

O SELO DA CERTIFICAÇÃO DE CONFORMIDADE COMO REDUTOR DA ASSIMETRIA DA INFORMAÇÃO

Claudine Costa Smolenaars*

Resumo: Esse estudo tem como objeto os programas de certificação de conformidade e o uso dos selos como sinalização da adequação de produtos nas relações de consumo. A assimetria informacional entre os fornecedores e os consumidores pode dificultar a diferenciação dos melhores produtos no mercado, podendo causar, inclusive, depreciação de preço e inviabilização de negócios. O problema da pesquisa é saber como sinalizar a adequação de produtos, sem significativo aumento nos custos de transação. O presente artigo pretende demonstrar que os selos continuam sendo uma ferramenta adequada de política consumerista, apresentando discussões. Para isso, revisará a estrutura e o funcionamento do sistema de conformidade no Brasil, dentro do panorama da Lei de Liberdade Econômica e revisão do marco regulatório do INMETRO. A hipótese é que a autodeclaração do fornecedor de que está em conformidade, com uso do selo, pode reduzir a assimetria informacional, sem aumento relevante dos custos, desde que acompanhada de atualização de normas técnicas e de ferramentas de vigilância de mercado. O marco teórico é a Análise Econômica do Direito. A metodologia é indutiva, com revisão bibliográfica. Os achados revelam que a exigência de programas de certificação geram aumento dos custos de transação, o que vem sendo relativizado pelo novo modelo regulatório proposto pelo INMETRO. De outro modo, o risco de pulverização dos selos não obrigatórios levam à sua desvalorização.

Palavras-chave: Certificação de conformidade. Selos. Assimetria de informação. Arquitetura das decisões. Custos de transação.

Sumário: 1. Introdução. 2. O selo da certificação da conformidade como sinalização. 2.1. O sistema da avaliação da conformidade no Brasil. 3. A assimetria da informação como falha de mercado e o problema da intervenção estatal como o aumento dos custos de transação. 3.1. Os riscos da pulverização do selo e a declaração do fornecedor como redutora dos custos de transação. 4. Considerações finais. Referências.

* Procuradora Federal. Especialista em Direito e Economia. Mestranda em Direito dos Negócios e da Empresa. *E-mail:* dinecosta@gmail.com

The seal of conformity certification as reducer of information asymmetry

Abstract: This study aims to understand the conformity certification programs and the use of seals as a sign of the adequacy of products in consumer relations. The information asymmetry between suppliers and consumers can make it difficult to differentiate the best products on the market, which can cause price depreciation and business unfeasibility. The research problem is to know how to signal the adequacy of products, without a significant increase in transaction costs. This article intends to demonstrate that stamps continue to be an adequate tool for consumer policy, presenting discussions. For this, it will review the structure and functioning of the compliance system in Brazil, within the framework of the Economic Freedom Law and review of the regulatory framework of INMETRO. The hypothesis is that the supplier's self-declaration, using the seal, can reduce information asymmetry, without a significant increase in costs, if it is accompanied by updating technical standards and market surveillance tools. The theoretical framework is the Economic Analysis of Law. The methodology is inductive, with literature review. The findings reveal that the requirement for certification programs generates an increase in transaction costs, which has been relativized by the new regulatory model proposed by INMETRO. Otherwise, the risk of spraying non-mandatory stamps leads to their devaluation.

Keywords: Certification of conformity. Stamps. Information asymmetry. Decision architecture. Transaction costs.

Summary: 1. Introduction. 2. The seal of conformity certification as a sign. 2.1. The conformity assessment system in Brazil. 3. The asymmetry of information as a market failure and the problem of State intervention as the increase in transaction costs. 3.1. The risks of spraying the seal and the supplier's declaration as a reducer of transaction costs. 4. Final considerations. References.

1 Introdução

O presente artigo pretende fazer uma análise dos programas de certificação de conformidade e também do uso do selo, como meio de sinalizar a qualidade dos produtos e serviços, com o intuito de reduzir a assimetria de informação e fomentar melhores escolhas por parte do consumidor.

A política estatal em programas de certificação bem como a administração dessas políticas interferem no funcionamento do mercado podendo, assim, tanto corrigir falhas como criar entraves.

O consumidor faz escolhas num universo de limitadas informações, contudo, a sua decisão pode não representar uma boa escolha, tanto para si próprio quanto para o desenvolvimento sustentável do país. Já o fornecedor deve ter a capacidade de fazer a distinção da qualidade do seu produto no mercado, sob pena de não conseguir fixar preços adequados, em razão da concorrência com produtos de qualidade inferior e mais baratos.

Os diversos elementos que compõem a contratação entre fornecedores e consumidores, ou mesmo entre vendedor e comprador, desde a qualidade do produto, a conduta do fornecedor (honestidade), a disposição do consumidor em com-

preender e pesquisar informação, fazem com que o mercado tenha melhor ou pior desempenho, em termos de número absoluto de transações, além de poder gerar externalidades negativas insuperáveis e indesejadas.

Outrossim, a assimetria informacional entre os fornecedores e os consumidores pode dificultar a diferenciação dos melhores produtos no mercado podendo, inclusive, causar depreciação de preço e inviabilização de negócios. Logo, como sinalizar a adequação de produtos sem um significativo aumento nos custos de transação?

Ainda, o presente artigo tem por objetivo demonstrar que os selos continuam sendo uma ferramenta adequada de política consumerista. Para isso, vai revisar a estrutura e o funcionamento do sistema de conformidade no Brasil, a partir do panorama da Lei de Liberdade Econômica e revisão do marco regulatório do INMETRO.

A hipótese é que a autodeclaração do fornecedor de que está em conformidade, com uso do selo, pode reduzir a assimetria informacional, sem aumento relevante dos custos, desde que acompanhada de atualização de normas técnicas e de ferramentas de vigilância de mercado. O marco teórico é a análise econômica do Direito. A metodologia é indutiva, com revisão bibliográfica. Os achados revelam que a regulação estatal sobre certificação vem se alterando para um modelo menos prescritivo e com maior liberdade de mercado, destacando a responsabilidade do fornecedor na autodeclaração da conformidade.

2 O selo de certificação da conformidade como sinalização

No contexto da vida real, em que as pessoas não possuem informações completas sobre os produtos que vão adquirir ou mesmo não sabem interpretá-las adequadamente, considerando, ainda, os diversos gatilhos decisórios, como a falta de tempo e uma perspectiva imediatista, a forma como os produtos são colocados à venda ou a forma como a informação desses produtos é apresentada, importam na tomada de decisão final do consumidor.

Para um maior bem-estar coletivo e o livre funcionamento do mercado, o desenvolvimento de mecanismos que facilitem a confiança recíproca entre os contratantes é fundamental uma vez que, havendo maior confiança, nas palavras de Ejan Mackaay, “mais contratos serão concluídos e mais ganhos recíprocos resultarão entre desconhecidos do que se assim não fosse”.¹

A primeira dificuldade na obtenção de informação é conhecer o bem, existem inúmeros produtos que são difíceis de se conhecer por simples inspeção, levando o fornecedor a utilizar mecanismos que possibilitem essa diferenciação.

¹ MACHAAY, Ejan. *Análise Econômica do Direito*. São Paulo: Atlas, 2015. p. 430.

Nesse aspecto, Richard Nelson propõe a distinção entre bens de experiência (*experience goods*), sobre os quais o uso revela as qualidades, e bens de confiança (*credence goods*) para aqueles cuja qualidade não se revela com a utilização.²

Para os bens de confiança, a existência de mecanismos de sinalização, de reconhecimento do público consumidor, são fundamentais para atestar a qualidade e facilitar a escolha adequada.

No entanto, até para os bens de experiência, com preços muito baixos, em que o consumidor não percebe características intrínsecas, a existência de sinalização que ateste essas características facilita a escolha e a justa concorrência entre os produtos.

Interessante colocação de Richard Nelson é a de que o consumidor investe na pesquisa dos bens (procurar ou experimentar) até os custos se igualem aos benefícios (na margem)³ e, na ausência de informações de confiança, de fácil acesso, o consumidor tende a comprar bens das marcas e empresas mais conhecidas, gerando, com seu comportamento, uma concentração de mercado em poucas empresas.⁴

Quanto à necessidade de adequada sinalização, Michael Spence⁵ destaca que, na tarefa de se demonstrar a qualidade superior de um bem ou serviço, possibilitando a distinção qualitativa no mercado desses bens, faz-se necessário sinalizar adequadamente (*signalling*), investindo-se em mecanismos de diferenciação. O fornecedor de bens de qualidade teria mais interesse em investir em sinalização, dando, por exemplo, uma maior garantia de duração do produto.

Uma das formas de sinalização existentes é a certificação, que avalia e atesta a qualidade mínima do produto, dentro de uma norma pré-estabelecida. A certificação seria um modo de reduzir a externalidade negativa gerada pela assimetria da informação já que se presta a revelar as qualidades inerentes aos produtos, em geral, difíceis de se conhecer, buscando restabelecer uma relação causal entre qualidade e preço.⁶ Da mesma forma, a sinalização pode contribuir para

² NELSON, Phillip. Information and Consumer Behavior. *Journal of Political Economy*, USA, v. 78, n. 2, mar./abr., 1970, p. 311-329. Disponível em: <<https://doi.org/10.1086/259630>>.

³ “To maximize expected utility, a person will search until the marginal expected cost of search becomes greater than its marginal expected return”. NELSON, Phillip, *op. cit.*, p. 314.

⁴ “There will be more monopoly for experience goods than search goods, and more monopoly for durable than nondurable goods”. NELSON, Phillip, *op. cit.*, p. 327.

⁵ SPENCE, Michael. The economics of information. In: *The Economics of Information in the Networked Environment*, p. 47-55. Disponível em: <<https://doi.org/10.4324/9780367824457-7>>.

⁶ HERSCOVICI, Alain. Assimetrias de informação, qualidade e mercados da certificação: a necessidade de uma intervenção institucional. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, 2017. DOI: 10.1590/198055272136. p. 1-18.

o reforço de políticas ESG⁷ (*Environmental, social and governance*), intensificando políticas de desenvolvimento sustentável.

Todavia, esse mercado secundário de certificadores de qualidade de produtos, serviços e processos somente se justifica na medida em que oferece um ganho aos consumidores, fornecedores e políticas públicas, sem causar um aumento dos custos de transação que superem esse ganho.⁸

Nessa linha, passa-se a analisar o sistema de avaliação de conformidade no Brasil e a sua importância no contexto proposto, de inovações tecnológicas disruptivas e de políticas que qualifiquem a escolha dos indivíduos.

2.1 O sistema de avaliação de conformidade no Brasil

A Organização Mundial do Comércio (OMC) define avaliação de conformidade como “qualquer atividade com o objetivo de determinar, direta ou indiretamente, o atendimento de requisitos aplicáveis”.⁹ A avaliação da conformidade, segundo prevê a ABNT NBR ISSO/IEC 17000, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) é:

Um processo sistematizado, com regras pré-estabelecidas, devidamente acompanhado e avaliado, de forma a propiciar adequado grau de confiança de que um produto, processo ou serviço, ou ainda uma pessoa, atende a requisitos pré-estabelecidos em normas ou regulamentos, com o melhor custo-benefício possível para a sociedade.¹⁰

⁷ Como explica Bruno Galvão “para além de identificarem ganhos em eficiência e melhor gestão de riscos, as empresas reagiram a essa dinâmica, incluindo outros elementos de atenção em suas atividades empresariais que não apenas lucro, preço ou qualidade. Há, assim, uma definição voluntária de parâmetros que vão além de obrigações legais em tópicos atinentes às áreas Ambiental, Social e de Governança corporativa – que, em inglês, se lê *Environmental, Social and Governance* ou ESG”. GALVÃO, Bruno. *ESG e o futuro do compliance*. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/esg-e-o-futuro-do-compliance-10052021>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

⁸ Em recente coluna da *Folha de São Paulo*, o colunista Marcos Mendes destacou que pré-requisitos podem ser criados para criar barreiras, gerando mercados de certificação desnecessários: “Antes dessa reforma, exigia-se que uma empresa, ao dar um lance em um leilão de bloco de exploração de petróleo, especificasse o percentual de insumos nacionais que utilizaria. Em uma lista de mais de 90 itens era necessário cravar o percentual individual para cada um deles. Como entre a licitação e o efetivo investimento pode se passar uma década, as empresas acabavam se comprometendo com a compra de itens que seriam superados pela evolução tecnológica. Chegou-se a criar um mercado de certificação, em que era obrigatória a contratação de firmas para checar, item a item, o cumprimento das exigências “O cartório do petróleo”. Publicado em: 2 jul. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcos-mendes/2021/07/opportunismo-usa-enfraquecimento-do-governo-para-avancar-agenda-protetionista.shtml?origin=folha>>. Acesso em: 13 jul. 2021.

⁹ INMETRO. *Avaliação da Conformidade*. p. 7. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/inovacao/publicacoes/acpq.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

¹⁰ INMETRO, *op. cit.*, p. 9.

Os objetivos da avaliação da conformidade são inúmeros: facilitar a importação e exportação, derrubar barreiras técnicas, estabelecer relação de confiança com o consumidor, fomentar o desenvolvimento sustentável, entre outros.

Vale destacar que o Brasil é signatário do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio¹¹ no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), considerada fórum internacional responsável pela regulação do comércio exterior.

As regras para a normalização e avaliação de conformidade é formada dentro do Sistema Brasileiro da Conformidade (SBAC), que faz parte do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (SINMETRO), criado pela Lei nº 5.966/1973. O SINMETRO é composto por todas as entidades públicas ou privadas que exerçam atividades relacionadas com metrologia, normalização industrial e certificação da qualidade de produtos industriais.

No âmbito do SINMETRO, foi criado o Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (CONMETRO, Lei nº 9.933/99), órgão da União, colegiado e interministerial, que exerce a função de órgão normativo, sendo o INMETRO (Instituto Nacional de metrologia, Qualidade e Tecnologia), autarquia federal, o órgão executivo central do Sistema. Dentre as competências do CONMETRO, previstas no artigo 3º da Lei 9.933/99, além da função normativa, consta a de “estimular as atividades de normalização voluntária no país”.

As atividades de normalização se dão no âmbito da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), considerada o Fórum Nacional da Normalização, reconhecida como de utilidade pública pela Lei nº 4.150, de 21 de novembro de 1962. A ABNT é uma entidade privada, sem fins lucrativos, membro fundador de vários organismos internacionais de normalização como a ISO (Organização Internacional de Normalização), entidade que congrega organismos de padronização e normalização de 165 países.¹²

O INMETRO esclarece, em seu livreto da conformidade, que a ABNT, através da Norma Brasileira ABNT NBR ISO/IEC 17000, de 31 de outubro de 2005, apresenta conceitos, definições, vocabulário e princípios gerais da Avaliação da Conformidade. Nessa norma, destaca que “os principais mecanismos de avaliação da conformidade praticados no Brasil são: a certificação, a declaração da conformidade do fornecedor, a inspeção e o ensaio”.¹³

A avaliação da conformidade não visa, precipuamente, diferenciar a qualidade dos produtos, mas, essencialmente, destacar a conformidade desses com os

¹¹ Disponível em: <<https://www.gov.br/inmetro/pt-br/assuntos/articulacao-internacional/barreiras-tecnicas>>. Acesso em: 17 mar. 2021.

¹² Informação do *site* da ISO. Disponível em: <<https://www.iso.org/about-us.html>>. Acesso em: 19 maio 2021.

¹³ INMETRO, *op. cit.*, p. 20.

requisitos mínimos estabelecidos em normas de padronização (normalização) estipuladas pela ABNT. Contudo, no tocante ao desempenho energético e outros fatores, servem para distinguir a qualidade dos produtos e sinalizar as qualidades intrínsecas (bens de confiança).

A certificação de produtos, processos, serviços e sistemas é realizada por terceira parte, através de uma organização independente acreditada pelo INMETRO, que é o acreditador nacional conforme a legislação citada. A partir da certificação, o fornecedor pode obter um selo de conformidade.

Já a declaração da conformidade é um mecanismo de avaliação em que o próprio fornecedor vai atestar, sob garantia escrita, de que um produto, processo ou serviço está em conformidade com requisitos especificados. Essa declaração está sujeita a fiscalização, através das verificações de mercado, podendo o órgão estatal retirar um exemplar para testes em laboratório.

A inspeção é uma avaliação pela observação e julgamento do produto podendo ser acompanhada de medições, ensaios e ou de calibres. No caso, o ensaio consiste na especificação das características dos produtos. Ambos são realizados por entidades credenciadas e acreditadas pelo INMETRO. A verificação da conformidade (de caráter preventivo), que procede na retirada de produtos com conformidade avaliada para avaliação, pode utilizar desses expedientes. Já a fiscalização não tem caráter preventivo, mas corretivo, podendo levar à aplicação de multas pelo ente estatal e suas delegadas.

Vale destacar que, para ostentar um selo de conformidade padronizado pela regulação estatal, é necessária a existência de um programa de certificação com prévia especificação dos requisitos (requisitos de avaliação da conformidade – RAC). Difere da etiquetagem, utilizada para aferir o desempenho de produtos, como no caso do consumo da energia elétrica.¹⁴

A certificação pode ser voluntária ou obrigatória, sendo que ambas podem ter a insígnia do órgão estatal acreditador e regulamentador, normalmente mais conhecido do público em geral. Pode-se citar como exemplo de programas de certificação obrigatória o botijão de gás (GLP), preservativo masculino, capacete para motos, extintor de incêndio, brinquedos,¹⁵ entre outros. Nesses casos, a certificação de conformidade está prevista por regulação estatal dando força de cogência ao programa de certificação. As certificações não obrigatórias podem ostentar os selos da ABNT ou de outra entidade credenciada para certificação, acreditada pelo INMETRO.

Recentemente, o INMETRO publicou o seu novo modelo regulatório, através da Portaria nº 30, de 25 de fevereiro de 2022, estabelecendo novas premis-

¹⁴ INMETRO, *op. cit.*, p. 31.

¹⁵ INMETRO. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/qualidade/rtepac/compulsorios.asp>>. Acesso em: 13 jul. 2021.

sas para as exigências de programas de certificação de conformidade considerados obrigatórios. Estabeleceu-se que programas muito prescritivos engessam a atividade regulatória do Estado e o próprio mercado, atrapalhando a inovação.

A Lei de Liberdade Econômica (LLE, Lei nº 13.874/2019) trouxe inúmeros princípios e regras que estabelecem limites estatais para a regulação de forma a não permitir que o Estado, imbuído do seu poder, imponha restrições à livre iniciativa sem o respectivo motivo, que seja adequado ao fim proposto, de aumento do bem-estar social, vedando o aumento dos custos de transação. Somado a isso, a positivação da análise do impacto regulatório pela Lei das Agências Reguladoras (LAR, Lei nº 13.848/2019)¹⁶ trouxe a obrigação da demonstração dessa análise, como etapa prévia à regulação, impondo ao regulador a demonstração expressa de que a intervenção estatal é necessária, adequada e visa determinada finalidade, que deve ser comprovada em termos de eficiência estatal.

3 A assimetria da informação como falha de mercado e o problema da intervenção estatal com o aumento dos custos de transação

No universo das inúmeras opções de produtos que o mercado oferece, o consumidor encontra-se premido pelo excesso de informação para avaliar, antes da compra, a qualidade desse produto.

Pelo Código de Defesa do Consumidor o fornecedor é obrigado a apresentar todas as informações essenciais dos produtos a serem vendidos.¹⁷ Entretanto, a complexidade do produto dificulta a averiguação da veracidade e completude dessas informações.

As interações humanas, sejam num contrato, sejam num relacionamento, são permeadas pela assimetria de informação. Nas relações de consumo, o fornecedor tem todas as informações sobre o produto em detrimento da ausência de informação do consumidor. Ocorre que fornecedor de bons produtos também tem dificuldade em diferenciá-lo, para a adequada valorização no mercado.

Douglas North¹⁸ destaca que uma maior cooperação entre as pessoas ocorre quando elas estão perfeitamente informadas e estabelecem relações repetidas,

¹⁶ Art. 6º – A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo. BRASIL.

¹⁷ A palavra informar (informações, informação) aparece 42 vezes no Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

¹⁸ NORTH, Douglas C. Institutions. *The Journal Of Economics Perspectives*, Nashville, v. 5, n. 1, jan. 1991, p. 97-113. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1942704>>. Acesso em: 14 dez. 2021.

com prazo indefinido no futuro. Como isso não ocorre sem intervenção, as instituições devem estabelecer condições para providenciar a redução de assimetria informacional.

Um dos pilares fixados pela análise econômica do Direito, mais especificamente pela Escola de Chicago, é a premissa de que o Estado deve intervir na economia apenas quando frente a falhas de mercado. As principais falhas seriam a concentração do poder de mercado (monopólio, oligopólios), as externalidades, bens públicos e assimetria de informação.¹⁹

A assimetria de informação não prejudica apenas aquele que quer contratar e comprar, como aquele que quer ser contratado ou vender, dificultando que se alcance o nível ótimo de negociações e realização de contratos. Dessa forma, conseguir demonstrar a qualidade de um produto e ganhar a confiança, normalmente, será objeto de esforço do fornecedor, tanto em relações continuadas ou instantâneas, em razão da possível redução do seu status no mercado.

George Akerlof (1970), analisando essa assimetria de informação nos mercados de veículos usados, em que há uma dificuldade em se diferenciar bons e maus veículos, destaca que o preço acaba sendo nivelado por baixo, desvalorizando, assim, o melhor produto. Em razão dos vendedores desonestos não revelarem a má qualidade, gera-se uma externalidade negativa no mercado, fazendo baixar o preço de produtos com maior qualidade,²⁰ podendo até inviabilizar o mercado.

Desse modo, como os relacionamentos de mercado são premidos e formados com alta dose de assimetria de informação, o Estado e os próprios “players” buscam criar mecanismos que facilitem a identificação qualitativa dos produtos, tanto para o fornecedor valorizar seu produto quanto para o consumidor saber o que está comprando.

O *main stream* econômico utiliza a premissa da racionalidade humana para análise dos fenômenos, supondo que o indivíduo vai obter todas as informações necessárias para a tomada de decisões na busca pelo seu próprio bem-estar. Explica Ejan Mckaay que, a partir das críticas de Herbert Simon, inseriu-se a ideia de que a racionalidade humana é limitada uma vez que a decisão do indivíduo é baseada em informações incompletas.²¹

¹⁹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Novo Perfil da Regulação Estatal: administração pública de resultados e análise de impacto regulatório*. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 40.

²⁰ AKERLOF, George A. The Market for “Lemons”: quality uncertainty and the market mechanism. p. 489. *The Quarterly Journal Of Economics*, Oxford University Press (OUP), [S.L.], v. 84, n. 3, ago. 1970, p. 488. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2307/1879431>>.

²¹ MACKAAY, Ejan. *Análise Econômica do Direito*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 32

No mecanismo de mercado, a precificação não considera apenas os custos intrínsecos da produção do bem e a relação entre oferta e demanda, mas também oscila com base em informações assimétricas visto que os players podem não jogar cooperativamente, de forma a revelar todas as informações dos produtos.

Nesse contexto, a assimetria informacional é considerada uma das falhas de mercado, pois gera o aumento dos custos de transação, quando o indivíduo acaba por despender recursos na busca de mais informações para realizar transações ou pior, deixa de fazê-las.

Os riscos mais comumente analisados da presença de assimetria de informação são a seleção adversa (informação escondida) e o prejuízo moral (*moral hazard*). No tocante à seleção adversa, no momento de contratar (*ex ante*), seja na compra de um produto, seja na contratação de uma pessoa, o contratante ou comprador sabe menos do que aquele que pretende vender ou ser contratado. Assim, numa operação de compra e venda, as informações prestadas sobre o produto podem ser incompletas ou até mesmo falsas, levando a uma possível contratação contrária aos interesses de uma das partes.

Já em relação ao prejuízo moral (*moral hazard*), tal decorre em momento posterior à contratação (*ex post*), quando o indivíduo é contratado para atuar nos interesses do contratante, mas acaba agindo de forma antagônica e oposta a esses interesses.

No entanto, a partir dos estudos da economia comportamental, passou-se a questionar o modelo econômico da racionalidade, ainda que limitada, em que o indivíduo sempre busca otimizar o seu bem-estar. Ainda que se fizesse a suposição da presença de informações perfeitas ou condições de obtenção de todas as informações, o indivíduo pode não tomar a melhor decisão acerca do seu interesse e suas preferências.

Logo, para a economia comportamental, os indivíduos podem tomar atalhos, gerando comportamentos não racionais ao, por exemplo, comprar um eletrodoméstico que, apesar de custar menos no ato da compra, vai consumir mais eletricidade ao longo da sua utilização. Diversas situações são analisadas em estudo interdisciplinar com a psicologia e neurociência e destacam que o indivíduo tem dificuldade de pensar a longo prazo, tem receio de perder o que já possui, tem aversão ao risco, pode ser preguiçoso ou estar com pressa.

Daniel Kaneman²² destaca que, em geral, as pessoas preferem ganhos imediatos a ganhos mediatos, pensam no curto prazo, têm aversão ao risco da perda, ainda que preterindo as possíveis oportunidades de ganhar, deixando, assim, de tomar atitudes que as beneficiem a longo prazo.

²² KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e Devagar*. São Paulo: Objetiva, 2011. p. 346

Considerando esses atalhos decisórios, que podem acarretar prejuízos ao bem-estar individual e social, Cass Sunstein²³ destaca que o indivíduo responde a inúmeros incentivos já que a informação acaba sendo apresentada em determinado formato (arquitetura decisória), que interfere nas suas escolhas. Desse modo, pode-se pensar numa forma de ajudar na tomada da melhor decisão (“nudge”), não só de acordo com interesses individuais bem como harmonizando com políticas de desenvolvimento sustentável (paternalismo libertário).

Assim, a economia comportamental destaca as diversas variáveis para a tomada de decisões dos indivíduos que não levam em conta apenas as informações existentes no momento decisório, mas também certos gatilhos de raciocínio que incluem crenças, expectativas, propósitos, valores, educação, tempo, pressa, entre outras concepções de experiência individuais.

Outrossim, é necessário destacar a velocidade com que se altera a informação tendo em vista as inúmeras inovações e o desenvolvimento de produtos que mudam de característica rapidamente. A combinação de várias tecnologias, a digitalização das informações e a mudança de exigência dos próprios consumidores faz com que a informação prestada hoje possa se defasar rapidamente.

Como destaca Klaus Schwab (2016),²⁴ “A era digital trata do acesso e uso de dados, refinando produtos e experiências, promovendo um mundo de ajustes e refinamentos contínuos”. Nesse movimento da quarta revolução industrial, não só a forma como que se presta informações (*design*) como a sua atualização constante é um desafio na promoção da redução da assimetria da informação. Se o Estado, dentro do contexto burocrático e legalista, não consegue acompanhar o movimento inovador, pode causar desinformação ou impedir o avanço tecnológico no país.²⁵

Dessa forma, a certificação da qualidade de um produto, considerando pré-requisitos estabelecidos em normas técnicas fixadas, pode estar baseando-se em padrões defasados, portanto, existindo tecnologia mais evoluída, acaba por causar efeitos nefastos ao distinguir produtos de pior qualidade.

²³ SUNSTEIN, Cass. *Behavioral Economics, Consumption, and Environmental Protection*. USA, SSRN Electronic Journal, 2013. p. 6.

²⁴ SCHWAB, Klaus. *A quarta revolução industrial*. Tradução de Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016. p. 39.

²⁵ Douglas Leite destaca que “a velocidade em que ocorrem as inovações pode gerar como consequência que novos produtos sejam lançados enquanto reguladores ainda estão criando regras sobre tecnologias anteriores, de modo que novas regulações podem se tornar obsoletas antes mesmo de entrarem em vigor”. LEITE, Douglas. O papel do estado regulador diante do advento de inovações tecnológicas disruptivas. GUERRA, Sergio. (Org.). *Teoria do Estado Regulador*. v. IV. Curitiba: Juruá, 2020. p. 69.

3.1 Os riscos da pulverização do selo e a declaração do fornecedor como redutora dos custos de transação

Como destacado, um dos mecanismos de avaliação de conformidade é a certificação e a declaração de conformidade do fornecedor. Após o processo de avaliação, autoriza-se o uso do selo de produto em conformidade, que tem a função de destacar o atendimento dos requisitos mínimos de segurança, proteção à saúde, meio ambiente e também demonstrar características não identificáveis, como o desempenho energético.

A princípio, o selo resolveria uma parte dos problemas relacionados à distinção entre os bons e maus produtos, restabelecendo uma relação causal entre qualidade e preço.²⁶

Utilizando a teoria dos jogos, vale destacar que a relação entre fornecedor e comprador podem ser frequentes ou se esgotarem numa única compra. Quando são frequentes, utilizar a sinalização como forma de convencer o principal da qualidade do seu produto é uma forma de facilitar a melhor escolha, dificultando a seleção adversa. Nesse sentido, valeria à pena para a empresa investir em processo de certificação (até a margem), na busca por um selo.

O problema é que a sinalização gera um aumento de custos de transação adicional, na busca da certificação e do selo, que deve ser proporcional ao benefício que se almeja (adequado), também gerando ganho para o investidor do selo.

Para que o selo do programa de certificação tenha a exigência estatal, deve ter uma finalidade específica, de proteção de um bem jurídico maior, sem aumentar, desproporcionalmente, os custos de transação, na forma inciso V do artigo 4º da Lei de Liberdade Econômica.

Por outro lado, para que o selo seja realmente interessante ao fornecedor, a organização certificadora deve zelar pela distinção do selo frente a inúmeras marcas e sinais produzidos sem proveniência atestada, investindo em divulgação da sua marca como oficial. Como alguns selos de certificação voluntária não apresentam a identificação do órgão estatal, podem ser de distinção dificultosa pelo consumidor. As empresas certificadoras acreditadas pelo INMETRO devem investir na divulgação da sua marca (selo), sob pena de não acrescer valor na distinção dos produtos.

A pulverização de múltiplos selos acabam por fazer desvalorizar o mercado de certificação, gerando o mesmo efeito destacado por Akerlof, em que os desonestos acabam por desvalorizar o mercado de selos de maior qualidade.

²⁶ HERSCOVICI, A. Assimetrias de informação, qualidade e mercados da certificação: a necessidade de uma intervenção institucional. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, 2017. DOI: 10.1590/198055272136. p. 6.

Colocando os selos no contexto da arquitetura das decisões, numa política de redução de assimetria de informação e estímulo à procura de produtos e empresas em sintonia com o desenvolvimento sustentável, o INMETRO estabeleceu, através da Portaria 274/2014, regras sobre o uso dos selos de conformidade, evitando a vulgarização e protegendo a credibilidade do selo.

O INMETRO, no livreto da conformidade,²⁷ explica que:

O fator chave de sucesso na identificação da conformidade é fazer uma gestão cuidadosa da marca, de forma a protegê-la contra a vulgarização e objetivando conferir total credibilidade ao mesmo. Neste sentido, esforços devem ser empreendidos objetivando evitar falsificações e uso indevido ou abusivo. A Portaria Inmetro nº 274/14 é um exemplo de legislação sobre estas questões.

Ainda, como política estatal, a criação de programas de certificação para os bens de confiança, em que não se tem como conhecer o produto com a experiência do uso, especialmente no tocante ao desempenho energético, é a estratégia que vem sendo adotada para facilitar a arquitetura das escolhas.

No entanto, os riscos de pulverização dos selos devem ser considerados e a possibilidade de que estejam distinguindo produtos de qualidade inferior, que não mais representem o que teria de melhor no mercado, deve ser levado em conta quando analisa-se o programa.

Por último, mas não menos importante, cabe citar o grande risco do desenvolvimento de atividades chamadas “caça à renda” ou, na literatura econômica, “*rent seeking*”. O perigo do desenvolvimento de inúmeras atividades burocráticas que acabam por encarecer os produtos sem o respectivo acréscimo de vantagem, em razão de interesses de particulares envolvidos na ação de prestar o serviço, é sempre presente na promoção de políticas públicas.

Como destaca Gordon Tullock (2005):

Não podemos reconhecer instituições que são benéficas em si mesmas, mas que, por meio do processo competitivo, custam muito” [...] “eles falaram sobre todo o processo em termos de seus resultados de transferência de bem-estar e não discutiram o custo de busca de renda do processo.”²⁸

A vedação legal ao abuso do poder regulatório, que aumente os custos de transação e sem demonstração dos benefícios, limita os programas de certificação obrigatórios, que devem ter uma análise prévia (análise do impacto regulatório), conforme estabelece a legislação, amparada pela previsão constitucional do artigo 170, que estabelece a livre iniciativa como princípio geral da atividade econômica.

²⁷ INMETRO, *op. cit.*, p. 30.

²⁸ “We cannot recognize institutions that are beneficial in themselves but which, through the competitive process, cost too much. [...] they talked about the whole process in terms of its welfare transfer outcomes and did not discuss at all the rent-seeking cost of the process”. TULLOCK, Gordon. *The rent-seeking Society*. The selected work of Gordon Tullock. v. 5. USA: Liberty Fund: 2005. p. 10 e 35.

O novo modelo regulatório do INMETRO, instituído pela Portaria nº 30/2022, estabelece, como premissa, uma maior confiança no fornecedor, destacando a sua declaração de conformidade como garantia suficiente de que os produtos cumprem os requisitos especificados. Na declaração do fornecedor é esse quem vai atestar a conformidade do produto, sob garantia escrita, sujeitando-se à fiscalização através das verificações de mercado, podendo o órgão estatal retirar um exemplar para testes em laboratório. Todavia, essa modalidade de certificação reduz consideravelmente os custos de transação na medida em que o fornecedor pode fazer uso de uma rede muito maior de laboratórios, não credenciados, desde que confirme a sua qualidade técnica.

A acreditação por parte do INMETRO pode acabar sendo centralizadora e burocrática, afastando bons laboratórios, inclusive, os mais modernos, em razão do desenvolvimento da tecnologia. Não é à toa que a LLE afasta a vigência de normas técnicas defasadas e superadas tecnologicamente. O artigo 4º da Lei nº 13.874/19 estabelece limitações ao poder regulador do Estado vedando a exigência de especificações técnicas desnecessárias e superadas, o aumento dos custos de transação sem demonstração dos benefícios bem como a criação de demanda artificial por atividades cartorárias (registros, cadastros). Por sua vez, o artigo 3º autoriza o desenvolvimento, execução, operação ou comercialização de novas modalidades de produtos frente a normas infralegais desatualizadas por força de desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente.

Desse modo, a autodeclaração do fornecedor sobre conformidade com requisitos previamente estabelecidos também pode selecionar a norma técnica mais adequada, inclusive normas internacionais (a regulamentação da LLE, através do Decreto nº 10.229/2020, prevê quais normas internacionais podem ser consideradas). Tal liberdade desburocratiza a certificação de conformidade, porém, traz riscos de pulverização dos selos, que devem ter sido ponderados pelo legislador e regulador no momento da escolha regulatória.

Os programas de certificação de conformidade devem ser constantemente revistos, especialmente os de caráter obrigatório, considerando a velocidade da inovação tecnológica e da informação, a pulverização dos selos e o desenvolvimento de atividades oportunistas (“rent seeking”) para que o programa certificador não constitua, apenas, aumento de custos de transação, o que, de fato, vem ocorrendo com a revisão estatal dos paradigmas regulatórios atualmente existentes e a permissão da declaração do fornecedor como certificador da conformidade.

4 Considerações finais

A assimetria da informação é um fenômeno, social e econômico, presente em todas as relações humanas. Quando adentra nas relações econômicas, torna-se

uma falha de mercado na medida em que informações equivocadas podem gerar danos aos comerciantes e consumidores (externalidades negativas) ou mesmo inviabilizar um determinado mercado.

Tanto os fornecedores quanto os consumidores vão buscar informações tendo em vista que esse esforço seja recompensado com um ganho (margem), ponderando-se, ainda, os diversos gatilhos e erros de julgamento a serem considerados na escolha do indivíduo.

O Estado possui inúmeras políticas públicas para a redução da assimetria, ora apenas impondo a prestação de informações, pelo Código de Defesa do Consumidor, ora exigindo que o fornecedor passe por um programa de conformidade.

O programa de conformidade visa aferir se o produto alcança níveis mínimos previstos em normas técnicas, autorizando, por vezes, o uso de um selo de distinção do produto, que pode ser útil para possibilitar uma relação de causalidade entre o preço e a qualidade.

Além disso, o selo também se mostra elemento importante para organizar uma adequada arquitetura das decisões a fim de fomentar o consumo de produtos em consonância com o desenvolvimento sustentável. No entanto, o cuidado com a pulverização dos selos é extremamente necessário para alcançar a finalidade pretendida e não apenas aumentar os custos para o produtor.

O desafio que se apresenta é fazer com que os programas de certificação de conformidade alcancem a inovação, no contexto de quarta revolução industrial, sem gerar aumento dos custos de transação. Considerando que a certificação depende de uma norma técnica, sem a velocidade responsiva do órgão normalizador, põe-se em xeque todo o programa de certificação como ferramenta de redução da assimetria informacional.

A declaração do fornecedor, de que seu produto ou serviço estão em consonância com as normas técnicas mais avançadas, inclusive internacionalmente, supre a burocracia estatal e permite a entrada da inovação e a redução dos custos de transação, medida que deve ser constantemente fiscalizada pelo Poder Público.

Referências

AKERLOF, George A. The Market for “Lemons”: quality uncertainty and the market mechanism. *The Quarterly Journal Of Economics*, [S.L.], v. 84, n. 3, ago., 1970, p. 488. Oxford University Press (OUP). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2307/1879431>>.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

BRASIL. *Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020*. Regulamenta o direito de desenvolver, executar, operar ou comercializar produto ou serviço em desacordo com a norma técnica desatualizada de que trata o inciso VI do caput do art. 3º da Lei nº 13.874. Brasília, 5 fev. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019*. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera leis e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 5.966, de 11 de dezembro de 1973*. Institui o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 9.933, de 20 de dezembro de 1999*. Dispõe sobre as competências do Conmetro e do Inmetro, institui a Taxa de Serviços Metrológicos e dá outras providências.

GALVÃO, Bruno. *ESG e o futuro do compliance*. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/esg-e-o-futuro-do-compliance-10052021>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

HERSCOVICI, Alain. Assimetrias de informação, qualidade e mercados da certificação: a necessidade de uma intervenção institucional. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, 2017. DOI: 10.1590/198055272136. p. 1-18.

INMETRO. *Avaliação da Conformidade*. 6. ed. Brasília: INMETRO, 2017. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/inovacao/publicacoes/acpq.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

INMETRO. *Portaria nº 30, de 25 de fevereiro de 2022*. Aprova o Modelo Regulatório do Inmetro. Brasília, Diário Oficial da União, 2022, edição 41, seção 1, p. 93.

KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e Devagar*. São Paulo: Objetiva, 2011.

LEITE, Douglas. O papel do estado regulador diante do advento de inovações tecnológicas disruptivas. In: GUERRA, Sergio. (Org.). *Teoria do Estado Regulador*. v. IV. Curitiba: Juruá, 2020. p. 63-86.

MACKAAY, Ejan. *Análise Econômica do Direito*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

NELSON, Phillip. Information and Consumer Behavior. *Journal of Political Economy*, USA, v. 78, n. 2, mar./abr., 1970, p. 311-329. Disponível em: <<https://doi.org/10.1086/259630>>.

NORTH, Douglas C. Institutions. *The Journal Of Economics Perspectives*, Nashville, v. 5, n. 1, jan. 1991, p. 97-113. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1942704>>. Acesso em: 14 dez. 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Novo Perfil da Regulação Estatal: administração pública de resultados e análise de impacto regulatório*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

SCHWAB, Klaus. *A Quarta Revolução Industrial*. [S. L.]: Edipro, 2019. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=XZSWDwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=pt->>. Acesso em: 13 ago. 2021.

SPENCE, A. Michael. *Market Signalling: Informational Transfer in Hiring and Related Screening Process*. Cambridge: Harvard University Press, 1973.

SUNSTEIN, Cass. *Behavioral Economics, Consumption, and Environmental Protection*, p. 1-29. USA: SSRN Electronic Journal, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.2139/ssrn.2296015>>.

THALER, Richard. (Mis)behaving. *A construção da economia comportamental*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

TULLOCK, Gordon. *The rent-seeking Society*. The selected work of Gordon Tullock. v. 5. USA: Ivery Fund: 2005.