

# LEITE: A DIFÍCIL FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA COMERCIAL

*Fernando Homem de Melo<sup>1</sup>*

## RESUMO

O objetivo deste artigo é avaliar as conseqüências, para o setor leiteiro do Brasil, da “abertura” da economia brasileira, processo que se deu nesta década. O artigo procura evidenciar que essa nova e positiva inserção internacional da economia nacional foi levada adiante de modo bastante incorreto, no contexto das políticas fiscal, de juros, de câmbio e de comércio exterior (regras de importação), principalmente com a introdução do Plano Real. Em conseqüência dos equívocos de política econômica, as importações de leite e derivados foram aumentadas consideravelmente, com destaques para o período entre 1995 e 1998. A recente desvalorização cambial começou a mudar essa situação.

**Palavras-chave:** leite e derivados, política econômica, abertura comercial, importações, taxa de câmbio.

---

<sup>1</sup> Professor Titular do Departamento de Economia da FEA-USP e Pesquisador da FIPE – (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas). O autor agradece as sugestões apresentadas pelos pareceristas.

## 1. Introdução

Esta década marcou uma extraordinária mudança de orientação da política econômica brasileira. Isto é, a partir de 1990, passou-se de uma economia extremamente fechada ao comércio internacional (substituição de importações a qualquer custo) para uma economia bastante aberta ao mercado internacional - em termos financeiros, tecnológicos, comerciais e de investimentos -, o que alguns chamam de “globalização”. O acordo do Mercosul enquadra-se nesse processo de maior abertura e, em nosso entendimento, é um passo correto, não devendo ser interpretado como um problema. O período de economia fechada foi bastante longo, cerca de quarenta anos. As conseqüências para a agropecuária foram avaliadas em inúmeros estudos<sup>2</sup>. Por outro lado, a “abertura” da economia agrícola brasileira carece de estudos. E essa nova e positiva inserção brasileira foi levada adiante de modo inteiramente incorreto, no contexto das políticas fiscal, de juros, de câmbio e de comércio exterior (regras de importação). A agropecuária foi muito prejudicada por essa incorreção, em especial o setor leiteiro, analisado neste artigo. Essa situação desfavorável começou a mudar apenas ao início de 1999, com a forte desvalorização cambial a partir de 15 de janeiro. É possível que essa importante mudança de política macroeconômica possa marcar o início da recuperação do setor agropecuário, inclusive do setor de leite.

---

<sup>2</sup> Uma avaliação-resenha encontra-se em Homem de Melo (1979).

## 2. Alguns efeitos das variáveis desfavoráveis na década

A década de 90 e, principalmente, os anos do Plano Real, tiveram as seguintes características desfavoráveis à agropecuária brasileira<sup>3</sup>:

- a) elevadas taxas de juros reais, a “âncora monetária” do Plano Real;
- b) forte valorização da taxa de câmbio real, a “âncora cambial”;
- c) excessivas reduções das tarifas de importação de produtos agrícolas, inclusive de leite e derivados - o termo “excessivo” é usado no contexto de ter-se desconsiderado o protecionismo agrícola dos países industrializados e o conseqüente efeito preço negativo nos mercados internacionais<sup>4</sup>;
- d) favorecimento das importações financiadas, por meio de ganhos financeiros aos importadores, conseqüência da “âncora” monetária, e
- e) baixo crescimento da economia a partir de 1996, com previsto declínio do PIB agora em 1999; isso limita o mercado interno consumidor, principalmente dos produtos com maiores valores de elasticidade-renda, certamente o caso do leite e derivados<sup>5</sup>.

Uma boa parte dos problemas da agropecuária começou com a política de juros elevados. A cadeia de produção de leite não poderia ter ficado imune a vários anos dessa política de juros reais na faixa de 20 a 25% ao ano (a taxa básica do Banco Central). O recente levantamento do economista Lauro Vieira de Faria, da Fundação Getúlio Vargas, revela o cerne desse problema: entre 1994/98, a taxa de juros real básica ficou em 20,2% no Brasil, 6,8% na Argentina, 8,3% na Colômbia, 6,8% no Chile e 1,5% no Peru. Uma das conseqüências dessa prolongada política

---

<sup>3</sup> Para uma análise mais detalhada veja Homem de Melo (1998).

<sup>4</sup> Para uma análise dos efeitos preço da liberalização comercial, veja Goldin *et al.* (1993).

<sup>5</sup> Para valores de elasticidades-renda de produtos alimentares, veja Homem de Melo (1988); a do leite e derivados foi 1,10, a mais elevada.

de elevados juros reais no mercado financeiro (além do favorecimento às importações) reside na maior concentração da produção leiteira (o segmento industrial), através do favorecimento daqueles agentes com maior acesso ao mercado financeiro internacional (menores juros, principalmente por empresas multinacionais). Bortoleto e Chabaribery (1998) mencionam, por exemplo, os seguintes pontos:

1) *“As empresas, do segmento produtor ao de distribuição, vêm passando por um intenso processo de reestruturação, em direção à concentração, seleção e especialização”.*

2) *“Mais da metade dos grandes laticínios existentes em 1981 foi adquirida por outros grupos industriais ou fez alianças estratégicas”.*

O grande problema é que, da combinação dos efeitos das cinco variáveis desfavoráveis acima citadas, resultaram o enfraquecimento das empresas/cooperativas leiteiras nacionais e o favorecimento às empresas estrangeiras na compra das primeiras, especialmente por meio de acesso a juros baixos no mercado internacional, ao lado de um amplo e promissor mercado interno consumidor. Os segmentos industrial e de distribuição nacionais foram muito prejudicados nos últimos anos com a virulência das políticas citadas. A cadeia leiteira mudou sua face. Nas palavras de Timmer (1995), *“uma discriminação de natureza política freqüentemente levou o valor doméstico da agricultura em países em desenvolvimento abaixo de seu valor de mercado na fronteira”* (tradução do autor), isso acontecendo mediante políticas prejudiciais ao setor. Será que a cadeia leiteira pós-Plano Real não é um bom exemplo dessa discriminação?

### **3. Forte queda de preços reais aos produtores**

Por outro lado, os produtores de leite passaram por maus momentos, como resultado da mesma combinação das cinco variáveis

citadas. Endividamento maior e preços menores minaram a competitividade do segmento produtor. Alguma expectativa mais favorável, ainda que não mágica e instantânea, surgiu com a desvalorização cambial a partir de janeiro de 1999. O exame da evolução dos preços reais recebidos nesta década evidencia tal situação (Agroanalysis, fevereiro de 1999 e FGV)<sup>6</sup> :

		R\$ / litro
1989	:	0,436
1990	:	0,399
1991	:	0,375
1992	:	0,352
1993	:	0,365
1994	:	0,328
1995	:	0,341
1996	:	0,301
1997	:	0,263
1998	:	0,248

Houve, portanto, entre os anos extremos, uma redução de 43% no preço real médio recebido pelos produtores de leite, percentual nada desprezível, dado o período de tempo relativamente pequeno. As maiores reduções aconteceram entre 1993 e 1998. Uma das razões é que a abertura comercial entre 1990 e 1992 se deu ao lado de uma desvalorização real da taxa de câmbio, o que atenuou a queda dos preços aos produtores. A partir de 1994, entretanto, houve abertura comercial e pesada valorização cambial, fatos que nem sempre são lembrados por inúmeros analistas. Essa foi uma combinação muito desfavorável aos produtores de leite.

---

<sup>6</sup> O preço médio de 1989 foi obtido de uma listagem especial obtida na Fundação Getúlio Vargas. Os preços mostrados no texto baseiam-se em valores de fevereiro de 1999.

Calculando-se o coeficiente de correlação entre o preço real recebido pelos produtores e a taxa de câmbio real, o resultado, para o período 1989/98, foi 0,76, significativamente diferente de zero, indicando uma associação bastante forte entre as duas variáveis.

#### **4. Algumas variáveis compensatórias e a produção de leite**

Algumas importantes variáveis mudaram a favor dos produtores agrícolas brasileiros nesta década. Por exemplo, entre 1994 e 1997, vários produtos - soja, café, cacau, açúcar, entre outros - tiveram maiores preços no mercado internacional. Adicionalmente, a isenção do ICMS nas exportações, medida conhecida como Lei Kandir, favoreceu os produtos de exportação da agropecuária nacional. Mais especificamente, a pecuária leiteira foi favorecida por:

a) redução dos preços reais dos insumos utilizados na produção (exemplo, medicamentos), em função da abertura comercial e da valorização cambial; b) acesso a modernos equipamentos importados, resultado direto da abertura comercial; c) aumento dos índices de produtividade; e d) securitização das dívidas passadas.

As três primeiras mudanças causaram menores custos médios de produção, maior competitividade e permitiram que o setor leiteiro melhor enfrentasse suas dificuldades, sem declínios de produção. Isso tem sido muito bem apontado por Sebastião Teixeira Gomes, da Universidade Federal de Viçosa.

A produção leiteira brasileira teve expressivo crescimento até 1996, notadamente entre 1993 e 1996. Os preços aos produtores não haviam caído muito (-17,5%, entre esses anos), os custos haviam declinado (inclusive pelo aumento da produtividade) e predominava, como estímulo, a expansão do mercado interno com o efeito renda do Plano Real. Os números da produção leiteira são os seguintes (Balde Branco, 1998 e estimativa própria para 1998):

		Milhões de litros
1989	:	13.095
1990	:	14.484
1991	:	15.079
1992	:	14.784
1993	:	15.591
1994	:	15.784
1995	:	17.694
1996	:	19.021
1997	:	20.352
1998 (estimativa)	:	20.100

Entretanto, o crescimento da produção leiteira deu claros sinais de esgotamento em 1997 e 1998. No último ano, a produção estimada foi menor que a de 1997. Nada indica que, em 1999, mudará esse quadro, em especial com a estimativa de declínio de 1,0 a 2,0% do PIB. Utilizando a estimativa própria de uma elasticidade-renda de 1,10 para a demanda de leite e derivados (Homem de Melo, 1988), pode-se ter uma redução de 2,34% no consumo interno desses produtos neste ano (em leite-equivalente).

## **5. As importações de leite e a equivocada política comercial**

A combinação, nos últimos anos, de menores tarifas de importação de leite e derivados, valorização da taxa de câmbio real e algum crescimento da demanda interna não poderia deixar de provocar maiores importações. Essa foi a maneira de ajustar o mercado de leite e derivados. Evidentemente, as importações do Mercosul são favorecidas pela alíquota zero das tarifas de importação desses produtos. Entretanto, em nosso entendimento, a valorização cambial é uma variável até mais importante para explicar essas importações. Os números de valor dessas operações (cedidos por Marcos S. Jank, da Esalq/USP) são os seguintes

(base SECEX - MICT):

		US\$ Milhões
1987/89	:	138,9
1990	:	160,5
1991	:	203,7
1992	:	72,1
1993	:	154,5
1994	:	262,0
1995	:	620,1
1996	:	539,2
1997	:	466,9
1998 <sup>7</sup>	:	523,4

Em 1988, antes do início da abertura comercial do país, a tarifa de importação de leite era de 40%. Em 1993, havia diminuído para 20%. O efeito nas importações, entretanto, foi pequeno, pois houve desvalorização real do câmbio entre 1990 e 1992. As maiores importações foram realizadas a partir de 1994, o que coincide com a forte valorização real da taxa de câmbio brasileira e o crescimento da economia logo após a implementação do Plano Real. Chegou-se a US\$ 620,1 milhões em importações de leite e derivados em 1995. O grande problema da política comercial leiteira nacional reside no fato das reduções das tarifas de importação terem desconsiderado as práticas protecionistas dos países industrializados, incluindo os subsídios às exportações, principalmente pela União Européia. Essas práticas deprimem o preço internacional de equilíbrio do leite em cerca de 35%, de acordo com estimativas da OECD e do Banco Mundial (Goldin *et al.*, 1993). Isto justificaria uma tarifa compensatória, nas importações brasileiras de leite e derivados, de 53%, muito acima da atual. Essa alíquota tornaria o preço de importação

<sup>7</sup> Dado do Departamento de Comércio Exterior (DECEX), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (inclui ovos de aves). Esse valor correspondeu a uma importação de 389,7 mil toneladas.

semelhante ao que existiria (em reais) na ausência das práticas protecionistas dos países industrializados. A TEC (Tarifa Externa Comum) são 33% para leite e 19% para derivados. A melhor solução, evidentemente, seria a eliminação dessas práticas protecionistas.

O que é preciso salientar é o seguinte: o Brasil está importando quantidades expressivas de leite e derivados, cerca de dez a 15% do consumo interno. Portanto, este é maior que a produção. Por que isso acontece? Se existe esse mercado interno potencialmente disponível, por qual razão a produção de leite não cresce de modo a ocupar esse espaço? Em nosso entendimento, não cresce em função do preço recebido pelos produtores de leite estar baixo demais (relativamente ao de insumos). Isto acontece pelo fato da taxa de câmbio ter estado sobrevalorizada e a tarifa média de importação (de leite e derivados), muito baixa. O aumento da produtividade e a redução dos custos de produção estavam permitindo aumento da produção até 1996 e 1997. Em 1998, isso já mudou. Evidentemente, mesmo removidas as restrições de câmbio e tarifas, algumas importações ainda poderiam ou não existir.

Após a insensibilidade do governo federal frente aos problemas causados à agricultura nos anos seguintes ao Plano Real, algumas mudanças positivas começaram a efetivar-se em 1997 e prosseguiram em 1998. Foram as seguintes (para o leite):

a) redução do prazo de financiamento das importações para o máximo de 30 dias;

b) elevação das tarifas de importação para:

Leite	:	33%
Iogurte, manteiga, requeijão e queijo	:	19%;

c) licenciamento prévio das importações; e

d) inspeção laboratorial dos produtos importados: equivalência do sistema de inspeção sanitária dos países exportadores ao sistema brasileiro (DIPOA).

Em parte por isso, o valor e o volume das importações de leite e derivados diminuíram em 1997. Em volume, caíram de 556 mil para 320 mil toneladas (CONAB, 1998). Em 1998, entretanto, a tonelagem voltou a aumentar, para 390 mil. Essas medidas, tomadas pelo governo federal, não são perfeitas. Por exemplo: não se justificam as tarifas menores para derivados. Em alguns dos casos, podem ser interpretadas como restrições não-tarifárias às importações. Todavia, têm a direção correta, no sentido de restringir um pouco mais as importações subsidiadas, principalmente com origem em países industrializados.

A despeito das medidas restritivas acima listadas, as importações brasileiras de leite e derivados foram maiores em 1998. As informações do DECEX (Departamento de Comércio Exterior), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, mostram as seguintes variações:

Valor	:	12,1%
Tonelagem	:	20,6%
Preço médio	:	- 7,0%

Isto é, houve expressiva redução do preço médio das importações de leite e derivados, praticamente anulando a desvalorização da moeda brasileira. Nogueira Neto e Mustefaga (1998) apontam o aumento do protecionismo, via maiores subsídios às exportações, dos países industrializados como uma das razões para os menores preços internacionais. Retorna-se, portanto, ao problema comercial: as distorções do mercado internacional.

É claro que os problemas enfrentados por alguns elos da cadeia leiteira são, também, enfrentados por outros produtos e outras cadeias. A raiz de tudo está nas cinco variáveis desfavoráveis inicialmente listadas, em especial na dobradinha juros elevados e câmbio valorizado. Esta, por vários anos, provocou o problema das importações com arbitragem financeira e, em última instância, deprimiu o crescimento da economia brasileira (e a demanda de leite e derivados).

O ideal, nesse contexto, seria mudar a orientação básica da atual política macroeconômica. A política cambial começou a ser alterada em 13 de janeiro de 1999. Em 15 do mesmo mês, a taxa de câmbio passou a ser livremente determinada. A desvalorização, da ordem de 45 a 50%, favorecerá a produção leiteira de modo expressivo, apesar do aumento dos preços de alguns insumos e de outros problemas pendentes (juros elevados e recessão econômica). Adicionalmente, entretanto, resta a política comercial, no sentido de melhor adequá-la à realidade do comércio internacional, pelo menos enquanto as negociações na OMC/Rodada do Milênio não surtirem resultados.

Os produtores de leite, recentemente, apresentaram um conjunto de propostas de apoio à produção e restritivas às importações. Além dessas, considera-se necessária a introdução de, pelo menos, uma das duas seguintes medidas:

a) aumento das tarifas de importação de leite e derivados para 53% ou para o máximo permitido pelas regras da OMC; b) introdução de preços de referência nas importações.

É evidente que estas medidas teriam de ser acertadas com os demais países do Mercosul, de modo a evitar-se a prática de triangulação.

## **6. Comentários finais**

A agricultura brasileira desempenhou um papel muito importante para o sucesso anti-inflacionário do Plano Real. A expressão “âncora verde” foi muito apropriada nesse aspecto. Entretanto, em função de falhas e distorções da estratégia macroeconômica do referido plano, pesados custos penalizaram o setor agrícola. Um bom exemplo foi a produção do leite. Não se deve confundir um saudável processo de abertura comercial da economia brasileira com um expressivo valor de importação de leite e derivados. Este artigo procurou mostrar que essas importações decorrem, principalmente, das distorções econômicas desta década, especialmente após a introdução do Plano Real. Essa

desfavorável situação começou a ser revertida com a desvalorização cambial a partir de janeiro de 1999. Evidências disso são as menores importações (-15,0% em tonelagem no período janeiro/abril de 1999), assim como certo aumento dos preços recebidos pelos produtores.

## 7. Referências bibliográficas

AGROANALYSIS. **Revista de Economia Política da FGV**, Preços Recebidos, fevereiro de 1999.

BALDE BRANCO. **Associação Brasileira dos Produtores de Leite**, p. 62, maio de 1999.

BORTOLETO, E. E. e CHABARIBERY, D.. “Leite e Derivados: Entraves e Potencialidades na Virada do Século”. **Informações Econômicas**, 1998, 28 (9) : p. 25-36.

CONAB –(Companhia Nacional de Abastecimento). **Indicadores da Agropecuária**, setembro de 1998.

GOLDIN, I. *et al.*. **Trade Liberalization: Global Economic Implications**. Paris : OECD e Banco Mundial, 1993, p. 91.

HOMEM DE MELO, F.. “Políticas de Desenvolvimento Agrícola no Brasil” *in* Sayad, J. (org.). **Resenhas de Economia Brasileira**. São Paulo: Edição Saraiva, 1979, p. 45-115.

HOMEM DE MELO, F. *et al.*. “Diagnóstico Macro” *in* Aguiar, M. N. (org.). **A Questão da Produção e do Abastecimento Alimentar no Brasil**. Brasília : PNUD-CDR-IPEA, 1988, p. 09-59.

HOMEM DE MELO, F. “Agricultura Brasileira nos Anos 90: O Real e o Futuro. **Economia Aplicada**, 1998, 02 (01) : p. 163-182.

NOGUEIRA NETTO, V. e MUSTEFAGA, P. S.. “Preço Externo e Importações Agravam a Crise”. **Revista Gleba - Informativo Técnico**, 1998, p. 03-04.

TIMMER, C. P.. “Getting Agriculture Moving: do Markets Provide the Right Signals?”. **Food Policy**, 1995, 20 (5) : 455-472.