Pecuária leiteira
A ameaça das importações subsidiadas

VICENTE DA SILVA NOGUEIRA NETTO*

A análise da influência dos preços internacionais na economia leiteira doméstica indica que os problemas estruturais do setor só serão equacionados, permitindo a modernização da atividade produtiva, quando se reduzir ou neutralizar a vulnerabilidade do setor diante dos vieses do mercado internacional. Para isso, é necessário que se alcance auto-suficiência da produção, estancando as perdas de divisas, organizando o mercado e remunerando melhor o produtor, para que possa se fixar no campo.

A liberação das importações com alíquotas diferenciadas — e instáveis — para os produtos lácteos constitui constante ameaça ao setor produtivo nacional, uma vez que ainda são marcantes as distorções do mercado externo, especialmente para o caso dos lácteos comercializados pela União Européia (UE). Mesmo assim, o balanço da influência das mudanças ocorridas nos últimos cinco anos na produção leiteira pode ser considerado positivo, sobretudo no período de vigência do Plano Real, quando houve sensível aumento da produção.

Desregulamentação, abertura comercial, Plano Real, consolidação do Mercosul e aumento da demanda nos países asiáticos, entre outros fatores, afetaram o setor leiteiro do Brasil nos anos 90.

Não foi apenas a desregulamentação do setor leiteiro que alterou o quadro da produção leiteira no Brasil. Ocorreram importantes mudanças na economia interna e mundial, nessa primeira metade da década de 90, que também influenciaram diretamente o setor: a abertura comercial, o advento do Plano Real, a consolidação do Mercosul, a incorporação da agricultura nas regras de comércio mundial pela Rodada Uruguai do Gatt, a queda da produção nos países que constituíam a União Soviética e o aumento da demanda nos países asiáticos.

* Engenheiro agrônomo, mestre em economia rural pela UFV e assessor da Comissão Nacional de Pecuária de Leite da Confederação Nacional da Agricultura.

Tabelamento

Se avaliarmos os resultados obtidos pela intervenção governamental no setor, de abril de 1945 até setembro de 1991, chegaremos à conclusão de que não foram beneficiados nem o consumidor, nem o produtor. O tabelamento do preço não atendeu ao consumidor no que diz respeito a qualidade, preço e disponibilidade do produto no mercado. Ao mesmo tempo, freou a modernização da pecuária leiteira.

O resultado dessa política do governo para o setor lácteo não poderia ser outro: criou um setor deficiente e marcado por crises recorrentes de abastecimento. A sociedade brasileira só não percebeu esse prejuízo porque foi abastecida, maciçamente, por importações de leite e derivados altamente subsidiados nos países de origem. A médio e longo prazos, os efeitos dessa política, desestimulante para o nosso produtor, poderão alcançar também o consumidor nacional, pois a tendência dos preços internacionais é altista e fatalmente as importações se tornarão proibitivas.

Plano Real

A evolução recente da produção de leite no país, nos anos de 1994 e 1995, mostra que, apesar de tudo, o setor respondeu positivamente ao incremento da demanda ocasionado pelo Plano Real. A produção cresceu 11,9% em 1995, contra um crescimento histórico de aproximadamente 3%.

É importante ressaltar que, em 1995, o aumento da produção nos meses de seca para a região Centro-Sul (maio a setembro) foi, em média, 13,9% superior ao mesmo período em 1994. O incremento da produção no período da seca foi possível graças ao produtor especializado, que providenciou reservas alimentares para o rebanho e alcançou alta produtividade. Conhecendo esses fatos, pode-se dizer que o crescimento da produção nacional de leite teve importância decisiva na variável produtividade.

O crescimento do consumo *per capita*, em 1995, foi praticamente o dobro do crescimento da produção

Brasil — produção, importação e consumo de leite
1980 - 95

Anos	Produção (milhões de litros)	Var. (%)	Importação (milhões de litros)	Consumo *per capita* aparente (litros/hab.)	Var. (%)
1980	11.162	9,57	774,0	100,67	
1981	11.324	1,45	56,1	93,89	-6,74
1982	11.461	1,21	79,3	93,15	-0,78
1983	11.463	0,02	192,8	92,09	-1,14
1984	11.933	4,10	206,9	93,91	1,98
1985	12.078	1,22	331,0	94,02	0,12
1986	12.492	3,43	2.319,0	109,99	16,99
1987	12.996	4,03	813,0	100,60	-8,54
1988	13.522	4,05	214,0	98,24	-2,34
1989	14.095	4,24	1.357,0	108,58	10,53
1990	14.484	2,76	906,0	106,34	-2,06
1991	15.079	4,11	1.313,0	111,45	4,81
1992	15.784	4,68	276,0	107,53	-3,52
1993	15.591	-1,22	632,0	107,03	-0,46
1994*	16.090	3,20	1.250,0	112,80	5,39
1995*	18.005	11,90	3.200,0	136,08	20,64

Fontes: IBGE, Maara, MF.
Elaboração: CNA/Detec.
* Estimativa a partir das taxas de crescimento da produção de leite sob inspeção federal.

(20,64%). Dessa forma, o abastecimento foi possível em função das importações.

Diversos fatores contribuíram para o significativo crescimento da produção de leite em 1995: o aumento da demanda com o fim do imposto inflacionário (em decorrência do Plano Real); os baixos preços dos grãos; o aumento da produtividade; os preços internacionais superiores às médias históricas; a taxação das importações (principalmente leite em pó) e a maior organização dos produtores. Da combinação desses fatores, resultaram preços mais estáveis pagos ao produtor brasileiro, o que certamente estimulou a produção.

Outra mudança significativa no comportamento do setor produtivo foi motivada pela importância assumida em todo o processo pela maior organização dos produtores e a ação de suas entidades de representação. Tal fato ficou evidente em pelo menos três situações: na manutenção do leite em pó na lista básica de exceções do Mercosul com alíquota de 30%; na inclusão de outros derivados na *lista Dallari*; e nas negociações para a formação do preço pago pela indústria.

Instabilidade das alíquotas

A maior importação de produtos lácteos da história do país ocorreu em 1995, quando chegou a 389 mil toneladas, ocasionando gastos de divisas da ordem de US$640 milhões. Além do aumento da demanda provocado pelo Plano Real, outros três fatores possibilitaram a efetivação desse volume de importações: os prazos dilatados de pagamento das importações com encargos financeiros baixos tornaram-se muito atrativos, diante do arrocho de crédito instalado pelo programa de estabilização econômica; os subsídios praticados pela UE nas exportações para o Brasil, caracterizando concorrência desleal; e a *dança* das tarifas de importação, facilitando a internalização de vários derivados lácteos, especialmente queijos.

Nunca se alteraram tanto as alíquotas do imposto de importação dos produtos lácteos como no período de 1992 a 1996. Somente no caso do queijo, ocorreram oito mudanças nas tarifas, variando de 2 a 30%. Essa instabilidade dificulta extremamente o planejamento nos diversos segmentos do setor relativamente a terceiros mercados.

Brasil – importações efetivas de leite e derivados
1995

Código NCM País de origem	Valor FOB (US$1.000)	Valor CIF (US$1.000)	Peso líquido (t)
401 – Leite e creme de leite, não concentrado	30.394	32.645	59.169
402 – Leite e creme de leite, concentrado	371.968	390.277	210.412
403 – Leitelho, leite e creme de leite, conc.	76	92	51
404 – Soro de leite, mesmo conc. ou adic.	6.801	7.900	9.732
405 – Manteiga e outras mat. gordas prov. leite	38.074	40.700	20.874
406 – Queijos e requeijão	159.575	168.664	89.281
Total	606.887	640.278	389.519

Fontes: Secretaria da Receita Federal/MF e Confederação Nacional da Agricultura.
Elaboração: CNA/Detec.
Obs.: Dados preliminares.

Sob os argumentos de combater a inflação e garantir o abastecimento que, ironicamente, se repetem há décadas, o governo penalizou duramente o segmento de queijos com o rebaixamento tarifário. As importações foram da ordem de 89 mil toneladas, o equivalente a aproximadamente 25% da produção formal de queijos no Brasil.

Ao analisar a origem das importações de leite em pó e queijos, observa-se que a quantidade de produtos oriundos da UE foi significativamente superior à daqueles provenientes do Mercosul. Essa constatação indica, sobretudo no caso dos queijos (Mercosul: 14 mil toneladas; UE: 63 mil toneladas), que as distorções no comércio internacional criaram um desvio de comércio entre os países-membros do Mercosul. Apesar de Argentina e Uruguai estarem entre os países de menor custo de produção e gozarem de total preferência tarifária no comércio de lácteos com o Brasil, na realidade, essas vantagens comparativas não se traduziram em vantagens competitivas.

As vantagens competitivas artificiais no mercado internacional de produtos lácteos, criadas por subsídios e ou *dumping*, possibilitaram, no passado, a manutenção de políticas governamentais intervencionistas e, hoje, representam uma constante ameaça de desequilíbrio no relacionamento entre a indústria e o produtor. Com um poder de barganha exagerado, a indústria tende a pressionar para baixo os preços pagos ao produtor, deixando de remunerar adequadamente a atividade. Diante desse quadro, é incontestável a relação existente entre o comércio desleal de produtos lácteos em nível internacional e o fato de o Brasil não ser auto-suficiente na produção de leite. Essa afirmação fica ainda mais clara quando buscamos as razões do grande crescimento da produção em 1995. Apesar de ter ocorrido no ano passado a maior importação de produtos lácteos de todos os tempos, a combinação entre preços internacionais relativamente altos e a taxação dos produtos internalizados, principalmente do leite em pó, impediu que os preços ao produtor fossem excessivamente comprimidos e instáveis.

A análise e a compreensão das influências dos preços internacionais na economia leiteira doméstica indicam que os problemas estruturais do setor só serão equacionados, permitindo a modernização da atividade produtiva, quando se reduzir ou neutralizar sua vulnerabilidade diante dos vieses do mercado internacional. Essa constatação deveria nortear as reivindicações das entidades representativas dos produtores e a ação dos políticos realmente preocupados com o alcance da auto-suficiência da produção, com o estancamento das perdas de divisas, com a organização do mercado e com a melhor remuneração do produtor, permitindo a sua fixação no campo.

Brasil — importações de queijos e leite em pó
1995 — em toneladas

País de origem / NCM	406 - Queijos e requeijão	402 - Leite e creme de leite, conc.
Mercosul	14.516,0	75.259,8
Argentina	6.808,7	61.690,5
Paraguai	0,0	-
Uruguai	7.707,3	13.569,3
União Européia	63.305,6	102.789,4
Alemanha	51.098,9	3.557,4
Bélgica	2.355,6	44.423,0
Dinamarca	1.917,2	2.514,5
Espanha	-	1,1
França	460,9	6.958,5
Irlanda	20,0	1.423,5
Itália	528,6	1,1
Países Baixos	4.970,6	39.905,6
Portugal	0,3	0,5
Reino Unido	1.953,6	4.004,2
Outros países	11.459,2	32.362,5

Fonte: Secretaria da Receita Federal/MF.
Elaboração: CNA/Detec.
Obs.: Dados preliminares.