

notas cindes 03

A polêmica do leite em pó e a agenda de política comercial do novo governo

Fevereiro de 2019

A polêmica do leite em pó dá a dimensão dos problemas que vêm pela frente na política comercial do novo governo. A campanha eleitoral do presidente Bolsonaro incluiu a liberalização comercial como uma das principais diretrizes da nova política de comércio exterior. O ministro Paulo Guedes e sua equipe, formada por economistas de cunho liberal, afiançaram as expectativas de que nos próximos quatro anos o Brasil viveria um novo ciclo de abertura comercial. O episódio da não renovação das medidas antidumping que incidem sobre o leite em pó importado da União Europeia e da Nova Zelândia – e seus desdobramentos – sugere que a equipe econômica enfrentará duríssima oposição dentro do próprio governo para levar adiante essa agenda e coloca em dúvida os rumos da política comercial brasileira.

Se uma decisão corriqueira como a não renovação de medidas antidumping para um produto que já conta com a proteção de tarifa de importação elevada foi capaz de mobilizar *lobbies* setoriais e convencer o Presidente da República, ainda internado no hospital, a determinar a manutenção da proteção extra ao setor, imagine-se o que acontecerá com propostas mais abrangentes de liberalização comercial.

Para que se tenha uma ideia da dimensão da questão que gerou tamanho rebuliço, listam-se abaixo alguns fatos sobre o caso:

1. O Brasil cobra um imposto de 28% na importação do leite em pó proveniente de qualquer país, com exceção dos membros do Mercosul, que estão isentos deste imposto. Não se cogitou eliminar essa proteção, que continua vigorando.

2. A polêmica se deu por conta da não renovação das medidas antidumping que incidiam sobre as importações provenientes da União Europeia (com alíquota de 14,8%) e da Nova Zelândia (com alíquota de 3,9%). Essas medidas foram impostas em 2001, após um processo de investigação de dumping. De acordo com a regulação, as medidas são válidas por cinco anos. Após esse período, a renovação da medida está sujeita a um novo processo de investigação para apurar a probabilidade da retomada ou continuidade da prática de dumping, a existência de dano à produção nacional e de relação causal entre o dumping e o dano. A investigação relativa ao período 2012-2017, conduzida em 2018 ainda sob a gestão Temer, não encontrou indícios de probabilidade de retomada da prática de dumping nas importações provenientes da UE e da Nova Zelândia. Portanto, a não renovação da medida era a única atitude a ser tomada.

3. Após o anúncio de que a medida não seria renovada, a pressão dos produtores de leite e da Ministra da Agricultura surtiu efeito e o presidente Bolsonaro determinou que o nível de proteção fosse mantido. Embora ainda não esteja clara de que forma essa solução será adotada, aventa-se a possibilidade de elevar a tarifa de importação para 42% apenas para os produtos provenientes da União Europeia. Para tornar tal elevação legal perante as normas da OMC, ela se daria no bojo das retaliações em análise contra a UE pela imposição de salvaguardas contra as exportações brasileiras de aço para o bloco.

4. O Brasil é o quarto maior produtor de leite em pó do mundo, ficando atrás dos China, Nova Zelândia e União Europeia. Não é, portanto, um *player* pequeno nesse mercado, embora seja menos produtivo do que a maioria dos demais grandes produtores. Dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento mostram que o problema do Brasil é de

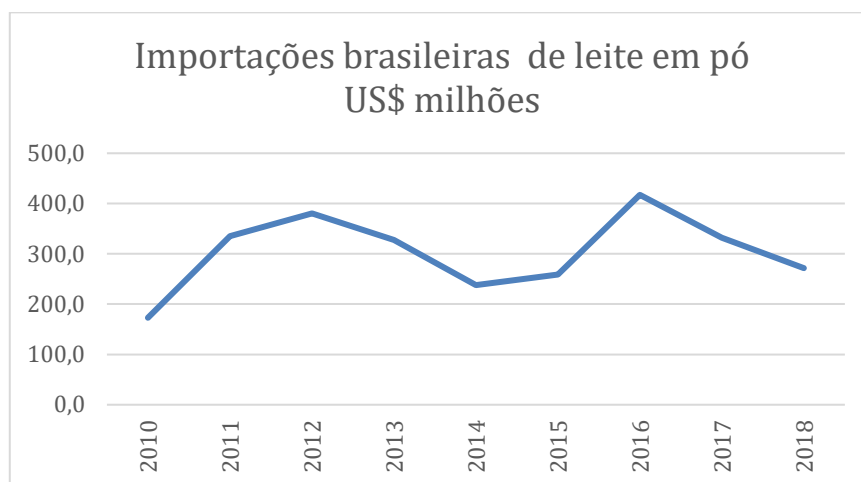
produtividade. A Índia possui o maior rebanho do mundo, porém a menor produtividade entre os principais produtores. Já a União Europeia detém o 2º rebanho mundial com produtividade cinco vezes maior que a da Índia. O Brasil possui o 3º maior rebanho do mundo e uma das produtividades mais baixas, acima apenas da Índia¹.

5. O Brasil é o segundo maior mercado consumidor de leite, perdendo apenas para a China, ocupa a 11ª posição entre os principais exportadores e a 16ª posição entre os principais importadores (dados de 2015). A União Europeia é o terceiro maior produtor de leite em pó, é o principal exportador, mas também o principal importador do produto.

6. A participação das importações no consumo de leite em pó no Brasil é muito pequena. De acordo com informações veiculadas no jornal o Estado de São Paulo, essa participação foi inferior a 3% em 2018.

7. As importações brasileiras de leite em pó não têm apresentado crescimento relevante. Na realidade, encontram-se em trajetória de queda desde 2016.

Gráfico 1



Fonte: Comex Stat

7. Argentina e Uruguai respondem por 93% das importações brasileiras de leite em pó. Em 2018 não houve importações provenientes da Nova Zelândia e, dentre os países europeus, apenas a Finlândia exportou o produto para o Brasil, representado 0,6% do total importado. Mesmo quando se considera um período mais longo – desde o início da década – os países da UE não chegaram, em nenhum ano, a ter participação maior que 1 ponto percentual nas importações brasileiras deste produto.

¹ Ver: MAPA, Comércio Exterior de Lácteos, Setembro de 2016

Tabela 1

Participação nas importações brasileiras de leite em pó - 2018	
Argentina	57,3%
Canadá	0,0%
Chile	3,2%
Estados Unidos	0,8%
Finlândia	0,6%
Paraguai	2,4%
Uruguai	35,5%

Fonte: Comex Stat

Como se pode ver na Tabela 1, os países do bloco representam 95,2% das importações e, somando-se o Chile como fornecedor, chega-se à conclusão de que quase a totalidade das importações brasileiras de leite em pó é proveniente da América do Sul. Desde o a criação do bloco, as importações de leite em pó do Uruguai e da Argentina geraram conflitos comerciais com estes países. Cotas, acordos de preços e suspensão temporária de importações deste produto estiveram presentes ao longo de toda a história do Mercosul, embora não estejam vigentes atualmente.

É, portanto, difícil compreender, do ponto de vista econômico, porque tanto barulho por tão pouco na polêmica criada em torno da não renovação das medidas antidumping nas importações de leite em pó provenientes da União Europeia e da Nova Zelândia. Estes países não são, nem foram no período recente, fornecedores relevantes do Brasil. Para exportar para cá seus produtos terão que enfrentar tarifas de 28%, enquanto nossos vizinhos da região têm acesso livre ao mercado brasileiro.

O que não se ouve no debate é a menção ao impacto que essas decisões têm sobre o consumidor, particularmente aquele de baixa renda, em cujo bolso o preço do leite em pó tende a pesar mais. E mais ainda nas famílias de baixa renda com crianças.

Dentre os argumentos daqueles que defendem a manutenção das medidas antidumping contra as importações da UE está o de que a decisão vai acirrar a concorrência com o produto importado e levar a produção local ao "colapso". É difícil acreditar que o fim das medidas pudesse a provocar uma "enxurrada de exportações desse produto para o Brasil". Mas alguma pressão sobre o produtor que estimule o aumento da produtividade da produção leiteira no Brasil seria bem-vinda.

Esse episódio traz à tona mais uma vez um aspecto da economia política da política comercial em geral pouco destacado pelos analistas: o ativismo protecionista, na área de política comercial, dos setores agrícolas e agroindustriais que competem com importações. Em episódios recentes (em 2017), envolvendo a importação de café do Vietnã e de etanol dos EUA, os setores produtores desenvolveram intensa atividade de *lobby*, inclusive com o apoio de parlamentares, para pressionar por medidas de proteção. Em ambos os casos, a pressão foi bem

sucedida e medidas de proteção foram adotadas. A solução dada ao caso do leite em pó indica que a estratégia protecionista continua a render frutos no novo governo.

Se uma decisão como a da não renovação das medidas antidumping para o leite em pó, que tem baixíssimo potencial de prejudicar a produção nacional, gerou tamanha mobilização, torna-se difícil imaginar como será a adoção de um programa de abertura comercial mais abrangente no Brasil. Assim, a agenda do crescimento da produtividade continua sendo solapada pelos interesses setoriais e cartoriais.