as agências de publicidade, sobre o Regulamento Técnico em questão e as responsabilidades no seu cumprimento. O prazo para que as empresas se adaptem à Resolução é até o dia 11 de dezembro de 2010 e a pena pelo descumprimento da norma constitui infração sanitária, nos termos da Lei nº 6.437, sem prejuízo das responsabilidades civil, administrativa e penal cabíveis.

3.2. Efetividade da RDC Nº24 em sua atual forma

A análise da efetividade da RDC24 passa por um estudo dos hábitos alimentares das famílias brasileiras e pelas relações entre os gastos com alimentação e gastos com saúde.

Nesta seção, analisam-se os dados de 2008 da POF, para investigar se o foco da Resolução está correto e como os dispêndios com alimentação afetam os gastos com saúde. Este segundo ponto é importante uma vez que, conforme comentado anteriormente, o objetivo do regulador deve ser o de reduzir as externalidades negativas (aumento dos gastos com saúde).

3.2.1. Alimentação no Brasil

Despesas das famílias

A partir da análise das Pesquisas Orçamentárias Familiar procurou-se apresentar o hábito alimentar do brasileiro. A pesquisa tem por objetivo fornecer informações sobre:

- Composição dos orçamentos domésticos, a partir da investigação dos hábitos de consumo, da alocação de gastos e da distribuição dos rendimentos, segundo as características dos domicílios e das pessoas;
- Estado nutricional da população adulta e a avaliação da disponibilidade alimentar domiciliar para o conjunto da população, com base nas quantidades de alimentos e bebidas adquiridas no ano pelas famílias para consumo no domicílio.

As despesas de consumo das famílias brasileiras comprometem grande parte das despesas correntes do domicílio: de 70% do gasto total nos anos de 1995 e 2002, passando dos 80%, em 2008. As despesas de consumo são divididas em diversos subgrupos, dentre eles tem-se o gasto com alimentação e o gasto com assistência à saúde, que são dois pontos de grande interesse no trabalho em questão.

Como pode ser observado na Tabela 2, o percentual dos gastos comprometido com o consumo de alimentos apresentou pouca variação entre os anos, ficando em torno de 16%. A despesa com assistência à saúde também apresentou pouca variação, chegando



a 5,9% do gasto total em 2008. O principal dispêndio da família brasileira em 2008 foi com habitação (30%), seguida de alimentação, e ,em quarto lugar, despesas com saúde.

Tabela 2: Distribuição percentual das despesas das famílias

1995	2002	2008
100	100	100
81,0	93,26	92,1
71,2	82,4	81,3
20,8	29,3	29,2
16,4	17,1	16,1
9,7	15,2	16,0
6,5	5,4	5,9
4,7	4,7	4,5
3,5	3,4	2,5
3,5	2,3	2,4
1,4	1,8	1,9
2,5	2,0	1,6
1,2	0,8	0,9
1,0	0,6	0,4
9,8	10,9	10,9
17,2	4,76	5,8
1,9	1,98	2,1
	100 81,0 71,2 20,8 16,4 9,7 6,5 4,7 3,5 3,5 1,4 2,5 1,2 1,0 9,8	100 100 81,0 93,26 71,2 82,4 20,8 29,3 16,4 17,1 9,7 15,2 6,5 5,4 4,7 4,7 3,5 2,3 1,4 1,8 2,5 2,0 1,2 0,8 1,0 0,6 9,8 10,9 17,2 4,76

Fonte: POF/IBGE. Elaboração: Tendências.

A Tabela 3 apresenta os percentuais de gastos das famílias em 2008 por renda mensal. Observa-se que a porcentagem das despesas comprometida com a alimentação é muito maior em famílias com renda baixa, por outro lado, o gasto com assistência à saúde é praticamente igual para todas as classes. A ordenação das despesas de consumo do gasto comprometido mostra a seguinte seqüência: 1°) despesa com habitação; 2°) alimentação, 3°) transporte, e 4°) assistência à saúde, para todas as faixas analisadas.

Tabela 3: Distribuição percentual das despesas das famílias por renda (salário mínimo de R\$ 415) – 2008

	Até 2 s.m.	2 a 3 s.m.	3 a 6 s.m.	6 a 10 s.m.	10 a 15 s.m.	15 a 25 s.m.	Mais de 25 s.m.
Despesa total	100	100	100	100	100	100	100
Despesas correntes	96,9	96,4	95,0	92,9	90	92,0	87,1
Despesas de consumo	93,9	92,0	88,7	84,2	79,2	78,2	67,2
Habitação	37,2	36,5	33,3	30,2	27,6	25,1	22,8
Alimentação	27,8	24,8	20,9	16,7	13,7	11,7	8,5
Transporte	9,7	11,1	13,7	16,6	17,5	19,8	17,7
Assistência à saúde	5,5	6,0	6,1	5,9	5,7	6,1	5,6
Vestuário	5,4	5,2	5,3	5,0	4,2	4,0	3,2
Higiene e cuidados pessoais	2,8	2,7	2,6	2,1	1,8	1,5	1,0
Despesas diversas	1,7	1,7	2,0	2,3	2,5	2,8	2,8
Recreação e cultura	1,1	1,3	1,5	1,6	1,8	1,9	1,7
Educação	0,9	1,2	1,6	2,4	3,0	4,0	2,9
Fumo	0,9	0,8	0,7	0,5	0,3	0,2	0,2
Serviços pessoais	0,8	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0	0,8
Outras despesas correntes	3,1	4,4	6,4	8,7	10,8	13,9	19,9
Aumento do ativo	2,2	2,3	3,2	4,9	7,7	5,6	10,5
Diminuição do passivo	0,9	1,3	1,8	2,3	2,3	2,4	2,4

Fonte: POF/IBGE. Elaboração: Tendências.



A análise da Tabela 4 permite observar a distribuição das despesas em moeda corrente. O valor gasto com alimentação varia intensamente à medida que se varia as faixas de renda: de R\$ 207,2, para famílias com renda mensal até 2 salários mínimos (s.m.), a R\$ 1.198,1, para famílias com mais de 25 s.m.. Isso indica que o item alimentação pode ser ainda considerado como um bem de luxo (classe de bens bastante sensíveis à renda). Isso ocorre provavelmente porque o consumo das classes mais baixas ainda está aquém do consumo considerado adequado e, portanto, à medida que se aumenta a renda, as restrições orçamentárias se tornam menos impositivas, levando ao aumento expressivo do gasto com consumo de alimentos. Se os gastos com alimentação fossem próximos ao suficiente em todas as classes, esperar-se-ia que sua sensibilidade à renda fosse menor.

O gasto com assistência à saúde é também bastante superior nessas famílias, isso ocorre principalmente pelo fato de essas pessoas utilizarem o serviço privado de saúde, que requer pagamentos mensais ao plano de saúde contratado.

Tabela 4: Distribuição das despesas das famílias por renda mensal -(salário mínimo de R\$ 415) – 2008

	Até 2	2 a 3	3 a 6	6 a 10	10 a 15	15 a 25	Mais de
	s.m.	s.m.	s.m.	s.m.	s.m.	s.m.	25 s.m.
Despesa total	745,0	1.125,0	1.810,7	3.133,0	4.778,1	7.196,1	14.098,4
Despesas correntes	722,2	1.084,3	1.721,0	2.909,6	4.299,4	6.623,4	12.274,0
Despesas de consumo	699,2	1.035,2	1.605,8	2.638,0	3.783,7	5.626,3	9.469,6
Habitação	277,5	410,7	602,7	946,2	1.319,0	1.809,1	3.221,1
Alimentação	207,2	279,0	378,8	522,7	655,5	842,8	1.198,1
Transporte	72,1	124,4	247,7	518,8	835,6	1.428,3	2.491,5
Assistência à saúde	40,8	67,7	109,8	185,5	272,8	437,9	787,3
Vestuário	40,4	58,9	96,6	155,4	202,0	289,7	454,7
Higiene e cuidados pessoais	20,6	30,2	46,9	66,5	84,0	109,1	146,3
Despesas diversas	13,0	18,9	36,7	71,5	120,3	202,1	389,0
Recreação e cultura	8,4	14,7	27,8	51,5	86,7	133,2	239,6
Fumo	6,9	8,9	12,3	14,5	14,4	15,2	23,7
Educação	6,8	13,0	29,0	74,7	145,6	288,4	409,3
Serviços pessoais	5,6	9,0	17,3	30,7	47,8	70,5	108,9
Outras despesas correntes	23,0	49,1	115,3	271,5	515,7	997,1	2.804,5
Aumento do ativo	16,1	25,9	57,4	152,2	367,5	402,5	1.479,9
Diminuição do passivo	6,7	14,8	32,3	71,3	111,2	170,2	344,5

Fonte: POF/IBGE. Elaboração: Tendências.

Despesas com alimentação

A Figura 4 ilustra os seguintes fatos:

- Dentro do subgrupo alimentação, a maior proporção de gastos se dá com alimentação fora de casa. Em 2008, por exemplo, mais de 31% dos gastos das famílias com alimentação deveu-se à alimentação fora de casa. Em 1995, este item compunha 25% dos gastos totais;
- O restante dos gastos com alimentação (alimentação dentro do domicílio) está concentrado basicamente em alimentos como carnes, leite e derivados, pães,



cereais e outros tipos de alimentação que não serão afetados pela Resolução. De acordo com os números da POF, apenas 10% dos gastos das famílias com alimentação seriam afetados pela legislação (grupos outros alimentos, açúcares e derivados, alimentos preparados, sal e condimentos e enlatados e conservas);

- Todos os alimentos presentes no grupo afetado pela legislação têm, ao longo do tempo, queda na participação na alimentação do brasileiro. Em 1995 este grupo (outros alimentos, acúcares e derivados, alimentos preparados, sal e condimentos e enlatados e conservas) compunha quase 14% dos gastos totais com alimentação, já em 2008 este valor caiu para apenas 10%;
- Além da alimentação fora de casa, os itens que ganharam espaço na mesa do brasileiro foram carnes, vísceras e pescados; cereais leguminosas e oleaginosas; e farinhas, féculas e massas.

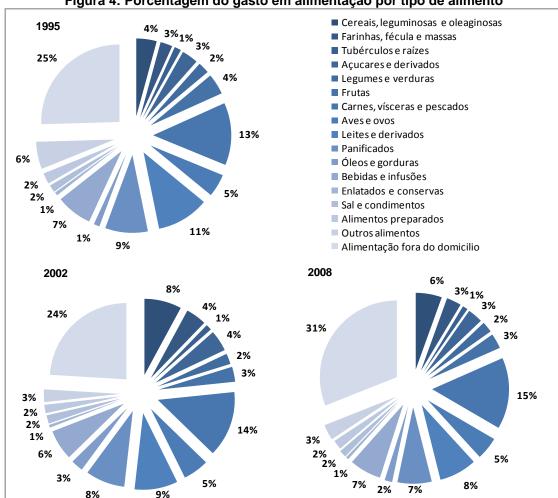


Figura 4: Porcentagem do gasto em alimentação por tipo de alimento

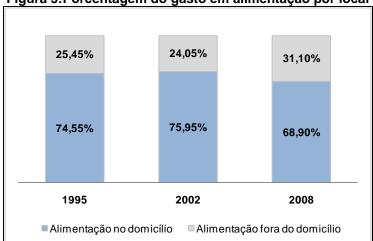
Fonte: POF/IBGE. Elaboração: Tendências.

Despesas com alimentação fora do domicílio

A Figura 5 mostra a porcentagem do gasto da alimentação do brasileiro que é feita fora de casa. Esse número cresceu 22,2% entre os anos de 1995 e 2008, o que indica que a população está preparando menos o alimento que consome.



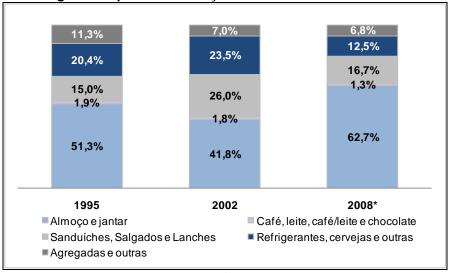
Figura 5:Porcentagem do gasto em alimentação por local



Fonte: POF/IBGE. Elaboração: Tendências.

Entre os alimentos consumidos fora do domicílio, observam-se na Figura 6 que, em 2008, mais de 60% eram refeições, como almoço ou jantar e, portanto, tipo de alimentação que não será afetada pela regulação.

Figura 6: Tipo de alimentação realizada fora do domicílio



Fonte: POF/IBGE. Elaboração: Tendências.

A Tabela 5 permite inferir que a alimentação fora do domicílio está muito mais presente no gasto de famílias com renda maior. Dentro desse gasto, o almoço e o jantar ocupam cerca de 80% dos dispêndios com alimentação em famílias com renda mensal de 25 salários mínimos ou mais, enquanto nas de menor renda essas refeições ocupam cerca de 50% do gasto com alimentação. A população mais pobre gasta uma proporção maior de sua renda com lanches, sanduíches e salgados e bebidas alcoólicas em relação às famílias mais ricas, apesar de o valor gasto ser bastante inferior.



Tabela 5: Gasto com alimentação fora do domicílio por tipo de refeição e por renda familiar mensal (salário mínimo de R\$ 415) – 2008

	Até 2 s.m.	2 a 3 s.m.	3 a 6 s.m.	6 a 10 s.m.	10 a 15 s.m.	15 a 25 s.m.	Mais de 25 s.m.
Alimentação fora do domicílio	35,7	58,0	99,0	170,9	238,3	355,9	590,1
Almoço e jantar	17,4	30,0	53,9	104,5	151,6	243,2	468,6
Café, leite, café/leite e chocolate	0,6	0,9	1,6	2,2	2,6	3,6	7,7
Sanduíches e salgados	2,7	4,7	7,7	11,7	19,3	20,0	20,2
Refrigerantes e outras bebidas não alcoólicas	2,4	3,8	6,5	10,4	13,0	16,7	18,2
Lanches	4,1	6,4	11,1	18,5	24,4	35,8	37,2
Cervejas, chopes e outras bebidas alcoólicas	4,3	5,8	9,2	11,9	14,3	18,6	21,2
Alimentação na escola	1,8	2,7	3,4	3,7	3,2	3,1	1,2
Alimentação light e diet	0,1	0,3	0,4	0,8	0,9	1,4	1,5
Outras	2,5	3,6	5,2	7,3	8,9	13,5	14,4

Fonte: POF/IBGE. Elaboração: Tendências.

3.2.2. Alimentação e Gastos com Saúde no Brasil

A partir dos dados da POF de 2002 e 2008, foram construídos modelos de regressão linear múltipla que levaram em conta dados da alimentação das famílias em 2002 e o gasto com assistência à saúde dos indivíduos em 2008. Todos os números foram convertidos em valores reais de janeiro de 2009.

O modelo de regressão linear múltipla é um método para se estimar a média condicional de uma variável y (gasto com saúde em 2008), dados os valores de algumas outras variáveis x (gasto por tipo de alimento em 2002):

$$Y_c = a + b_1 x_1 + b_2 x_2 + ... + b_i x_k$$

a = intercepto do eixo y;

 $b_i = coeficiente angular da i - ésima variável;$

k = número de variávies independentes.

Nesta equação, portanto, os coeficientes *b* (a serem estimados) dão o impacto da variável *x* sobre a variável *y*. No caso em questão estes coeficientes medem como o aumento nos gastos com determinados tipos de alimentos afetam os gastos futuros das famílias com saúde.

A estimação da regressão foi feita através da aplicação do método de *OLS* (*OrdinaryLeast Squares*). Este método minimiza a soma das distâncias ao quadrado entre as respostas observadas no conjunto de dados, e as respostas previstas pela aproximação linear.

Para efeito de comparação, foram construídos perfis de indivíduos nos dois anos em questão. O artifício é utilizado, quando não se tem acesso a dados de painel, ou seja, quando não se tem a mesma pessoa entrevistada nos diferentes anos da pesquisa e há vários cortes transversais, independentes entre si, nos quais indivíduos diferentes são entrevistados a cada período. O objetivo dessa metodologia é superar as limitações dos



cortes transversais, aproveitando as vantagens da repetição destes com relação aos dados de painel.

As características utilizadas para a construção do "indivíduo" foram: sexo, unidade da federação, idade e cor/raça. As variáveis: sexo, unidade da federação e cor/raça estão em formato *dummy*, sendo que no caso da última foi atribuído 1 para indivíduos brancos e 0 caso contrário.

Tendo construído os indivíduos em 2002 e 2008 (salientando que os indivíduos são combinações de sexo, Unidade da Federação, idade e cor/raça), foram regredidos gastos com saúde contra os gastos em alimentação das coortes de idade em 2002. A idéia da técnica é criar indivíduos padrão (grupos de características) que possam ser seguidos ao longo do tempo, ou seja, observam-se os gastos com alimentação dos indivíduos de "x" anos em 2002 e, em 2008, analisam-se quais são os gastos com saúde destes indivíduos, agora com "x+6" anos de idade²¹.

Dentre as variáveis utilizadas nos modelos tem-se a renda familiar, que "controla" a regressão, já que famílias com rendas superiores gastam mais com alimentação e com assistência à saúde devido à maior disponibilidade de renda. As variáveis de alimentação foram divididas em grupos de alimentos: alimentos naturais, alimentos "afetados", carnes, ovos e laticínios, bebidas industrializadas, bebidas alcoólicas e alimentação fora do domicílio. Em alimentos naturais foram agrupados os gastos com: cereais, oleaginosas, farinhas, féculas, massas, tubérculos, raízes, legumes, verduras e frutas. Em alimentos "afetados", estão os que podem ter sua propaganda regulamentada pela ANVISA: açúcares e derivados, óleos, gorduras, enlatados, conservas, sal, condimentos, alimentos preparados e outros alimentos. O outro grupo provavelmente afetado pelas regulamentações é o grupo de bebidas industrializadas. A variável alimentação fora do domicílio compreende todo tipo de refeição realizada fora de casa. Carnes contêm os gastos com carnes, aves e peixes.

Resultados econométricos

Os resultados das estimações econométricas estão na Tabela 6 a seguir. Cada uma das colunas da Tabela refere-se a uma especificação diferente. Foram testadas várias especificações com o intuito de saber se os resultados são de fato robustos (variam de especificação para especificação). A primeira especificação tem como variáveis explicativas apenas alimento fora do domicílio e renda da família. Nas colunas seguintes, passou-se a incluir as demais variáveis explicativas relativas ao gasto com alimentação até as colunas 8 e 9, em que as características dos indivíduos são também incluídas na regressão. Nas colunas 10 e 11, foram incluídos também gastos com alimentos afetados ao quadrado. Esta especificação com a variável no nível e ao quadrado capta um efeito em U dos gastos com alimentação (alimentos afetados): Para

²¹ Assim, utilizou-se o gasto com alimentação de um indivíduo de 0 anos para explicar os gastos com saúde dos indivíduos de 6 anos em 2008, os gastos com alimentação dos indivíduos de 1 ano em 2002 os gastos com saúde dos indivíduos de 7 anos em 2008, etc.



baixos níveis de consumo, o aumento no gasto com este tipo de alimento reduz os gastos das pessoas com saúde. À medida que estes gastos atinjam certo nível de aumento, aumentam os gastos com saúde.

Tendo em mente o conjunto destes resultados sublinha-se as seguintes conclusões:

- Na maioria das especificações alimentação fora do domicílio e alimentação natural reduzem o montante de gastos com saúde dos indivíduos. Por outro lado, quanto maior a renda da família, maiores são os gastos dos indivíduos com saúde.
- De maneira contra-intuitiva, o aumento dos gastos com alimentos "afetados" (industrializados, doces, açúcares, etc.) também reduz (nas especificações 1 a 9) os gastos com saúde. Com base neste resultado, nas especificações 10 e 11 gastos com alimentos "afetados" foram inseridos também ao quadrado. A idéia é captar um efeito em U destes gastos. De fato, nas equações 10 e 11 o aumento no dispêndio com alimentos afetados reduz os gastos com saúde quando os gastos com alimentos afetados são relativamente baixos. Quando os gastos com alimentos afetados são mais altos o efeito é oposto (efeito em U).
- Gasto com ovos e laticínios e bebidas alcoólicas não têm efeito estatisticamente significante sobre os gastos com saúde na maioria das especificações (ovos e laticínios aumentam gastos com saúde apenas nas especificações 4 e 5). No caso das carnes apenas em duas especificações os efeitos são significantes (indicando que aumento no consumo reduz gastos com saúde). Em nenhuma das especificações o efeito de bebidas alcoólicas é significante.
- No caso das bebidas industrializadas (não alcoólicas) há alguma evidência indicando que aumento no consumo implica aumento nos gastos com saúde.



Tabela 6: Gastos com alimentação e gastos com saúde

Tabela 0. Gastos com annema	Dependente: Gasto com saúde (medicamentos e remédios)										
Variáveis	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]	[10]	[11]
Aliment. fora do domicílio	-0,045 <i>0,00</i>	-0,045 <i>0,00</i>	-0,044 <i>0,00</i>	-0,046 <i>0,00</i>	-0,046 <i>0,00</i>	-0,048 <i>0,00</i>	-0,047 <i>0,00</i>	-0,010 <i>0,04</i>	-0,013 <i>0,01</i>	-0,009 <i>0,04</i>	-0,012 <i>0,01</i>
Renda da Família	0,029 <i>0,00</i>	0,029 <i>0,00</i>	0,029 <i>0,00</i>	0,029 <i>0,00</i>	0,029 <i>0,00</i>	0,028 <i>0,00</i>	0,028 <i>0,00</i>	0,018 <i>0,00</i>	0,016 <i>0,00</i>	0,018 <i>0,00</i>	0,016 <i>0,00</i>
Aliment. Naturais		-0,009 <i>0,0</i> 6	-0,008 <i>0,10</i>	-0,008 <i>0,09</i>	-0,009 <i>0,10</i>	-0,010 <i>0,0</i> 5	-0,010 <i>0,0</i> 5	-0,012 <i>0,01</i>	-0,003 <i>0,4</i> 8	-0,011 <i>0,01</i>	-0,002 <i>0,67</i>
Aliment. "Afetados"			-0,002 <i>0,70</i>	-0,009 <i>0,18</i>	-0,009 <i>0,18</i>	-0,018 <i>0,0</i> 2	-0,018 <i>0,0</i> 2	-0,012 <i>0,0</i> 2	-0,018 <i>0,00</i>	-0,025 <i>0,0</i> 3	-0,037 <i>0,00</i>
(Aliment. "Afetados") ²										0,000 <i>0,18</i>	0,000 <i>0,07</i>
Ovos, laticínios				0,013 <i>0,0</i> 5	0,013 <i>0,0</i> 6	0,003 <i>0,6</i> 8	0,003 <i>0,67</i>	0,005 <i>0,4</i> 3	-0,001 <i>0,94</i>	0,005 <i>0,41</i>	-0,001 <i>0,94</i>
Carnes					0,002 <i>0,7</i> 9	-0,001 <i>0,84</i>	-0,001 <i>0,85</i>	-0,010 <i>0,04</i>	-0,005 <i>0,31</i>	-0,010 <i>0,0</i> 3	-0,005 <i>0,3</i> 2
Bebidas						0,076 <i>0,00</i>	0,077 <i>0,00</i>	0,053 <i>0,0</i> 2	0,037 <i>0,15</i>	0,055 <i>0,0</i> 2	0,040 <i>0,12</i>
Bebidas Alcoólicas							-0,004 <i>0,7</i> 9	-0,006 <i>0,69</i>	-0,005 <i>0,71</i>	-0,005 <i>0,7</i> 2	-0,005 <i>0,74</i>
Cor/Raça								16,989 <i>0,00</i>	20,223 <i>0,00</i>	17,515 <i>0,00</i>	20,927 <i>0,00</i>
Sexo								18,132 <i>0,00</i>	17,436 <i>0,00</i>	18,297 <i>0,00</i>	17,713 <i>0,00</i>
Idade								3,963 <i>0,00</i>	3,910 <i>0,00</i>	3,939 <i>0,00</i>	3,872 <i>0,00</i>
Dummy de UF	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim
Constante	17,541 <i>0,00</i>	27,347 <i>0,00</i>	27,852 <i>0,00</i>	23,025 <i>0,00</i>	22,338 <i>0,00</i>	25,695 <i>0,00</i>	25,530 <i>0,00</i>	-149,566 <i>0,00</i>	-141,462 <i>0,00</i>	-144,135 <i>0,00</i>	-134,850 <i>0,00</i>
Observações	7934	7896	7896	7896	7896	7896	7896	7896	7896	7896	7896
R-quadrado	24,31%	24,48%	24,48%	24,59%	24,59%	25,01%	25,00%	48,42%	49,22%	48,45%	49,29%

Fonte: POF, Elaboração Tendências

P-valor em itálico. Células em cinza são significantes a 10%. Robust S.E.



Tendo como base as especificações 10 e 11 – que contêm gastos com alimentos afetados ao quadrado – mostram-se na Tabela 7 que os coeficientes associados à variável no nível e ao quadrado são conjuntamente significantes. Utilizou-se este teste conjunto uma vez que a correlação elevada entre as variáveis nível e quadrática causa problemas de inferência (multicolinearidade) quando a análise é baseada apenas no teste t.

Tabela 7: P-valor teste F de significância (alimentos afetados no nível e ao quadrado)

- taninontoo arotaa	100 110 111 VOI 0 40	quadrado
Teste F	Regressão 10	Regressão 11
Aliment. "Afetados"	0,053	0,007

Isso demonstra que, de fato, existem evidências de uma relação em forma de U entre gastos com alimentos afetados e gasto com saúde. Utilizando-se os coeficientes das regressões 10 e 11 construíram-se os Gráficos 1 e 2 abaixo – que mostram a relação entre gastos com afetados e saúde.

Gráfico 1: Gastos com alimentos afetados e gastos com saúde (especificação 10)

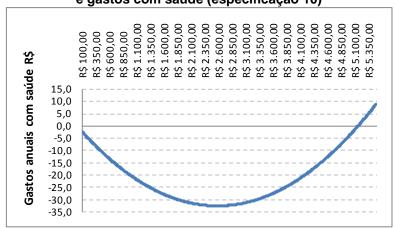
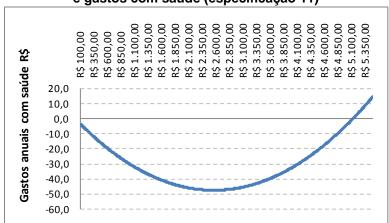


Gráfico 2: Gastos com alimentos afetados e gastos com saúde (especificação 11)



Os gráficos mostram que, para as famílias que gastam menos de R\$ 2.500²² ao ano com o grupo dos alimentos afetados, um pequeno incremento nestes gastos redundará em

²²Valor referente ao nível pelo qual ,a partir deste ponto, o aumento nos gastos passa a aumentar os gastos com saúde.



redução do dispêndio com saúde. Quando os gastos totais com os afetados estão acima deste patamar o efeito é o inverso (aumento nos gastos com alimentos afetados implica maiores gastos com saúde).

3.2.3. Efeitos sobre o mercado

Na seção inicial deste trabalho racionalizamos a propaganda (em uma acepção bastante geral do termo) (i) como uma variável capaz de alterar o posicionamento das marcas dentro de um mesmo mercado mas incapaz de alterar significativamente o posicionamento dos mercados dentro de uma economia (vide Sturgess e Wilson, 1984) e (ii) como um elemento importante para os produtores que desejam sinalizar a qualidade dos seus produtos. Antes de prosseguirmos, sublinhamos o conceito abaixo, amplamente explorado no decorrer desta seção.

Definição 2: Um mercado é um conjunto de variedades (produtos) que podem ser substituídas entre si pelos consumidores. Por exemplo, se A e B estão no mesmo mercado então o consumidor está disposto a substituir A por B e vice-versa conforme lhe convier. Se A e B estão em mercados distintos então o consumidor não usa A como substituto de B e vice-versa.

Para que tenhamos noção mais clara sobre a maneira pela qual a medida afetará o investimento em publicidade e, consequentemente, os resultados da medida sobre o mercado, exploramos duas possíveis configurações de mercado:

- Todas as empresas de determinado mercado serão afetadas pela RDC24. Por exemplo, em determinado mercado todos os produtos têm níveis elevados de sódio, ou gordura, etc. e todos os anunciantes serão obrigados a incluir em seus anúncios a notificação exigida pela ANVISA;
- 2. Apenas um grupo de empresas de determinado mercado sofrerão com as restrições. No mesmo mercado existem empresas com produtos que possuem, por exemplo, altos e baixos teores de sódio e, neste caso, apenas os produtos com alto teor teriam de readequar as suas propagandas.

A pergunta que se faz aqui é: A depender das duas configurações acima, quais seriam as respostas dos agentes econômicos tendo em vista a RDC24 e quais seriam os impactos destas respostas sobre variáveis econômicas de interesse?

Consideremos inicialmente o caso 1. Se todas as empresas são igualmente afetadas pela medida, a propaganda "negativa" do produto deixa de ser um diferencial entre as marcas. Se assumirmos adicionalmente, usando o resultado em Sturgess e Wilson (1984) que a propaganda não deve gerar impactos entre mercados (e sim, primordialmente, inter-mercado) não seria implausível dizer que a RDC24 teria efeito inócuo sobre a quantidade de propaganda oferecida no mercado. As firmas continuariam anunciando seus produtos com a mesma intensidade e, em termos práticos, a medida teria efeito nulo sobre o mercado. O ponto a ser notado aqui é o seguinte: (i) Como a medida incide igualmente sobre todas as marcas de um determinado mercado (não modificando a configuração intra-mercado); e, (ii) como os consumidores não devem



levar em conta as novas informações para substituir os produtos de um mercado pelos de outro mercado, então a medida não deve produzir efeitos práticos, pelo menos no curto prazo, sobre a indústria. Os consumidores podem até levar em consideração o conteúdo da informação, mas não terão opções dentro do mercado e não estão dispostos a substituir entre mercados.

Consideremos agora o segundo caso. Como a propaganda "negativa" afeta apenas algumas marcas do mercado, a depender dos preços dos produtos e da maneira com que os consumidores valoram os atributos "negativos" e "positivos" de cada marca, os produtores dos bens de melhor qualidade terão espaço para reagir de forma a aproveitar as assimetrias causadas pela regulação. Entretanto, destacamos aqui o seguinte: Se o mercado se configura com base na hipótese de Milgrom e Roberts (1986) é provável que as variedades de menor qualidade já estejam investindo pouco (ou quase nada) em publicidade e, portanto, o grosso dos anúncios deste mercado venha das variedades de melhor qualidade (não afetadas pela RDC24). Nesta situação, as únicas variedades que investem em publicidade têm qualidade diferenciada e, portanto, seus anúncios continuarão a não veicular a mensagem pretendida pelo regulador. O produtor da variedade de pior qualidade, por sua vez, em equilíbrio, não estaria ou estaria investindo muito pouco em propaganda, de tal forma que a medida regulatória, ao não alterar os investimentos em publicidade das marcas, não deve produzir o efeito pretendido pelo regulador.

3.3. Conclusões

Durante esta seção procurou-se responder às seguintes questões:

- 1. O foco da RDC24 está correto? Isto é, o consumo de alimentos industrializados (afetados pela medida) é, de fato, um problema no Brasil?
- 2. O consumo de alimentos industrializados está, de fato, relacionado a gastos com saúde? Neste sentido, será que o consumo excessivo de alimentos industrializados gera externalidades negativas significantes para a economia brasileira? e,
- 3. Quais são os efeitos esperados da medida sobre os mercados de alimentos e bebidas?

As respostas, com base nos dados e evidências mostradas ao longo da seção, são as seguintes:

Questão 1: Foco da RDC24

É sabido que a obesidade da população e os riscos a ela associado têm se tornado um problema endêmico em alguns países desenvolvidos, em especial nos EUA. Neste país, o consumo excessivo de alimentos industrializados e em redes de *fast food* está diretamente associado ao agravamento do problema. É natural, portanto, que ações regulatórias naquele país estejam concentradas na redução do consumo deste tipo de alimento e na reestruturação dos hábitos alimentares da população.



O aumento da obesidade no Brasil, entretanto, deve estar associado a fatores diferentes daqueles que operam nos EUA. A Tabela 8 traz um resumo dos dados analisados nesta seção.

Tabela 8: 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	1 4,3	4 3,1
Tubérculos e raízes	1 ,4	→ 1,2	4 1,1
Açucares e derivados	- 3,4	1 4,5	J 3,2
Legumes e verduras	1 2,4	4 2,3	2,3
Frutas	1 4,4	↓ 3,2	J 3,2
Carnes, vísceras e pescados	4 13,0	🔷 13,9	15,1
Aves e ovos	4,8	1 5,4	4,8
Leites e derivados	10,8	🔷 9,1	, 7,9
Panificados	1 8,8	1 8,3	, 7,2
Óleos e gorduras	4 1,2	1 2,6	↓ 1,6
Bebidas e infusões	7 ,5		
Enlatados e conservas	1 0,7	- 0,6	- 0,6
Sal e condimentos	↓ 1,5	1 ,8	↓ 1,5
Alimentos preparados	1 2,3	4 1,8	i 2,0
Outros alimentos	1 5,7	4 2,7	4 3,3
Alimentação fora do domicilio	4 25,5	4 24,1	1,1

Fonte: POF/IBGE. Elaboração: Tendências.

Em primeiro lugar, os dados da Pesquisa de Orçamento Familiar do IBGE mostram que:

- (i) O consumo de produtos industrializados (alimentos preparados e bebidas, açúcares, etc.) ainda é baixo no Brasil e, mais do que isso, este número não tem demonstrado tendência de crescimento nos últimos anos;
- (ii) O aumento da renda do brasileiro nos últimos anos implicou o aumento dos dispêndios com carnes e alimentação fora do domicílio, fatores estes não afetados pelas medidas regulatórias;
- (iii) Em especial, o item alimentação fora de casa já representa praticamente 1/3 dos dispêndios totais com alimentação. Além disso, conforme mostrou-se anteriormente, a maior parte destes gastos é destinada a almoço e jantar, itens que não serão afetados pelas medidas regulatórias.

Tendo em vista estes dados, a conclusão é que o foco da política está equivocado. A parcela dos gastos com alimentação afetada pelas medidas é muito baixa e, em especial, esta parcela não tem crescido nos últimos anos. Como boa parte da população ainda passa por necessidades alimentares, o aumento da renda tem sido utilizado para a compra de alimentos essenciais (e de menor custo comparativo), como carnes por exemplo.

Questão 2: Efeitos da RDC24

A análise econométrica relacionando gastos com alimentação e gastos com saúde revela que:



- Alimentação fora do domicílio e alimentação natural (verduras, legumes, frutas, etc.) reduz o montante de gastos com saúde dos indivíduos;
- O aumento no dispêndio com alimentos afetados (industrializados, açúcares, doces, etc.) reduz os gastos com saúde quando os gastos com alimentos afetados são relativamente baixos. Quando os gastos com alimentos afetados são mais altos o efeito é oposto (efeito em U);
- Gasto com ovos e laticínios não tem efeito estatisticamente significante sobre os gastos com saúde na maioria das especificações. No caso das carnes apenas em duas especificações os efeitos são significantes (indicando que aumento no consumo reduz gastos com saúde). Em nenhuma das especificações o efeito de bebidas alcoólicas é significante.
- No caso das bebidas industrializadas (não alcoólicas) há alguma evidência indicando que aumento no consumo implica aumento nos gastos com saúde.

Em especial, a análise acima mostra que no Brasil, em geral, os gastos com os diversos tipos de grupos de alimentos e bebidas tende a reduzir os gastos com saúde no Brasil. 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. Quando estes gastos são mais altos, o aumento no consumo dos produtos deste grupo passa a aumentar os gastos com saúde.

Esta relação estatística é intuitiva e demonstra que o consumo (apenas) em excesso destes produtos é um problema. O consumo moderado, por outro lado, não deve trazer maiores preocupações do ponto de vista dos gastos com saúde. Além disso, os efeitos negativos do gasto com a maioria dos tipos de alimentos sobre os dispêndios com saúde demonstram, de fato, 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 e, para uma parte não desprezível da população, a quantidade consumida ainda é insuficiente, o aumento do consumo, não importa o tipo do alimento, redundará em melhoria da saúde.

Posto isto, as evidências demonstram que a política não deve reduzir as externalidades negativas geradas pela alimentação. O Brasil é um país pobre e as deficiências nutricionais devem estar muito mais relacionadas à quantidade consumida do que à qualidade do que se consome.



Questão 3: Efeitos Esperados

Na seção anterior argumentamos que existem duas configurações possíveis para um mercado:

- 3. Todas as marcas dentro de um mercado são igualmente afetadas pela RDC24; e,
- 4. Apenas um subconjunto das marcas de um mercado são afetadas pela RDC24.

Baseando-se em evidências empíricas e na concepção de propaganda como sinalizador de qualidade – acepção construída em Milgrom e Roberts (1986) – é provável que se (1) é uma configuração plausível para um mercado então a RDC não deve afetar significativamente o volume de investimentos em peças publicitárias. Neste caso, os consumidores podem até levar em consideração o conteúdo da informação, mas não terão opções dentro do mercado e não estão dispostos a substituir entre mercados. Sendo assim, os agentes devem sim absorver o conteúdo informacional propagandeado por imposição do regulador mas isso não deve se configurar na adoção de hábitos mais saudáveis de consumo.

Em contrapartida, se (2) é razoável, Milgrom e Roberts (1986) diz que é provável que as variedades de menor qualidade (supostamente enquadradas pela RDC24) já estejam investindo pouco (ou quase nada) em publicidade e, portanto, o grosso dos anúncios deste mercado venha das variedades de melhor qualidade (não afetadas pela RDC24). A medida não deve alterar o conteúdo da informação que é repassada ao consumidor, que, portanto, não deverá alterar o seu comportamento. Em suma, mais uma vez o efeito da medida deve ser nulo.

Colocado de outra forma, existem elementos para acreditarmos que mesmo que os consumidores valorizem a informação que está sendo passada pelo regulador (uma hipótese não muito razoável para o caso brasileiro) a configuração e as respostas do mercado sejam no sentido de neutralizar os efeitos da RDC. Cria-se com a Resolução apenas custos de transação difíceis de serem quantificados.



4. Ampliação do escopo das medidas regulatórias?

A medida regulatória RDC nº 24 da ANVISA abrange ainda somente a propaganda de alimentos considerados nocivos, porém acredita-se que a regulamentação também do rótulo será uma das medidas que deverão ser tomadas mais a frente. Atualmente a rotulagem dos produtos comercializados no Brasil atende as Resoluções RDC nº 359 – Regulamento Técnico de Porções de Alimentos Embalados Para Fins de Rotulagem Nutricional e RDC nº 360 –, o Regulamento Técnico Sobre Rotulagem Nutricional de Alimentos Embalados (ambas da ANVISA). Essas medidas padronizam as embalagens para os países do MERCOSUL com o intuito de facilitar o comércio entre os países integrantes. Por esse motivo, a ANVISA ainda não pôde realizar nenhuma alteração nas embalagens dos produtos, já que qualquer modificação poderia prejudicar o comércio desses alimentos.

Nesta seção discutem-se quais seriam os impactos dessa ampliação do escopo das medidas regulatórias sobre a economia. Em especial, do caso da <u>alteração das embalagens de alguns tipos de alimentos e bebidas industrializadas para incluir mensagens de alerta sobre os males causados pelo consumo excessivo de certos <u>alimentos</u>, que já foi extensivamente discutida pela ANVISA. Procurou-se, portanto, entender como a alteração das embalagens afetaria os mercados. Para isso, descreveram inicialmente os custos indiretos (barreiras à entrada, aumento da concentração no mercado) e, em seguida, os custos diretos (basicamente relacionados à formulação de novas embalagens).</u>

4.1. Custos Indiretos

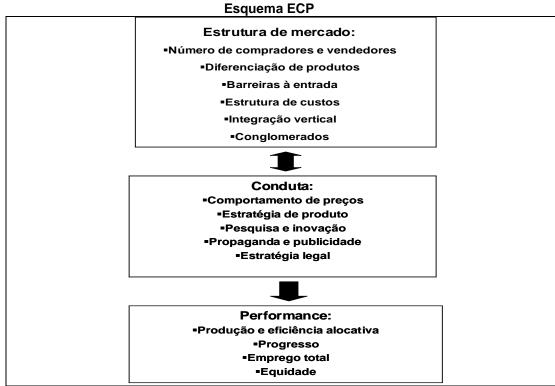
4.1.1. Arcabouço teórico

O paradigma Estrutura-Conduta-Performance (ECP), desenvolvido a partir dos trabalhos pioneiros de Bain (1951 e 1956) e detalhado em Scherer (1970), "(...) assume que existe uma relação causal estável entre a estrutura da indústria, a conduta d as firmas e a performance do mercado."²³

De acordo com o modelo ECP, a performance econômica é o reflexo dos padrões de conduta ou práticas competitivas observados nos diferentes mercados, os quais, por sua vez, dependem da estrutura da indústria em que as empresas estão inseridas. A figura abaixo apresenta a estrutura do modelo.

²³ Tradução livre a partir de Church e Ware (2000).





Fonte: Adaptado de Scherer (1970).

Sendo assim, os três elementos essenciais do modelo são:

- Estrutura: estrutura corresponde à forma pela qual as empresas estão organizadas em uma determinada indústria. Esta estrutura é influenciada por uma variedade de condições básicas, oriundas da demanda e da oferta, e de políticas públicas. Estas incluem as regulamentações governamentais, como controle de preços e outras regras de comércio, estrutura de custos, número de empresas, existência de barreiras à entrada, etc. Trata-se de uma variável importante para determinar a conduta, pois a forma pela qual a indústria está organizada interfere nas estratégias adotadas pelas empresas.
- Conduta: a conduta econômica é definida como o conjunto de atos, práticas e políticas utilizadas na coordenação das decisões da empresa sobre qual preço cobrar ou pagar, quanto vender ou comprar, que qualidade produzir ou comprar. A conduta da empresa corresponde ao elo mais importante do modelo, pois tem relação com a estrutura de mercado, que influencia nas estratégias adotadas, e tem reflexo direto na sua performance econômica;
- Performance: é definida pela eficiência alocativa (recursos escassos não devem ser desperdiçados e as decisões de produção devem atender às demandas dos consumidores), pela maneira como as novas tecnologias e o progresso científico são assimilados, por facilitar a estabilidade econômica e o pleno emprego e promover distribuição de renda (Scherer, 1970). Neste sentido representam, de uma maneira bastante geral, quais os objetivos de longo-prazo de qualquer economia.



É interessante notar que, de acordo com Scherer (1970), também existem importantes efeitos de *feedback* entre a conduta da empresa e a estrutura do mercado. Por exemplo, a pesquisa e o desenvolvimento de novas técnicas produtivas tendem a alterar a tecnologia da indústria e, portanto, a sua estrutura de custos. Este movimento, por sua vez, deve causar impactos sobre a estratégia de preços, de propaganda, etc.

4.1.2. Estrutura de mercado e poder de mercado

De acordo com o arcabouço analítico apresentado acima, os padrões de competição e a conduta geral das empresas dependem, diretamente, da estrutura do mercado. Sobre este quesito, a literatura que trata do tema assume que o poder de mercado das firmas estabelecidas é explicado, dentre outras coisas:

- (i) Pelas ameaças impostas pelos entrantes potenciais e **barreiras à entrada**;
- (ii) Pela **concentração** do mercado;

Esquematicamente, podemos resumir as relações entre os fatores explicitados acima e o poder de mercado das firmas incumbentes através do seguinte modelo:

$$Y = f(E, C, O) + \varepsilon. \tag{1}$$

Na equação acima, Y denota o poder de mercado de determinada firma, E o grau de ameaça estabelecido pelos entrantes potenciais, C o grau de concentração destes mercados, O outros fatores modeláveis e ε os outros fatores estocásticos nãosistemáticos.

No quadro abaixo resumiu-se, com base na análise de evidências empíricas, a relação entre os aspectos estruturais descritos acima e o poder de mercado das empresas que operam nos mercados atingidos pela medida sob análise.

Relações esperadas entre estrutura do mercado e competição

Relação Matemática Esperada	Explicação
$\frac{\partial Y}{\partial E} < 0$	Quanto maior for o grau de ameaça imposto pelos potenciais entrantes, menor será o poder de mercado das firmas estabelecidas. De outro ângulo, quanto maiores forem as barreiras à entrada neste mercado maior será o poder de mercado das empresas estabelecidas.
$\frac{\partial Y}{\partial C} > 0$	Em geral, quanto mais concentrado um mercado (poucas firmas dominam o mercado) maior é a possibilidade de que estas firmas venham a exercer algum poder de mercado.

Passaremos a discutir com mais detalhes, portanto, os elementos estruturais listados acima.

Ameaça dos entrantes potencias e barreiras à entrada

Os efeitos de barreiras à entrada em um determinado setor sobre o poder de mercado das firmas estabelecidas têm sido intensivamente estudados desde os trabalhos pioneiros



de Bain (1956). A despeito das inúmeras definições que foram produzidas pela literatura desde o supracitado esforço de Bain, as acepções mais utilizadas ainda são a do próprio Bain (1956) e a de Stigler (1968)²⁴. Vejamos:

- Bain (1956): "Uma barreira à entrada é uma vantagem dos vendedores estabelecidos em uma indústria sobre os entrantes potenciais, que se reflete na extensão em que as firmas estabelecidas poderão persistentemente elevar seus preços acima dos níveis competitivos sem atrair a entrada de novos competidores."²⁵
- Stigler (1968): "Uma barreira à entrada é um custo de produção (em algum ou em todos os níveis de produção) que precisa ser arcado pelas firmas que desejam entrar na indústria, mas que não é pago pelas firmas que já estão estabelecida."²⁶

É interessante notar que as duas definições produzem, por outro lado, tipificações práticas bastante diferentes. Explica-se: para Bain, por exemplo, economias de escala e volume de capital (necessário para o lançamento do empreendimento) são considerados barreiras à entrada. De acordo com a concepção de Stigler estes elementos não devem ser considerados como barreiras à entrada no caso em que tanto entrantes quanto incumbentes possuem a mesma tecnologia. Deste ponto de vista, a definição de Stigler é mais restritiva.

Tendo em mente estas definições, listamos a seguir algumas variáveis que afetam a entrada de novos competidores nos mercados afetados pela medida sob análise.

- Capitais necessários para a entrada: Investimentos fixos significativamente elevados impedem a entrada de novos competidores no mercado;
- Aspectos institucionais, tributários e regulatórios: Complexidade do ambiente de negócios, o que inclui complexidade e intensidade da carga tributária assim como excesso de medidas regulatórias desencorajam a entrada de novos competidores;
- Lealdade dos consumidores: é comum em alguns mercados que a existência de algum tipo de fidelidade entre o consumidor e o produtor impossibilite a entrada de novas firmas no mercado. Esta lealdade também depende da qualidade dos serviços oferecidos pela firma e, não raramente, a evidência sugere que as firmas estabelecidas possuem alguma vantagem neste sentido;
- Capacidade financeira das firmas instaladas: Quanto maior a capacidade financeira das firmas instaladas, maior deve ser a habilidade que estas firmas terão para absorverem perdas esse aspecto é conhecido na literatura como "deep pocket". Essa capacidade, por outro lado, indica que a ameaça de entrada

-

²⁴ Para uma revisão detalhada sobre o tema veja McAfee *et al.* (2004).

²⁵ Tradução livre a partir de McAfee *et al.* (2004).

²⁶ Idem.



de um novo competidor poderá ser severamente retaliada com reduções de preços (abaixo do custo marginal inclusive).

Concentração do mercado

Além das condições de entrada, os estudos clássicos na linha ECP definem que o grau de concentração da indústria afeta o poder de mercado das firmas. De acordo com Church e Ware (2000) a relação positiva entre concentração e poder de mercado deve-se a dois fatores fundamentais:

- (i) Quanto maior a concentração do mercado nas mãos de poucos competidores, maiores são as possibilidades de que estes agentes possam formar e manter um cartel. Em outras palavras, isso significa que em mercados mais concentrados a possibilidade de exercício de poder de mercado é mais significativa;
- (ii) A teoria do oligopólio sugere que há uma relação estreita entre poder de mercado e concentração: quanto maior a concentração de mercado medida pelo Índice de Hefindahl-Hirschman (HHI), maior deve ser o poder de mercado das firmas estabelecidas (medida pelo Índice de Lerner).

Teoria de oligopólio, poder de mercado e indicadores de concentração

Os principais índices utilizados para inferirmos o grau de concentração em um mercado são descritos abaixo.

Herfindahl -Hirschman Index

O HHI é definido como a soma dos quadrados das participações de mercado das empresas de um setor. O índice varia entre 0 e 1, sendo 0 a indicação de nenhuma concentração e 1 a indicação de que uma única firma opera neste mercado (concentração total). Matematicamente temos:

$$HHI = \sum_{i=1}^{n} s_{j}^{i}$$

no qual s; representa a participação de mercado da firma;

Outros índices de concentração

Os índices de concentração são definidos como a soma das participações de mercado das *m* maiores firmas. A idéia é que se pode ter uma boa indicação de qual é a concentração de mercado somando as participações das empresas mais importantes. Se essa soma for baixa, é um indício de que o mercado é pouco concentrado. Matematicamente temos:

$$CRm = \sum_{i=1}^{m} s_i$$

no qual *CRm* representa um índice de concentração para as *m* firmas mais importantes. O índice mais utilizado é o C4, que indica a soma das participações de mercado das quatro firmas mais importantes.



Indicador de poder de mercado: Índice de Lerner

O Índice de Lerner é utilizado para indicar o poder de mercado de uma empresa específica. O poder de mercado é definido como a diferença entre o que a empresa cobra no mercado por uma unidade de produto e o seu custo marginal, o custo de produção da última unidade. A noção deste conceito é que caso a empresa tenha condição de cobrar acima do seu custo marginal (preço competitivo) significa que ela exerce algum grau de poder de monopólio, e a força deste "poder" é dada justamente pela diferença entre o preço cobrado e o preço que ela cobraria em um mercado competitivo (Cmg). Matematicamente temos:

$$L = \frac{P - Cmg}{P}$$

no qual P é o preço cobrado e Cmg é o custo marginal.

Caso o preço seja igual ao custo marginal, a empresa não exercerá nenhum poder de monopólio (o mercado está em competição perfeita). Por outro lado, caso o preço seja maior que o custo marginal, a diferença indicará algum poder de mercado da empresa.

Relação entre o Índice de Lerner e o HHI

Existe uma relação clara entre o poder de mercado de uma empresa (medido pelo Índice de Lerner) e o grau de concentração do mercado indicado pelo HHI. Esta relação é dada matematicamente por²⁷:

$$\sum_{i=1}^{n} \left(\frac{P - Cmg}{P} \right) s_{j} = \frac{HHI(1+v)}{\varepsilon}$$

no qual v é um indicador de conduta da firma e ε é a elasticidade-preço da demanda.

A intuição dessa derivação matemática é que o poder de mercado exercido por uma determinada empresa está diretamente relacionado com a estrutura de mercado observada. Ou seja, em um mercado onde se observa um alto grau de concentração (HHI elevado), como um monopólio, o poder de mercado de uma das empresas provavelmente será elevado – e, esta firma conseguira sustentar preços acima do seu custo marginal.

Nesta direção, podemos listar algumas evidências empíricas confirmando os prognósticos da teoria. Citamos alguns estudos clássicos:

Weiss (1974) faz um resumo de uma série de estudos relacionando poder de mercado e concentração. A sua conclusão é que a grande maioria destes estudos revela que, de fato, a associação entre poder de mercado e concentração existe e é positiva e estatisticamente significante;

²⁷ Para uma derivação completa da fórmula veja Church e Ware (2000).



 Salinger (1990) mostra que um aumento de 10% no índice de concentração das quatro maiores firmas (CR4) implica um aumento de 2,18% nas margens de lucro.

Em geral, a literatura também assume que o grau de concentração no mercado está intrinsecamente ligado com a tecnologia (estrutura de custos), com questões regulatórias e com outras práticas adotadas pelas firmas. Por outro lado, também é bastante complicado definir os elementos que explicam o grau de concentração do mercado, uma vez que a concentração é resultado de diversas práticas. De qualquer forma, conforme argumentamos, é possível dizer aqui que a concentração depende do componente tecnológico (meramente a existência de economias de escalas em vários níveis) e na atuação do agente regulador. Por exemplo, a atuação do agente regulador (ou da autoridade antitruste) é determinante em processos de fusões e aquisições ou impedindo as operações de um agente já instalado no mercado.

Cumpre notar que, neste caso, a atuação do agente regulador é diferente daquela que discutimos no caso das barreiras à entrada. Neste último, o regulador atuava "selecionando" os agentes que poderiam entrar neste mercado ao passo que aqui o regulador age diretamente sobre os agentes que já estão atuando no mercado.

4.1.3. Impactos sobre a estrutura de mercado dos produtores de alimentos

Tendo em mente o arcabouço analítico aqui apresentado, serão discutidos nesta seção os impactos de alterações mais restritivas no marco regulatório sobre a estrutura de mercado dos produtores de alimentos no Brasil. Dois canais econômicos podem ligar as medidas regulatórias aqui discutidas sobre a estrutura de mercados das empresas produtoras de alimentos. Em particular, a tese aqui desenvolvida parte do pressuposto que os aumento dos custos bem como da complexidade do ambiente de negócios que emergem a partir da adoção destas propostas devem (i) funcionar como barreira à entrada de novos produtores e (ii) aumentar a concentração do mercado. Detalhamos agora este raciocínio.

Efeito 1: Barreiras à entrada

À medida que a regulação do ambiente de negócios atinge certos graus de complexidade deve-se observar, tal como relatado em estudos para setores específicos, reduções significativa da eficiência das atividades operantes bem como retrações na entrada de potenciais entrantes nestes setores.

A análise em Djankov *et al* (2001) estuda os requerimentos legais para a abertura de negócios em 85 países de diferentes partes do mundo. De acordo com os autores, se a regulação serve ao interesse público ela deveria estar associada com maior eficiência e qualidade dos bens produzidos, redução das externalidades negativas e maior competição. Do contrário, se as visões relatadas acima estão corretas, o excesso de regulação deve estar associado à redução da competição e ao aumento da corrupção. Os principais resultados do estudo são:



- O aumento de custos associados à regulação <u>não</u> está associado com o aumento da qualidade dos produtos, redução da poluição, aumento da qualidade da saúde da população ou competição mais acirrada.
- Países onde a população tem acesso ampliado ao poder político, com amarras mais consistentes ao poder executivo e com direitos políticos assegurados têm regras regulatórias comparativamente menos estritas.

Com base nesta análise os autores concluem que de fato que o excesso de regulação é maléfico para o funcionamento dos mercados. Em especial, o excesso de regulação implica um ambiente de negócios menos competitivo o que, de acordo com Stigler (1971) está diretamente associado com o fato de que os custos regulatórios constituem, em última instância, barreiras significantes à entrada de competidores potenciais.

Efeito 2: Aumento da concentração no mercado

De uma forma bastante direta, o aumento da concentração decorre do aumento de custos de produção e da distribuição destes custos entre empresas. Ora, se os custos resultantes da reformulação de embalagens, práticas comerciais, publicidade etc. são classificados como custos fixos e se estes custos são de fato significantes, ele deve onerar de forma mais significativa as empresas de menor porte do que as de maior porte. Estes resultados estão embasados nas análises em Golan *et alii* (2000) e Antle (1998).

De forma intuitiva, considere que os custos fixos envolvidos no processo de reformulação do processo de produção sejam de $\Delta F > 0$. Dada a natureza "fixa" deste custo ele deve ser arcado por todas as empresas que operam neste mercado, independente da quantidade produzida e da receita auferida por estas empresas. Isso significará que empresas que atuam na "margem", com lucros inferiores aos custos de readequação, devem ser expulsas do mercado se não reajustarem mais fortemente os seus preços. Empresas com linhas de produção diversificadas ou com volume produzido maior, por outro lado, têm uma base de incidência destes custos mais ampla e, podem, portanto, diluir os dispêndios com readequação de forma a tornar os repasses para preços muito menores. Isso faz com que, seguindo os resultados de Antle (1998), o pequeno produtor sofra muito mais do que o grande produtor — dada esta alteração na regulação.

O arcabouço abaixo, extraído de Sutton (1991), relaciona custos fixos ("sunk costs") e concentração no mercado.

- Por simplicidade, assumimos que as medidas regulatórias impliquem apenas na readequação de embalagens. Novas mensagens, tais como as propostas pelo RDC N°24 devem ser impressas nas embalagens de todos os produtos com componentes nutricionais acima de certos patamares;
- Os custos marginais de produção são constantes. Estes custos são totalmente variáveis e são pagos se e somente se a unidade é produzida (custos são totalmente variáveis). Todas as firmas que operam neste mercado têm



tecnologias idênticas e produzem um produto homogêneo (não há diferenciação de produtos);

- As firmas que operam neste mercado competem escolhendo simultaneamente quantidades ótimas a serem produzidas (oligopólio de Cournot);
- Suponha que certa medida regulatória resulte em custos fixos da ordem de $\Delta F > 0$. Esta medida não altera os custos marginais (a tecnologia de produção da firma). Este valor deve ser "pago" pelas firmas de modo que estas possam estruturar as suas linhas de produção de acordo com as novas regras regulatórias. Estes custos estão primordialmente associados aos gastos com a reformulação (mas não com impressão) de embalagens, de forma que, independente da quantidade produzida, todas as firmas, devem estar aptas a financiá-los.

Retornos de escala e curva de custo marginal

Retornos crescentes (decrescentes) de escala ocorrem quando a expansão da capacidade de produção de uma empresa ou indústria provoca um aumento na quantidade total de bens produzidos mais (menos) do que proporcional ao aumento na capacidade. Como resultado, há uma diminuição (aumento) do custo marginal de produção dessa empresa.

Quando os retornos de escala são constantes a expansão da capacidade de produção provoca aumento na quantidade produzida na exata proporção do aumento da capacidade. Como resultado, os custos marginais de produção permanecem constantes.

O custo marginal é a mudança no custo total de produção advinda da variação em uma unidade da quantidade produzida. Matematicamente, a função de custo marginal (Cmg) é expressa como a derivada da função de custo total (CT) sobre a quantidade de produção (Q).

$$Cmg = \frac{\partial CT}{\partial Q}$$

No caso de uma empresa com retornos crescentes (decrescentes) de escala, os custos marginais serão sempre decrescentes (crescentes) à medida que elevarmos a produção. Em outras palavras, quanto maior a produção, menores (maiores) serão os custos de se produzir uma unidade adicional. Se os retornos de escala são constantes, os custos marginais permanecem constantes à medida que a produção se amplia.

Tendo em mente este arcabouço, Sutton (1991) deriva a seguinte relação entre concentração de mercado e custos fixos:

$$C_1 = \sqrt{\frac{F}{S}} .$$

Nesta equação, C_1 é o coeficiente de concentração de mercado (tamanho do mercado dividido pelo número de firmas), F é o montante de custos fixos incorridos por cada



firma quando esta decide se instalar nesta indústria e S é o tamanho do mercado (o gasto total das famílias com o item produzido pelas firmas).

Deixando de lado as questões técnicas que levam a esta relação, esta equação nos diz que o aumento nos custos fixos das firmas leva a um aumento na concentração deste mercado. Quando os custos fixos igualam o tamanho do mercado haverá uma única firma operando neste mercado (índice de concentração converge para 1).

Intuitivamente, à medida que os custos fixos crescem, reduz-se o número de firmas que estão aptas a operar neste mercado. Ora, se a regulamentação implica em custos fixos mais elevados (ao invés de F, as entrantes potenciais pagarão $F+\Delta F$, $\Delta F>0$) então seria de se esperar que o número de firmas operando neste mercado no longo prazo seria menor do que o número de firmas que operariam neste mercado se a regulação não fosse considerada. Como o número de firmas se reduz a concentração (a fatia de mercado nas mãos de uma firma) aumenta.

Posto isso, argumentamos que o número de firmas atuando no mercado deve reduzir-se. Outra questão é saber quais as firmas que permanecerão no mercado. Conforme dissemos acima, dada a natureza fixa deste custo, as firmas de maior porte estarão mais aptas a permanecer neste mercado do que as menores firmas de menor porte. Quando os custos fixos aumentam de F para $F + \Delta F$, todas as firmas com receita abaixo de ΔF estarão operando com receita abaixo dos custos totais e desta forma, caso não estejam aptas a repassar estes custos aos consumidores, e deverão, no longo prazo, retirar-se do mercado.

Em suma, o aumento de custos fixos provocados pela alteração de embalagens, por exemplo, deve resultar em aumento da concentração (poder de mercado) nesta indústria. Mais do que isso, este aumento na concentração deve ocorrer em detrimento do menor produtor – as firmas menores tendem a sofrer mais do que as maiores – Antler (1998).

4.1.4. Impactos sobre a conduta dos produtores de alimentos

A equação (1) serve de parâmetro para se definir os impactos sobre o poder de mercado das firmas operando nesta indústria. Neste caso, de acordo com o arcabouço analítico aqui desenhado, é de se esperar que o aumento da concentração na produção venha a elevar, em alguma medida, o poder de mercado de alguns grupos que atuam neste mercado. Vejamos o que isso implica em termos de conduta.

Elevação de preços

De fato, a imposição de barreiras à entrada faz com que aumentos não transitórios de preços por parte das firmas instaladas possam ser factíveis. Da mesma forma, conforme discutiu-se acima, o aumento da concentração de mercado tenderá a aumentar o poder de mercado das firmas desta indústria: (i) Evidências empíricas mostram que o aumento na concentração (ou redução no número de *players*) facilita a ação coordenada dos agentes (formação de um cartel); (ii) a teoria do oligopólio postula que o aumento na concentração de um mercado está positivamente relacionado com o exercício de poder de mercado.

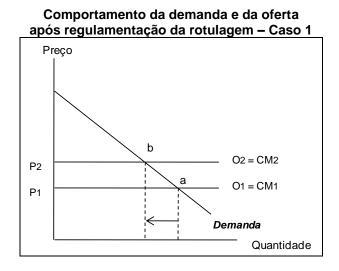


Krissoff *et alli* (2004) estuda efeitos da regulamentação sobre rótulos através da análise dos custos da mudança da rotulagem e da disposição do consumidor a pagar por essas novas informações. Ao contrário da análise que foi feita até o momento, este estudo considera que a regulamentação deve provocar aumento nos custos marginais de produção, isto é, além de um componente fixo a regulação altera também custos variáveis de produção.

Para se observar o comportamento da demanda e da oferta após a implementação da regulamentação, foram analisados dois diferentes casos:

- (1) Onde os mercados são eficientes, e;
- (2) Onde os mercados falham ao não ofertar as rotulagens que os consumidores desejam.

No primeiro caso, de acordo com a figura abaixo, os consumidores são representados pela curva de demanda declinante (conforme o preço aumenta a demanda cai) e a oferta é representada pela curva horizontal – média constante e custos marginais (CM) da produção. O ponto 'a' representa o preço de equilíbrio inicial.



Desta forma, a política de rotulagem não altera a disposição do consumidor em adquirir o produto — os mercados são eficientes e todas as informações demandadas pelos consumidores já são voluntariamente supridas pelas empresas. Quando a regulamentação entra em vigor, portanto, a escolha do consumidor é modificada apenas pelos aumentos no preço do produto, desencadeados pelo aumento nos custos marginais de produção: A regulamentação aumenta os custos marginais de produção, a curva de oferta desloca-se para cima e a nova intersecção entre oferta e demanda (ponto b no gráfico) resulta em preços maiores ao consumidor e, portanto menores níveis de demanda.

No segundo caso, há as demandas de dois grupos de consumidores: um grande grupo com consumidores que se importam com a regulamentação da rotulagem, e um pequeno

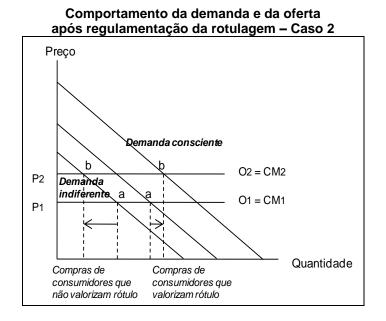


grupo que é indiferente às informações contidas nos rótulos. Assumiu-se que após a regulamentação nenhum produto pode ser vendido sem a rotulagem correta.

Como o observado na figura abaixo, para consumidores conscientes em relação à rotulagem, que estão dispostos a pagar e usam a informação no rótulo, a demanda deve deslocar-se para cima com a regulamentação obrigatória (os consumidores preferem alimentos rotulados). Como os custos marginais também aumentam, o novo equilíbrio (preços e quantidade demandada) para os consumidores conscientes (que se importam com a rotulagem) se desloca do ponto 'a' para o ponto 'b'.

É importante lembrar que esse deslocamento da demanda dependerá da disposição do consumidor a pagar por essas informações (o deslocamento da curva de demanda para cima), e, portanto, os custos poderão exceder os benefícios mesmo para esses consumidores. Neste caso, a figura foi desenhada considerando que a disposição a pagar é maior que o aumento nos preços e custos causado pela regulamentação.

Em oposição a esse aumento, existe a queda da demanda dos consumidores que são indiferentes às novas informações, como explicitado no Caso 1. Para estes consumidores a demanda permanece fixa nos patamares anteriores à regulação, mas o aumento de custos eleva os preços (tanto para os consumidores que preferem os novos rótulos quanto para os consumidores indiferentes) o que, por fim, provoca redução da demanda.



Neste caso o efeito líquido no mercado (consumidores conscientes e indiferentes) é um aumento de preços (que vai de "P1" a "P2") – o aumento é dado simplesmente pelo aumento nos custos, como no caso anterior – e uma redução nas quantidades totais (o aumento na demanda dos consumidores conscientes é menor do que o aumento na demanda dos consumidores que não se importam com a regulamentação).



Redução sobre os investimentos em pesquisa e desenvolvimento (inovação)

Além dos efeitos sobre os preços, oriundos da criação de barreiras à entrada, do aumento da concentração e das pressões de demanda, Scherer (1970) revela que a existência de barreiras à entrada tende a reduzir significativamente os gastos das empresas com pesquisas e desenvolvimento. Nas palavras do autor, "(...) quando a entrada é fácil, a imitação pode rapidamente erodir os lucros de uma inovação. Em uma indústria com barreiras substanciais à entrada, por outro lado, o isolamento (...) pode reduzir o incentivo dos produtores a conduzir atividades de pesquisa e desenvolvimento."²⁸

Os investimentos no desenvolvimento de novos produtos, tecnologias e processos redundam, em outra instância, em ganhos de produtividade na indústria como um todo. Isso implica, finalmente, em ganhos de competitividade da indústria nacional no mercado mundial, garantindo e ampliando mercados. Visualizado desta perspectiva, este tipo de prática regulatória deve reduzir a competitividade da indústria nacional.

De fato, conforme foi analisado anteriormente, Krissoff *et alli* (2004) avaliam que a inserção de informações sobre o país de origem nos rótulos de alimentos nos EUA deve provocar redução nas exportações de alimentos daquele país. Os aumentos nos custos de produção são diretamente repassados aos preços, reduzindo a competitividade e, portanto, as vendas destes produtos nos mercados externos.

4.1.5. Conclusões

Durante esta seção avaliaram-se, do ponto de vista econômico, quais os possíveis impactos causados por uma ampliação do escopo da RDC N°24 (basicamente introdução de mensagens de advertência nas embalagens de produtos alimentícios) sobre o mercado de alimentos no Brasil.

- A medida significa aumento das barreiras à entrada e, provavelmente, aumento da concentração do mercado. O aumento da concentração deve se dar em detrimento das firmas menores – em comparação com os grandes produtores;
- O arcabouço analítico adotado, por sua vez, postula que alterações na estrutura do mercado (especialmente barreiras à entrada e concentração) determinam a conduta das empresas (política de preços, gastos em pesquisa e desenvolvimento, qualidade dos serviços, etc.). Em particular, as evidências empíricas 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;
- Sendo assim, é de se esperar que a medida venha a causar uma redução dos ganhos de eficiência no setor, aumento de preços, piora na qualidade dos produtos e redução de investimento em pesquisa.

²⁸ Tradução livre a partir de Scherer (1970).



Com base nesta argumentação, pode ser que o resultado da medida seja oposto ao resultado esperado pelo regulador. Se, de fato, a medida não alterar de maneira significativa o comportamento do consumidor (o consumidor é, por exemplo, leal aos seus hábitos) a redução de gastos em pesquisa pode, por exemplo, mitigar esforços da indústria no sentido da criação de produtos mais "saudáveis". Setores da indústria que competiam através da redução de gordura, sódio, açúcares, etc. em seus produtos podem reorientar ou arrefecer esforços a depender da magnitude da alteração na estrutura de mercado.

Além disso, outro efeito importante da medida deve ser o aumento de custos marginais de produção que, por sua vez, devem ser repassados ao consumidor. O que acontece neste caso é que, como as preferências dos consumidores são heterogêneas, um grupo de consumidores que não estariam dispostos a pagar pelas novas informações seria obrigado a fazê-lo. Se este grupo de consumidores é grande, o resultado da medida significaria perda de bem-estar.

Argumentamos finalmente que o 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 significante.

4.2. Custos diretos

Ao contrário do que se pode imaginar, a reformulação de embalagens pode ser extremamente custosa. Estudos detalhados feito para subsidiar decisões do FDA ou do USDA – órgãos norte-americanos que regulam o mercado de alimentos e medicamentos nos EUA – detalham as dificuldades envolvidas no processo (RTI Report, 2003).

O processo de mudança nas embalagens: Visão geral

Uma vez que alguma ação regulamentar incida sobre determinado produto, o fabricante deve conduzir um teste analítico. Os resultados do teste influenciarão as decisões sobre a alteração ou não das embalagens. Esta decisão depende de questões estratégicas e, em geral, leva tempo e implica em custos mais elevados. Reformulando ou não a embalagem, o fabricante afetado pela regulação deve estampar o novo conteúdo informacional nas embalagens.

Considerando-se que não haverá reformulação das embalagens o produtor que estampará novo rótulo de informações nas embalagens deve passar pelos estágios abaixo:

- Conduzir atividades administrativas;
- Conduzir testes analíticos;
- Alterar o design gráfico;
- Conduzir testes de mercado;



- Conduzir atividades de pré-impressão;
- Impressão e conversão das embalagens;

Muitos departamentos da firma estarão envolvidos no processo (compras, marketing, jurídico, regulatório, etc.) – estas são as atividades administrativas descritas acima. Além disso, muitas outras entidades devem ser contratadas durante o processo. Por exemplo, comumente, o processo depende de serviços de designer gráfico, gráficas (e todas as atividades ali envolvidas, como pré-impressão), empresas de pesquisa de mercado, etc.

Tendo em vista a quantidade de passos necessários, o processo em geral leva alguns meses. Nos Estados Unidos, a depender da complexidade das medidas, o órgão regulador dá aos fabricantes prazos diferenciados. O período de adequação de embalagens está associado às seguintes variáveis: (i) capacidade dos produtores de se coordenarem e aumento de custos causados pela redução do tempo de readequação ("overtime charges" ou "rush charges") e (ii) tamanho dos estoques de produtos ou embalagens que devem ser descartados. Em particular, o FDA e o USDA consideram que se os produtores puderem agir de maneira coordenada os custos de readequação deverão ser menores do que se cada um atuar isoladamente. Neste caso, estas agências consideram que o tempo mínimo necessário para um processo de readequação de embalagens é de 12 meses a 36 meses.

Caso o período de readequação seja inferior a 12 meses, as firmas podem optar por uma alteração provisória, colando etiquetas sobre a embalagem antiga. A dificuldade com o uso de etiquetas implica, entretanto, em custos elevados e pode causar gargalos logísticos. Os gargalos, por sua vez, podem implicar em multas, descontentamento de varejistas e consumidores, etc.

Cálculo dos custos

O FDA apresenta metodologia e estimativas de custos para readequação de embalagens. O estudo é extremamente detalhado e contempla centenas de produtos alimentícios. Analisamos agora o conteúdo do estudo (RTI Report, 2003).

A pesquisa considera inicialmente 700 produtos alimentícios e suplementos alimentares, que são agrupados em 140 categorias diferentes de acordo com similaridades no uso e na armazenagem. Estes produtos representam 354000 SKUs e US\$192 bilhões anuais em vendas em supermercados, farmácias, etc. Tendo colocado os produtos dentro de cada categoria elegeu-se, para cada uma, um produto representativo (aquele com maior volume de vendas). Em seguida, foram identificados (i) o método de impressão; (ii) o número de cores utilizadas na impressão; (iii) o tipo de pacote e rótulo e (iv) as faixas de custo de cada pacote e rótulo.

Com estas premissas, construíram-se estimativas de custos para cada SKU analisado. Os detalhes por trás destes cálculos estão no RTI Report (2003), relatório produzido para subsidiar as decisões sobre políticas de rotulagem analisadas pelo FDA nos EUA. A



tabela abaixo mostra, por cada categoria de produtos afetados, qual o custo envolvido na alteração das embalagens.

Custo médio de alteração da embalagem por tipo de produto (US\$)

Tipo de produto	Baixo	Médio	Alto
Panificados	\$0,05	\$0,06	\$0,06
Ingredientes para panificar	\$0,05	\$0,06	\$0,06
Bebidas	\$0,06	\$0,06	\$0,07
Alimentos para o café da manhã	\$0,06	\$0,07	\$0,07
Balas, bombons e chicletes	\$0,03	\$0,04	\$0,04
Condimentos	\$0,03	\$0,04	\$0,04
Laticínios	\$0,06	\$0,06	\$0,07
Sobremesas	\$0,06	\$0,07	\$0,08
Suplementos Dietéticos	\$0,03	\$0,04	\$0,04
Molhos	\$0,03	\$0,03	\$0,04
Ovos	\$0,09	\$0,10	\$0,11
Entradas	\$0,05	\$0,05	\$0,06
Óleos e gorduras	\$0,08	\$0,09	\$0,10
Alimentos para crianças	\$0,02	\$0,02	\$0,03
Frutos do mar	\$0,05	\$0,06	\$0,06
Massas	\$0,04	\$0,04	\$0,05
Lanches	\$0,07	\$0,07	\$0,08
Sopas	\$0,02	\$0,02	\$0,03
Adoçantes	\$0,02	\$0,03	\$0,03
Alimentos dietéticos	\$0,02	\$0,03	\$0,03
Media	\$0,05	\$0,05	\$0,06
Máximo	\$0,09	\$0,10	\$0,11
Mínimo	\$0,02	\$0,02	\$0,03

As estimativas acima, realizadas em 2002/03 mostram que em média o custo de alteração das embalagens varia de US\$0,05 a US\$0,06 com mínimo de US\$0,02 e máximo de US\$0,11. Em termos agregados, o governo calcula para alguns setores da indústria (em especial carnes, frutas e vegetais) o impacto agregado das alterações. A tabela abaixo mostra estes números

Estimativas de custos para primeiro ano de execução por segmento da indústria afetada (Milhões de dólares, FDA 2009)

	Total
Carne de Boi	1.252
Carne de Porco	299
Carne de carneiro e de cabra	20
Frango	183
Peixe	112
Frutas e vegetais	762
Total	2.628

Como se pode perceber, os custos totais envolvidos na operação analisada chegam a US\$2,6 bilhões, sendo que a cadeia mais atingida é a de carnes bovinas, seguida pela de frutas e vegetais.



5. Sugestões para a regulação do setor

A estrutura de regulação no Brasil em geral e no setor de alimentos em particular deve estar pautada por alguns elementos básicos:

- Existe uma relação clara entre qualidade da regulação e crescimento econômico de longo prazo. Países com infra-estrutura regulatória eficiente apresentam um ambiente de negócios mais competitivo e dinâmico e, portanto, maiores taxas de crescimento no longo prazo;
- 2. A estrutura regulatória no Brasil é ainda precária. Em especial, o excesso de burocracia e a complexidade geral das regras colocam o país em situação desfavorável com relação a outros países.

Tendo em mente estes aspectos e a complexidade dos mercados em tela, sugere-se uma nova estrutura regulatória. Estas medidas devem respeitar e reforçar o funcionamento dos mercados, bem como aproveitar os mecanismos de regulação já existentes.

5.1. Regulação e performance econômica

Nesta seção serão analisadas as relações entre questões regulatórias e performance dos mercados. Recentemente, fortaleceu-se o consenso de que instituições e práticas regulatórias que facilitam a operação dos agentes econômicos têm impactos não desprezíveis sobre o crescimento de longo prazo das nações.

A despeito destas lições, as instituições regulatórias no Brasil ainda são consideradas precárias e, pior do que isso, elas não se alteraram significativamente nos últimos anos. O excesso de burocracia, a lentidão, a falta de transparência e de reflexão técnica sobre as políticas atravancam o desenvolvimento de novos negócios e geram gargalos no país. Vejamos.

5.1.1. Revisão da literatura relevante

O efeito da regulação sobre a performance econômica é crucial. Instituições podem ser definidas como o conjunto de regras que delimitam a interação entre os agentes econômicos. As instituições possuem forte relação com competitividade e crescimento econômico, pois os agentes decidem na economia de acordo com o grau de incerteza que possuem com relação a uma determinada escolha. E as instituições são um dos principais fatores que contribuem para a incerteza dos agentes.

A qualidade das instituições fornece aos agentes menor percepção de risco futuro em suas decisões. Diversos exemplos explicitam essa relação. Por exemplo: a transparência do governo com relação as suas alocações de recursos interfere na forma com que os agentes irão se relacionar com ele; a velocidade e confiabilidade do sistema judiciário interferem na maneira com que o setor privado irá calcular o risco de seus investimentos de longo prazo. Assim, instituições de qualidade e um conjunto de regras bem definido e estável, permitem que os agentes econômicos tenham mais segurança nas suas



decisões sobre o futuro e isto leva a maiores possibilidades de investimentos e consequentemente crescimento econômico.

Diversos estudos relacionando regulação e resultados econômicos começaram a ganhar força nos cenários acadêmicos a partir de meados da década de 1990. Trabalhos proeminentes nesta área, em sua maioria patrocinados pelo Banco Mundial, incluem Loayza *et alli* (2004) que estudam o efeito da regulação sobre agregados macroeconômicos, Djankov *et alli* (2001), que analisam relações entre regulação, corrupção e economia informal – o mesmo tema encontrado em Johnson *et alli* (1998). William Estearly (2005) afirmam que existem fortes indicações de que a diferença nas instituições explica muito da diferença entre o crescimento econômico dos países.

Djankov *et alli* (2001) relatam que os "custos oficiais" para entrada em certos setores da economia são extremamente significantes em muitos países. O aumento destes custos, por outro lado, implica aumento dos índices de corrupção e da economia informal, beneficiando especialmente certas categorias de políticos e burocratas. Não há, segundo os autores, incremento da qualidade dos serviços públicos e privados prestados à população.

Estes resultados estão de acordo com a visão de certos autores da teoria da regulação que entendem o excesso de entraves burocráticos à entrada como uma espécie de ineficiência social. Em trabalho seminal Stigler (1971) — Prêmio Nobel de Economia — argumenta que a regulação deve ser desenhada e operada primariamente para o benefício da indústria. Se as regras que regulam o setor são complexas, as firmas instaladas, por compreenderam com maior precisão o funcionamento destas regras, estarão em vantagem com relação às potenciais entrantes. De acordo com esta teoria o excesso de regulação mantém competidores potenciais fora do mercado e aumenta o lucro das firmas instaladas.

Outra linha de pesquisa relata que a regulação é perseguida para o benefício de certos políticos e burocratas. Deste ponto de vista, políticos e burocratas utilizam a regulação para criar rendas e extraí-las do setor produtivo através de contribuições de campanha, votos e propinas (Shleifer e Vishny, 1993). Neste sentido, o excesso de regulação está alinhado com resultados socialmente ineficientes, particularmente o aumento da corrupção.

Loayza et alli (2004) argumentam que o mecanismo pelo qual a regulação afeta a performance macroeconômica de um país está relacionada a um processo Schumpeteriano de destruição criativa. Existem claras evidências mostrando que o deslocamento de recursos de atividades menos produtivas para mais produtivas é responsável por parcelas significativas do crescimento na produtividade agregada. Em particular, as barreiras regulatórias que enfraquecem e desestabilizam o processo de realocação de recursos das atividades menos produtivas para as mais produtivas causam uma deterioração na performance macroeconômica, permitindo que atividades pouco produtivas sobrevivam por mais tempo e bloqueando o desenvolvimento de atividades (ou processos) mais produtivas.



Johnson *et alli* (1998) usam uma base de dados bastante rica para estudar os efeitos da regulação sobre a informalidade na economia. Os autores argumentam que o excesso de regulação ou da presença do Estado na economia implica na redução ou na expulsão dos negócios privados do mercado. A resposta dos agentes a este movimento é a "informalização" dos seus negócios. Os gerentes preferem, portanto, correr os riscos de uma atividade não legalizada ao pagamento de taxas elevadas ao poder público oficial.

Johnson *et alli* (1998) argumentam também que regras passíveis de interpretações diversas e discricionárias e a maneira como estas interpretações são tratadas pela burocracia aumenta significativamente os efeitos perversos da regulação excessiva sobre o ambiente de negócios. Esse fato leva os autores às seguintes proposições: Em primeiro lugar, a fração da economia informal deve ser maior quando há mais regulação e quando a burocracia tem maior poder discricionário. Em segundo lugar, a economia informal está relacionada não somente ao nível das taxas cobradas pelo governo, mas também à organização do sistema tributário como um todo. Em terceiro lugar, os autores postulam que quanto pior a qualidade dos serviços públicos, maior deve ser também o tamanho da economia informal.

5.1.2. Regulação no Brasil

Johnson *et alli* (1998) e Djankov *et alli* (2001) disponibilizam dados comparativos acerca da qualidade das instituições em diversos países do mundo. Nesta seção serão utilizadasevidências presentes nestas bases de dados para analisar-sea situação das instituições regulatórias brasileiras *vis-à-vis* o resto do mundo. Serão analisados os indicadores disponíveis nestes dois trabalhos e na base do Banco Mundial.

Ambiente de negócios

O Banco Mundial constrói indicadores para a comparação e avaliação do ambiente de negócios em diversos países. Os principais indicadores levantados pelo Banco são:

Tempo para a solução de problemas de insolvência: Número de anos desde o início do processo de insolvência até a Resolução final do processo em todas as instâncias judiciais.





A figura acima mostra a dispersão da variável em diversos países do mundo. Dentre os 156 países analisados pelo Banco Mundial, o Brasil ocupa a posição de número 115, junto com países como Bangladesh, El Salvador e Venezuela. Os campeões de agilidade são Irlanda e Japão, onde os processos de insolvência costumam durar, em média, aproximadamente 6 meses. No Brasil, estes processos, em média, duram 4 anos.

Número de procedimentos necessários para o registro/abertura de um novo negócio: Número de procedimentos e interações com o poder público necessários para se obter permissões e licenças e para completar todas as inscrições, verificações e notificações relacionadas à abertura de um novo negócio.



Procedimentos necessários para o registro de um negócio (2009)

analisados o Brasil ocupa a posição 176, ganhando apenas de Brunei, Chade, Uganda, Guiné Equatorial e Venezuela. No outro extremo, Canadá e Nova Zelândia têm os processos mais simples, com um único procedimento.

Neste quesito, o Brasil apresenta um dos piores indicadores do mundo. Dos 182 países

Tempo para a abertura de um novo negócio: Número de dias necessários para abrir e operar legalmente um negócio.

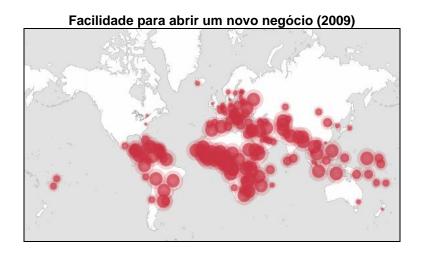


Em consonância com o indicador mostrado anteriormente, o Brasil é um dos países mais lentos em se tratando de tempo necessário para cumprir os requerimentos burocráticos



por trás da abertura de um empreendimento. Enquanto que na Nova Zelândia um empreendedor leva 1 dia para começar a operar o seu negócio, aqui no Brasil o processo leva em média 120 dias. Em pior situação do que o Brasil (em uma lista de 182 países) está Guiné Equatorial, Venezuela, São Tomé e Príncipe, Congo, Haiti, Guiné Bissau e Suriname.

■ Facilidade para a abertura de um novo negócio: Índice que ranqueia os países de acordo com a facilidade que os empreendedores encontram para abrir um novo negócio. Um ranking próximo de 1 indica que o ambiente regulatório é saudável e pró-empreendedorismo.



Novamente, dos 183 países analisados o Brasil ocupa apenas a 127º posição, na frente apenas de países da África Sub-Saariana, nações pobres da América Central e do Sudeste Asiático. Os primeiros países da lista, conhecidos pelo desenvolvimento rápido e pela liberdade dos mercados incluem Singapura (o primeiro da lista), Hong Kong (o terceiro da lista), Estados Unidos e Reino Unido (o quarto e o quinto da lista).

Práticas e instituições regulatórias

O Banco Mundial desde 1996 faz o levantamento de dados agregados e individuais sobre indicadores governamentais para 212 países em um relatório chamado *Worldwide Governance Indicators (WGI)*. Dentre os indicadores pesquisados, foram selecionados: voz e responsabilização, eficácia do governo e qualidade regulatória, para que possamos classificar a economia brasileira quanto a esses quesitos.

Os dados foram organizados a partir de múltiplas fontes de dados individuais sobre a percepção de governança. Foi usado o método estatístico conhecido como um modelo de componentes não observados para a construção de indicadores agregados a partir de medidas individuais. Estes indicadores são médias ponderadas dos dados com pesos, refletindo a precisão das fontes de dados individuais. Em todos os índices aqui analisados a posição do país é melhor conforme maior a % do *Rank*.

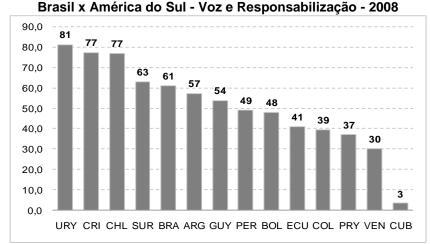


Voz e Responsabilização: Capta a percepção do grau em que os cidadãos de um país são capazes de participar na escolha do seu governo, bem como a liberdade de expressão, liberdade de associação e liberdade de imprensa.

Neste critério o Brasil é o 82° colocado entre 209 países, já entre os BRICs o Brasil ocupa a primeira posição e entre os países da América Latina ele é o 5° colocado. O indicador brasileiro teve aumento expressivo entre 2002 e 2003, mas se estagnou nos anos seguintes, oscilando em torno de 60.

Brasil x BRIC - Critério Voz e Responsabilização 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 BRASIL 57,2 59,1 62,0 59,6 63,0 62,0 61,0 ÍNDIA 59,1 58,2 61,1 62,5 58,7 58.7 58.6 RÚSSIA 38,9 33,7 31,3 27,9 22,6 21,6 21,6 **CHINA** 6,3 8,2 7,2 6,7 5,8 4,8 5,7

Fonte: WGI. Elaboração: Tendências.



Fonte: WGI. Elaboração: Tendências.

• Eficácia do Governo: O critério capta as percepções da qualidade dos serviços públicos e civis, e o grau da independência desses fatores às pressões políticas, a qualidade da formulação e da execução das políticas, e por último a credibilidade do compromisso do governo com tais políticas.

O Brasil fica na 97° posição dentre os 212 países listados no índice de Eficácia do Governo. Entre os BRICs o país ocupa a 2ª posição, ficando atrás da China, que entre todos os países ocupa a 78° posição. De qualquer forma, o indicador brasileiro, que havia crescido sensivelmente entre 2002 e 2003 declinou severamente nos últimos anos e voltou aos níveis de 2002. Dentre os países da América do Sul, o Brasil ocupa somente o 5° lugar, que divide com o Suriname.



Brasil x BRIC - Critério Eficácia do Governo 2002 2003 2004 2005 2006 2007 **CHINA BRAZIL INDIA RUSSIA**

Fonte: WGI. Elaboração: Tendências.

Brasil x América do Sul - Critério Eficácia do Governo - 2008 -55 - 55 CHL URY CRI COL SUR BRA GUY ARG PER CUB PRY BOL VEN ECU

Fonte: WGI. Elaboração: Tendências.

 Qualidade Regulatória: Captura as percepções da capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas e regulamentações que permitam e promovam o desenvolvimento do setor privado.

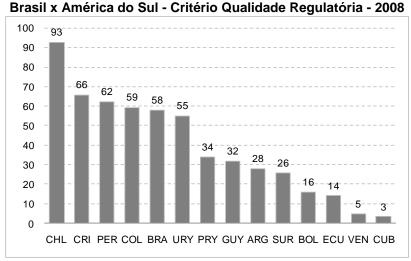
Dentre os 208 países listados nesta categoria, o Brasil ocupa a 88ª posição. Já entre os BRICs o país é o melhor classificado e na América do Sul o 5º colocado. O Chile é o primeiro colocado dentre os países sul-americanos e ocupa a 16º posição entre todos os países listados no índice de qualidade regulatória. Novamente, a evolução deste indicador é desfavorável e encontra-se abaixo dos níveis observados em 2002.

Brasil x BRIC - Critério Qualidade Regulatória

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
BRAZIL	60	63	58	56	54	53	58
INDIA	41	41	40	47	47	47	47
CHINA	33	39	45	46	42	46	46
RUSSIA	37	40	47	43	30	35	31

Fonte: WGI. Elaboração: Tendências.





Fonte: WGI. Elaboração: Tendências.

5.1.3. Conclusões

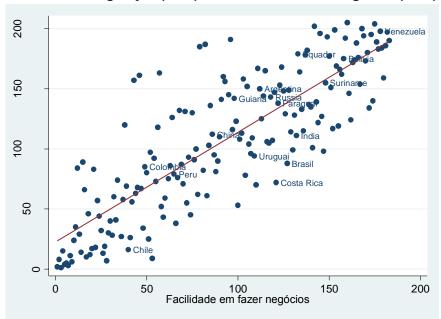
Durante esta seção procurou-se demonstrar que tanto a situação do "ambiente de negócios" quanto das práticas e instituições regulatórias no Brasil ainda são bastante precárias. Os indicadores relacionados ao ambiente de negócios (facilidade para a abertura de um negócio, número de procedimentos necessários para abrir e fechar um negócio) mostram que o país encontra-se em uma posição delicada do mundo, próximo a países africanos com nível de desenvolvimento extremamente baixo. Mesmo entre países da América Latina, a situação brasileira é considerada ruim. Existem entraves burocráticos de todas as ordens (fiscais e regulatórios) que bloqueiam a criação e desenvolvimento de novos negócios.

Do ponto de vista das instituições e práticas regulatórias a situação não é muito diferente. Em particular, a qualidade da regulação no Brasil medida pelo Banco Mundial coloca o país na octogésima oitava posição (em uma lista com 208 países analisados). Além disso, estes números apresentaram retrocesso ou estagnação durante os anos de 2002 e 2008, o que demonstra que o país tem negligenciado ao longo destes anos esta questão.

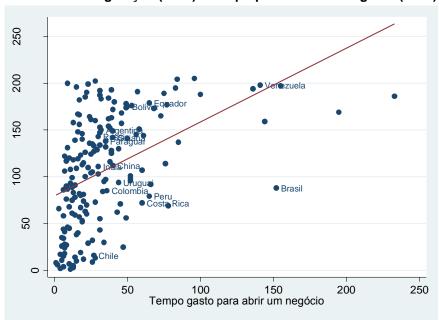
Conforme foi destacado anteriormente, existem relações significantes entre práticas regulatórias, desenvolvimento de novos negócios e crescimento econômico. Parâmetros regulatórios complicados ou excessivos funcionam como custos de entrada, dificultando a criação de novos negócios, reduzindo competição, investimento e inovação. O conjunto de gráficos abaixo mostra, de fato, que a relação entre qualidade da regulação e qualidade do ambiente de negócios é positiva e significante.



Qualidade da regulação (2008) e facilidade em fazer negócios (2009)

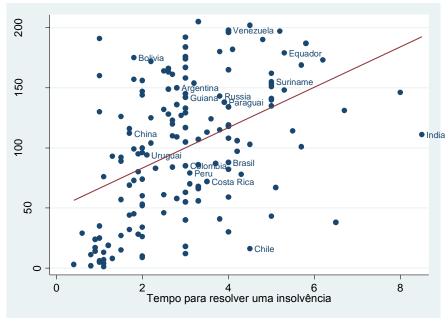


Qualidade da regulação (2008) e tempo para abrir um negócio (2009)

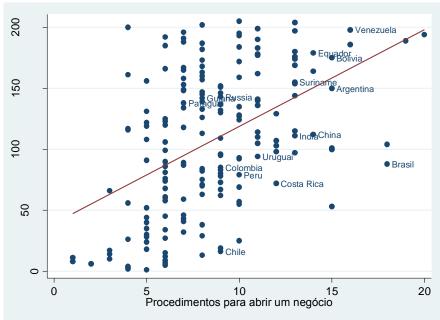








Qualidade da regulação (2008) e procedimentos para abrir um negócio (2009)

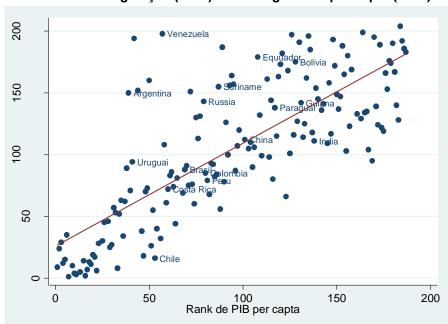


Mostra-se acima a correlação entre a variável qualidade regulatória (ranking da variável em 2008) e facilidade em abrir um negócio, tempo gasto para abrir um negócio, tempo para resolver insolvência e procedimentos necessários para abrir um negócio (variáveis discutidas na seção anterior). Os resultados deixam claro que existe uma relação positiva entre as variáveis: países com melhor regulação são aqueles que possuem também um ambiente de negócios melhor.

Existe também, tal como explicado em Loayza *et al* (2004) uma relação positiva entre regulação e performance macroeconômica. Esta relação é demonstrada de forma



simples no gráfico abaixo. Observamos que quanto maior é a qualidade da regulação, maior também é o PIB per capta do país.



Qualidade da regulação (2008) e Ranking do PIB per capta (2008)

Em suma:

- 3. A qualidade da regulação no Brasil é ainda baixa em comparação com outros países (inclusive com mesmo nível de desenvolvimento econômico) do mundo;
- 4. Regulação complicada implica em custos excessivos à abertura e desenvolvimento de novos negócios e, em especial, a taxas mais baixas de crescimento econômico.

Visto de outro modo, seria interessante que os esforços empreendidos desde meados da década de 1990 para modernizar e adequar o Estado brasileiro às necessidades do ambiente econômico fossem retomados. Os números analisados durante esta seção demonstram que em termos institucionais o país não evoluiu muito – retrocedeu em alguns casos. Neste sentido, redução da complexidade regulatória, aumento da agilidade e racionalização das ações dos organismos reguladores contribuiria para melhorar o ambiente de negócios e para aumentar o crescimento de longo prazo do Brasil.

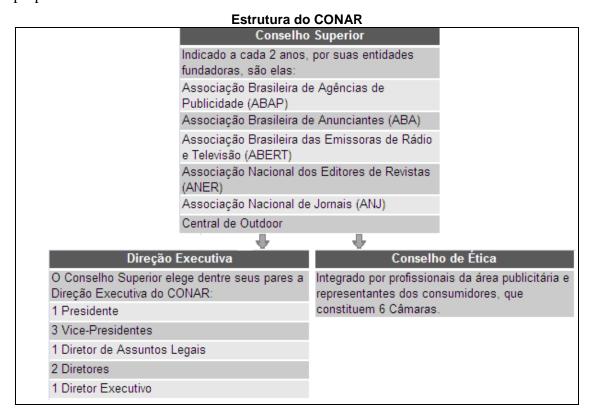
5.2. Regulação da informação

5.2.1. Estrutura regulatória existente

O CONAR é uma instituição que fiscaliza a ética da propaganda comercial veiculada no Brasil, norteando-se pelas disposições contidas no Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária. Constituído por publicitários e profissionais de outras áreas, o CONAR é uma organização não-governamental que visa promover a liberdade de expressão publicitária e defender as prerrogativas constitucionais da



propaganda comercial. Sua missão inclui principalmente o atendimento a denúncias de consumidores, autoridades e associados ou aquelas formuladas pelos integrantes da própria diretoria.



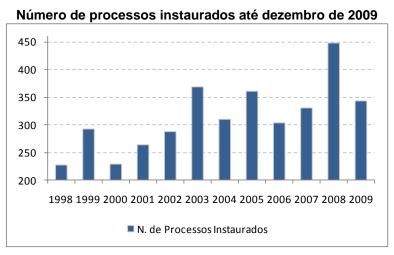
As denúncias são julgadas pelo Conselho de Ética, com total e plena garantia de direito de defesa aos responsáveis pelo anúncio. Quando comprovada a procedência de uma denúncia, é sua responsabilidade recomendar alteração ou suspender a veiculação do anúncio. O CONAR não exerce censura prévia sobre peças publicitárias, já que se ocupa somente do que está sendo ou foi veiculado. A ação do CONAR envolve:

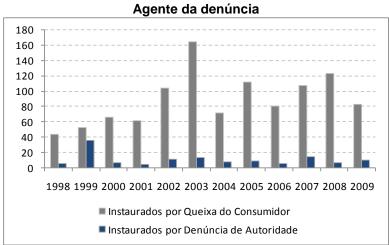
1. O anúncio foi veiculado. Se alguém (consumidor, concorrente, autoridade pública) sentir-se prejudicado ou ofendido por essa publicidade, poderá apresentar queixa ao CONAR. Falhas poderão também ser detectadas pelo serviço de monitoria do CONAR. Essas denúncias darão início a um processo que determinará o exame do anúncio pelo Conselho de Ética, composto por representantes das agências de publicidade, dos anunciantes, dos veículos e dos consumidores. O resultado final, a recomendação do Conselho, poderá determinar a alteração do anúncio ou impedir que ele venha a ser veiculado novamente. A decisão poderá, ainda, propor a Advertência do Anunciante e ou sua Agência e, excepcionalmente, a Divulgação Pública da reprovação do CONAR. Se a decisão mostrar que o anúncio não fere qualquer dispositivo do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, a denúncia será arquivada.



- 2. O processo. Quando o anúncio for denunciado pelo CONAR, o anunciante e a agência terão prazo formal para defenderem-se ou oferecerem esclarecimentos. Essa defesa será anexada ao processo e um membro do Conselho de Ética, designado como relator, estudará o caso e emitirá sua opinião. Em sessão de julgamento da respectiva Câmara, o assunto será debatido e levado a votos. Dessa decisão, sempre cabe recurso.
- 3. As decisões do CONAR são rigorosamente respeitadas pelos veículos de comunicação, que não voltarão a veicular o anúncio reprovado.

O CONAR foi criado em 1978 e desde então vem julgando denúncias referentes aos anúncios veiculados nos meios de comunicação. O número de processos instaurados é bastante alto e na maior parte das vezes o agente da denúncia é o consumidor.

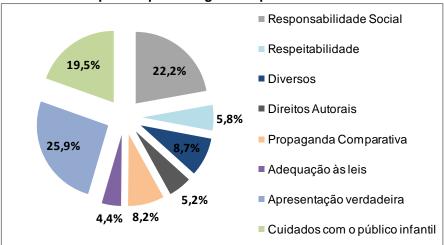




Dentre os motivos das denúncias, grande parte delas é feita pela apresentação não ser verdadeira, ou seja, a propaganda ser enganosa. Os cuidados com o público infantil também representam grande parte das denúncias, além da Responsabilidade Social, que também é bastante significante.







É importante ressaltar que os anúncios veiculados nos meios de comunicação atualmente já são regulados por um órgão que abrange as maiores entidades do setor de telecomunicações, e ainda conta com a participação dos consumidores, que são os maiores afetados pelas propagandas. A estrutura do órgão é democrática e trabalha com base em análises realizadas por especialistas. É interessante notar, ademais, que o número de processos instaurados vem crescendo nos últimos anos, o que demonstra que o consumidor tem se tornado mais consciente com relação às práticas das empresas e do mercado publicitário.

5.2.2. Premissas

Ao longo deste trabalho foram desenvolvidas duas linhas de raciocínio complementares, quais sejam:

- Dificuldade em se avaliar os impactos econômicos das medidas de regulação sobre informações contidas em rótulos de embalagens e peças publicitárias. Existem custos e benefícios diretos e indiretos difíceis de serem mensurados. Isso exigiria, antes de qualquer decisão, um esforço técnico que ao menos equacionasse custos e benefícios (como, aliás, é obrigatório nos EUA) das medidas;
- 2. Necessidade de se criar regras de regulação sucintas, práticas e que incentivem o empreendedorismo e a competição nos mercados. Em particular, as práticas regulatórias no Brasil são consideradas deficientes pelo Banco Mundial e estão afetando de forma significativa o ambiente de negócios no país. Neste sentido, a operação do regulador deve estar balizada por estes "macro" objetivos.

Tendo em mente estes aspectos, argumenta-se que um possível modelo de regulação da informação veiculada (seja através de rotulagem, seja através de peças publicitárias) deveria estar pautado pelos seguintes pilares:



- Neutralidade;
- Respeito ao funcionamento do mercado; e,
- Simplicidade;

<u>Neutralidade</u>

Quando os efeitos das medidas regulatórias são incertos do ponto de vista econômico, o regulador deveria pautar suas ações pelo princípio da neutralidade. Em particular, a ação do governo, ao trabalhar com resultados incertos, precisa minimizar os efeitos da medida sobre a economia.

Conforme foi detalhado ao longo do estudo este tipo de ação deve:

- Gerar custos diretos sobre as empresas, levando ao **aumento de preços**. Estudos para o mercado norte-americano revelam que os custos envolvidos na adaptação das empresas à regulação são significantes e os repasses de custos aos consumidores provocarão aumentos significativos de preços. Como as preferências dos consumidores são heterogêneas, existirão consumidores dispostos a pagar pelas alterações. Para estes consumidores o efeito da mudança é positivo. Existe, por outro lado, outro grupo de consumidores que não se interessam e que não estão aptos a utilizar as novas informações. Para estes, o efeito das mudanças é perverso. Se este grupo é grande é provável que a medida provoque redução no bem-estar dos consumidores;
- De forma bastante perversa, se o aumento de preços é significante, é possível que consumidores mais pobres passem a consumir alimentos mais baratos e de pior qualidade – Hadden (1986);
- A readaptação às mudanças e a complexidade das medidas gera custos fixos também significantes. Estes custos funcionarão como barreiras à entrada. Se as regras que regulam o setor são complexas, as firmas instaladas, por compreenderam com maior precisão o funcionamento destas regras, estarão em vantagem com relação às potenciais entrantes. Além disso, o aumento dos custos fixos deve afetar com mais violência os menores produtores que tem um menor volume de produção para distribuir estes custos aumentando a concentração no mercado;
- Em particular, as evidências empíricas mostram que o aumento das barreiras à entrada e da concentração de mercado estão negativamente correlacionados com os gastos em pesquisa e desenvolvimento e com a qualidade geral dos serviços e produtos oferecidos. Sendo assim, é de se esperar que a medida venha a causar uma redução dos ganhos de eficiência no setor, aumento de preços, piora na qualidade dos produtos e redução de investimento em pesquisa. Os setores afetados devem, portanto, perder competitividade nos mercados internacionais;
- Os benefícios são igualmente incertos. Os dados da Pesquisa de Orçamento
 Familiar indicam que o consumo de produtos industrializados (alimentos



preparados e bebidas, açúcares, etc.) ainda é baixo no Brasil e que este número não tem demonstrado tendência de crescimento nos últimos anos. Adicionalmente, o aumento da renda do brasileiro nos últimos anos implicou no aumento dos dispêndios com carnes e alimentação fora do domicílio, fatores estes não afetados pelas medidas regulatórias. Em especial, o item alimentação fora de casa já representa praticamente 1/3 dos dispêndios totais com alimentação e a maior parte destes gastos é destinada a almoço e jantar, itens que não serão afetados pelas medidas regulatórias;

• O Brasil é um país pobre e uma fração significante da população ainda sofre com a insuficiência alimentar. O problema está mais na quantidade do que na qualidade do alimento ingerido. Em especial, a análise econométrica realizada neste trabalho mostra que no Brasil, em geral, os gastos com os diversos tipos de grupos de alimentos e bebidas tende a reduzir os gastos com saúde. Posto isto, concluímos que as evidências demonstram que a política não deve reduzir as externalidades negativas geradas pela alimentação.

Considerando o montante das incertezas envolvidas na discussão, o governo precisa buscar uma alternativa neutra, que minimize os impactos sobre a economia. Neste sentido, as linhas gerais do projeto obedeceriam mais a voluntariedade do que a obrigatoriedade. Medidas sócio-educativas capitaneadas pelo governo em parceria com entidades privadas são também alternativas interessantes à obrigatoriedade.

Respeito ao funcionamento do mercado

O exemplo dos cereais prontos nos EUA é emblemático. Ao invés da política de **publicidade negativa** (que rotula os atributos negativos dos produtos) o governo optou pela liberação da **publicidade positiva** (que ressalta as qualidades do alimento). Os resultados foram extremamente positivos: As empresas investiram na criação de produtos ricos em fibras e com menos sódio e os consumidores passaram a consumir cereais mais saudáveis.

Dois aspectos do exemplo devem ser sublinhados: (i) publicidade positiva e (ii) voluntariedade. A vantagem destes dois princípios é que eles respeitam o funcionamento do mercado e geram resultados eficientes do ponto de vista econômico. Por ser voluntária e positiva as empresas decidirão se vale a pena (considerando questões de oferta e demanda) colocar este tipo de informação em suas peças publicitárias. As empresas observam se os seus consumidores valorizam ou não a informação; calculam os custos envolvidos na operação; observam a reação dos concorrentes; e, decidem ou não pelas mudanças. O mercado é respeitado, não se potencializa nenhuma das distorções descritas acima.

<u>Simplicidade</u>

A qualidade da regulação no Brasil é ruim. Estudos do Banco Mundial mostram que em geral as instituições e regras regulatórias no Brasil são demasiadamente complicadas. Isso reduz o dinamismo dos mercados e afeta a taxa de crescimento da economia no longo prazo.



Tendo em mente estes resultados o regulador deveria primar pela simplicidade, agilidade e desburocratização. Medidas obrigatórias que compliquem ainda mais o ambiente de negócios operam na contra mão das necessidades do país. Funcionarão muito mais como barreiras à entrada, reduzindo as pressões competitivas, o investimento e as melhorias no processo produtivo.

Além disso, para que se reduzam os custos de transação envolvidos na implementação e fiscalização dos mercados o governo deveria aproveitar estruturas regulatórias já existentes. O mercado publicitário, conforme descrito acima, já conta com uma estrutura de regulação bastante eficiente (CONAR). Esta estrutura é democrática, técnica e prima pela participação da população em suas decisões. Neste sentido, a utilização da expertise existente seria fundamental em qualquer processo de reestruturação da regulação no setor.



6. Conclusões

Este estudo procurou avaliar os efeitos econômicos das restrições impostas à informação publicitária, com destaque para a Resolução RDC N24/2010, da ANVISA, que dispõe sobre informações contidas em rótulos de embalagens e peças publicitárias de produtos alimentícios. A Resolução supracitada estabelece normas de divulgação nutricionais sobre certos alimentos que obriga que toda quantidade em excesso de açúcar, gordura saturada, gordura trans, sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional sejam divulgadas em anúncios de oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas. O objetivo alegado é assegurar acesso a informações nutricionais de certos produtos considerados nocivos à saúde (quando consumidos em excesso), preservando a saúde dos consumidores expostos a estas propagandas.

Ao longo do trabalho, foram expostas várias revisões bibliográficas sobre políticas de apresentação e divulgação de produtos ("rotulagem"). Em geral, observa-se que a política de apresentação e divulgação de produtos visa a dois objetivos básicos: (i) mitigar a assimetria de informação de informação entre agentes de mercado, aumentando a eficiência dos mercados; e (ii) reduzir as externalidades (efeitos) negativas e os custos sociais implícitos nas decisões privadas de consumo. Por outro lado, conforme discutido, mesmo quando a rotulagem obrigatória é eficaz, ela pode não ser a melhor opção, pois depende de uma análise nada trivial de custos e benefícios.

Desta forma, este estudo objetivou, através de extensas revisões literárias e análises empíricas sobre hábitos alimentares das famílias brasileiras com dados da POF (IBGE), responder três questões fundamentais para avaliação da efetividade da política de "rotulagem": (i) se o consumo de alimentos industrializados (afetados pela medida RDC24) é um problema brasileiro; (ii) se há correlação entre consumo de alimentos industrializados e gastos com saúde, ou seja, se o consumo de alimentos industrializados gera externalidades negativas significantes para a economia brasileira, como maiores gastos com saúde; e (iii) quais os efeitos esperados de medidas regulatórias sobre os mercados de alimentos e bebidas afetados.

Análises da POF na primeira questão permitiram concluir que o foco desta política está equivocado, uma vez que a parcela dos gastos com alimentação afetada pelas medidas é muito baixa e não crescente nos últimos anos. Vale ressaltar que grande parte da população ainda passa por necessidades básicas 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.

Sobre a segunda questão, evidências mostraram que, no Brasil, em geral, esta política de rotulagem não deve reduzir as externalidades negativas geradas pela alimentação. Isto porque 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. Já quando os gastos são mais altos, o aumento do consumo destes produtos passa a aumentar os gastos com saúde. Porém, como a renda



de grande parcela da população ainda é baixa e a quantidade consumida insuficiente, o aumento do consumo, não importa o tipo do alimento, resultará em melhoria da saúde. Além disso, conclui-se que o problema nutricional no Brasil está muito mais relacionado à quantidade do que à qualidade do alimento consumido.

Por último, ao tratarmos da última questão argumentamos que existem duas configurações possíveis para um mercado:

- 1. Todas as marcas dentro de um mercado são igualmente afetadas pela RDC24; e,
- 2. Apenas um subconjunto das marcas de um mercado são afetadas pela RDC24.

Baseando-se em evidências empíricas e na concepção de propaganda como sinalizador de qualidade – acepção construída em Milgrom e Roberts (1986) – é provável que se (1) é uma configuração plausível para um mercado então a RDC não deve afetar significativamente o volume de investimentos em peças publicitárias. Neste caso, os consumidores podem até levar em consideração o conteúdo da informação, mas não terão opções dentro do mercado e não estão dispostos a substituir entre mercados. Sendo assim, os agentes devem sim absorver o conteúdo informacional propagandeado por imposição do regulador mas isso não deve se configurar na adoção de hábitos mais saudáveis de consumo.

Em contrapartida, se (2) é razoável, Milgrom e Roberts (1986) diz que é provável que as variedades de menor qualidade (supostamente enquadradas pela RDC24) já estejam investindo pouco (ou quase nada) em publicidade e, portanto, o grosso dos anúncios deste mercado venha das variedades de melhor qualidade (não afetadas pela RDC24). A medida não deve alterar o conteúdo da informação que é repassada ao consumidor, que, portanto, não deverá alterar o seu comportamento. Em suma, mais uma vez o efeito da medida deve ser nulo.

Colocado de outra forma, 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.

Adicionalmente, elencou-se, do ponto de vista econômico, outros possíveis impactos causados por uma ampliação do escopo da RDC N°24 (como introdução de mensagens de advertência nas embalagens):

- ✓ aumento das barreiras à entrada e, provavelmente, aumento da concentração do mercado, em detrimento das firmas menores;
- ✓ alterações na estrutura do mercado (aumento de preços, piora na qualidade dos produtos e redução de investimentos em pesquisa e desenvolvimento);
- ✓ redução dos ganhos de eficiência no setor e perda de bem-estar.

Por último, o presente estudo sugere (i) regulação pautada por relação clara entre qualidade da regulação (neutralidade, respeito ao funcionamento do mercado e



simplicidade) e crescimento econômico de longo prazo e (ii) estrutura regulatória que aproveite os mecanismos de regulação já existentes. Neste aspecto, demonstrou-se que o fato de o mercado publicitário já contar com uma estrutura democrática e técnica de regulação bastante eficiente (CONAR), poderia ser usada para implementar a "expertise" existente na fundamentação de qualquer processo de reestruturação da regulação no setor.

* * *



Referências

- AKERLOF, G.A. (1970). 'The market for 'lemons': Quality uncertainty and the market mechanism'. The quarterly journal of economics.
- ANTLE, John (1998). 'Economic Analysis of Food Safety'. Handbook of Agricultural Economics, Research Discussion Paper No. 20.
- ANTLE, John (1998). 'Benefits and Costs of Food Safety Regulation'. Handbook of Agricultural Economics, Research Discussion Paper No. 18.
- ARMSTRONG, Mark e PORTER, Robert H (2007). Handbook of Industrial Organization. Volume 3, cap. n° 28. Elsevier.
- BAIN, J.S. (1951a). 'Relation of profit rate to industry concentration: American manufacturing, 1936-1940'. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 65, No. 3 (Aug., 1951), pp. 293-324.
- BAIN, J.S. (1956). Barriers to New Competition: Their Character and Consequences in Manufacturing Industries. Univ. de Harvard, Press, Cambridge, MA.
- CHURCH e WARE (2000).'Industrial Organization: A Strategic Approach'. MA: McGraw-Hill: Boston.
- DJANKOV, S., LA PORTA, R., SILANES, F.L. e SHLEIFER, A. (2001). 'The regulation of entry'. The quarterly journal of economics MIT Press.
- GLAESER e SAKS (2004). "Corruption in America". Journal of Public Economics 90, pg. 1053-1072.
- GOLAN, E., KUCHLER, F. e MITCHELL, L. (2000). 'Economics of Food Labeling'. Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, Agricultural Economic Report No. 793.
- HADDEN, S. G. (1986). 'Read the Label: Reducing Risk by Providing Information. Boulder", CO: Westview Press.
- HENDERSON, James Mitchel e QUANDT, Richard E. (1976). Teoria microeconômica uma abordagem matemática, São Paulo, Pioneira.
- IPPOLITO e MATHIOS (1990). 'Information, advertising and health choices: a study of the cereal market'. The RAND Journal of Economics, Vol. 21, No. 3, pp. 459-480.
- JOHNSON, S., KAUFMANN, D. e ZOIDO-LOBATÓN, P. (Maio de 1998). 'Regulatory Discretion and the Unofficial Economy'. American Economic Review.
- KRISSOFF, KUCHLER, NELSON, PERRY e SOMWARU (2004). 'Country-of-Origin Labeling: Theory and Observation'. Eletronic Outlook Report from the Economic Research Service, WRS-04-02.



- LARIVIÈRE, LARUE e CHALFANT (2000). "Modeling the demand for alcoholic beverages and advertising specifications". Agricultural Economics, vol. 22, pg. 1147–62.
- LOAYZA, N.V., OVIEDO, A.M. e SERVÉN, L. (2004). 'Regulation and macroeconomic performance'. World.
- MAZIS, Michael B. (1980). "An Overview of Product Labeling and Health Risks". pg. 3-11, in Product.
- MCAFEE, MIALON E WILLIAMS (2004). "What Is a Barrier to Entry?" American Economic Review, American Economic Association, vol. 94(2), pages 461-465, May.
- MILGROM e ROBERTS (1986). "Price and Advertising Signals of Product Quality". *Journal of Political Economy*, 94, pg. 796-821.
- MUTH, M.K., GLEDHILL, E.C. e KARNS, S.A. (2003). 'FDA Labeling Cost Model'. RTI Project Number 06673.010.
- SALINGER, M., CAVES, R.E. e PELTZMAN, S. (1990). 'The Concentration-Margins Relationship Reconsidered'. Brookings Papers on Economic Activity. Microeconomics, Vol. 1990, (1990), pp. 287-335.
- SCHERER, F.M. Industrial market structure and economic performance. Chicago: Rand Mc Nally College Publishing, 1970.
- SHLEIFER e VISHNY (1993). "Corruption". Quarterly Journal of Economics 108 (3): pg. 599-617.
- SUTTON, J. (1991). "Sunk Costs and Market Structure". The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- STIGLER, G.J. (1971). "The theory of economic regulation". The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, No. 1, pg. 3-21.
- STIGLER, G.J. (2003). "Competition". in Eatwell, John, Milgate, Murray e Newman, Peter, The New Palgrave A Dictionary of Economics, Palgrave Publishers.
- STURGESS, Brian T. e WILSON, Nicholas (1984). "Advertising expenditure and aggregate consumption in Britain and West Germany: An analysis of causality". Managerial and Decision Economics, Volume 5, pg. 219–227.
- TEISL, M.F. e ROE, B. (1998). 'The Economics of Labeling: An Overview of Issues for Health and Environmental Disclosure'. Agricultural and Resource Economics.
- VARIAN, H.R. (1992). "Microeconomic Analysis". Editora Norton.
- WEISS, Leonard W. (1972). "The Geographic Size of Markets in Manufacturing". The Review of Economics and Statistics, 245-57.

*** * ***