

RELATÓRIO FINAL

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 63/2001

Deputado MOACIR MICHELETTO
Relator

CPI do Leite no Estado de Goiás	
Dep. Estadual Geraldo Lemos Presidente	Dep. Estadual Agenor Curado Relator
CPI do Leite no Estado de Mato Grosso do Sul	
Dep. Estadual Paulo Correia Presidente	Dep. Estadual Akira Otsubo Relator
CPI do Leite no Estado do Paraná	
Dep. Estadual Orlando Pessuti Presidente	Dep. Estadual Cezar Silvestri Relator
CPI do Leite no Estado do Rio Grande do Sul	
Deputado Estadual Vilson Covatti Presidente	Dep. Giovanni Cherini Relator
CPI do Leite no Estado de Minas Gerais	
Dep. Estadual João Batista de Oliveira Presidente	Dep. Estadual Luiz Fernando Faria Relator
CPI do Leite no Estado de Santa Catarina	
Deputado Estadual Moacir Sopelsa Presidente	Dep. Estadual Afonso Spaniol Relator

Aprovado pela Comissão de Agricultura e Política Rural em
03 de setembro de 2003

SUMÁRIO

	Página
AGRADECIMENTOS	iii
RESUMO	iv
I – ANTECEDENTES	1
II – O MERCADO DE LÁCTEOS	6
1) Organização do mercado	
2) A oferta	
3) A demanda	
4) Implicações para uma política para o leite	
III – SÍNTESE DAS PROPOSTAS DAS CPIs ESTADUAIS	15
IV – AS PROPOSTAS DO RELATOR	27
1) Câmara Setorial do Leite	
2) Correção das Imperfeições do Mercado	
3) Consolidação do Programa de Qualidade do Leite	
4) Combate a Fraudes	
V – CONCLUSÕES	35
APÊNDICE I: CONCLUSÕES DA CPI – GOIÁS	37
1) Diagnóstico e sugestões	
2) Conclusões	
3) Fatos Apurados	
APÊNDICE II: CONCLUSÕES DA CPI – PARANÁ	50
1) Possibilidade de evasão de tributos e contribuições sociais	
2) Abuso do poder econômico e concentração setorial	
3) Inclusão do leite na PGPM	
4) Leite nacional em programas sociais	
5) Mecanismos reguladores	
6) Qualidade do leite	
7) Assistência técnica especializada e capacitação	
8) Linhas de crédito	
9) Legislação tributária	
APÊNDICE III: CONCLUSÕES DA CPI – MINAS GERAIS	57
1) Declarações à Comissão e análise da documentação recebida	
2) Resultados e conclusões	
3) Recomendações	
APÊNDICE IV: CONCLUSÕES DA CPI – SANTA CATARINA	72
1) Conclusões	
2) Recomendações	
APÊNDICE V: RECOMENDAÇÕES DA CPI – RIO GRANDE DO SUL	84
APÊNDICE VI – RECOMENDAÇÕES DA CPI – MATO GROSSO DO SUL	86

AGRADECIMENTOS

Este Relatório é fruto do trabalho de muitas mãos. Embora com o risco de pecar por omissão, reconheço a inestimável contribuição e dou o devido crédito às seguintes pessoas e organizações: Deputado Estadual Eli Ghellere, do Paraná; Deputado Estadual Paulo Piau Nogueira, de Minas Gerais; Dr. Rodrigo Sant'Anna Alvim, presidente da Comissão Nacional da Pecuária de Leite da Confederação Nacional da Agricultura (CNA); Dr. Hélio Frutuoso, presidente da Comissão de Pecuária de Leite da FAEG; Dr. Dário Alves de Souza, presidente, e Dra. Adriana Conceição Faria Mascarenhas Braga, assessora técnica, da FAMASUL; Dr. Ronei Volpi, presidente da Comissão da Pecuária de Leite da FAEP; Dr. Matias Zéber, presidente da Comissão da Pecuária de Leite da FAESC; Dr. Jorge Rodrigues, presidente da Comissão da Pecuária de Leite da FARSUL; Dr. Eduardo Teixeira, presidente da Comissão da Pecuária de Leite da FAEMG; Dr. Osmar Buzinhani, assessor técnico da Secretaria de Agricultura do Paraná; Dr. Getúlio Pernambuco, chefe do Departamento Econômico da CNA; Dr. Paulo Mustefaga, assessor técnico da CNA; Dr. Marlos Martins, assessor técnico da Organização das Cooperativas Brasileiras; e por último, mas não menos importante, agradeço às Federações dos Trabalhadores na Agricultura pelas contribuições que deram às investigações nos seis estados onde se realizaram CPIs. A todos, o meu reconhecimento e um sincero

MUITO OBRIGADO!

Deputado Moacir Micheletto
Relator

COMISSÃO DE AGRICULTURA E POLÍTICA RURAL

Relatório Final da Proposta de Fiscalização e Controle nº 63/2001

RESUMO

1. APRESENTAÇÃO

A PFC nº 63/2001 foi criada para investigar as razões pelas quais os preços do leite recebidos pelos produtores são tão baixos, tão instáveis e exibem tendência secular declinante. A suposição inicial de importações fraudulentas foi logo suplantada pela suspeita de que ações concertadas estivessem sendo levadas a efeito pela indústria e pelas grandes redes de supermercados para deprimir os preços aos produtores e aumentar suas margens de lucro. O foco da investigação centrou-se, então, na hipótese de abuso de poder econômico pela grandes indústrias e supermercados.

A gravidade do problema, que ameaça inviabilizar a pecuária leiteira no País, levou as assembleias legislativas de seis estados (Goiás, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Santa Catarina) a criar Comissões Parlamentares de Inquérito com o objetivo de procurar respostas para a questão: por que é tão baixa a remuneração dos produtores de leite?

Os minuciosos e bem conduzidos trabalhos das CPIs estaduais trouxeram à tona um acervo de informações valioso, muito mais abrangente do que aquele que poderia ser obtido por uma PFC. Em vista disso, e para evitar a duplicação de esforços, optou este Relator por alicerçar o seu trabalho nos próprios relatórios das CPIs.

2. CONCLUSÕES DAS CPIs

As CPIs estaduais produziram evidências conclusivas de abuso de poder econômico, em violação à Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 8.884, de 1994), por parte de grandes indústrias. Todavia, ainda com mais nitidez, o trabalho das CPIs deixou claro o papel das grandes redes supermercadistas na formação do preço do leite aos produtores. Essas redes impõem condições leoninas às indústrias, as quais, por sua vez, transferem aos produtores as perdas sofridas.

Reconhece-se que o preço do leite é influenciado por uma complexa conjugação de fatores: há as especificidades do produto, altamente perecível, cuja oferta responde prontamente a estímulos de preço e cuja demanda é relativamente elástica à renda e relativamente inelástica ao preço; há os problemas que decorrem da conjuntura macroeconômica adversa; há as substanciais diferenças de qualidade e de custos de produção entre categorias de produtores e entre regiões; e há as distorções dos preços internacionais contaminados por pesados subsídios. Todos esses fatores contribuem para a falta de parâmetros que balizem o mercado, assim como para a instabilidade do preço do leite. Todavia, em que pesem todos esses fatores, o monumental trabalho das

CPIs aponta para uma mesma direção: são as graves distorções do mercado doméstico as principais causas da baixa e instável remuneração do produtor.

3. AS PROPOSTAS DAS CPIs

Em vista das conclusões a que chegaram, as CPIs estaduais fizeram uma série de propostas que se agrupam em três categorias:

a) *Propostas de reorganização do mercado:*

- Revisão da legislação antitruste (principalmente, da Lei nº 8.884/94)
- Controle da expansão das redes de supermercados
- Criação de agência reguladora do setor lácteo/Câmara setorial do leite
- Contratos de fornecimento/preços antecipados aos produtores
- Reorganização e fortalecimento das cooperativas, estímulo à concorrência
- Embalagens alternativas para o leite longa vida

b) *Propostas de aumento da oferta:*

- Qualidade do leite (Instrução Normativa nº 51, do MAPA)
- Linhas de crédito, Consolidação e Alongamento de dívidas
- Assistência técnica especializada

c) *Propostas de aumento da demanda:*

- Promoção das exportação de leite e derivados
- Programas sociais e merenda escolar (mercado institucional)
- Criação de fundo de promoção do consumo de lácteos
- Inclusão do leite na PGPM
- Combate a fraudes

4. O PARECER DO RELATOR

O Relator aplaude as propostas apresentadas pelas assembleias legislativas. Mas, sem mudar as linhas mestras daquelas propostas, introduz algumas inovações cujo objetivo é um só: aumentar a eficácia das propostas das CPIs.

Em que pese o mérito próprio de cada uma das medidas sugeridas pelos estados, elas serão tão mais eficazes, primeiro, se forem articuladas entre si, transformando-se em políticas coerentes, bem concatenadas e, segundo, se forem VINCULADAS a regras que levem a mudanças na forma de organização do mercado.

O nó da questão, como demonstraram as CPIs, está nas distorções do mercado de lácteos. Tão graves são essas distorções que, se não forem desfeitas, não haverá intervenção política que seja capaz de levar aos objetivos almejados pelos produtores e por toda a sociedade brasileira. Sem meias-palavras, estamos convencidos de que indústria e supermercados transformaram-se, de parceiros, em obstáculos ao desenvolvimento sustentado da pecuária leiteira. Mantida inalterada essa estrutura, tudo que se fizer em proveito dos produtores, tudo que se fizer em prol da modernização do setor, da redução de custos, ou do aumento do consumo será apropriado por outros segmentos da cadeia produtiva, que não o dos produtores rurais. Tão grande é o poder econômico daqueles segmentos que até mesmo a capacidade de ação do governo foi severamente restringida. Assim, se o governo incentivar a produção, induzirá a queda do preço do leite; se estimular a demanda, as importações aumentarão; se financiar a comercialização (via EGFs), aumentará o poder de barganha das indústrias; se subsidiar

os produtores, a indústria reduzirá o preço ao produtor; se forçar a indústria a firmar contratos de aquisição de leite, esta reduzirá o preço médio do leite.

Para contrapor ao domínio do mercado pelas indústrias e supermercados, as CPIs propõem a via da ação legal, com recursos ao Ministério da Justiça, ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e aos tribunais. O presente Relatório não exclui essa sugestão, mas vai além: propõe que medidas econômicas também sejam utilizadas para a recompor o equilíbrio perdido pelo avanço dos cartéis e dos monopólios. Isto posto, a introdução de maior competição nos segmentos industrial e comercial da cadeia produtiva dos lácteos é, de longe, o caminho mais promissor, aquele que, se trilhado, trará os benefícios mais duradouros ao setor leiteiro e a toda a sociedade.

5. AS PROPOSTAS DO RELATOR

As propostas do Relator compreendem as seguintes linhas de ação: criação da Câmara Setorial do Leite, para dar mais eficiência ao processo decisório; um conjunto de medidas destinadas a atacar diretamente as imperfeições do mercado de lácteos; a consolidação do Programa de Melhoria da Qualidade do Leite, indispensável à ampliação do mercado interno e à conquista do mercado externo; e o combate sem trégua às fraudes.

a) Câmara Setorial do Leite

O governo precisa aparelhar-se para enfrentar os desafios do poder econômico da indústria e dos supermercados. Em consonância com as sugestões das CPIs, o presente Relatório propõe inovações no sistema decisório que equívalem a “melhorar o governo”. Um fórum em que tivessem assento representantes de todos os elos da cadeia dos lácteos seria, em primeiro lugar, uma instância de resolução de conflitos. Nesse fórum, a mobilização espasmódica dos produtores seria substituída pela mobilização permanente do governo. As decisões do fórum, tomadas tempestivamente, teriam por objetivo a prevenção de crises, não o gerenciamento das crises, como tem ocorrido, com assustadora frequência.

b) Correção das Imperfeições do Mercado

O presente Relatório propõe que todas as sugestões de políticas para o setor leiteiro sejam endereçadas à Câmara Setorial do Leite. Por coerência, não faz propostas nem compõe listas de reivindicações ao Poder Executivo. Mas não pode furtar-se a oferecer à Câmara Setorial do Leite os subsídios retirados de cuidadosa análise dos relatórios das CPIs. As sugestões que se seguem são de medidas destinadas a reduzir as imperfeições do mercado:

i) Monitoramento do Mercado

Em qualquer que seja a forma em que se organize o mercado, o poder de barganha penderá para o lado do comprador sempre que a oferta crescer mais rapidamente que a demanda e para o lado do vendedor, quando acontecer o contrário. Nas relações comerciais entre produtor de leite e indústria, se a oferta do leite crescer mais rapidamente que a procura de lácteos, a indústria ditará as condições do negócio. Se, ao contrário, o crescimento da demanda de leite suplantar o crescimento da oferta, a vantagem estará nas mãos dos produtores e os preços do leite tenderão a subir.

A assimetria da informação é uma das principais armas dos agentes no mercado. A indústria, com maior acesso a informações, tem mais facilidade de antecipar

tendências e, portanto, melhores condições para agir preventivamente. Se tem informações de que a oferta de leite haverá de cair, ela aumenta as importações. Se antevê redução da demanda, ajusta suas aquisições e reduz estoques. O que importa a ela é, por todos os meios, evitar que a demanda supere a oferta. Os interesses dos produtores são exatamente o oposto.

O monitoramento do mercado é feito com vistas a antecipar as tendências da oferta e da demanda e, assim, “equilibrar o jogo”. Com informações oportunas disponíveis a todos, medidas defensivas, assim como a especulação, deixarão de ser privilégio da indústria; e quanto ao governo, este também terá condições de agir preventivamente, em vez de apenas reagir a crises.

ii) Proteção contra o *Dumping*. O combate ao *dumping* é indispensável a que o Brasil aufera plenamente os benefícios da integração ao mercado global de lácteos. As medidas que governo adotou contra a União Européia expiram em abril de 2006 e o “compromisso de preços” acordado com os países do Mercosul termina em abril de 2004. Há de se avaliar a conveniência da prorrogação dessas medidas. Enquanto a taxa de câmbio não encontrar sua posição de equilíbrio e enquanto persistirem as práticas desleais de comércio, o setor leiteiro estará vulnerável. Essa é mais uma razão para que o mercado seja monitorado de perto. O Brasil precisa estar sempre preparado para dar resposta imediata a toda tentativa de assalto a seu mercado interno. O governo brasileiro não pode deixar que parem dúvidas quanto a sua forma de reagir à agressão econômica. O País, que tanto se esforça para inspirar confiança aos agentes econômicos, deve ter em conta que a consistência de sua política é parte do processo de construção de confiança.

iii) Fortalecimento do Cooperativismo

Tão importante quanto o acompanhamento do dia-a-dia do mercado de lácteos é a mudança de sua estrutura altamente concentrada. Para aumentar o poder de barganha dos produtores, sua atual estrutura, oligopolista e cartelizada, deve dar lugar a um monopólio bilateral. Organizar os produtores, de preferência na forma de cooperativas, é o caminho mais curto para se atingir este objetivo. Não foi por coincidência que, na última década, quando mais se acentuou a tendência de queda dos preços do leite, a participação das cooperativas na aquisição de leite (no mercado formal) caiu de 60% para os cerca de 40% atuais.

iv) Sistema de Defesa da Concorrência

O Brasil é um “paraíso dos cartéis”. Há uma insatisfação generalizada com a atuação dos órgãos de defesa da concorrência. A percepção de que qualquer processo contra abuso do poder econômico será infrutífero, tanto induz as vítimas a não procurar proteção legal, quanto estimula a ousadia do infrator. O sistema brasileiro de defesa da concorrência está longe de constituir ameaça ao mais contumaz dos infratores. As conclusões das CPIs do leite enfaticamente apontam a inoperância do atual sistema e contam com o apoio integral do presente Relatório.

v) Outras Medidas de Aperfeiçoamento do Mercado

Um razoável elenco de medidas de natureza econômica pode contribuir para o aperfeiçoamento do mercado de lácteos. Mencionam-se aqui duas dessas medidas para proveito da Câmara Setorial do Leite, que haverá de decidir sobre o momento oportuno para aplicá-las: a integração do Brasil ao mercado global de lácteos e o crédito de reconversão. Para aproveitar seu potencial de proteção de leite, o País não poderá contar exclusivamente com o crescimento da demanda interna. Não importa que ainda não se tenha alcançado a auto-suficiência. Exportação é um requisito de eficiência. O Brasil deve, simultaneamente, exportar (obviamente aquilo em que for competitivo) e

importar tudo o que for necessário para equilibrar o mercado. A falta de parâmetros é um dos problemas do mercado de leite. Integrando-se o mercado nacional de lácteos ao mercado global, os preços internacionais passarão a funcionar como “baliza” para os preços domésticos e para redução das oscilações dos preços pagos aos produtores brasileiros. Se os produtores brasileiros são mais vulneráveis à ação dos cartéis de indústrias e supermercados, por exemplo, que os produtores de soja ou de frutas cítricas, é justamente pelo acesso muito mais restrito do leite aos mercados internacionais.

A segunda medida é o crédito de reconversão. Este tipo de crédito é importante porque eleva a capacidade de reação dos produtores a pressões das indústrias. O bom funcionamento dos mercados requer fluidez na mobilidade dos fatores. Se o preço do leite sobe, é necessário que o mercado responda aumentando a quantidade ofertada. Mas, quando o preço cai, é igualmente importante que se reduza a quantidade ofertada. A extorsão dos produtores de leite pelos demais elos da cadeia produtiva se dá justamente porque estes, pela dificuldade de mudar de ramo, continuam produzindo, mesmo quando o preço se reduz. Os chamados “programas de reconversão” foram a resposta que a experiência internacional deu a este problema. Como sempre, esta medida terá de ser usada com critério e a decisão de aplicá-la não pode prescindir de um rígido monitoramento do mercado.

c) Consolidação do Programa de Qualidade do Leite

Sem que se melhore a qualidade do leite brasileiro não se poderá falar em exportações nem em programas sociais de distribuição de leite. Consciente disto, o governo promulgou a Instrução Normativa nº 51.

O problema é que algumas centenas de milhares de produtores não terão condições de atender às condições previstas no novo regulamento. Muitos deles haverão de ignorar a Lei, permanecendo, ou refugiando-se, na informalidade. Outros tantos, haverão de mobilizar-se para tentar mudar as regras. Para evitar que a Instrução 51 se torne mais uma daquelas “leis que não pegam”, o governo deve procurar viabilizar financeiramente os investimentos necessários a que os requisitos legais sejam atendidos. A ampliação da rede elétrica no campo, os subsídios aos tanques de refrigeração e o treinamento da mão-de-obra são fortemente recomendados.

d) Combate a Fraudes

O ocorrência de fraudes foi destacada em todas as CPIs. A adição de soro importado ao leite longa vida foi uma de suas formas mais danosas. Fiscalizar e fazer cumprir a Lei são obrigações que nenhum governo pode delegar. Para isso, precisa aparelhar-se. No caso das fraudes do leite, “aparelhar o governo” significa ampliar a rede de laboratórios de testes, ampliar as instalações portuárias e aeroportuárias de controle de entrada de produtos estrangeiros e adequação do quadro de fiscais às necessidades do País. Omissões nessa área são injustificáveis. O Governo deve explicação ao Congresso Nacional das razões pelas quais crimes contra a economia popular da magnitude e gravidade daqueles apontados pelas CPIs não são apuradas.

COMISSÃO DE AGRICULTURA E POLÍTICA RURAL

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 63, DE 2001

Propõe que a Comissão de Agricultura e Política Rural fiscalize o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e outros órgãos públicos, quanto ao cumprimento da legislação relativa à inspeção sanitária e industrial do leite e seus derivados, importados, e formação de cartel.

Autor: Deputado ABELARDO LUPION

Relator: Deputado MOACIR MICHELETTO

I - ANTECEDENTES

A Proposta de Fiscalização e Controle nº 63, de 2001, da Comissão de Agricultura e Política Rural, foi criada com o propósito de investigar a importação, a preços inferiores aos do mercado interno, de leite e derivados, de má qualidade, sem que os consumidores fossem informados da procedência ou das características dos produtos, em violação às normas legais vigentes (Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950; Decreto nº 30.691, de 29 de março de 1952; Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989; e o Código de Defesa do Consumidor, instituído pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990). Além da presunção de importações fraudulentas, motivaram a PFC nº 63/2001, indícios de que segmentos da cadeia produtiva do leite (indústrias, fornecedores de material de embalagem e supermercados) estariam infringindo dispositivos da Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 8.884, de 1994), em especial os que tratam do abuso do poder econômico e da formação de cartéis, e impondo severas perdas aos produtores rurais, justamente o elo mais frágil da cadeia produtiva.

Orientou o trabalho do Relator a suspeita de que ações concertadas estariam sendo levadas a efeito para deprimir o preço do leite pago aos produtores, sem redução correspondente nos preços cobrados aos consumidores. Pois claro ficou, deste o início das investigações, que o objetivo de todas aquelas ações que motivaram a criação da PFC não foi outro que não a ampliação das margens de lucro da indústria e do comércio.

A contrapartida dos ganhos dos segmentos industrial e comercial foi uma grave crise do setor leiteiro. Os preços reais do leite ao produtor, em declínio desde 1994, sofreram mais uma forte inflexão para baixo, em plena entressafra, no ano de 2001. Na entressafra, os custos de produção se elevam e é quando o produtor mais precisa de capital de giro para a aquisição de ração e suplemento alimentar para o rebanho. Além dessas dificuldades de natureza conjuntural, o produtor achava-se (e ainda se acha) em meio a um ambicioso programa de investimentos. Seus objetivos são o aumento da qualidade do leite e a maior regularidade do suprimento, mediante, entre outras medidas, a refrigeração no próprio local de ordenha, a melhoria da qualidade do rebanho e a produção de ração para o período da estiagem. A drástica redução do preço do leite em um momento em que os produtores se encontravam particularmente vulneráveis produziu grave crise de inadimplência e desmobilização do capital investido, principalmente pela venda de matrizes e pela miscigenação do rebanho leiteiro com gado de corte. Em síntese, tem ocorrido uma desestruturação da pecuária de leite no País. Os efeitos desta crise se estenderão por vários anos. Comprometida fica a meta de tornar o Brasil auto-suficiente no abastecimento de lácteos em prazo curto. De volta estarão as importações, carregadas de subsídios, de leite de qualidade duvidosa.

Refletindo a gravidade da crise, as Assembléias Legislativas dos estados de MINAS GERAIS, GOIÁS, PARANÁ, SANTA CATARINA, RIO GRANDE DO SUL e MATO GROSSO DO SUL criaram Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), com o objetivo de investigar as causas da crise da pecuária leiteira. Acima de tudo procuraram investigar as razões da redução dos preços pagos aos produtores, redução essa que, muito além de dificuldades momentâneas, ameaça inviabilizar a permanência na atividade da vasta maioria dos produtores.

Os trabalhos das CPIs estaduais determinaram uma revisão dos rumos da PFC 63/01. Não fazia sentido replicar o excelente e pormenorizado trabalho realizado pelas Assembléias Legislativas de seis estados. Muito menos seria possível ignorar os resultados daquelas investigações. Este Relator optou, então, por uma sistematização dos relatórios apresentados pelas Assembléias Legislativas, com o aprofundamento das investigações limitado a um ou outro ponto. O foco do trabalho deixa, assim, de ser o diagnóstico, pois que este já foi feito com brilhantismo, e passa a ser as propostas de ações concretas para a solução dos problemas.

Sob essa nova orientação, o trabalho da Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados adquiriu o caráter de trabalho conjunto com aquele realizados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito estaduais. Todas as informações

aqui apresentadas foram colhidas nos Relatórios das CPIs. Nas três Audiências Públicas conduzidas pela Comissão de Agricultura e Política Rural, os depoentes limitaram-se a repetir declarações prestadas às CPIs. Em reconhecimento deste fato, os relatórios das Assembléias Legislativas serão considerados partes integrantes de meu relatório e os presidentes e relatores das CPIs serão meus co-autores. Convido, pois, a que juntem suas assinaturas à minha, Suas Excelências, os Deputados GERALDO LEMOS e AGENOR CURADO, da Assembléia Legislativa do Estado de Goiás; PAULO CORREIA e AKIRA OTSUBO, da Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul; ORLANDO PESSUTI e CÉSAR SILVESTRE, da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná; VILSON COVATTI e GIOVANNI CHERINI, da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul; JOÃO BATISTA DE OLIVEIRA e LUIZ FERNANDO FARIA, da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais; MOACIR SOPELSA e AFONSO SPANIOL, da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

O Relatório está organizado em cinco capítulos e seis apêndices. O Capítulo II faz uma análise sucinta do mercado de lácteos e o seguinte analisa as principais propostas das CPIs estaduais. As propostas são vistas em seu conjunto, sem particularizar cada CPI. O objetivo da análise não é endossar ou criticar esta ou aquela proposta, este ou aquele relatório estadual, mas servir de alicerce para o presente Relatório. Os capítulos II e III constituem, por assim dizer, um preâmbulo ao Capítulo IV, no qual são discutidas as recomendações do Relator para uma redefinição da política para o agronegócio do leite. O Capítulo V traz as conclusões do Relatório.

Em apêndices, são apresentadas as conclusões e as principais propostas das CPIs estaduais. Exceto por pequenas correções na redação e ajustes na formatação, o texto reproduz as seções-chave dos relatórios estaduais. Ao trazer para este Relatório seções inteiras dos relatórios estaduais teve-se por objetivo, não apenas repercutir aqueles relatórios nacionalmente, mas, sobretudo, colocar em evidência as especificidades da problemática do leite em cada um dos seis estados.

Os relatórios estaduais dividem-se em duas grandes partes: uma é dedicada às investigações propriamente ditas. Esta parte procura determinar as causas dos baixos preços do leite aos produtores e do papel que a manipulação do mercado, via formação de cartéis, pode ter tido na baixa forçada dos preços. A PFC, não tendo ela própria investigado a questão (não tem poderes para isso), limita-se a apoiar as conclusões das CPIs. De forma alguma o Parlamento Brasileiro, o Poder Executivo e o Poder Judiciário poderão fazer vista grossa à conclusão unânime das CPIs de seis estados de que há abuso do poder econômico e manipulação de preços por indústrias e supermercados.

Outra parte dos relatórios é dedicada à proposição de políticas para o leite. É sobre esta parte que recai o foco do presente Relatório. Entretanto, as duas partes se completam. Enquanto uma procura desvios da lei, fraudes cometidas por empresas privadas, ou omissão de agências do governo, a outra procura respostas para o desafio de fazer com que seja viabilizado o pleno aproveitamento do potencial brasileiro para a produção de leite.

No que se refere a políticas para o leite, há pontos de unanimidade. A questão da qualidade do leite é a que mais se destaca. Todas as CPIs insistiram na necessidade da implementação da Instrução Normativa nº 51 e da adoção dos mecanismos de controle de qualidade nela previstos.

Mas a perspectiva regional, evidenciada na diferenciação das propostas, também merece destaque.

No relatório de GOIÁS (Apêndice I), chama atenção a questão dos incentivos fiscais concedidos às indústrias sob condição de que esses incentivos se traduzissem em benefícios aos produtores. As indústrias receberam os benefícios, mas não cumpriram sua parte do acordo. Esta é uma clara indicação das dificuldades que se terá pela frente. Goiás adiantou-se aos outros estados na questão dos contratos prévios de fornecimento de leite e reclama da inércia das agências do Governo Federal encarregadas da defesa da concorrência.

O relatório do PARANÁ (Apêndice II) foi o que mais avançou na questão dos mecanismos reguladores do mercado. Financiamento de estoques, exportações e controle de importações são apontados como mecanismos equilibradores da oferta e da demanda. O relatório pede até mesmo a criação de legislação que restrinja a instalação de lojas de hipermercados no perímetro urbano das cidades brasileiras, nos moldes da que existe na França e no Uruguai.

O relatório de MINAS GERAIS (Apêndice III) caracteriza-se pela amplitude. Todos os principais problemas da cadeia do leite foram minuciosamente investigados. O relatório é particularmente rico em evidências de abuso do poder econômico. Coerente com a análise, as propostas são igualmente abrangentes. Mereceram destaque: a reorganização do mercado, o problema da qualidade do leite e a questão do crédito aos produtores.

No relatório de SANTA CATARINA (Apêndice IV), o elemento diferenciador é a discussão do papel das cooperativas, assim como o das pequenas e médias indústrias para o desenvolvimento harmônico do setor.

No relatório do RIO GRANDE DO SUL (Apêndice V), chama atenção o esmero do embasamento jurídico. Diante do embate que se espera em torno das questões do abuso do poder econômico e de como proteger os produtores contra esses abusos, a contribuição do relatório será das mais importantes. Refletindo o problema da sazonalidade da produção no estado, o relatório é o único que dá destaque à questão da discriminação de preço, em geral, e do leite extracota, em particular.

O relatório de MATO GROSSO DO SUL (Apêndice VI) distingue-se dos demais pelo destaque a questões locais. Um desses problemas é a prática do “*dumping*” no comércio interestadual. Cita-se, como exemplo, uma indústria que vende seu leite a R\$ 0,85 em São Paulo e a R\$ 0,45 em Campo Grande. Para combater esta prática, o relatório propõe “a criação de barreira tributária para o leite que vem de fora e/ou a instituição de incentivo fiscal para o leite produzido e comercializado em Mato Grosso do Sul”. Mas o relatório propõe também que o estado incentive a elaboração de produtos de maior valor agregado, promova a industrialização, aumente a qualidade dos produtos e derivados do leite e busque caminhos para exportar os excedentes de produção de leite e derivados.

II – O MERCADO DE LÁCTEOS

A produção brasileira de leite encontra-se diante de um grave impasse. Se, de um lado, o País conta com um enorme potencial de crescimento da produção e tem todas as condições para se tornar um *global player* no mercado de lácteos, de outro, até mesmo a auto-suficiência no abastecimento permanece um objetivo sempre adiado. O nó da questão – e nisso há consenso entre os especialistas – está nas graves distorções do mercado de lácteos. Tão grave é o problema que, caso nada seja feito para corrigir as referidas distorções, não haverá intervenção política capaz de resolver o impasse.

Como mencionado, as questões que motivaram a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito em seis Unidades da Federação foram as drásticas reduções dos preços do leite pagos aos produtores em plena entressafra de 2001, em condições que suscitaram suspeita de manipulação criminoso do mercado. Vários indícios foram comprovados pelas investigações, conforme se vê nos relatórios anexos. Os problemas, entretanto, extrapolam um evento pontual. Dados da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) mostram que há uma tendência secular de redução dos preços ao produtor e, mais do que isso, uma grande instabilidade daqueles preços. A conjugação desses dois fatores – tendência de queda e instabilidade dos preços – inibe os investimentos indispensáveis ao crescimento e à modernização da produção e impede a plena realização do potencial produtivo. A ironia da situação é que a oferta de leite é elástica ao preço. Isto significa que basta um pequeno aumento do preço do leite para que a produção “responda”. Ou seja, a auto-suficiência do abastecimento e mesmo a geração de excedentes exportáveis estão ao alcance de nossas mãos. Apesar disso, a miopia dos outros segmentos da cadeia produtiva dos lácteos, que sacrifica seus próprios interesses de longo prazo em troca de ganhos exorbitantes no curto prazo, reduz o crescimento da produção nacional a taxas inexpressivas.

1) A Organização do Mercado

A oferta de leite, atomizada, geograficamente dispersa, tecnologicamente diferenciada, totalmente carente de recursos financeiros e próxima da concorrência perfeita (não há barreiras à entrada no ramo e o produto tem alto grau de homogeneidade na percepção do consumidor) confronta-se com um setor industrial altamente concentrado e financeiramente auto-suficiente, pois conta com acesso a fontes externas de recursos. A indústria, que se organiza sob a forma de oligopsônios (ou monopsônios) regionais, não hesita em usar todos os meios que essa posição de

mercado lhe confere para extorquir o produtor ao extremo, conforme os Relatórios das diversas CPIs sobejamente demonstram.

Não hesito em afirmar que todos os truques do “manual do monopolista” têm sido utilizados pela indústria, ao longo das últimas oito décadas e não só agora. Para comprovar este ponto, não são necessárias Comissões Parlamentares de Inquérito. Basta o testemunho dos produtores de leite. Nove em cada dez produtores de qualquer região do País terão histórias para contar de como foram e continuam sendo explorados pela grande indústria de laticínios. Mesmo no período em que o governo regulou o mercado, a indústria aproveitou-se da inflação para impor o preço do leite via dilatação de prazos de pagamentos. Liberado o mercado, a indústria e também o comércio transformaram as importações a preços e juros subsidiados em instrumentos de manipulação do preço do leite em prejuízo do produtor e da produção nacional. Se a indústria em alguma coisa contribuiu para o desenvolvimento do parque produtivo nacional, ela foi regamente paga pelos “serviços” prestados...

Culpar a organização do mercado pelas atribulações do produtor de leite pode levar ao seguinte questionamento: praticamente toda a agroindústria é muito concentrada. A de óleo de soja e a de sucos cítricos são tão ou mais concentradas que a de laticínios. Como se explica, então, que os produtores de soja e de laranja estejam em situação tão melhor que a dos produtores de leite? Seria o monopsônio da indústria de laticínios mais hábil que os demais na arte de extorquir seus fornecedores?

O que está em discussão, certamente, não é a habilidade de organizações monopolistas de impor suas condições, mas as condições em que elas operam. Sucos, óleo de soja e todos os principais ramos da agroindústria têm a válvula de escape das exportações. Os preços internacionais são parâmetros aos quais até mesmo os monopólios e monopsônios domésticos têm de se adaptar. Esses preços limitam o esbulho que se impõem ao produtor brasileiro. No caso do leite, como o Brasil depende de importações para o abastecimento doméstico, o produto importado é um instrumento a mais nas mãos da indústria. Mesmo que o leite importado não fosse subsidiado na origem, seria bom negócio para a indústria pagar um preço “marginal” um pouco mais elevado pelo leite importado se, com isso, puder deprimir o preço “médio” no mercado doméstico, onde mais de 90% da matéria-prima (leite) é adquirido. Não exportando leite, os produtores brasileiros têm uma opção a menos no mercado e seu poder de barganha frente à indústria é consideravelmente enfraquecido.

Em outro desenvolvimento, mais recente, atribuído à mudança de comportamento do consumidor a partir da popularização do leite longa-vida, a indústria

passou a se defrontar com um setor supermercadista, talvez ainda mais concentrado do que ela própria. Tendo dificuldades, desde a estabilização da moeda, em automaticamente repassar aumentos de custos aos consumidores, os supermercados impõem às indústrias os preços de aquisição do leite e derivados e estas, para manter suas margens, fixam, *a posteriori*, os preços que pagam aos produtores. Mas não é só o problema de absorção, ou não, de custos. Os supermercados, como eles próprios admitiram em declarações às CPIs, transformaram os preços dos produtos lácteos em instrumento de sua estratégia global de vendas (publicidade, aumento do trânsito de consumidores). Na medida da conveniência da política de tais empresas, elas reduzem os preços que pagam às indústrias, as quais, por sua vez, se compensam com preços menores aos produtores. Por este sistema perverso, todo ganho de produtividade e conseqüente redução de custos de produção do leite são transferidos aos demais segmentos da cadeia produtiva. Se a indústria, via serviços de extensão, procura disseminar entre os produtores técnicas inovadoras de produção, é porque sabe que ela própria será a principal beneficiária. Para o produtor, continua atual a velha máxima de que a agricultura “precisa correr cada vez mais rápido para permanecer no mesmo lugar” (o conhecido *treadmill*, ou esteira-rolante, dos preços). Submetidos a margens de lucro cada vez menores, além de modernizar para reduzir custos que logo se transformarão em redução de preços, os produtores têm de ampliar a escala de produção. Ou seja, para sobreviver, os produtores têm de crescer, além de reduzir custos. Da mesma forma, tudo que o governo fizer para estimular a produção leiteira e aumentar a eficiência será apropriado pela indústria ou pelo comércio. Esta é a lógica perversa que, mantido o atual estado de coisas, expulsará do mercado algumas centenas de milhares de pequenos e médios produtores ainda no decurso da presente geração.

As cooperativas ainda têm um longo caminho a percorrer até que produzam os frutos que delas se esperam. Concebidas como forma de organização dos produtores capaz de aumentar o poder de barganha destes em suas relações com a indústria, as cooperativas logo descobriram que, no jogo da concorrência, sua sobrevivência seria mais facilmente assegurada se emulassem o comportamento da indústria. No mercado, comportam-se como “liderados” da indústria, só que menos eficientes do que esta, como requer a condição de liderado diante do “líder”. Poucas são as exceções. Os preços que pagam aos cooperados não são, via de regra, superiores aos pagos pelas indústrias. Muitas limitam-se a intermediar a venda do leite. Mas, em geral, também nisso são pouco eficientes e é alto o preço que cobram pela intermediação. Financeiramente inviáveis e sofrendo de prejuízos crônicos, muitas cooperativas vieram a ser adquiridas pelas próprias indústrias contra quem propunham defender seus associados. Outras, embora

bem administradas, sucumbiram à concorrência desleal (provavelmente criminosa) que lhes moveu a indústria. Em suma, a experiência brasileira com cooperativas agropecuárias demonstra que estas são um bom indicador de desenvolvimento, mas raramente um instrumento eficaz de desenvolvimento. Quando o negócio é bom, as cooperativas vão bem. Mas se o negócio é ruim, dificilmente as cooperativas terão poder suficiente para transformá-lo em bom. No caso do leite, as cooperativas, tanto quanto os produtores, têm sido vítimas do maior poder econômico das indústrias.

Além desta forma peculiar de organização da cadeia produtiva que, hoje, tornou-se um obstáculo ao desenvolvimento da pecuária leiteira no País, a oferta e a demanda de leite exibem aspectos que também precisam ser considerados se quisermos entender o comportamento dos preços desse produto. Os seguintes são destacados:

2) A Oferta

A primeira característica da oferta, conforme mencionado, é sua elevada capacidade de resposta a variações no preço. Um aumento qualquer de preço do leite provoca um aumento mais que proporcional da quantidade ofertada do produto. É só melhorar o trato do rebanho e ter alguns cuidados de manejo que a produção responde. O problema é que, se a demanda não acompanhar, excedentes de produção serão gerados. Sendo o leite um produto perecível e tendo os lácteos custo de armazenagem elevado, a grande sensibilidade da oferta aos preços do leite torna-se um fator de instabilidade dos próprios preços.

A produção leiteira oscila sazonalmente. Na safra, que coincide com a estação chuvosa, a produção cresce e os custos de produção diminuem acentuadamente. Na entressafra, ocorre o inverso. Para lidar com as oscilações estacionais da oferta, foi introduzido um sistema de diferenciação de preço. Há o preço do “leite-quota” (a produção média do período da entressafra) e o preço do “leite excesso” (a produção que supera a quota). Este sistema de preços diferenciados incentivou o aumento da produção nos meses de seca, porém, o custo médio da produção é mais elevado. Hoje, a diferença entre a produção na safra e na entressafra caiu drasticamente. Mesmo assim, permanece o problema de o que fazer com o “leite excesso” já que sua armazenagem, após processamento industrial, permanece cara (inclusive por causa da taxa de juros elevada).

O leite levado ao mercado diferencia-se em termos de qualidade, do volume da produção oferecido por produtor e em termos do custo de produção. Há quem produz leite de forma rudimentar, quase “extrativista”, a custo econômico próximo de zero, e há

grandes produtores que utilizam tecnologia de ponta e se organizam de forma empresarial. Há o mercado formal e o mercado informal de leite.

À oferta doméstica agrega-se a oferta externa, representada pelo leite importado. Importações em si não deveriam constituir problema, já que apenas cobririam o déficit entre demanda e oferta. Se o País não consegue abastecer-se, tem de importar. As importações, todavia, transformaram-se em um monumental problema. Primeiro, porque o leite é subsidiado na origem. Os preços internacionais, distorcidos, são inferiores aos que prevaleceriam na ausência dos imensos subsídios concedidos pelos principais países produtores (UE e EUA). A mera existência de vínculo com o mercado externo distorce os preços domésticos além do que ocorreria na ausência de subsídios, já que estes são internalizados na forma de preços mais baixos. Por isso que, se os subsídios externos não forem compensados por tarifas sobre o produto importado, toda importação será inerentemente prejudicial à produção nacional. O segundo problema são as importações fraudulentas. Para driblar as tarifas mais elevadas da lista de exceção da TEC (tarifa externa comum do Mercosul), importa-se (hoje menos que no passado) leite em pó como se fosse soro. O soro e leite em pó modificado não estão na lista de exceção. Basta acrescentar um pouco de açúcar para se “modificar” o leite em pó e, assim, enquadrá-lo na tarifa mais baixa, burlando-se a legislação. O terceiro problema associado às importações é que essas, muitas vezes, são realizadas apenas para forçar a baixa do preço no mercado interno. As grandes redes varejistas, os “sem-fábrica”, e até mesmo indústrias adquirem leite importado para prevenir-se contra altas futuras de preços, ou para forçar a redução dos preços correntes. Apesar dos avanços obtidos pela política brasileira de combate ao *dumping* e apesar do impacto da desvalorização do real sobre as importações, o problema persiste, sendo a fraude, hoje, a principal preocupação dos produtores.

Afirmar que a oferta é elástica ao preço é o mesmo que dizer que as restrições ao aumento da produção não se encontram do lado da oferta. De fato, o potencial de produção de leite é tão grande que bastam pequenos avanços na remuneração do produtor que este, embora carente de capital, mão-de-obra qualificada e tudo o mais, faz a produção aumentar.

3) A Demanda

Se a oferta é elástica, a demanda de leite é relativamente inelástica ao preço (bem essencial, com poucos substitutos próximos e participação modesta no orçamento

familiar) e elástica à renda (a maioria dos derivados de leite: iogurtes, queijos, bebidas lácteas, são bens “de luxo”).¹

Dizer que a demanda é inelástica ao preço equivale a afirmar que é na restrição de demanda que se encontra a resistência ao crescimento da produção. Sendo o consumo de leite pouco sensível ao preço, seria preciso uma redução apreciável do preço para se conseguir algum aumento da quantidade consumida. Ou seja, não será pela via da redução de preço que se haverá de estimular o consumo. Por outro lado, sendo a demanda elástica à renda, basta a economia crescer ou, melhor ainda, que o crescimento da renda se faça acompanhar de sua melhor distribuição, para que a demanda de leite e derivados alcance patamares expressivamente mais elevados. A demanda de leite, em outras palavras, é particularmente sensível às políticas macroeconômicas.

A particular configuração do mercado de leite contribui para a instabilidade dos preços. Aumentos de oferta, sendo inelástica a demanda, provocam quedas de preço mais do que proporcionais ao aumento da quantidade vendida e reduzem a receita do produtor.

É evidente, pois, que a perversa estrutura de mercado não é a única responsável pelo problema da baixa remuneração dos produtores de leite. Há uma clara restrição de demanda, agravada pela estagnação da economia. Mas este argumento não exime de culpa nem as indústrias e, muito menos, as grandes redes supermercadistas, que se aproveitam das dificuldades inerentes ao mercado do leite para inflar os próprios lucros.

4) Implicações para uma Política para o Leite

Define-se como objetivo de uma política para o leite o pleno aproveitamento do potencial produtivo nacional, o que não se conseguirá sem o aumento da renda dos produtores. Desde a implantação do Plano Real, o crescimento da produção leiteira deveu-se ao incremento da produtividade e à realocação da produção para regiões onde

¹ A questão das elasticidades de oferta e demanda é eminentemente empírica. Infelizmente, não se dispõem de estimativas recentes dessas elasticidades. Algumas estimativas feitas com base em amostras pequenas são as seguintes: elasticidade renda da demanda: 0,43 (R. Hoffmann, “Elasticidades das despesas e do consumo físico de alimentos no Brasil metropolitano, em 1995-96. *Agricultura em São Paulo*, vol. 47, número 01:111-122, 2000); elasticidade preço da demanda: -0,54 (Andrade, W.S. Lima, J. e Nogueira, M, “A demanda de leite fluido no Brasil, no período pós-Plano Real. Anais do 39º Congresso da SOBER, Brasília, 2001); elasticidade da oferta: 0,18 (curto prazo) e 0,65 (longo prazo) (Gomes, A.L., Determinantes da queda do preço do leite recebido pelo produtor: uma abordagem de curto e longo prazo. Tese de Mestrado, UFV, 2002). Apesar dessas informações, há fortes razões teóricas para se esperar que as funções oferta e demanda comportem-se como indicado.

as condições naturais são mais propícias, como Goiás e o Triângulo Mineiro. Acrescenta-se que o crescimento se fez acompanhar de redução de custos, melhoria da qualidade e redução da sazonalidade. Em suma, a produção torna-se cada vez menos “extrativista” e cada vez mais assume um caráter empresarial. Este é o quadro geral, mas há exceções. Há “bacias emergentes” no sul do Pará, Mato Grosso e Rondônia onde, se de um lado a produção cresce a olhos vistos, de outro, a melhoria da qualidade do leite ainda é um desafio a ser resolvido.

O problema é que o benefício de todas essas transformações tem sido apropriado, em certa medida, pelos consumidores, o que é desejável, mas principalmente pela grande indústria e supermercados. Esses, sim, têm ficado com a “fatia do leão”.

Aos produtores rurais, os únicos heróis dessa história de sucesso da modernização do setor de lácteos, têm sobrado os custos, os prejuízos, riscos mais elevados e muitas dívidas. Em custos, incluem-se tantos os custos privados quanto os custos sociais da modernização.

Ironicamente, a tendência de queda da rentabilidade da pecuária leiteira tem sido a contrapartida dos ganhos de produtividade. É evidente que o movimento não é uniforme entre os diversos segmentos em que se classificam os produtores. Os mais ousados, que mais investiram e inovaram, têm sido os mais atingidos. São deles os rebanhos liquidados em propalados leilões “elite”. Menos prejudicados têm sido aqueles em posição intermediária, tanto em termos de escala de produção quanto em termos de padrão tecnológico. Entre os pequenos produtores, os que sobrevivem são os que podem contar com a participação da mão-de-obra familiar, têm conseguido aumentar a escala de produção e os que, refugiando-se na informalidade, desvencilham-se de parcela da carga tributária. De qualquer forma, é grande o número de produtores que abandonam a atividade nos dois extremos da distribuição: os muito grandes, porque têm a necessária mobilidade (para mudar de ramo), e os muito pequenos, que são alijados do sistema produtivo. A grande indústria, praticamente, já deixou de comprar dos pequenos produtores.

A diferenciação dos produtores é tornada mais nítida pela política de discriminação de preços adotada pela indústria. Aliás, registra-se que a capacidade de discriminar preços é prova suficiente de exercício do poder econômico em benefício próprio. Se fosse apenas para comprovar o abuso do poder econômico, supérfluo teria sido o trabalho das CPIs. Se investigações se fazem necessárias é porque: opção (a) os funcionários dos órgãos de defesa da concorrência desconhecem teoria econômica; opção (b) são relapsos no cumprimento de suas obrigações; opção (c) a lei de defesa da

concorrência é leniente com os infratores ou contém brechas que a tornam letra-morta. Para apurar qual dessas três opções é a verdadeira, seria necessária a criação de uma PFC para investigar o desempenho dos órgãos do Ministério da Justiça encarregados da defesa da concorrência. A discriminação de preços é vedada pela Lei nº 8.884/94 (art. 21, inciso XII).²

Ao discriminar preços, a indústria semeou a cizânia entre os produtores. A categoria ficou dividida em classes de tamanho. Há os que recebem preços mais elevados e os que recebem preços inferiores; e os interesses de uns não se harmonizam com os de outros. Discriminando preços, a indústria reduz de forma dramática seus custos de aquisição de matéria-prima (esta afirmativa pode ser demonstrada matematicamente) e, como bônus adicional, divide os adversários (os produtores). Tal política acelera o processo de exclusão dos pequenos produtores que, então, já não poderão contar com os grandes como aliados. Essas constatações são importantes para os efeitos do art. 27, inciso VI, da Lei nº 8.884 (porque agravam a pena aos infratores).

Para agravar o problema, o comportamento discriminador da grande indústria “criou escola”, fez surgir quem o imitasse. Com as grandes indústrias pagando preços mais elevados aos maiores fornecedores, as pequenas indústrias e cooperativas ficariam apenas com menores produtores em seu quadro de fornecedores. Perderiam ainda mais sua capacidade de competir. Assim, não tiveram outra opção a não ser imitar as grandes. O pagamento diferencial por quantidade passou a ser a norma do mercado. Enquanto isso, o pagamento diferencial por qualidade ainda terá de aguardar a instalação dos laboratórios previstos no Programa Nacional de Qualidade do Leite.

A conclusão dessa análise pode ser qualificada de dramática: a permanecer o quadro atual, tudo que se propuser no sentido de aumentar a produção, a produtividade, a eficiência dos produtores voltar-se-á contra eles próprios!

Explicando: como a demanda restringe a expansão do mercado, todo estímulo à oferta redundará em preços mais baixos e em menor receita para o produtor. O problema de restrição da demanda é agravado pelo poder da indústria e dos supermercados de impor preços. Toda redução de custos, toda vantagem que, seja lá por que forma for, vier a ser destinada aos produtores haverá de ser apropriada por indústrias e supermercados que também haverão de repassar aos produtores todo incremento de custos que incidir sobre si.

² Há notícia de que uma grande indústria associada a cooperativa de produtores teria obtido parecer segundo o qual a discriminação de preço seria legal, ainda que entre os membros da cooperativa. Uma razão a mais para se mudar a lei.

Uma solução para o impasse seria o governo intervir para aliviar a restrição de demanda. Mas aqui surge o outro problema. Sendo a economia aberta ao exterior, todo incremento de demanda será satisfeito por mais importações. E estas, como se viu, são deletérias, já que o mercado internacional é distorcido por subsídios.

Diante da atual estrutura do mercado, o governo brasileiro está de mãos e pés amarrados.

III – SÍNTESE DAS PROPOSTAS DAS CPIs ESTADUAIS

Contra o pano de fundo da seção anterior, será possível fazer uma análise crítica das propostas apresentadas pelas Assembléias Legislativas de seis estados. O objetivo da análise não é, nem poderia ser, endossar ou desqualificar as propostas, mas procurar nelas subsídios para a elaboração de um programa coerente, que seja ao mesmo tempo politicamente viável e tenha em conta a monumental dificuldade de se alterar uma estrutura de mercado construída à base do poder econômico. Entretanto, temos de ser realistas: só a médio prazo será possível alterar de modo significativo o poder que supermercados e indústrias têm de ditar os termos das relações comerciais no mercado de leite. Embora se acredite que, por meio de ações judiciais, pressão política e negociação intermediada pelo Poder Público, seja possível obter-se algum alívio para os produtores ainda no curto prazo, mudanças de maior expressão demandarão tempo. Isto confere às propostas uma dimensão temporal. Algumas poderão ser implementadas de imediato, outras terão de ser postergadas. Mas, acima de tudo, terão de ser **concatenadas**. Nenhum benefício que, direta ou indiretamente, venha a beneficiar a indústria poderá ser contemplado sem a garantia de que os ganhos serão equitativamente compartilhados com os produtores. Já que a indústria, em sua preferência pelo lucro imediato, tem sido incapaz de conduzir o desenvolvimento do setor de *moto proprio*, e já que se tornou, juntamente com os supermercados, um obstáculo ao crescimento sustentado do agronegócio do leite, não resta à sociedade outra opção fora da intervenção governamental. Mesmo que a intervenção venha causar mais problemas do que é capaz de resolver.

Apresenta-se a seguir o rol das propostas que constam dos relatórios das CPIs, aplicáveis em âmbito nacional (ficam de lado as de âmbito estadual). As propostas são classificadas em três grupos: aquelas que têm a ver com a reorganização do mercado; as que têm por objetivo o aumento da oferta (aumento da quantidade ou da qualidade do leite, modernização tecnológica e redução de custos); e as que visam ao aumento da demanda de lácteos.

Reorganização do Mercado

- Revisão da legislação antitruste (principalmente, da Lei nº 8.884/94)
- Controle da expansão das redes de supermercados
- Criação de agência reguladora do setor lácteo/câmara setorial do leite
- Contratos de fornecimento/preços antecipados aos produtores
- Reorganização e fortalecimento das cooperativas, estímulo à concorrência
- Embalagens alternativas para o leite longa vida
- Revisão da legislação tributária (uniformização da alíquota do ICMS)

Medidas que Impactam a Oferta

Qualidade do leite (Instrução Normativa nº 51/2002, do MAPA)
Linhas de crédito, Consolidação e Alongamento de dívidas
Assistência técnica especializada

Estímulos à Demanda

Promoção das exportação de leite e derivados
Programas sociais e merenda escolar (mercado institucional)
Criação de fundo de promoção do consumo de lácteos
Inclusão do leite na PGPM
Combate a fraudes

Como foi dito, não se tem a pretensão de avaliar cada proposição isoladamente, mesmo porque, várias delas, se adotadas de forma isolada, poderão ter efeito contrário ao almejado, reduzindo, em vez de aumentar, a renda dos produtores. Nos comentários que se seguem, além de realçar um ou outro ponto que possa ter passado despercebido nos trabalhos que antecederam a este, apontam-se os condicionantes ou as providências que terão de ser tomadas concomitantemente com as diversas propostas para que estas venham a constituir um programa coerente e politicamente viável.

1) Legislação Antitruste – Seja pelo desempenho passado, seja pela experiência de outros países, não há dúvida de que uma revisão de nossa legislação antitruste será saudável. Dois pontos merecem atenção, um doutrinário, outro prático. O primeiro se refere ao ônus da prova que, no Brasil, cabe à vítima. É quase impossível provar que os prejuízos causados por um monopolista sejam realmente de responsabilidade do monopolista. O segundo tem a ver com o julgamento pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Na prática, tal julgamento transforma-se em uma instância preliminar (a administrativa) que precede o pronunciamento da Justiça e mais se assemelha a uma barreira de proteção ao infrator. Ao se mover uma ação contra abuso de poder econômico, corre-se o risco de ver o acusado brandir-lhe na face um “certificado de bons antecedentes” emitido pelo CADE, o que, a qualquer um, dissuadirá de procurar a via legal. Todavia, mudanças na legislação poderão ter efeitos muito amplos, com repercussão sobre os investimentos no País. Por conta desse fato, propõe-se que qualquer proposta de alteração da legislação vigente seja precedida de uma análise do funcionamento e do desempenho da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, do próprio CADE, assim como da Secretaria de Acompanhamento Econômico, do Ministério da Fazenda.

2) *Controle da Expansão dos Supermercados* – O controle da expansão dos supermercados, embora desejável, esbarra nos obstáculos referidos no item anterior: será difícil convencer a SDE e o CADE de que as grandes redes estejam comprometidas com uma política sistemática de açambarcamento do mercado.³ De qualquer maneira, os problemas apontados pelas CPIs estaduais tendem a se resolver a médio prazo, na medida em que aumentar a concorrência dentro do setor, como, de fato, já está acontecendo (*Revista Exame*, edição de 12/06/02, matéria de capa). A visão que se tem hoje, sobejamente demonstrada pelas CPIs, é que as grandes redes supermercadistas trazem as indústrias de laticínios "pela coleira". Entretanto, as indústrias sabem que há um limite para o repasse aos produtores dos custos que os supermercados lhes impingem. Coagidas, haverão de procurar outras saídas para seus produtos, como os supermercados de vizinhança, de tamanho médio.⁴ Registra-se que a posição monopsonista dos supermercados desafia não apenas a indústria de laticínios, mas todos os fornecedores. Embora se reconheça que os agricultores (o marisco) estejam sendo massacrados no embate entre o rochedo e o vagalhão, há de se ter em conta que são diminutas as possibilidades de que uma interferência dos produtores nessa disputa lhes render benefício duradouro. Os lácteos têm um peso relativamente pequeno no total do faturamento dos supermercados (menos de 10%, segundo declarações prestadas às CPIs) e são utilizados especialmente para aumentar o "trânsito" de consumidores.

3) *Câmara Setorial do Leite* – Uma câmara setorial poderá contribuir imensamente para a reorganização do mercado de lácteos. A condição é que seja capaz de vincular a política para o leite ao acerto dos termos de compra e venda entre produtores e indústrias. Para isso, é indispensável que os representantes do Governo na câmara setorial tenham poder de decisão e latitude política. Como a eles caberá o papel de arbitrar disputas, é crucial que tenham a confiança de todas as partes e que tenham condições de fazer valer o que for acordado. Também precisam dispor de elementos para induzir a parte renitente a mudar de comportamento, seja por meio de prêmios, seja por meio de punições.⁵ Caso seja munida desses elementos a Câmara Setorial poderá influir

³ A recém anunciada aquisição das 62 lojas da rede de Supermercados Sé, com forte atuação em São Paulo, pelo grupo Pão de Açúcar, sem que os órgãos de defesa da concorrência tenham se pronunciado, corrobora a afirmativa. Com a aquisição, o Pão de Açúcar aumenta de 111 para 171 o número de lojas em São Paulo, em um universo de 928 (*Gazeta Mercantil*, 01/07/02).

⁴ Uma tentativa de libertação do jugo dos supermercados é propiciado pela Transora, uma empresa nova que reúne os gigantes da indústria de alimentos (Parmalat, Nestlé, Danone, Coca-cola, Pepsi-cola, Budweiser), assim como de higiene pessoal e limpeza, com o objetivo de promover vendas pela internet (milkpoint.com.br, artigo # 2457).

⁵ Algumas CPIs se referiram a uma Agência Reguladora de lácteos. A literatura econômica (e.g. George Stigler, Nobel laureado, *The Economics of Regulation*) e a experiência deixam pouco espaço para otimismo

no mercado de lácteos, não por meio de tabelamento de preços, desacreditados, mas mediante ações que evitem que a oferta total de lácteos (a oferta doméstica mais a de produtos importados) ultrapasse a demanda. A Câmara Setorial deverá ser capaz de fazer um acompanhamento contínuo do mercado de lácteos e de agir com presteza para evitar que recorrentes desequilíbrios entre oferta e demanda levem a prejuízos aos produtores e a retrocessos no crescimento da produção.

4) Contratos de Fornecimento (preços antecipados) – O preço que a indústria impõe aos produtores é uma decorrência de seu poder econômico e seu controle do mercado. Se a indústria é capaz de ditar os preços, será igualmente capaz de ditar os termos do contrato. A idéia do contrato desvia a atenção do problema central que é o poder exagerado da indústria. No sistema atual, de preços pós-fixados, a indústria transfere integralmente aos produtores o risco de preços. Se compungida, ela pode facilmente trocar o risco de preço por um preço médio menor. Ou seja, ela aceita o preço fixado antecipadamente, desde que este sofra um desconto que a compense pelo risco de reduções futuras no preço de venda. Os contratos de fornecimento com preços pré-determinados serão do interesse dos produtores desde que se desate o “nó górdio” do poder da indústria.

5) Fortalecimento das Cooperativas (estímulo à concorrência) – O estímulo à concorrência no segmento industrial é uma forma de contenção do poder da indústria. Há várias formas de se atingir este objetivo e o fortalecimento das cooperativas é uma das opções. Cooperativas, todavia, não constituem uma solução igualmente aplicável a todo o País. No Sul do Brasil, onde a tradição cooperativista está mais arraigada e onde são menores as desigualdades sociais e econômicas entre os associados, as possibilidades de que as cooperativas venham a ser bem sucedidas são apreciavelmente maiores do que, por exemplo, no Norte e Nordeste. Mais importantes do que a forma de organização da empresa – se sociedade de pessoas (entre as quais se incluem as cooperativas) ou de capital – são sua adequação à escala ótima de produção, eficiência da gestão, capacidade de inovar, acesso ao crédito, entre outros elementos de “eficiência dinâmica”. Na indústria de laticínios, as economias de escala são patentes apenas na fabricação do leite em pó. Na produção de queijos e iogurtes (onde o processo de produção é biológico), as empresas menores podem ser até mais eficientes do que as grandes. Se assim não fosse, como poderiam existir na França os 257 tipos de queijo a que se referia o General De Gaulle? Em síntese, não se pode, *a priori*, assegurar que uma cooperativa

acerca da eficácia de uma agência que regule as relações comerciais entre os componentes de um setor como o de lácteos.

tenha mais condições de sobreviver num ambiente competitivo e hostil do que uma empresa privada de porte semelhante. Mais promissora é a idéia das cooperativas de comercialização. Neste caso, o filiado deixa de vender leite à indústria. Todas as operações de venda, assim como de compra de insumos, ficam a cargo da cooperativa. Há uma divisão de trabalho: o produtor faz o que ele faz melhor, que é produzir, e delega à sua cooperativa a parte comercial de seu negócio. Cooperativas de comercialização podem alterar significativamente a correlação de forças no mercado. Para que cumpram o papel que delas se espera, as cooperativas terão, primeiro, de reduzir, não ampliar, a distância que separa o produtor do consumidor final ao longo da cadeia de comercialização, ser tão eficientes quanto as melhores indústrias e ser controladas diretamente pelos produtores.

6) Novas Embalagens para o Leite UHT – O Leite UHT é inovação tecnológica cujos benefícios não podem deixar de ser apreciados. Mas como ocorre com toda inovação tecnológica, os benefícios sempre se fazem acompanhar de custos. Examinemos, primeiro, os benefícios. A alta perecibilidade talvez seja o mais importante fator limitativo do mercado de leite. A ultrapasteurização e a embalagem especial amenizam o problema: aumentam o tempo de prateleira do leite e agregam valor ao produto. O consumidor reconheceu este valor demonstrando sua preferência pelo leite UHT. As mudanças trazidas pelo leite UHT revolucionaram o mercado. Supermercados substituíram as padarias como principal ponto de vendas. Reduziu-se a competição no varejo, o que é indesejável, e as grandes redes de supermercados se beneficiaram. Na outra ponta, a redução dos custos de transportes e o aumento de tempo de armazenagem ampliaram as opções de venda do segmento industrial, tornando-o mais competitivo (o aspecto positivo). Em síntese, o leite UHT teve papel de relevo na transferência de poder de mercado da indústria para o varejo. Um benefício inesperado veio durante a crise de energia. Por dispensar refrigeração, o leite longa vida impediu que a queda da demanda de lácteos fosse ainda maior.

Entre as desvantagens, destaca-se o elevado custo da embalagem relativamente ao preço do produto. Entretanto, a adoção de uma embalagem mais barata, mas que reduzisse o tempo de prateleira do leite, seria um retrocesso. Não apenas pela inconveniência que traria ao consumidor (perda de valor), mas por reduzir a extensão do mercado e a competição no segmento industrial.

O custo da embalagem é, primeiramente, um problema da indústria. Só se transforma em problema do produtor porque a indústria é capaz de repassar a ele tal custo. A solução do problema, da perspectiva do produtor, está em impedir que o repasse

seja feito. O perigo está em se desviar a atenção para o custo da embalagem e esquecer o ponto central que é o poder de mercado da indústria. Concorde-se que a embalagem é um item especial, cujo próprio peso na estrutura de custos da indústria o distingue dos demais componentes do custo. Mas se não nos ativermos à questão central da capacidade da indústria de repassar integralmente um item de seus custos, logo estaremos preocupados com o repasse (da indústria aos produtores) do custo da mão-de-obra, do custo da energia, e assim por diante. Não é demais repetir: se a indústria age como “dona do mercado,” a solução está em torná-la mais competitiva, em vez de aceitar passivamente suas exigências. Faria sentido os produtores empenharem-se na solução de um problema que é da indústria? Mais uma vez, poderia o marisco intrometer-se na disputa entre o rochedo e o vagalhão? A indústria que procure outras fontes de suprimento de embalagens ou aceite reduzir suas margens de lucro. Verdadeiro abuso do poder econômico seria as grandes indústrias do setor induzirem os produtores, ou o governo, a financiarem o desenvolvimento de uma nova embalagem da qual elas seriam as principais beneficiárias. Uma campanha de esclarecimento do consumidor a respeito do mérito de cada tipo de leite (longa vida, tipos A, B, C) associada ao Programa de Aumento da Qualidade do Leite poderá reduzir a demanda de embalagem do longa vida. O que não se pode perder de vista é que um dos responsáveis pelo aumento da demanda pelo leite longa vida foi a baixíssima qualidade do leite pasteurizado (tipo C).

Nos países mais desenvolvidos, o leite longa vida, assim como o leite em pó, são “bens inferiores”, na acepção econômica do termo (elasticidade-renda da demanda negativa). O que torna a situação diferente, naqueles países, é que o concorrente do leite longa vida, na preferência dos consumidores, é o leite tipo A (cuja vida de prateleira é superior a uma semana), não o leite pasteurizado, “barriga mole”. À medida que a qualidade do leite brasileiro aumentar, a superioridade do leite fresco sobre o longa vida ficará cada vez mais evidente aos olhos dos consumidores.

7) *Uniformização da Alíquota do ICMS* – A diferenciação de alíquotas – a “guerra fiscal” – é um sério problema. Para a agroindústria de laticínios, é causa de enormes distorções na alocação de recursos entre regiões. O mínimo que o Brasil pode fazer é aproveitar-se das vantagens de seu mercado interno. Quando se diferenciam alíquotas de um tributo estadual, é como se o País fosse dividido em vários países pequenos, cada um protegendo o mercado. É a anti-globalização levada ao extremo.

8) *Qualidade do Leite (Instrução Normativa 51)* – O Brasil não será um *global player* no mercado de lácteos enquanto não melhorar a qualidade de seus produtos de forma

geral e uniforme. O padrão definido pelo *Codex Alimentarius* é o mínimo que se pode admitir. Os produtores do Sul, Sudeste e Centro-Oeste têm até 1º de julho de 2005 e os do Norte e Nordeste até 1º de julho de 2007 para ajustarem-se aos padrões da Instrução 51. A partir dessas datas, os produtores que não atenderem às novas regras estarão legalmente impossibilitados de produzir leite. Mas antevêm-se resistências. O mercado informal está aí para demonstrar os limites da lei em transformar a sociedade. Enquanto o “prêmio” pela melhoria da qualidade não superar os “custos” privados e sociais desta melhoria, não só os produtores haverão de burlar as regras, como contarão com o apoio de amplo segmento da sociedade. O fato é que os consumidores haverão de continuar consumindo o que sempre consumiram, não importa o que o Ministério da Agricultura fizer. No mercado, ainda é o consumidor quem dita as regras. Mais uma vez, a solução do problema passa pela informação do consumidor. Para que o Programa de Aumento da Qualidade do Leite tenha sucesso, governo e produtores precisam ter os consumidores como aliados, o que só acontecerá se estes estiverem bem informados. Além disso, o governo terá de tomar medidas agressivas para viabilizar economicamente os investimentos que os produtores terão de fazer para adequar-se às novas regras, como se haverá de discutir posteriormente.

O posicionamento das indústrias diante das discussões em torno da Instrução Normativa 51, entretanto, foi mais reveladora do que todos os depoimentos que fizeram diante das CPIs. É evidente que qualquer grande indústria tem tanto capacidade técnica quanto poder de mercado para impor a qualidade do leite que se dispõe a adquirir. Se essas indústrias estivessem falando com sinceridade quando afirmam desejar leite de boa qualidade, tudo que teriam de fazer é requerer de seus fornecedores a qualidade procurada. Aí, sim, a expressão “fornecedor Nestlé”, com tanta insistência repetido pelos representantes daquela empresa, em declarações às CPIs e à CAPR, faria sentido.

A verdade é que o compromisso das grandes indústrias com a qualidade da matéria-prima que compram é menor do que estão dispostas a admitir. Por seu comportamento, deixam claro que, pelo menos até recentemente, leite barato foi mais importante para elas do que leite de qualidade. O deslocamento das indústrias para áreas de fronteira, onde é menor a concorrência e o leite é mais barato, mas de qualidade inferior, é uma evidência em favor dessa assertiva. Leite de pior qualidade tem menor rendimento e implica custos mais elevados de manutenção do equipamento. É óbvio que seria vantajoso para a indústria se todo o leite atendesse a padrões mínimos de qualidade. Mas na ordem de suas preocupações, a concorrência vem em primeiro lugar.

Indústrias que operam no mercado informal, menos exigentes em termos de qualidade (e mais longe dos olhos do fisco) fazem uma “concorrência desleal” à grande indústria. Como esta teria mais dificuldade de sonegar impostos, precisam combater a vantagem competitiva das menores. Se exigem que o leite seja refrigerado antes da entrega é porque têm sido capazes de transferir ao produtor o custo da refrigeração, integralmente. Obtêm uma vantagem pela qual não pagaram. A distorção só será corrigida quando a indústria pagar um adicional pela qualidade do leite. Para que isso aconteça, ter-se-á de esperar pela instalação da rede nacional de laboratórios de análise da qualidade do leite.

No Brasil, a expressão “tipo exportação” é sinônimo de produto de qualidade superior. De café a calçados ou automóveis, sempre houve produtos para o mercado interno e para o mercado internacional. O consumidor brasileiro, durante décadas isolado do resto do mundo por políticas protecionistas (da indústria, não do consumidor), é menos exigente do que os consumidores dos países ricos. A indústria sempre se aproveitou deste fato para diferenciar seus produtos, e lucrar com isso. Curiosamente, o leite é uma exceção. Por que não se fala em “leite tipo exportação”? Será que se irá esperar o consumidor brasileiro tornar-se tão exigente quanto o alemão ou o japonês para começar a exportar leite? Conclusão: a indústria internacional, quando se instala no Brasil, só se comporta de acordo com os padrões internacionais se estiver sob a vigilância do governo. Não exporta para mercados exigentes se não tiver “certificado de bom comportamento” expedido pelo governo brasileiro.

9) Linhas de crédito, Consolidação e Alongamento de dívidas – Se for para permitir que o produtor continue sendo tratado como tem sido (e este é um importante “se”), talvez, seja melhor dar-lhe crédito para facilitar sua mudança de ramo do que para continuar produzindo leite. Pois, obviamente, é crueldade estimulá-lo, com financiamentos, a aumentar sua produção leiteira quando se sabe de antemão que do aumento da produção resultarão preços mais baixos e maiores prejuízos. De forma alguma pode-se permitir que o produtor permaneça refém da indústria: sofrendo prejuízos, sem ter opção, nem meios para mudar de negócio. Com crédito, os pequenos e médios produtores poderão adquirir uma característica que é típica dos grandes: a mobilidade, fundamental para o bom funcionamento do mercado (refere-se à mobilidade dos fatores de produção).

Em que pesem essas considerações, as seguintes linhas de crédito se justificam: (i) financiamentos para consolidação e alongamento de dívidas antigas. O produtor se endividou para atender às exigências da indústria que, em seguida, reduziu o preço do leite, inviabilizando o investimento. Acreditou que, refrigerando o leite, teria

mercado garantido. Para se recompor, precisa de crédito a prazos mais longos. (ii) Financiamento à produção de ração para a época da entressafra. A maneira mais eficaz de se elevar a renda do produtor, no curto prazo, é permitir-lhe aumentar a produção de leite-quota, reduzindo a do leite excesso. A medida, além do mais, privará a indústria do suprimento de leite-excesso, que ela recebe quase de graça e depois utiliza para forçar a baixa do preço nos meses de escassez. O aumento da produção de leite-quota poderá levar ao aumento do preço médio anual do leite. (iii) Financiamento à retenção de matrizes e aumento dos recursos do PROPASTO.

Uma das conseqüências mais danosas do preço vil pago pelo leite é que baixa rentabilidade e prejuízo são incompatíveis com a manutenção do capital, físico ou natural. Sem renda, o agricultor deixa suas pastagens se degradarem, suas instalações se deterioreem e que se percam as características genéticas de seu rebanho, quando não o liquidam totalmente. É como se, na falta de renda, o produtor passasse a “comer” o próprio capital. Anos serão necessários para a recuperação do patrimônio genético perdido. No mínimo, os financiamentos permitirão que se minimize o retrocesso.

10) Assistência Técnica – A assistência técnica, assim como o treinamento da mão-de-obra, são indispensáveis à melhoria da qualidade do leite. O padrão de qualidade que se impõe não será obtido, ao contrário do que se pensa, por alterações marginais no processo de produção. A idéia de que “basta ter higiene” para se produzir bom leite é uma simplificação que não ajuda a compreensão do problema. Produtores e empregados têm de entender os porquês de cada recomendação para que estas possam surtir efeito. Quanto menor for a escolaridade dos envolvidos, mais intensos terão de ser o treinamento e a assistência técnica. Registra-se que todas essas medidas estão contempladas no Programa Nacional de Melhoria da Qualidade do Leite, o que é mais uma razão para que sua implementação se dê sem mais delongas.

10) Promoção das Exportações – Se os principais obstáculos à expansão da pecuária leiteira são a estrutura oligopsonista do mercado e a inelasticidade da demanda, o acesso dos produtos lácteos às exportações são a forma mais eficaz de se romperem as restrições impostas tanto por um quanto pelo outro. A dificuldade maior é que o País não pode ser apenas um exportador de excedentes. A presença permanente no mercado é crucial. Para isso, pode ser necessário o aumento da oferta, mesmo que mediante importações. O esforço para a ampliação das exportações deverá ser acompanhado de algumas medidas típicas de governo, quais sejam: a habilitação de indústrias e produtos para exportação; a negociação de acordos de equivalência sanitária com países

importadores e promoção de vinda de missões de técnicos estrangeiros ao Brasil para inspecionar laticínios; a tipificação dos produtos; e acordos visando à ampliação do acesso dos lácteos brasileiros aos mercados externos. O exportador brasileiro terá de investir no “desenvolvimento do mercado” para seu produto (conhecimento das exigências dos compradores, de suas formas de operação, das normas legais e mesmo de aspectos relevantes da cultura do país).

12) Programas Sociais – Programas sociais de melhoria das condições nutricionais da população são importantes em si próprios, independentemente da política para o leite. Um efeito secundário desses programas é o aumento da demanda institucional de alimentos, dentre os quais despontam os produtos lácteos. A dificuldade é que se os programas de distribuição de leite (merenda escolar, alimentação suplementar a crianças, gestantes, nutrízes e idosos carentes) não forem concatenados com o estímulo à produção, o efeito pode ser o aumento de importações. Sem esquecer de que o controle de qualidade do leite doado será indispensável, qualquer que seja a origem do produto. Um compromisso com essa proposição deve ser precedido de uma análise da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), do contrário, corre-se o risco de estimular a fraude e a importação de leite de qualidade inferior. Os programas sociais são um bom exemplo das dificuldades que a falta de coordenação de políticas pode trazer. Se um governo acena com um aumento de demanda de um produto local para, digamos, a merenda escolar, a oferta local responderá imediatamente. Mas se, simplesmente, fizer publicar um edital para compra de leite, o resultado será o conhecido...

13) Fundo de Promoção do Consumo – A promoção do consumo pode relaxar a restrição de demanda e, como tal, merece apoio. Mas duas questões se apresentam: (i) haveria oferta interna suficiente para atender ao aumento de demanda? (ii) De onde haveriam de vir os recursos para o Fundo? Agricultores, indústria e comércio, cada um haverá de ter uma resposta diferente para a última questão. Ou, talvez, todos tivessem a mesma resposta: o governo.

14) PGPM (crédito comercialização)⁶ – A manutenção do equilíbrio de mercado é a única forma de se evitarem flutuações bruscas no preço do leite. O equilíbrio do mercado se consegue pela sincronização dos aumentos de oferta com o crescimento da demanda. No caso das “commodities” agrícolas, quando há excesso de oferta, a demanda de estoques evita o ingresso no mercado de quantidades maiores do que este pode absorver aos preços vigentes. Em outras palavras, se há excesso de oferta, alguém terá

⁶ A inclusão do leite na PGPM foi aprovada pelo CMN em 28/11/2002.

de se dispor a reter o excedente (i.e. deve haver uma demanda de estoques) e liberá-lo apenas na medida da demanda dos consumidores finais ou intermediários. Pergunta-se: que incentivo teria alguém para reter o estoque de excedentes e cuidar para que este não se deteriore? A resposta é: a expectativa de que a taxa de crescimento dos preços supere a taxa de juros do mercado e que, além disso, seja suficiente para cobrir os custos da armazenagem. A primeira consequência da análise salta aos olhos: quanto maiores forem a taxa de juros e os custos de armazenagem, tanto menor será o incentivo à guarda da produção excedente, e mais amplamente os preços haverão de flutuar. Isto aplica-se às *commodities*. Mas, e os lácteos?

Entre os lácteos, o leite em pó, por sua durabilidade e baixo custo de armazenagem, é o que mais se aproxima de uma “*commodity*”. Manteiga e queijos, armazenados a frio, viriam em um distante segundo lugar. O nó da questão é: quem haveria de demandar estoques de tais produtos? Atacadistas poderiam fazê-lo; varejistas, em menor grau. Porém, a maior parte da demanda de estoques adviria da própria indústria. Como a oferta da matéria-prima é sazonal, a indústria usa os estoques para manter a regularidade do suprimento. Como detentora dos estoques, procura sincronizar oferta e demanda. Em compensação, é duplamente remunerada: lucra na transformação e lucra como armazenadora. Recorda-se, todavia, que a taxa de juros de mercado representa o custo de oportunidade da armazenagem. Quanto maior for a taxa de juros, menor será a remuneração do armazenador. As elevadas taxas de juros vigentes no País constituem um forte desestímulo à atividade armazenadora e são, em certa medida, responsáveis pela instabilidade de preços. Empréstimos do Governo Federal (EGFs) no âmbito da PGPM implicam subsídio disfarçado ao armazenador, ou seja, à indústria. Pergunta-se: seria tal subsídio de interesse dos produtores?

À primeira vista, a resposta é afirmativa. Importa aos produtores estimular a demanda de leite. Assim, o aumento do suprimento de crédito para estocagem atenderia a seus interesses. Porém, dois contra-argumentos podem ser levantados: (i) dada a estrutura de mercado, a indústria, provavelmente, em vez de se remunerar pela diferença entre os preços mais baixos na safra e mais altos na entressafra (como ocorre com as *commodities*, em geral), utilizará os estoques ampliados pelo crédito subsidiado para manter na entressafra os mesmos preços baixos que paga na safra. Para o produtor, isso seria um desastre, já que seus custos são mais elevados na entressafra. (ii) Como, em relação às pequenas e médias, as grandes indústrias teriam acesso privilegiado à nova linha de crédito, a política haverá de fortalecer ainda mais a posição dominante que detêm no mercado. Conclusão: *ceteris paribus*, a inclusão do leite na PGPM poderá ser

contrária aos interesses dos produtores. No entanto, poderá ser contemplada, desde que como instrumento de barganha. Será ótima se, além do mais, for vinculada a um programa de exportações.

15) Combate a Fraudes – Fraudes são caso de polícia. Combatê-las é uma das funções clássicas do estado. O governo que não fizer cumprir a lei cometerá crime de responsabilidade. O assunto é tratado com brilhantismo no relatório de Minas Gerais.

IV – AS PROPOSTAS DO RELATOR

É sobre o alicerce das seções anteriores que serão “construídas” as propostas do presente Relatório. Passado um ano desde o fim das CPIs e da conclusão da versão original deste Relatório, aconteceram fatos que terão de ser levados em conta, sob pena de o Relatório já “nascer” obsoleto. Nos últimos doze meses o governo lançou as novas normas sobre qualidade do leite (Instrução Normativa nº 51) e incluiu o leite na Política de Garantia de Preços Mínimos. No mesmo período, foram criados novos programas de distribuição de alimentos, as exportações de lácteos passaram a ser parte da estratégia de crescimento de algumas empresas e as cooperativas ensaiam um ambicioso programa de reestruturação. Assim, embora as questões levantadas pelas CPIs continuem atuais, algumas reivindicações foram atendidas e outras estão sendo estudadas. Num tributo ao dinamismo da sociedade brasileira, governo e iniciativa privada não ficaram de braços cruzados por todo esse tempo. Adaptando-se à realidade, o Relatório teve de ajustar, se não o foco, pelo menos a ênfase de suas propostas.

O objetivo central permanece o mesmo: como conseguir preços remuneradores e menos instáveis aos produtores, condição necessária a que o Brasil consiga aproveitar melhor um pouco mais de seu imenso potencial de produção de leite.

Para alcançar esses objetivos, a introdução de maior competição nos segmentos industrial e comercial da cadeia produtiva dos lácteos é, de longe, o caminho mais promissor. Diante da estrutura de mercado presente, não será demasiado repetir, todo incentivo que se conceder ao produtor será apropriado pelos outros segmentos da cadeia e todo aumento de custos que incidir sobre esses últimos será imediatamente repassado aos produtores. Impossível será estimular a produção leiteira sem que se corrijam as gigantescas distorções do mercado de lácteos. Nessas distorções reside o cerne do problema. Reconhecendo o problema, as CPIs elegeram a formação de cartéis como o tema central de suas investigações.

Por conseguinte, é ilusão acreditar que, mediante medidas isoladas, focando, umas, a demanda, outras, a oferta e ainda outras a organização do mercado, o governo possa reverter a tendência de queda dos preços do leite e torná-los menos instáveis. Em um esforço de síntese dos relatórios estaduais, 15 propostas daqueles relatórios foram analisadas (Capítulo II). Isoladamente, quase todas teriam efeito contrário ao desejado. Para terem eficácia, aquelas propostas teriam de ser convertidas, de rol de reivindicações, em política coerente. A tarefa é das mais difíceis. O presente Relatório, estribado nas informações trazidas à tona pelas CPIs, empenhou-se em mostrar que, no

caso do leite, o “poder de mercado” (a capacidade de impor condições de negócio) é de tal forma concentrado nas mãos de poucas indústrias e supermercados que **a própria capacidade de ação do governo foi severamente restringida**. Assim, se o governo incentivar a produção, induzirá a queda do preço do leite; se estimular a demanda, as importações aumentarão; se financiar a comercialização (via EGFs), aumentará o poder de barganha das indústrias; se subsidiar os produtores, a indústria reduzirá o preço ao produtor; se forçar a indústria a firmar contratos de aquisição de leite, esta reduzirá o preço médio do leite.

Nem mesmo ao Judiciário – o Poder que a todos iguala perante a Lei – compensa recorrer. Em ações contra o abuso do poder econômico, o ônus da prova é encargo da vítima. Se “*n*” razões podem desestabilizar uma atividade financeiramente, como provar que a causa das dificuldades do reclamante foi justamente a ação de um monopolista e não qualquer uma entre as outras “*n - 1*” razões?

Já não se imagina que o governo seja capaz de substituir ou mesmo de regular mercado. Vale, então, a pergunta: teria sido o governo reduzido à impotência? A resposta é negativa, mas há de se reconhecer que a margem de manobra do Poder Público para interferir no mercado de lácteos encontra-se severamente restringida. Somente um conjunto de ações concatenadas, que contemplem desde medidas econômicas e jurídicas ao aprimoramento das instituições públicas, com o objetivo precípua de ampliar o poder de barganha do produtor, poderá levar aos objetivos almejados.

1) Câmara Setorial do Leite

Problemas que desafiam a capacidade de ação do governo requerem deste uma postura à altura do desafio. O governo precisa aparelhar-se para que sua política não seja anulada pelo poder econômico da indústria e dos supermercados. O Relatório propõe, então, que inovações no sistema decisório – que equivalem a “melhorar o governo” – tenham precedência sobre todas as demais políticas para o setor de lácteos.

Esta proposta foi antecipada pelo Legislador. A Lei Agrícola (Lei nº 8.171, de 1991) já prevê a criação do Conselho Nacional de Política Agrícola (art. 5º) no âmbito do qual seriam criadas câmaras setoriais para produtos específicos.

A proposta de criação de uma “câmara setorial” permeia os relatórios das CPIs estaduais. O do RIO GRANDE DO SUL fala em uma “câmara setorial do leite”; o de SANTA CATARINA menciona a necessidade de criação de “um fórum permanente de

negociação de preços e políticas do leite, com a participação dos produtores, indústrias, mercado varejista, governo do estado e Comissão de Agricultura da Assembléia Legislativa”; e o de MINAS GERAIS pede a criação de “uma câmara setorial”, com a participação de todos os segmentos envolvidos, para se definirem as políticas públicas para o setor e dirimir conflitos existentes”. O presente Relatório acata integralmente a sugestão.

2) Correção das Imperfeições do Mercado

A proposta deste Relatório é que a política para o leite seja decidida no âmbito da Câmara Setorial a ser criada. Por coerência, este Relatório não faz propostas nem listas de reivindicações ao Poder Executivo. Mas não pode furtar-se a oferecer à Câmara os subsídios retirados de cuidadosa análise dos relatórios das CPIs. As sugestões que se seguem referem-se a medidas destinadas a reduzir as imperfeições de um mercado que é francamente contrário aos interesses do produtor de leite e aos interesses do País.

a) Monitoramento do Mercado

Em qualquer que seja a forma em que se organize o mercado, o poder de barganha penderá para o lado do comprador sempre que a oferta crescer mais rapidamente que a demanda e para o lado do vendedor, quando acontecer o contrário. Nas relações comerciais entre produtor de leite e indústria, se a oferta do leite crescer mais rapidamente que a procura de lácteos, a indústria ditará as condições do negócio. Se, ao contrário, o crescimento da demanda de leite suplantar o crescimento da oferta, a vantagem estará nas mãos dos produtores e os preços do leite tenderão a subir.

O monitoramento do mercado é feito com vistas a antecipar as tendências da oferta e da demanda. Este passo é essencial não apenas para se evitarem as grandes oscilações de preços que tanto têm prejudicado o segmento da produção, mas também para impedir que a indústria transforme seu maior acesso a informações em vantagens comerciais.

A assimetria da informação é uma das principais armas dos agentes no mercado. A indústria, com maior acesso a informações, tem maior facilidade de antecipar tendências e possibilidades de tomar ações defensivas. Se tem informações de que a oferta de leite haverá de cair, ela aumenta as importações. Se antevê redução da demanda, ajusta suas aquisições e reduz estoques. O que importa a ela é, por todos os meios, evitar que a demanda supere a oferta.

O monitoramento do mercado visa a “equilibrar o jogo”. Na medida em que o governo, ou associações de produtores, coloquem à disposição do público informações oportunas sobre o comportamento e as tendências do mercado, medidas defensivas deixarão de ser privilégio da indústria. Informação assimétrica é uma grave forma de imperfeição. A correção dessa distorção fará com que os mercados funcionem melhor. Não apenas os movimentos especulativos – causadores das oscilações de preços – serão reduzidos, mas impedir-se-á que somente um dos lados se beneficie de informações privilegiadas. Só monitorando de perto o mercado, governo e produtores terão condições de agir preventivamente, em vez de apenas reagir, depois de o problema ter aflorado.

Todas as medidas propostas pelas CPIs, sejam as de estímulo à oferta, sejam as de estímulo à demanda, dependem do monitoramento do mercado para serem eficazes. A própria capacidade de decisão da Câmara Setorial do Leite depende do acesso que tiver a informações em tempo oportuno. A presença de todos os segmentos da cadeia dos lácteos na Câmara Setorial é uma maneira de se “democratizar” o acesso às informações de mercado.

b) Fortalecimento do Cooperativismo

Tão importante quanto o acompanhamento do dia-a-dia do mercado de lácteos é a mudança de sua estrutura altamente concentrada. A indústria organiza-se como um oligopsônio regional, não raro como um monopsônio. Este oligopsônio se defronta com uma oferta atomizada, quase perfeitamente competitiva. Os preços, nessas circunstâncias, são ditados pela indústria. Para aumentar o poder de barganha dos produtores é preciso, mais uma vez, “reequilibrar o jogo”. Os produtores terão de organizar-se e uma forma de fazerem isso é agrupando-se em cooperativas. Se assim o fizerem, o oligopsônio será substituído por um “monopólio bilateral”. Sem uma forte organização de produtores, o mercado será sempre favorável à indústria e não haverá regulação que seja capaz de inverter a situação. Não foi por coincidência que, na última década, quando mais se acentuou a tendência de queda dos preços do leite, a participação das cooperativas na aquisição de leite (no mercado formal) caiu de 60% para os cerca de 40% atuais.

c) Sistema de Defesa da Concorrência

O Brasil é um “paraíso dos cartéis”. Há uma insatisfação generalizada com a atuação dos órgãos de defesa da concorrência. A sensação de que qualquer processo contra abuso do poder econômico será infrutífero, de um lado, desestimula as possíveis

vítimas a procurar proteção legal e, de outro, estimula a ousadia do infrator. O grande problema do sistema brasileiro de defesa da concorrência é a absoluta certeza de impunidade que oferece ao potencial infrator.⁷ É um postulado da teoria econômica que a ameaça de punição, desde que crível, seria suficiente para refrear o abuso do poder econômico de monopólios e cartéis. O sistema brasileiro está longe de constituir ameaça ao mais contumaz dos infratores. Uma iniciativa do governo no sentido de rever a estrutura e a forma de atuação do sistema brasileiro de defesa da concorrência é, de longa data, reclamada por todo o setor agrícola e não apenas pelos produtores de leite. As conclusões das CPIs do leite enfaticamente apontam a inoperância do atual sistema e contam com o total apoio do presente Relatório.

As medidas econômicas destinadas a fortalecer o poder de barganha dos produtores, ou aquelas que alteram diretamente a estrutura do mercado, tais como o fortalecimento de organizações de produtores, não excluem ações legais contra os cartéis de indústrias e de supermercados. As medidas econômicas têm uma abrangência maior, aplicam-se a toda a sociedade, indiscriminadamente, e não deixam espaço para a impunidade. As medidas legais aplicam-se a casos específicos. Quando a Lei for violada, é impossível evitar as medidas legais. No caso da defesa da concorrência, essas medidas são vitais porque somente o sucesso de ações legais poderá dar credibilidade ao sistema. Infelizmente, enquanto este permanecer mais parecido com um “esquema de proteção dos monopólios” o recurso à proteção legal não será procurado e o sistema de proteção continuará não inspirando confiança de que é capaz de cumprir as funções que motivaram sua criação.

d) Outras Medidas de Aperfeiçoamento do Mercado

Um razoável elenco de medidas de natureza econômica pode contribuir para o aperfeiçoamento do mercado de lácteos. Mencionam-se aqui duas dessas medidas para proveito da futura Câmara Setorial do Leite, que haverá de decidir sobre o momento oportuno para aplicá-las:

- Integração no Mercado Global de Lácteos. Se o País quiser materializar seu potencial de produção de leite, não poderá contar apenas com o crescimento da demanda interna. Não importa que o País ainda não tenha alcançado a auto-suficiência. Exportação é um requisito de eficiência, não é um destino que se dá apenas aos “excedentes”. O País deve, simultaneamente, exportar (os produtos em que puder competir) e importar tudo o que for necessário para equilibrar o mercado. Importações têm sido um grave problema

⁷ – O CADE foi criado em 1962 (Lei nº 4.137), mas somente em 1999 conseguiu dismantellar seu primeiro cartel (o cartel do aço, cujas vítimas, entre as quais a indústria automobilística, não são, exatamente, “pequenos produtores”).

para os produtores brasileiros por vários motivos: porque muitas foram fraudulentas, porque são subsidiadas na origem e porque o Brasil não exporta (ou não exportava, até recentemente). Se puder exportar, os problemas trazidos pelas importações serão apreciavelmente menores. A falta de parâmetros é um dos grandes problemas do mercado de leite. Por isso, recorre-se com indesejável frequência a estimativas de custos de produção. Mas custos não podem ser parâmetro para preços. Preços internacionais, ainda que distorcidos por subsídios, são um parâmetro mais adequado que custos de produção que incorporam toda a ineficiência de nosso sistema produtivo (inclusive o chamado “custo-Brasil”). Uma das muitas vantagens da integração do País ao mercado internacional é que se passará a ter os preços internacionais como “baliza” para os preços domésticos. Monopólios e cartéis continuarão a extorquir os produtores até que as distorções do mercado sejam corrigidas. Mas, pelo menos, será criado um limite abaixo do qual os preços não poderão cair: o preço internacional. Como os preços internacionais são menos instáveis que os domésticos, sua utilização como “baliza” contribuirá para a redução das oscilações dos preços pagos aos produtores brasileiros.⁸

- Proteção contra o Dumping. O *dumping* é uma das mais funestas formas de imperfeição do mercado. O combate a essa prática é indispensável a que o Brasil afaia plenamente os benefícios que a integração ao mercado global de lácteos haverá de proporcionar. As indústrias e supermercados, que dominam o negócio do leite, haverão de adquiri-lo onde quer que este seja mais barato. As medidas que, em boa hora, o governo adotou contra a União Européia expiram em abril de 2006 e o “compromisso de preços” acordado com os países do Mercosul termina em abril de 2004. Essas medidas mostraram-se eficazes em si próprias, mas não se pode esquecer que o alcance delas foi profundamente ampliado pela desvalorização da moeda nacional. Ou seja, nos últimos anos, em certos momentos, o setor leiteiro gozou da proteção extra conferida pelo câmbio desvalorizado. Com o câmbio flutuando livremente, episódios cíclicos de valorização e desvalorização continuarão a ocorrer. Enquanto a taxa de câmbio não encontrar sua posição de equilíbrio e enquanto persistirem as práticas desleais de comércio, o setor leiteiro estará vulnerável. Essa é mais uma razão para que o mercado seja monitorado de perto. É proposta deste Relatório que o Brasil esteja sempre preparado para dar resposta imediata a toda tentativa de assalto a nosso mercado interno. O governo brasileiro não pode deixar que parem dúvidas quanto a sua forma de reagir. O País, que tanto se esforça para inspirar confiança aos investidores, deve ter em

⁸ O câmbio volátil pode ser um problema, já que a “baliza” seria indexada ao dólar.

conta que a consistência de sua política também é parte do processo de construção de confiança.

- Crédito de Reconversão. O crédito de reconversão é importante porque eleva a capacidade de reação dos produtores a pressões das indústrias. Conforme se lê na Indicação nº 611/03, do Deputado Leonardo Vilela, *“a correção das distorções do mercado de lácteos é uma das condições para a redução do custo social da modernização. O bom funcionamento dos mercados requer fluidez na mobilidade dos fatores. Se o preço do leite sobe, é necessário que o mercado responda aumentando a quantidade ofertada. Mas, quando o preço cai, é igualmente importante que se reduza a quantidade ofertada. A extorsão dos produtores de leite pelos demais elos da cadeia produtiva se dá justamente porque estes, pela dificuldade de mudar de ramo, continuam produzindo, mesmo quando o preço se reduz. Os chamados “programas de reconversão” foram a resposta que a experiência internacional deu a este problema. Com absoluta certeza, muitos produtores, quando confrontados com o imperativo do cumprimento da norma legal, haverão de optar por não continuar produzindo leite. O ingresso desses produtores em outra atividade deve, então, ser facilitado. O mínimo que se poderá oferecer a esses produtores é o crédito em condições compatíveis com a precariedade de sua situação.”*

3) Consolidação do Programa de Qualidade do Leite

A melhoria da qualidade do leite é uma questão fundamental. Sem ela não se pode falar em exportações e muito menos em programas sociais de distribuição de leite. Consciente disto, o governo promulgou a Instrução Normativa nº 51. O problema é que governar significa muito mais que expedir leis e regulamentos, como todo brasileiro sabe.

Algumas centenas de milhares de produtores não terão condições de atender às condições previstas no novo regulamento. Previsivelmente, duas situações haverão de ocorrer: boa parte dos produtores simplesmente não se submeterá à Lei, permanecendo, ou refugiando-se, na informalidade, enquanto outros mobilizarão todo capital político com que puderem contar para opor-se a ela. Para fazer valer a Lei, o governo precisa adotar medidas que viabilizem financeiramente a aquisição de capacidade técnica pelos pequenos produtores para a produção de leite de qualidade. Ou faz isso, ou corre o risco de transformar a Instrução Normativa nº 51 em letra-morta. Medidas como o subsídio ao preço dos tanques de refrigeração, o treinamento da mão-de-obra e a expansão da

eletrificação rural são indispensáveis ao sucesso do programa de melhoria da qualidade do leite.⁹

4) Combate a Fraudes

O ocorrência de fraudes foi destacada em todas as CPIs. A adição de soro importado ao leite longa vida foi uma de suas formas mais danosas. Fiscalizar e fazer cumprir a Lei são obrigações que nenhum governo pode delegar. Para isso, precisa aparelhar-se. No caso das fraudes do leite, “aparelhar o governo” significa ampliar a rede de laboratórios de testes, ampliar as instalações portuárias e aeroportuárias de controle de entrada de produtos estrangeiros e adequação do quadro de fiscais às necessidades do País. Omissões nessa área são injustificáveis. O Governo deve explicação ao Congresso Nacional das razões pelas quais crimes contra a economia popular da magnitude e gravidade daqueles apontados pelas CPIs não são apuradas.

⁹ A Indicação nº 611, de 2003, do Deputado LEONARDO VILELA, elabora o tema.

V – CONCLUSÕES

O presente Relatório não traz fatos novos, nem novas evidências de formação de cartel, ou de abuso de poder econômico por parte de quem quer que seja, mas acata as denúncias e se utiliza das informações levantadas pelas comissões parlamentares de inquérito constituídas pelas assembleias legislativas de seis estados. Não foi propósito do Relatório catalogar e muito menos priorizar as propostas dos estados, avalizando umas, ignorando outras.

O Relatório tem um único objetivo: nortear a solução do problema de como viabilizar economicamente a produção leiteira no Brasil. O vasto material recebido das CPIs foi um precioso subsídio na busca deste objetivo.

O estudo cuidadoso dos relatórios estaduais levou-nos a uma conclusão da maior importância: para resolver de forma definitiva o problema do leite não há como evitar a questão do aprimoramento do processo de formulação das políticas para este produto. Em outras palavras, ter-se-á de “melhorar” a administração pública. O que se busca é tornar o governo mais sensível aos problemas dos produtores e mais ágil a forma como ele responde a esses problemas.

O que até então se observa, com respeito ao leite e a toda à política agrícola, é que o governo age somente quando pressionado diretamente, ou quando uma grave crise ameaça o setor. Isto é gerenciar crise, não propriamente “governar”. O governo até toma decisões acertadas, mas o faz sempre em resposta a pressões, seja dos segmentos interessados da sociedade, seja pela iminência de algum desastre econômico. Não surpreende, pois, que a sociedade habituou-se a apresentar aos administradores públicos suas “listas de reivindicações” que são esquecidas tão logo algum paliativo desmobilize o grupo social que esteja pressionando.

Este Relatório não cai nessa armadilha. Não se contenta com a apresentação de listas de reivindicações. Se procuramos soluções definitivas, o que temos de fazer é melhorar a forma como as decisões são tomadas. “Melhorar o governo” é a nossa meta.

O Relatório não se refere à troca de pessoas ou de partidos. Tampouco põe em dúvida a competência técnica ou a honestidade dos indivíduos a cujo cargo estão as decisões. Refere-se, isto sim, ao aprimoramento das instituições governamentais.

Se queremos um governo mais sensível aos problemas da sociedade e se queremos agilidade nas decisões, o que precisamos fazer é trazer a sociedade para dentro do governo.

Este é o princípio em que se alicerça a proposta de criação da Câmara Setorial do Leite. Neste Conselho, uma instância decisória do mais elevado nível, teriam assento representantes de toda a cadeia produtiva e do Poder Executivo.

A Câmara Setorial do Leite deverá ser o destino final de todas as propostas apresentadas pelas CPIs, ou por outros representantes da classe produtora. Vamos substituir a mobilização ocasional dos produtores pela mobilização permanente de um conselho a quem competirá deliberar sobre as políticas para o leite, acompanhar sua implementação, avaliar seus resultados e fazer as correções de rumo. O trabalho diuturno da Câmara Setorial deverá tomar o lugar de ocasionais espasmos do processo decisório.

Recomendamos à Comissão de Agricultura e Política Rural que encaminhe cópia deste Relatório à Câmara Setorial do Leite tão logo esta seja criada.

APÊNDICE I

CONCLUSÕES DA CPI – GOIÁS¹⁰

1) Diagnóstico e Sugestões

O que se exporá a seguir é uma síntese das informações obtidas por esta CPI, muitas das quais documentadas e constantes dos autos da Comissão. As questões serão abordadas em forma de tópicos, apontando-se as sugestões para cada um. Foram excluídas as questões pertinentes à esfera estadual.

1. Por que o preço do leite sofreu queda aproximada de 50% desde junho do corrente ano?

A resposta depende de quem a emite. Para os produtores, há manipulação do mercado pelas indústrias e pelos grandes supermercados, além da importação do leite e mais particularmente de soro. Também reclamam os produtores da falta de apoio do Governo Federal, que não lhes garante condições de produção e comercialização do produto, à míngua de normas protetoras e estímulos ao comércio interno e à exportação. Quanto ao Governo Estadual, reclamam da falta de normas obrigando as indústrias a repassarem parte dos incentivos fiscais a elas concedidos. Quanto às prefeituras, mormente as maiores, fica claro que não estão buscando adquirir o leite do produtor goiano, comportamento este atribuído à Lei de Licitações.

As indústrias alegam que há excesso de produção no mercado e queda no consumo, aduzindo, também, que o segmento do leite 'longa vida' dá prejuízos, sendo-lhes impossível remunerar bem os produtores. Os comerciantes negam qualquer culpa pela atual crise, argumentando, também, que o leite do tipo 'longa vida' dá prejuízos, representando tão-somente o papel de produto chamariz, sem possibilidade de lucro direto.

2. Importação do leite

A importação do leite e subprodutos, principalmente soro, tem sido apontada como um dos muitos vilões da atual crise. Segundo dados fornecidos por alguns produtores, constantes dos autos, hoje aproximadamente 6% do leite consumido no país

¹⁰ O texto foi extraído da Seção VII do Relatório do Deputado Estadual AGENOR CURADO, cujo título é: “*Diagnose da problemática do setor leiteiro – sugestões*”. Foram suprimidas do original as recomendações que se aplicam exclusivamente ao âmbito estadual e municipal. Subtítulos foram alterados e renumerados

são importados, um número alto. Entretanto, chama atenção o expressivo aumento na importação de soro, da ordem de 60%, comparando-se os últimos doze meses, contados de agosto deste ano, e cuja alíquota do imposto de importação é de 16%. O leite importado beneficia-se de subsídios nos países de origem, e chegam ao mercado local a um preço impossível de superar.

Há indícios de que o soro esteja sendo indevidamente utilizado na industrialização do leite, baixando o custo de produção e deprimindo a qualidade, mas aumentando os lucros de algumas indústrias e agravando a situação dos produtores do leite fluido, que, afinal, estão sofrendo a concorrência desleal de um produto subsidiado e de baixa qualidade. A quantidade oficialmente importada já causa espécie, uma vez que o mercado interno, em condições normais, não tem capacidade de absorvê-la. Há indícios, também, de que possa estar havendo importação de leite em pó embalado como soro, a fim de se aproveitar da citada alíquota de importação, de 16%. Outro problema é a importação de leite em pó para uso animal, destinando-o ao consumo humano, segundo depoimentos à CPI.

Sugestões:

Elevar a alíquota de importação de leite fluido, de modo a torná-lo menos atrativo, em comparação com o leite nacional.

Proibir ou dificultar a importação de soro, ou delimitar sua utilização, o que pode ser feito mediante elevação substancial da alíquota do imposto de importação.

Propor à UNALE – União Nacional dos Legislativos Estaduais a apresentação de Projeto de Emenda à Constituição Federal para autorizar os Estados e o Distrito Federal a instituírem Adicional ao Imposto de Importação, a incidir sobre produtos importados que afetem substancialmente a economia estadual ou distrital, tendo em vista o percentual de participação do respectivo produto na arrecadação de ICMS.

3. Condições contratuais desfavoráveis aos produtores – pagamento após 45 dias do fornecimento, sem estipulação prévia do preço, que só é conhecido no dia do pagamento

Legados do Direito Romano, os requisitos do contrato de compra e venda estão cristalizados no direito pátrio, a saber: *res, pretium et consensus*, ou seja, objeto, preço e consenso. Assim, o preço é requisito essencial do contrato de compra e venda.

O fato é que as empresas, abusando de sua situação dominante, impõem as condições, entre as quais, a fixação do preço na oportunidade do pagamento, que geralmente se dá de 30 a 45 dias após o fornecimento. Se o produtor insistir em acordar o preço antes de fornecer o leite, certamente será recusado.

Tal prática pode ser enquadrada nas previsões da Lei nº 8.884/94 (Lei Antitruste), especialmente no art. 21, XIV, transcrito abaixo.

Art. 21. As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no art. 20 e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica:

.....

XIV - dificultar ou romper a continuidade ou desenvolvimento de relações comerciais de prazo indeterminado em razão de recusa da outra parte em submeter-se a cláusulas e condições comerciais injustificáveis ou anticoncorrenciais;

Assim, estando caracterizado o procedimento ilícito, são aplicáveis as sanções previstas no art. 23 do mesmo diploma, que se traz à colação.

Art. 23. A prática de infração da ordem econômica sujeita os responsáveis às seguintes penas:

I - no caso de empresa, multa de um a trinta por cento do valor do faturamento bruto no seu último exercício, excluídos os impostos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando quantificável;

II - no caso de administrador, direta ou indiretamente responsável pela infração cometida por empresa, multa de dez a cinquenta por cento do valor daquela aplicável à empresa, de responsabilidade pessoal e exclusiva ao administrador.

III - No caso das demais pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, bem como quaisquer associações de entidades ou pessoas constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente, com ou sem personalidade jurídica, que não exerçam atividade empresarial, não sendo possível utilizar-se o critério do valor do faturamento bruto, a multa será de 6.000 (seis mil) a 6.000.000 (seis milhões) de Unidades Fiscais de Referência (Ufir), ou padrão superveniente. (Incluído pela Lei nº 9.069, de 29.6.95)

Parágrafo único. Em caso de reincidência, as multas cominadas serão aplicadas em dobro.

As indústrias ouvidas noticiaram a mudança nos procedimentos de compra do leite, até mesmo antes da instalação da CPI. Tanto a Nestlé quanto a Parmalat instituíram políticas de compra, divulgando os preços antecipadamente. Faz-se necessário acompanhar o mercado, verificando a execução dos contratos de compra e venda.

4. Tratamento diferenciado de fornecedores – pagamentos a maior aos produtores que comercializam diretamente com a indústria e pagamentos a menor às Cooperativas, além de preços diversos para produtores sem nenhum critério plausível

Houve diversos relatos deste procedimento. Indústrias pagam preços diferentes a produtores em situação equivalente, sem um critério plausível. Constatam dos autos vários documentos probatórios desta prática.

As indústrias pagam mais pelo leite vendido diretamente pelo produtor, sem o intermédio das Cooperativas. Ora, o produtor fornece uma quantidade bem menor do produto e a qualidade do leite que produz não se altera pelo só fato de vendê-lo através de Cooperativas. A indústria chega a pagar R\$0,34 ao produtor 'A', se este fornecer diretamente, mas apenas R\$0,25 se o mesmo produtor utilizar-se da intermediação de uma cooperativa. Por que produtores da mesma bacia leiteira, que utilizam técnica semelhante e produzem quantidades equivalentes, são remunerados em importâncias diversas? Por que há tantos preços para o mesmo produto?

Constam dos autos provas contundentes de propostas de pagamentos de preços diferenciados a produtores, especialmente para vendas sem o intermédio das Cooperativas. Por exemplo, o Secretário da Agricultura, Leonardo Vilela, declarou em diversas sessões públicas, inclusive em sessão específica para ouvi-lo, que a Nestlé ofereceu-lhe R\$0,36 por litro de leite, ao passo que a Cooperativa de Mineiros pagava-lhe R\$0,24. Nesta oportunidade, o Secretário afirmou que recusou as propostas em razão de não 'abandonar o barco', por acreditar no cooperativismo.

Os fatos caracterizam não só tratamento diferenciado de fornecedores, mas também um proeminente propósito de prejudicar as cooperativas, como estratégia de enfraquecimento do cooperativismo.

Traz-se à colação, dispositivos da Lei *Antitruste* pertinentes:

Art. 21. As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no art. 20 e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica:

.....
V - criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços;
.....

XII - discriminar adquirentes ou fornecedores de bens ou serviços por meio da fixação diferenciada de preços, ou de condições operacionais de venda ou prestação de serviços;

Em comentário a estes preceptivos, calha citar o comentário de José Cretella Júnior (*in* Comentários à Lei Antitruste, 1ª ed., p.76 e ss.), nos termos seguintes:

*“Toda empresa , bens ou serviços, tem direito a constituir-se, a funcionar e desenvolver-se. Constitui infração à ordem econômica todo ato que crie dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento dessa empresa. Ao fornecedor, ao adquirente ou ao financiador não se aplicam as palavras – constituição, funcionamento e desenvolvimento –, constantes da Lei. Deveria estar: criar dificuldades de qualquer espécie ao concorrente fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços.
(...)”*

A fixação de preços e as condições operacionais de venda, ou prestação de serviços devem ser uniformes para todos os fornecedores e adquirentes desses produtos e serviços, constituindo infração da ordem econômica, passível de pena, qualquer fixação diferenciada, discriminadora de preços, ou de condições operacionais de venda”.

Portanto, ao que parece, a conduta das indústrias está em dissonância com o ordenamento jurídico.

As indústrias, entretanto, vêem as diferenças de preços como práticas comerciais rotineiras, considerando os fatores quantidade, qualidade e distância. De fato, há uma fronteira tênue entre a situação de legalidade e ilegalidade, mas é certo que em muitos casos, principalmente em relação às cooperativas, a diferenciação de fornecedores ganha contornos abusivos.

5. Contrato de fornecimento de tanques de expansão entre a indústria Nestlé e outras sem a contrapartida da garantia de aquisição do leite – cessação abrupta da compra de leite e endividamento do produtor

Foram freqüentes os relatos da posição das indústrias em relação a contratos com produtores para instalação de tanques de expansão. Com aviso prévio de apenas três dias uma indústria que intermediou a instalação de tanques deixou de comprar o leite do produtor, que perdeu as condições de pagar por não ter a quem vender o seu leite.

Voltando à órbita do Direito Civil, vislumbra-se, neste caso, um contrato lesivo ao produtor. O instituto da lesão, positivado no novo Código Civil, mas já presente na legislação esparsa (Código do Consumidor e Lei dos Crimes Contra a Economia Popular), há tempos é aceito pela doutrina e pela jurisprudência dos tribunais.

Nos contratos comutativos, deve haver equilíbrio entre as prestações dos signatários, assistindo ao prejudicado o direito ao equilíbrio contratual. Na situação em comento, como pode uma indústria estimular a aquisição de um equipamento pelo

produtor, justamente para que ele melhore a qualidade do produto e, ato contínuo, deixar de adquirir o produto?

As indústrias alegam que não têm compromisso de adquirir leite do produtor, que fica livre para vender a outrem e que só deixaram de comprar leite estocado em tanques comunitários, devido a problemas de qualidade.

Sugestão:

Os produtores prejudicados devem, pessoalmente ou representados por suas entidades, propor ações judiciais, a fim de obterem o equilíbrio contratual, ou seja, a garantia de aquisição do leite granelizado, pela indústria que intermediou a compra do tanque de expansão, ou, ainda, não havendo outra alternativa, o direito de devolver os tanques, livrando-se das dívidas.

6. Tanques de expansão comercializados por intermédio das indústrias com medidas a menor.

A CPI detém documentos que provam a assertiva acima. Entretanto, não os há em quantidade suficiente para caracterizar uma conduta habitual. Entretanto, mesmo poucos casos são penalmente relevantes, não restando dúvidas acerca do caráter ilícito da conduta, quer de forma dolosa, quer culposa.

No aspecto patrimonial, deve-se ressarcir os produtores que sofreram prejuízo durante todo o período em que foram pagos aquém das quantidades efetivamente fornecidas.

A DEC, fabricante da maioria dos tanques, declarou que há seis tanques com problemas em Goiás, sendo que em dois deles evidencia-se problema de fábrica. Nos demais, parece ter havido problemas de manejo.

Sugestão:

Além das mesmas medidas recomendadas para os itens supra, os produtores, diretamente ou representados por suas entidades, podem propor ações judiciais para reaver os prejuízos sofridos.

Além do mais, o INMETRO deve ser acionado para as medidas pertinentes. Neste sentido, a CPI solicitou a atuação daquele órgão federal.

7. Monopólio da Tetra Pak na produção de embalagens para o leite 'longa vida'

Inicialmente, registre-se que as embalagens são mais caras que o preço do leite pago ao produtor, configurando uma aberração, em que o continente vale mais que o conteúdo. Com efeito, segundo a própria Tetra Pak, a embalagem custa R\$0,19. Mas, além desse valor, as indústrias ainda gastam com a embalagem externa, cola e filme para acondicionar os litros do leite. No final das contas, a embalagem custa algo como R\$0,24 ou R\$0,25 por litro.

Contudo, o mais grave é o monopólio exercido pela empresa Tetra Pak. Talvez seja a infração à ordem econômica mais nítida com que se deparou nos trabalhos da CPI.

É de embasbacar a ocorrência de tal ilícito, à vista de tantos órgãos públicos legitimados para impedi-lo.

Transcreve-se o dispositivo da supracitada Lei *Antitruste*, que, de tão claro, fala por si mesmo.

Art. 20. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

.....

II - dominar mercado relevante de bens ou serviços;

Frise-se que, a teor do § 3º do mesmo artigo, a posição dominante de uma empresa ou grupo de empresas é aferida pelo controle de apenas 20% do mercado, conforme transcrição abaixo.

§ 3º A posição dominante a que se refere o parágrafo anterior é presumida quando a empresa ou grupo de empresas controla 20% (vinte por cento) de mercado relevante, podendo este percentual ser alterado pelo Cade para setores específicos da economia. (Redação dada pela Lei nº 9.069, de 29.6.95)

A solução deste problema é atribuição dos órgãos de defesa da concorrência.

A Tetra Pak apresentou farta documentação, inúmeros gráficos, tabelas e até uma fita de vídeo. Entretanto, no segmento do leite 'longa vida' a empresa domina o mercado, não somente na proporção de 20% prevista na Lei *Antitruste*, mas praticamente em 100%.

Observe-se que os dispositivos legais transcritos são muito claros. A conduta de dominação do mercado independe de culpa. Não calha dizer que a empresa não pode ser responsabilizada por ser eficiente, nem tampouco que as indústrias podem importar as embalagens dos outros dois fabricantes mundiais. O que salta aos olhos é a ausência

de competição num ramo tão lucrativo. Aliás, a empresa recusou-se a divulgar sua planilha de custos, ao argumento de estar protegida pelo segredo industrial.

O fato é que a embalagem, que tem um custo praticamente uniforme em todo o mundo (em torno de US\$0,10), representa, no mercado brasileiro, um aumento significativo do preço final do leite. O aumento imposto pela Tetra Pak, no mês de junho último, da ordem de 12%, foi pago sem alarde pelas indústrias, que comodamente o transferiu aos produtores. Ademais, de acordo com informações obtidas pela CPI, a embalagem do tipo 'longa vida' não é reciclável, em razão da espécie de alumínio utilizada. Tal fato, além de não ser ecologicamente correto, ainda impede uma redução nos gastos para feitura da embalagem.

8. Qualidade do leite e derivados – utilização de soro na industrialização – Programa Nacional do Leite nunca foi posto em funcionamento – Concorrência desleal do leite não tratado

Os produtores demonstraram o seu progresso na produção do leite, impulsionados pela exigência do mercado. Adquiriram matrizes de melhor qualidade; passaram a usar ordenhadeiras mecânicas; a comprar ração especial para o gado, com o fito de aumentar a produção; e instalaram tanques de expansão, entre outras medidas.

Conseqüentemente, a produção foi significativamente incrementada e a qualidade melhorou. Entretanto, ainda há um longo caminho a percorrer, segundo especialistas, que falaram à CPI, os EUA têm metade do rebanho leiteiro do Brasil, mas produzem o dobro de leite.

A implantação do programa de qualidade do leite contribuirá para combater práticas nefastas, como a utilização do soro na industrialização do leite. O soro, subproduto do leite, é uma matéria-prima empobrecida, constituindo empecilho para obtenção de um produto nutritivo e saudável, caso seja misturado ao leite. Neste particular, o Presidente e o Vice-presidente da Itambé, em depoimento à CPI, informaram que já fizeram denúncias ao Ministério da Agricultura, a fim de coibir a prática criminosa de se misturar o soro ao leite.

A utilização do soro no processo de industrialização do leite pode, em tese, subsumir-se no tipo penal previsto na Lei nº 8.137/90, que se traz para conferência:

Art. 7º Constitui crime contra as relações de consumo:

.....

III - misturar gêneros e mercadorias de espécies diferentes, para vendê-los ou expô-los à venda como puros; misturar gêneros e mercadorias de qualidades desiguais para vendê-los ou expô-los à venda por preço estabelecido para os demais mais alto custo;

Sugestão:

Realizar um trabalho contínuo junto ao Governo Federal, a fim de ver implantado o Programa Nacional de Qualidade do Leite, zelando para que o este contemple procedimentos que impeçam a utilização do soro na industrialização do leite.

9. A crise do leite e a saúde pública

A crise no setor leiteiro representa uma séria ameaça à saúde pública. Coagidos a reduzir ainda mais seus custos de produção, uma vez que estão literalmente 'pagando para trabalhar', os produtores não terão como manter a qualidade do leite, que tende à degradação, afastando-se mais e mais do alvo de se atingir uma qualidade satisfatória do leite, impossibilitando o abastecimento regular do mercado interno e a exportação. A tendência, destarte, caso não se reverta a presente crise, é de ser colocado no mercado um produto de qualidade inferior, com evidente prejuízo para os consumidores e para a saúde pública.

Para agravar o quadro, há a concorrência desleal de produtores que vendem o leite diretamente à população, despojado de qualquer tratamento e sem o recolhimento de tributos. O Governo do Estado, por meio da Secretaria de Agricultura, prometeu deflagrar uma campanha publicitária para combater este produto, além de incentivar o aumento do consumo do leite tratado.

Melhor sorte não se reserva à população no que toca aos derivados do leite. O queijo, por exemplo, por exigência legal deve ser produzido com leite pasteurizado. Entretanto, há muitas fábricas de fundo de quintal, que produzem principalmente o queijo do tipo mussarela, sem qualquer cuidado sanitário. O serviço estadual de inspeção já fechou diversas destas 'fábricas', mas ainda há muito o que fazer. Mesmo porque, segundo representantes das indústrias, alguns segmentos compram fartamente destes fornecedores, a exemplo das pizzarias.

Sugestões:

Alertar as autoridades sobre as conseqüências para a saúde pública do leite de qualidade inferior.

Cobrar do Governo do Estado, em especial da Secretaria de Agricultura, a campanha publicitária para incentivar o aumento do consumo do leite tratado e combater o leite clandestino.

Cobrar maior rigor dos órgãos de fiscalização sanitária, a fim de que fechem as portas dos laticínios irregulares e das fábricas de queijo de fundo de quintal.

10. Pesquisas de preços pelo PROCON indicam que a redução de preço pago ao produtor não foi ou foi apenas parcialmente repassada ao consumidor

A redução do preços do leite ao produtor da ordem de 50% desde junho do corrente ano, em comparação com os mesmos meses do ano passado, constitui presunção de manipulação do mercado, principalmente porque os preços cobrados dos consumidores mantiveram-se nos mesmos patamares, à exceção de algumas promoções isoladas.

Após a instalação desta CPI notou-se uma ligeira queda nos preços, o que reforça a aludida presunção, já que este fato pode ser tido como uma confissão de procedimento irregular. As tabelas de preços e as diversas notas de venda estão fartamente documentadas nos autos.

À respeito, mais uma vez calha transcrever preceptivo da Lei 8.137/90:

Art. 4º Constitui crime contra a ordem econômica:

.....

II - formar acordo, convênio, ajuste ou aliança entre ofertantes, visando:

a) à fixação artificial de preços ou quantidades vendidas ou produzidas;

.....

V - provocar oscilação de preços em detrimento de empresa concorrente ou vendedor de matéria-prima, mediante ajuste ou acordo, ou por outro meio fraudulento;

Sugestão comum aos itens 5 a 12:

Encaminhar as provas colhidas pela CPI aos Ministérios Públicos Estadual e Federal, Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE) e Secretaria Especial de Acompanhamento Econômico (SEAE), para as providências cabíveis.

11. Sonegação fiscal e 'caixa dois' – produtores receberam diferença 'por fora', através de crédito em conta-corrente

As indústrias, em geral, precisarão de documentar melhor suas justificativas acerca do item em epígrafe.

O fato é que vários produtores mostraram que seus créditos mensais foram maiores que o somatório das notas fiscais de venda de leite, no mesmo período. Isto

pode significar um golpe no Erário, em virtude da redução forçada da base de cálculo do ICMS e das contribuições previdenciárias.

Ademais, alguns produtores demonstraram deduções estranhas ao negócio, constantes de notas fiscais, que não lhes foram justificadas a contento pelas indústrias.

As indústrias alegaram que, na verdade, emitem notas complementares e recolhem os tributos sobre as diferenças. De qualquer modo, declararam que não estão mais utilizando tal procedimento.

Sugestão:

O caso já está sendo analisado pela Secretaria da Fazenda, que designou técnico para acompanhar os trabalhos da CPI.

12. Cobrança de 'bonificação' ou 'enxoval' pelos Supermercados

A CPI colheu muita informação a respeito do procedimento dos grandes supermercados, no sentido de exigir 'bonificação' ou 'enxoval', ou seja, o fornecimento de excedentes de produtos ou descontos nos valores de compra, que funcionam como uma comissão extra aos estabelecimentos comerciais. Nos depoimento, tal conduta foi confirmada pelo Presidente da Itambé, que afirmou que a rede de supermercados Extra não adquire produtos de sua indústria, exatamente pelo motivo em comento. O Presidente do SindiLeite, por seu turno, afirmou que, na ocasião de cadastramento do fornecedor, os supermercados exigem as bonificações.

Outros depoentes foram evasivos, afirmando que tal procedimento é uma transação comercial normal, caracterizada como 'promoção'. O certo é que constitui uma forma de aumento do preço final, pago pelo consumidor, mas que em última análise reflete-se no preço de custo ao produtor. Ademais, é uma forma de compensação pelo baixo lucro na comercialização do leite 'longa vida', embora por uma via um tanto oblíqua. Na cadeia do leite, quem sempre perde é o produtor.

Tal conduta dos supermercados enquadra-se no art. 21, XIV, da Lei nº 8.884/94 (Lei *Antitruste*), já transcrito acima (item 5).

13. Cadê o CADE?

Diante da problemática exposta, uma pergunta se impõe: Cadê o CADE? E poder-se-ia também perguntar: Cadê a SDE, a SEAE e o MPF?

Em meio a tantas siglas, verifica-se que os mecanismos de proteção à ordem econômica não funcionam a contento. Sem querer explicar os motivos, que certamente não podem ser debitados aos agentes públicos, ressalta-se a questão do interesse da União.

Fosse o leite um produto que tivesse peso nas finanças da União, esta crise não teria atingido as proporções atuais. O Estado de Goiás, no particular, não tem a diversidade de fontes de receita da União e, na qualidade de segundo maior produtor nacional de leite, sofre na pele os efeitos deletérios da crise.

A Constituição Republicana atribuiu à Lei a tarefa prevenir e punir as infrações à ordem econômica. No entanto, a Lei 8.884/94, principal instrumento para tanto, nada deixou aos Estados, que pouco ou nada podem fazer para coibi-las.

Sugestão:

Propor à UNALE – União Nacional dos Legislativos Estaduais a apresentação de Projeto de Emenda à Constituição Federal ou projeto de lei ordinária federal para permitir a repartição mais eqüitativa da competência para intervir no domínio econômico, entre a União e os Estados. O estudo desta providência já foi encomendado à Procuradoria Jurídica da Casa.

b) Conclusões

Um produtor, que não quis identificar-se, forneceu à CPI uma ‘receita de bolo’ para dominação do mercado do leite, nos seguintes termos:

“Receita de bolo para dominar o mercado de leite:

1. *Adquirir laticínios pelo país a fora (viva a globalização!);*
2. *Sucatear os que não quiserem vender as fábricas (Cooperativas);*
3. *Promover o endividamento dos produtores (isca: melhoria da qualidade do leite);*
4. *Estimular a aquisição de tanques de expansão, rações especiais para o gado, ordenhadeiras mecânicas, substituição das raças do plantel e outras gastanças;*
5. *Paralisar abruptamente a compra do leite (aviso prévio de três dias);*
6. *Suprir o fornecimento pela importação, à vontade;*
7. *Comprar leite no mercado interno somente se houver deflação;*
8. *Asfixiar os pequenos produtores e as cooperativas;*
9. *Repassar a diferença do preço de custo para o próprio bolso;*
10. *Repetir os itens 1 a 8 e, quando estiver ao ponto, a seu critério, agradecer o Governo, que sempre dormiu no ponto e aproveitar: o mercado é todo seu.”*

Conquanto haja algum exagero neste manifesto, certo é que os produtores são as vítimas. A imputação de algoz deve ser dividida entre as indústrias e os grandes comerciantes, tendo o Governo Federal um papel especial de verdugo por omissão.

Efetivamente, vistos em seu conjunto, os fatos resumidamente expostos permitem concluir-se pela ocorrência de sérias infrações ou até mesmo de crimes contra a ordem econômica. Nem mesmo o mais despidoroso dos homens poderia aduzir, sem corar a face, que tais fatos constituem práticas comerciais normais.

As conseqüências da crise atingem diretamente a cerca de 56 mil produtores, ou seja, mais ou menos 220 mil pessoas. Indiretamente, este número praticamente atinge todo o Estado, que vê circularem aproximadamente R\$25.000.000,00 a menos em sua economia, a cada mês, o que representa um golpe de morte para a maioria dos municípios goianos, dependentes que são da produção e comercialização do leite.

Os produtores ressentem-se a tal ponto que alguns afirmaram estar em situação pior do que a dos escravos, os quais trabalhavam muito e nada recebiam, posto que também trabalham muito e ainda têm de pagar para trabalhar. Foram relatados à CPI casos diversos de produtores que abandonaram o ramo, por muitos exercido ao longo de uma vida, vendendo suas matrizes e partindo para as cidades, realimentando um perigoso ciclo de êxodo rural, mesma sorte de seus ex-empregados, vindo ambos a aumentarem as estatísticas de desemprego e criminalidade.

Ao revés, as indústrias e supermercados dispõem de estratégias diversos para manter seus lucros ou compensá-los por meio de outros expedientes. As indústrias, mesmo que não tenham lucro no segmento do leite 'longa vida', compensam as diferenças nos derivados. Os supermercados, mesmo que tenham pouco lucro no referido segmento, também compensam nos derivados e ainda dispõem de artifícios comerciais, como as citadas 'bonificações' ou 'enxovais'.

Assim, não é exagerado concluir que, além de se valerem dos procedimentos relatados, é possível que as indústrias tenham perpetrado condutas concertadas entre si, abusando de sua posição dominante no mercado, para forçar a redução do preço do leite, dificultar as atividades das cooperativas, aumentar seus próprios lucros e consolidar definitivamente o domínio do mercado. Note-se que o grupo formado pelas cinco maiores indústrias do país dominam cerca de 54% do mercado nacional. Com isto, configuram-se indícios de formação de cartel.

APÊNDICE II

CONCLUSÕES DA CPI – PARANÁ¹¹

São as seguintes as principais conclusões da Comissão de Inquérito dos Alimentos -Fase Leite, da Assembléia Legislativa do Paraná:

1) Possibilidade de Evasão de Tributos e Contribuições Sociais

A CPI, pelos depoimentos apresentados nas audiências públicas e exame dos documentos que lhe foram remetidos, encontrou várias distorções entre os valores faturados pelas indústrias, por ocasião da venda do leite UHT e dos produtos lácteos, com os valores efetivamente pagos por redes varejistas, por ocasião do seu pagamento.

As redes de supermercados sempre pagam um valor menor do que o constante da nota fiscal de entrada da mercadoria, atribuindo as diferenças existentes para menos, a despesas que devem ser pagas pelos fornecedores, a título de descontos, reduções ou bonificações nos preços dos produtos lácteos, conforme as práticas contratuais e procedimentos comerciais de cada uma.

Elas cobram valores ou exigem bonificações dos fornecedores, por exemplo, a título de aluguel de espaço em gôndolas (prateleiras de exposição), aniversário, inauguração e reinauguração de lojas, fidelidade, aumento de faturamento, publicidade, dentre tantos outros, podendo chegar a uma redução de até 23,0% do preço da mercadoria comprada.

A utilização dessas práticas contratuais e procedimentos comerciais importa na redução da base de cálculo de impostos, aumento da despesa operacional com a conseqüente redução do lucro sujeito a tributação pelo imposto sobre a renda, apropriação de crédito fiscal de ICMS em prejuízo do fornecedor e não incidência de impostos sobre fatos tributáveis.

A CPI do Paraná detectou, por exemplo, que redes varejistas cobram das indústrias ou fornecedores, verbas para publicidade dos produtos lácteos, mas, ou não prestam o serviço, ou não são contribuintes do imposto municipal ISS, incidente sobre

¹¹ Extraído do Relatório apresentado pelos Deputados Estaduais ORLANDO PESSUTI (Presidente) e CEZAR SILVESTRI (Relator). Os tópicos apresentados foram definidos como “prioritários” pelos próprios Deputados Orlando Pessuti e Cezar Silvestre, em correspondência de 24 de julho de 2002. Do texto original podem ter sido suprimidas as recomendações que não se aplicam ao âmbito do Governo Federal. Para que o texto fosse integrado ao presente Relatório os subtítulos tiveram de ser renumerados. Pequenas alterações foram feitas na redação original com vistas à clareza ou à síntese.

esse tipo de atividade. Ela também constatou que despesas são consideradas lançamentos contábeis de receita pelos supermercados e que receitas são consideradas lançamentos contábeis de despesa pelos fornecedores e indústrias.

A rede varejista atua como se estas práticas e procedimentos fossem legais e regulares, promovendo aquilo que o Direito Fiscal denomina de “economia legal do imposto” (elisão fiscal).

A CPI do Paraná considera que esses procedimentos e práticas adotados pela rede varejista, exigindo das indústrias e fornecedores créditos indevidos, podem constituir casos de evasão tributária, em prejuízo da União, Estados e Municípios.

Proposta:

A CPI do Paraná, com base no exposto, entende que o fato deve ser encaminhado a Secretaria da Receita Federal com sede em Brasília-DF, à Coordenação da Receita da Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná e aos Departamentos de Fazenda das Prefeituras Municipais onde se localizam os seus estabelecimentos, para os exames e as fiscalizações cabíveis.

2) Abuso do Poder Econômico e Concentração Setorial

A CPI do Paraná entende que as práticas contratuais e os procedimentos comerciais adotados pelo setor varejista, constantes do item V, número 4, do Pré Relatório aprovado em 26 de junho p.p., podem constituir casos de infração à Ordem Econômica, previstos na Lei nº 8.884 de 11 de Junho de 1994 (Lei de Defesa da Concorrência) e casos de práticas abusivas em detrimento das relações de consumo, previstas na Lei 8.078 de 11 de Setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor).

Ela também considera que a situação da empresa Tetra Pak, como única fornecedora das embalagens para leite UHT no Paraná, confere-lhe o monopólio de fato do setor e a efetiva dominação econômica do mercado paranaense, circunstância que lhe dá condições de impor às indústrias um preço pela unidade da embalagem de leite UHT, que chega a ser superior ao valor pago por um litro de leite ao produtor. Por exemplo, neste mês de agosto de 2002 a referida empresa está informando às indústrias que as embalagens estão subindo de 10 a 12%, por conta de reajustes diversos e não dando qualquer margem de discussão com o segmento industrial, conforme informações que chegaram até esta CPI.

Propostas:

1. A CPI do Paraná, A CPI entende que deve haver implementação de medidas visando a proteção do mercado nacional, principalmente contra o crescimento indiscriminado de grupos estrangeiros que estão vindo e com tendências a dominar determinados setores da economia brasileira. Por isso, encaminhará cópia do presente Relatório com os documentos ao Ministério Público do Paraná, à Procuradoria da República no Paraná, à Promotoria de Defesa do Consumidor (PROCON) do Paraná, à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, à Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), para exame e instauração das medidas legais cabíveis.

2. A CPI do Paraná entende que a empresa Tetra Pak deve fornecer a esta Comissão Parlamentar de Inquérito e também à PFC da Câmara Federal, para que possam ser dirimidas dúvidas quanto ao abuso de poder e obtenção de lucros abusivos, sua planilha de custos de produção e comercialização da embalagem tetra brik, 1000 ml, utilizada no envase do leite UHT.

3. A CPI do Paraná também considera de extrema necessidade a criação de uma lei, de âmbito nacional que venha a estabelecer padrões e procedimentos necessários a manutenção do equilíbrio sócio-econômico do setor varejista, em relação ao setor produtivo e consumidor, quando da instalação de lojas de hipermercados no perímetro urbano das cidades brasileiras. Legislações específicas já existem em países como a França e Uruguai.

3) Inclusão do Leite na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM)

A CPI do Paraná entende que a inexistência de uma política, por parte das indústrias de laticínios, ao não adotar a prática de informar com antecedência e através de contratos, os preços que os produtores recebem pelo leite, tem gerado uma instabilidade e provocado enormes prejuízos aos mesmos.

Proposta:

A CPI do Paraná considera que deva ser formalizada uma proposta ao órgão competente no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento ou do Ministério da Fazenda, para inclusão do leite nas Normas e Políticas de Preços Mínimos -

PGPM, após estudo realizado em conjunto com as entidades que integram o Setor Leiteiro Nacional.

Com a inclusão do leite na PGPM, assegurando preços mínimos aos produtores, eles e as indústrias, passarão a ser beneficiários do EGF, circunstância que permitirá a devida regularização desse setor.

Ao mesmo tempo, que sejam criados mecanismos junto ao setor industrial para que os produtores saibam, com antecedência, os preços que irão receber e assim, possam, melhor gerenciar sua atividade e seus custos.

4) Leite Nacional em Programas Sociais

A CPI do Paraná entende que deva ser proibida a utilização de leite importado para atender os programas de Governos, dando preferência ao leite fluído e, sempre que possível, utilizando leite pasteurizado produzido na própria região, para estimular os produtores locais e também porque, na maioria das vezes, os custos desse produto são inferior a outros tipos de leite produzidos no Brasil.

Proposta:

A CPI do Paraná estará desenvolvendo gestões junto ao Governo Estadual e dos Municípios que direcionem esforços no sentido de adquirir leite pasteurizado nos programas nutricionais e de merenda escolar, inclusive procurando viabilizar recursos para implantação de usinas de pasteurização através de condomínios intermunicipais em microrregiões onde, atualmente o leite pasteurizado é de difícil obtenção.

5) Mecanismos Reguladores

A CPI considera que devem ser implementadas ações coordenadas pelo setor público, em sintonia com a iniciativa privada, visando identificar um mecanismo regulador que permita o gerenciamento da produção e da oferta de leite compatível com o consumo nacional, bem como da sua industrialização, direcionando a matéria prima para produtos pré-selecionados em determinado período, visando ao equilíbrio da oferta e da procura, evitando assim prejuízos que, ora atingem os produtores e indústrias, ora os consumidores.

Propostas:

1. SECAGEM/ESTOCAGEM. A CPI do Paraná entende que esse mecanismo propiciaria o direcionamento do leite para secagem (pó) e a sua estocagem, em épocas de

excedente de matéria prima, evitando a super oferta de produtos fluídos ou de queijos no mercado.

2. RECURSOS COMPATÍVEIS. A CPI do Paraná considera também que a existência de recursos em volumes e a custos compatíveis bem como a adoção de Políticas de Garantias de Preços Mínimos - PGPM é mecanismo da maior importância para regular o mercado lácteo no Brasil. Para obtenção dos recursos de estocagem, deverão as indústrias estar praticando preços mínimos ou de referência compatíveis com os recursos a serem financiados.

3. EXPORTAÇÃO. A CPI entende que a produção excedente de lácteos caso não haja mecanismo para seu consumo interno, deve ser exportado. Assim a criação de um Programa Nacional de Exportação de Lácteos deve ser desenvolvido pela Associação Promotora da Exportação - APEX e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, envolvendo também as entidades do Setor Lácteo, incluindo levantamentos a nível mundial em relação à situação dos países exportadores e importadores, dos volumes e produtos movimentados, bem como das normas econômicas e sanitárias vigentes. Porém, mesmo antes da criação desse programa, será necessária a agilização do processo de habilitação de estabelecimentos e produtos lácteos para exportação; a negociação de equivalência sanitária com países importadores e promoção da vinda de missões de técnicos estrangeiros ao Brasil para conhecer os laticínios; aprovação de regulamentos de normatização e tipificação de queijos, com vistas a atender mercados externos.

4. CONTROLE DA IMPORTAÇÃO. A CPI do Paraná considera de suma importância que as importações de leite e derivados, principalmente de soro e pó, tenham por parte dos órgãos competentes, um controle mais eficiente. Um maior rigor no processo de inspeção nos estabelecimentos que manuseiam soro em pó importado e de fiscalização no consumo, com certeza será um mecanismo que haverá de evitar importações ilegais e desnecessárias desse derivado do leite.

6) Qualidade do Leite

A CPI do Paraná entende que a entrada em vigor da Instrução Normativa 51 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ao estabelecer padrões de qualidade, vai possibilitar melhores negociações entre produtores e indústrias, bem como propiciar uma melhor qualidade alimentar aos consumidores finais, bem como facilitar o acesso ao mercado externo.

Também considera fundamental o cumprimento do acordo firmado entre os movimentos sociais ligados à agricultura familiar e o MAPA sobre a Instrução Normativa 51, nos termos da Nota Técnica de maio de 2002, quais sejam:

1. Início da vigência da nova legislação para julho de 2005;
2. Limite máximo de 7,0 graus Celsius de refrigeração, obtidos três horas após as ordenhas;
3. Utilização de tanques comunitários ou de imersão ou de expansão nas propriedades;
4. Transporte de leite em latões desde que seja processado, no máximo duas horas após a ordenha;
5. Análises de Contagem Padrão em Placas e Contagem de Células Somáticas uma vez por mês;
6. Participação dos produtores rurais na Comissão de Acompanhamento da Implantação da Nova Legislação Sanitária, através de suas entidades de representação.
7. Apoio do MAPA na implantação das redes de laboratórios de referências das associações de criadores que serão responsáveis pela realização das análises do leite cru resfriado (matéria-prima).

Esta CPI entende que a adoção do sistema de pasteurização lenta carece de estudos técnicos aprofundados por considerar que esse método de tratamento do leite há muito foi substituído pelo de pasteurização rápida, consagrado no mundo todo, constituindo sua implantação um retrocesso.

7) Assistência Técnica Especializada e Capacitação

A CPI do Paraná considera que deve existir garantia de Assistência Técnica Especializada, de forma compartilhada entre os Governos Federal, Estadual e Municipal e a iniciativa privada, principalmente àqueles produtores que usufruem créditos e aqueles organizados em grupos, associações, sindicatos, cooperativas ou de outras formas organizacionais.

Para que isso aconteça a contento, o serviço de assistência técnica e extensão rural estadual deve sofrer melhorias em sua infra-estrutura, aumentando o número de técnicos e equipamentos.

A CPI também entende que deve haver constante especialização e reciclagem dos técnicos que atuam junto aos produtores de leite. Os recursos devem ser oriundos dos setores públicos, sem diminuir a valiosa participação ativa da iniciativa privada.

8) Linhas de Crédito

A CPI do Paraná considera que deve haver alocação de recursos para as linhas de crédito já existentes, para a adequação da infra-estrutura da propriedade rural, visando à melhoria da qualidade do leite e das condições de vida dos produtores

Cabe, ainda, a criação de linha de crédito diferenciada à mini e pequena propriedade agrícola familiar, para aquisição de máquinas e equipamentos, uma vez que, com os atuais rendimentos da atividade, mesmo a juros mais baratos, como os do PRONAF e do PRÓ-LEITE, tais produtores encontram dificuldades para pagar os financiamentos.

Esta CPI entende que a sugestão da criação de uma linha de crédito específico no âmbito do PRONAF, denominada PROLEITE-FAMILIAR, feita pelo Departamento de Economia Rural da Secretaria de Estado da Agricultura do Paraná, deve ser aceita para atender os beneficiários do programa, principalmente em relação a recursos para o custeio da atividade.

A CPI também considera necessária a alocação de volume de recursos, principalmente através do Banco da Terra, para filhos de pequenos produtores interessados na aquisição de terra e, finalmente, propõe o alongamento dos prazos para os financiamentos, tanto para os de investimentos quanto os de estocagem.

9) Legislação Tributária

A CPI entende que cabe a uniformização da legislação do ICMS entre os Estados da União, visando eliminar distorções como as constatadas durante seus trabalhos, que privilegiam ou prejudicam empresas conforme sua localização nos diferentes Estados brasileiros.

APÊNDICE III

CONCLUSÕES DA CPI – MINAS GERAIS¹²

1) Declarações à Comissão e Análise da Documentação Recebida

O ponto de partida para as investigações da CPI foi a queda acentuada, em plena entressafra, dos preços pagos pelas indústrias de laticínios aos produtores de leite, de forma injustificada, conforme documentos entregues pela FAEMG aos parlamentares mineiros. Por outro lado, os preços ao consumidor permaneciam inalterados (e elevados) nas prateleiras dos supermercados. Suspeitava-se, portanto, que os demais segmentos da cadeia, representados pela indústria e pelo comércio varejista, promoviam distorções graves no mercado, uma vez que os produtores estavam sendo pressionados a entregar seu produto por preços vis, que sequer cobriam os custos de produção.

Para atingir os objetivos a que se propôs, quais sejam, apurar os mecanismos que influenciavam a formação do preço do leite na indústria e no varejo e detectar indícios de formação de cartel nesses segmentos, a CPI resolveu, a princípio, coletar os dados que julgava indispensáveis para formar o conhecimento a respeito do assunto. Para tanto, convocou representantes de todos os segmentos envolvidos na cadeia agroalimentar do leite para prestar depoimentos em reuniões na Assembléia e no interior do Estado.

Além disso, requisitou documentos diversos, como notas fiscais de compra e venda de indústrias e supermercados, recibos de produtores rurais, planilhas de custos de indústrias e de órgãos governamentais, entre outros. Nos encontros realizados no interior, a Comissão recebeu, diretamente dos produtores, recibos e notas de recebimento de venda de leite, que comprovavam o aviltamento dos preços pagos pelas indústrias e a forma de atuação danosa das grandes redes de supermercados.

Para melhor compreensão dos fatos apurados, passaremos à análise de alguns desses depoimentos e documentos.

a) A atuação dos supermercados na formação do preço do leite

¹² O texto corresponde às Seções III (As Investigações), IV (Resultados e Conclusões) e V (Recomendações) do Relatório dos Deputados Estaduais JOÃO BATISTA DE OLIVEIRA (Presidente) e LUIZ FERNANDO FARIA (Relator). Do texto original foram suprimidas as recomendações que não se aplicam ao âmbito do Governo Federal. Os subtítulos originais foram renumerados segundo as necessidades do padrão editorial do presente Relatório. Pequenas alterações foram feitas na redação original com vistas à clareza ou à síntese.

A predominância das grandes redes de supermercados na comercialização de leite e produtos lácteos indica que a maior margem de lucro da cadeia produtiva do leite fica com o setor do grande varejo. Eventuais promoções, que geralmente ocorrem com marcas pouco conhecidas de produtos lácteos, muitas vezes oriundas de regiões distantes, e com as quais o consumidor não está habituado, servem para mascarar a situação real dos preços.

As marcas mais conhecidas, principalmente de leite UHT (longa vida), permitem aos supermercados trabalhar com margens superiores ao que seria aceitável como retribuição pelos serviços prestados. Por outro lado, a indústria, ao negociar em condições difíceis e onerosas, imediatamente tenta recompor suas margens, comprimindo os preços pagos aos produtores de leite.

Pela argumentação dos supermercadistas, as reduções de preços obtidas reverteriam em benefício dos clientes, uma vez que permitiriam vender a preços menores.

Entretanto, tal fato raramente ocorre. Nos meses de setembro e outubro, quando o leite sofreu as maiores quedas de preços aos produtores, foram pesquisadas diversas marcas de leite UHT e outros produtos lácteos no mercado de Belo Horizonte, e os preços encontrados demonstravam diferenças brutas de até 45% em relação aos preços pelos quais foram adquiridos das indústrias.

Além disso, a queda de preço do leite ao produtor, de até 40% em setembro, em relação a julho de 2001, não foi repassada aos consumidores, tendo-se registrado quedas, em alguns produtos de, no máximo, 15% no mesmo período. Ressalte-se que muitos produtos não apresentaram redução alguma de preços.

A existência de diversos tipos de negociações mediante as quais as indústrias são compelidas a participar do custeio das grandes redes de varejo, por meio de bonificações em produtos, de cotas em dinheiro, de participação em promoções, campanhas publicitárias, festas de inauguração de lojas, verbas de combate à concorrência, entre outras exigências de legalidade duvidosa, foi comprovada por declarações dos próprios representantes dessas empresas, que alegam tratar-se de práticas comerciais usuais e praticadas em todo o mundo. Porém, tais práticas sempre ampliam as possibilidades de lucro dessas redes de auto-serviço, devido à sua maior organização e ao poder de pressão de que dispõem, mesmo frente às grandes indústrias de laticínios.

Pode-se afirmar, também, que o grande número de produtores de laticínios e de leite UHT provocou uma concorrência predatória dentro do setor industrial, o que proporcionou um ambiente adequado para que, ao contrário do que os supermercadistas procuram demonstrar em suas dispendiosas campanhas publicitárias, o setor do grande varejo ampliasse os lucros, desequilibrando toda a cadeia produtiva.

A concentração do varejo em um pequeno número de grandes redes transnacionais, resultado da globalização da economia, é fenômeno, aparentemente, irreversível, apoiado em grandes empresas capitalizadas, ou com crédito disponível no mercado internacional em condições favoráveis de juros e prazos inexistentes internamente. Entretanto, enquanto nos países desenvolvidos existem mecanismos que impedem a formação de monopólios, fiscalização eficiente e consumidores organizados, no Brasil, as normas de controle da concorrência e defesa das relações de consumo são recentes, às vezes carentes de regulamentação e de difícil aplicação, dentro da estrutura existente nos setores estatais responsáveis por sua aplicação.

Esta CPI demonstrou que a afirmativa dos representantes dos supermercados de que não participam da formação dos preços, apenas repassando aos consumidores finais os preços industriais acrescidos das margens necessárias à manutenção do seu negócio não procede, pelo menos na comercialização do leite e derivados.

A perecibilidade, característica própria da maioria dos produtos lácteos, limita a atuação de seus fabricantes, no que se refere ao armazenamento à espera de oportunidades favoráveis de venda. O fluxo de fornecimento dos produtos é contínuo e, além do mais, existe um grande número de empresas disputando o mesmo mercado, com produtos similares em qualidade e custo de produção. As vantagens na comercialização, portanto, estão com as grandes redes supermercadistas.

b) A atuação das indústrias

A maior parte dos documentos recebidos pela CPI demonstram, de forma irrefutável, o aviltamento dos preços pagos aos produtores. Os valores recebidos em agosto de 2001, data da instalação da CPI, em torno de R\$ 0,20, demonstraram queda superior a 50%, quando comparados com o mesmo período do ano anterior, quando oscilaram em torno de R\$ 0,42.

Deve-se ressaltar que a planilha de custos fornecida pela Embrapa à CPI revela que o custo médio de produção do litro de leite girava em torno de R\$ 0,37, em

julho de 2001. Ora, qualquer valor abaixo disso deveria ser considerado inadmissível para o produtor, pois torna sua atividade economicamente inviável.

O argumento das indústrias, pequenas, médias ou grandes, cooperativas ou não, é de que haveria excesso de produção, e que a queda dos preços refletia a lei da oferta e procura. Contudo, não fizeram menção à redução das importações observadas em 2001 e ao aumento do consumo de produtos lácteos, notadamente de iogurtes e bebidas lácteas. Observa-se, também, que os preços não baixaram para o consumidor final, exceto após a instalação da CPI, quando ocorreu uma diminuição significativa dos preços nas redes de supermercados de Belo Horizonte.

Outra prática suspeita, e que se comprovou ao final dos trabalhos, é que as empresas de determinada região se reúnem para combinar preços, mediante a estipulação de um teto a ser pago aos fornecedores, o que configura fraude à concorrência, por formação de cartel.

Segundo denúncias na reunião da Comissão em Divinópolis, as reuniões para acertar preços na região Centro-Oeste do Estado ocorriam no Hotel-Fazenda Álamo, no município de Campo Belo. As notas taquigráficas da reunião trazem os detalhes dessas denúncia.

c) O consumo de leite UHT (longa vida) e as embalagens

O incremento do consumo do leite longa vida (UHT) no Brasil, ocorreu de maneira extraordinariamente rápida, na medida em que a própria indústria de embalagens, no caso a multinacional Tetra Pak, se encarregou de liderar intensa campanha promocional, além de disseminar, sob as formas de venda ou locação, seus equipamentos e produtos entre as indústrias de laticínios, independentemente do porte ou área de atuação.

A empresa Tetra Pak, ao contrário do que acontece em outros países, encontrou terreno favorável para suas atividades no Brasil, inclusive pela nossa grande extensão territorial, ajudando as grandes indústrias processadoras de leite a expandir a fronteira da produção para regiões onde predominava a pecuária de corte, como o Norte e principalmente o Centro-Oeste do País.

A facilidade do transporte do leite já envasado e sua durabilidade sem refrigeração explicam, em parte, a preferência pelo leite longa vida, em detrimento do leite pasteurizado.

É bom lembrar que, para o leite tipo “C”, a indústria manteve um tipo de embalagem que apresenta uma série de problemas, pois não se investiu na sua modernização.

Assim, o leite UHT, com uma qualidade que pode, em alguns casos, ser duvidosa, e com uma embalagem que, além de dispendiosa (seu custo muitas vezes ultrapassa o valor de um litro de leite pago ao produtor), causa danos ao meio ambiente, praticamente comandou um processo de mudança de hábitos de consumo hoje dificilmente reversível.

Tal produto contribuiu, ainda, para a desorganização das bacias leiteiras tradicionais, já que os produtores investiram em melhoramento genético do rebanho, alimentação adequada para o gado na época seca e tecnologias modernas de produção, além de práticas sanitárias adequadas, para, em seguida, viverem uma crise sem precedentes no setor.

São necessárias pesquisas em torno de alternativas para embalagens, tanto do leite pasteurizado quanto do UHT, pois na situação atual da pecuária de leite, qualquer economia poderá ser revertida em melhor remuneração aos produtores, sem prejudicar a qualidade do produto.

d) A atuação da CCPR/Itambé

Durante os trabalhos da CPI, principalmente nas audiências no interior do Estado, ocorreram várias manifestações de insatisfação dos produtores com a forma de atuação da CCPR/Itambé.

Em Divinópolis, foram feitas acusações de “*dumping*” por parte da empresa, com o intuito de aliciar produtores da cooperativa local para que passassem a fornecer leite para uma associada da Itambé.

Ficou clara a necessidade de adequação do modelo constituído pelas centrais de cooperativas a uma nova situação que elimine, ou pelos menos minimize, tais conflitos. Isso poderia ser obtido mediante mudanças de posturas, políticas de assistência técnica adequadas e criação de mecanismos conjuntos de comercialização de produtos industrializados, evitando-se a concorrência entre cooperativas pertencentes a um mesmo sistema e entre as cooperativas singulares e a Central.

Há necessidade também de um processo adequado de comunicação e informação entre a Central e suas filiadas, que atinja os produtores de forma mais eficaz, proporcionando melhor integração entre as partes envolvidas.

e) Inspeção sanitária e fraudes

O Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal – DIPOA, subordinado à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura e Abastecimento, estabeleceu, em 1952, a legislação que trata do regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal - RIISPOA. Desde sua implantação, esse regulamento sofreu quatro alterações, a última em junho de 1997.

O Serviço de Inspeção Federal - SIF - é o órgão responsável pela inspeção e fiscalização dos estabelecimentos que processam produtos de origem animal e que praticam o comércio interestadual ou internacional. Embora o número desses estabelecimentos tenha praticamente dobrado entre 1980 e 1990, não se observaram novas contratações de técnicos habilitados para prestar tais serviços.

Dessa forma, fica clara a precariedade da inspeção federal em Minas Gerais e, provavelmente, em todo o País.

Esta situação aumenta a possibilidade de fraudes, induz à continuidade da informalidade no setor lácteo e dificulta a ação das indústrias sérias, que enfrentam a concorrência desleal daqueles que não cumprem as normas sanitárias e até fraudam os produtos que processam, valendo-se de artifícios que comprometem a qualidade, nocivos à saúde pública.

Durante os trabalhos da CPI, por várias vezes o tema “fraude” veio à tona, na maior parte das vezes relacionado à adição de soro de leite a diversos produtos, especialmente ao leite em pó e ao leite UHT .

Dados da CNA indicam o aumento de 230% na importação de soro de leite em pó nos últimos anos, cujo volume, que se situava em 13,2 milhões de kg em 1997, atingiu 43,6 milhões de kg em 2000. Em 2001, com os resultados consolidados até outubro, esse volume já atingiu 32,2 milhões de kg.

Segundo técnicos ouvidos pela Comissão, além de outras informações constantes na literatura especializada, a adição de soro ao leite UHT torna-se de difícil detecção três dias após o seu processamento, exigindo técnicas e equipamentos indisponíveis nos laboratórios nacionais, públicos ou privados.

A grande importação de soro de leite em pó, mesmo após a alta do dólar e as medidas tomadas pelo Governo Federal em favor da produção nacional, poderia ser explicada, em parte, pelo comportamento fraudulento de algumas indústrias.

A CPI requisitou ao Laboratório de Referência Animal - LARA -, do Ministério da Agricultura, com sede em Pedro Leopoldo, resultados de análise em que foram detectadas fraudes de adição de soro de leite a produtos lácteos. Constatou-se a ocorrência dessa prática por algumas empresas, especialmente no leite em pó e no leite UHT.

2) Resultados e Conclusões

1) Aspectos gerais

Ao término dos trabalhos desta CPI, pode-se afirmar que os objetivos inicialmente propostos foram plenamente atingidos.

A mobilização em torno do assunto superou as mais otimistas das expectativas, o que transformou os problemas dos produtores, e, mais amplamente, de toda a cadeia agroalimentar do leite, em objeto de comentários e análises pela imprensa de todo o País, além da repercussão que resultou na instalação de outras quatro CPI's nas Assembléias Legislativas de Goiás, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

A documentação obtida e os depoimentos e informações colhidos em diferentes fontes permitiram um conhecimento aprofundado dos meandros da industrialização e da comercialização do leite e seus derivados. Até então, tais informações só eram disponíveis para os próprios integrantes do processo, os quais, no entanto, detinham apenas informações setoriais, ou não eram suficientemente isentos para uma análise abrangente da matéria, envolvendo todos os seus aspectos técnicos e econômicos.

Esse conhecimento nos trouxe uma confirmação: os produtores, embora tenham ao longo dos últimos anos melhorado a tecnologia e aumentado a produtividade, representam a parte mais vulnerável da cadeia, o que os leva a passar por crises como a atual, em que os preços recebidos sequer cobrem os custos de produção.

A guerra fiscal entre as Unidades da Federação e a postura legalista do governo do Estado em relação aos aspectos tributários, sem oferecimento de vantagens não previstas em regulamentações legais, dificultaram, em determinados momentos, a instalação de novas indústrias de laticínios no Estado, tendo-se verificado o fechamento de algumas unidades de empresas que preferiram concentrar suas atividades em outros Estados, embora captando leite em Minas Gerais.

Entretanto, medidas recentes tomadas pela Secretaria de Estado da Fazenda, introduzidas por legislação oriunda de projeto de lei de autoria desta CPI,

embora sem se afastar da política tributária governamental, flexibilizaram algumas situações, permitindo a competitividade das indústrias já instaladas, mediante a adoção de mecanismos legítimos de política tributária, que certamente facilitarão a instalação de novas indústrias no Estado.

Há, portanto, plenas condições para expansão do parque industrial mineiro, com geração de empregos e desenvolvimento em diversas regiões do Estado.

De um modo geral, pode-se afirmar que os principais fatores que influem na formação do preço do leite ao produtor, bem como na sua manutenção em patamares mais baixos são:

a) a cobrança de luvas, bonificações e descontos pelas grandes redes de supermercados às indústrias, que, pressionadas, reduzem o preço da matéria-prima, com resultados dramáticos para o produtor;

b) o custo elevado da intermediação das indústrias, especialmente de algumas cooperativas regionais e centrais, que, com uma estrutura administrativa pesada e métodos de gestão ultrapassados, oneram demasiadamente a produção primária;

c) o predomínio na indústria e no comércio do leite UHT, que vem ditando os preços dos demais produtos lácteos. O alto custo da embalagem, fabricada por uma única empresa no País - o que configura monopólio - eleva em demasia o custo industrial, pressionando para baixo o preço recebido pelo produtor;

d) a produção de leite extra-cota no período da safra, o que favorece o poder de barganha das indústrias, que estocam o produto e podem reduzir os preços na entressafra, sob a alegação de que há excesso de oferta.

Verificando-se a atuação dos grandes supermercados e suas perspectivas, e cotejando-se seus aspectos aparentemente legais e normais com a documentação e depoimentos obtidos pela CPI, conclui-se que, para a readequação da cadeia produtiva do leite, com vista a uma remuneração justa para o produtor e resguardando-se o consumidor, o setor deve ser enquadrado nas normas que disciplinam a ordem econômica, o que certamente exigirá do Ministério Público uma atuação determinada, para o esclarecimento total da situação.

Tal procedimento não exige as indústrias de laticínios (inclusive cooperativas) de manterem com seus fornecedores um relacionamento de parceria, dividindo as vantagens porventura advindas de melhores condições de comercialização

com aqueles que são, em última análise, responsáveis pela existência do setor: os produtores de leite.

Com relação às cooperativas de produtores, o fortalecimento do setor e de seu relacionamento com o sistema de representação sindical poderá ser eficiente e legítimo instrumento de pressão junto às três esferas de Governo, na defesa de interesses que, ao final, influenciam positivamente todo o conjunto da sociedade, com uma distribuição mais justa dos benefícios e divisão mais equilibrada dos custos.

A redução gradual da participação do estado na economia, a abertura dos mercados, o estabelecimento de complexos blocos econômicos entre países, a crescente exigência de qualidade por parte dos consumidores, entre outros aspectos, constituem a nova dinâmica econômica mundial. Essa nova realidade impacta diretamente a dimensão econômica das cooperativas, exigindo agilidade no processo decisório e qualidade na aplicação do capital no processo produtivo, garantindo a obtenção de excedentes.

Esse novo cenário econômico exige das organizações, cooperativadas ou não, eficiência produtiva, agilidade decisória e visão de futuro, entre tantas outras qualidades. Assim, a moderna organização cooperativa deve ter a percepção clara, de que em sua dimensão social e relacionado com a sua estrutura de poder, duas ações básicas deverão ser implementadas: 1) democratização do poder, criando-se mecanismos que possibilitem a participação do quadro social na determinação da direção a ser seguida; e, 2) profissionalização da gestão, com definição clara dos papéis de gestores e gerentes.

2) Resultados obtidos

A CPI, antes mesmo do término de seus trabalhos, trouxe benefícios para o setor, alguns deles inesperados:

- queda no preço do leite UHT ao consumidor, confirmando as informações de margens excessivas praticadas pelo comércio varejista, o que representa a possibilidade de um aumento na demanda, beneficiando indiretamente o produtor. Contudo, durante o recesso parlamentar, constatou-se que os preços voltaram a subir para o consumidor, mas não para o produtor;

- anúncio prévio do preço do leite ao produtor pelos grandes compradores, sendo que antes da CPI o produtor só tinha conhecimento do preço no dia do recebimento mensal;

- aprovação da Lei nº 14.131, de 20 de dezembro de 2001, oriunda de projeto de lei de autoria dos membros da CPI, que determina mudanças na estrutura tributária na cadeia do leite, em benefício do setor produtivo;

- paralisação da queda nos preços de leite pagos ao produtor, após a repercussão dos trabalhos da CPI;

- grande mobilização do produtor, não só em Minas Gerais, como também em todo o País, o que demonstrou a consciência da importância e da necessidade de organização dos produtores;

- repercussão política da CPI, resultando na instalação de outras em cinco estados da Federação;

- conhecimento pelos consumidores urbanos da real situação dos produtores e dos valores irrisórios recebidos pelos mesmos;

- apresentação do Projeto de Lei nº 1.877/2001, que cria o Programa Estadual de Incentivo à Produção de Leite - PRÓ-LEITE;

- comprovação da superioridade nutricional do leite pasteurizado em relação ao leite UHT, desmentindo os mitos sobre as pretensas vantagens deste último;

- comprovação do domínio de mercado da indústria Tetra Pak, fabricante de embalagens para o leite UHT, e dos efeitos nocivos dessas embalagens à cadeia do leite, pelo seu custo exagerado e pelos danos ambientais que provoca.

3) Conclusões

A análise dos dados colhidos pela Comissão nos permite concluir o seguinte:

a) a diminuição do preço pago pelas indústrias aos produtores não se justifica, pois apesar de aparentemente não ter ocorrido entressafra na produção de leite deste ano, observou-se uma diminuição das importações em decorrência da desvalorização cambial do real em relação ao dólar, o que deveria manter a oferta e os preços estáveis, já que o consumo de leite e derivados aumentou;

b) os representante das indústrias, mesmo provocados pelos parlamentares, não comentaram o fato de as grandes redes de supermercados exigirem descontos e bonificações abusivas para venderem seus produtos. Os industriais alegam que se submetem a tais condições porque necessitam dos supermercados para sobreviverem, revelando uma relação de subserviência;

c) na audiência pública de Divinópolis houve denúncia concreta de que representantes das indústrias se reúnem para combinar os preços a serem pagos aos produtores;

d) a fraude de adição de soro de leite a produtos lácteos, como leite em pó integral e leite UHT (longa vida), conforme boletins enviados à Comissão pelo Laboratório de Referência Animal - LARA -, do Ministério da Agricultura, é praticada por algumas indústrias, entre as quais destacamos duas empresas, líderes em seus segmentos:

- leite em pó integral, marca Nestlé, produzido pela Companhia Produtora de Alimentos;

- leite UHT, marca Carrefour, produzido pela Goiasminas Indústria de Laticínios Ltda., com sede em Corumbáiba - GO;

e) o crescimento do consumo do leite UHT tem causado sérios transtornos no mercado tradicional de leite, notadamente quanto ao conceito de bacia leiteira, já que o leite processado daquela forma pode ser estocado por longos períodos e em grandes quantidades, e transportado a longas distâncias. Além disso, algumas indústrias utilizam matéria prima de baixa qualidade em sua fabricação e é mais sujeito a fraudes;

f) o processo de ultrapasteurização a que o leite UHT é submetido provoca perda de nutrientes e não esteriliza completamente o leite, conforme consta na embalagem. Assim, o leite longa vida, em termos nutricionais, é inferior ao leite pasteurizado, especialmente quanto à presença de vitaminas e à ausência de lactobacilos vivos;

g) o preço do leite longa vida, nas grandes redes de supermercados de Belo Horizonte, caiu, em média 30%, após a instalação da CPI. Durante o recesso parlamentar, os preços voltaram a subir para os consumidores, sem que o mesmo ocorresse para os produtores;

h) os representantes dos supermercados afirmaram que a margem de lucro do leite é muito baixa, às vezes negativa, mas que o leite funciona como atrativo para outros produtos. Contudo, não souberam explicar remarcações de até 100% entre o preço de aquisição e o de venda, documentadas pela CPI;

i) apesar da importação de leite em pó integral ter diminuído em 2001, em relação à média dos anos anteriores, o volume de soro de leite importado aumentou este ano;

j) a presidente das Associação Mineira de Municípios, conforme solicitação da CPI, comprometeu-se a incentivar a aquisição de leite *in natura* pelas prefeituras, em substituição ao leite em pó, o que incentivaria a produção regional;

l) na reunião com os representantes das CPIs dos outros Estados foi sugerida a criação de um Fórum nacional permanente de acompanhamento da política leiteira no País, formado por representantes das CPIs estaduais;

Observa-se, assim, um grave desvirtuamento nos mecanismos de formação do preço do leite. Em vez de a cadeia iniciar-se com o valor real da matéria-prima, tendo como parâmetros o seu custo de produção e a remuneração justa do produtor, e ir-se agregando valor ao produto na indústria, na distribuição e no comércio, aparentemente, é o setor representado pelas grandes redes de supermercado que dita o preço do leite, sob o argumento da livre concorrência. Daí, pressionam as indústrias com descontos e promoções abusivas, e estas impõem preços aos produtores, que, via de regra, não têm alternativa de entrega do produto.

É necessário que se estabeleça um preço de referência para o leite, a partir do qual se estabeleceria o preço final ao consumidor. O valor pago ao produtor deveria obedecer o estipulado na planilha de custos da EMBRAPA (R\$ 0,37, em julho de 2001), acrescido de, no mínimo, 20%, para que o produtor tenha alguma margem de lucro com a atividade. Por sua vez, a distribuição da participação no preço final do leite deveria respeitar parâmetros que, em alguns países, como os Estados Unidos da América, são estabelecidos em lei. Como exemplo, naquele país, os produtores recebem, no mínimo, 43% do valor de venda no varejo, a indústria recebe 38% desse valor e o comércio varejista 19%. No Brasil, a relação está invertida, já que o setor de comercialização fica com a maior parte da renda.

Finalmente, pode-se afirmar:

- algumas indústrias, conforme consta nas notas taquigráficas, formam cartel para reduzir os preços do leite pago aos produtores, em plena entressafra, e devem ser melhor investigadas pelo Ministério Público;

- as atitudes comerciais das grandes redes de supermercados são condenáveis e as margens de lucro nos produtos lácteos podem ser consideradas abusivas;

- as indústrias, submetidas às pressões do varejo, recompõem suas margens de lucro reduzindo os preços aos produtores;

- o leite UHT, cujo consumo vem sendo imposto ao País pela indústria de embalagens Tetra Pak, ao contrário do que se propala, pode não ser de boa qualidade, dando margem a fraudes, como a adição de soro. Esse fato, talvez, explique o grande volume de soro em pó internalizado no país em 2001;
- o custo da embalagem do leite UHT para a indústria foi mais elevado, no período analisado pela CPI, do que o preço do leite pago ao produtor;
- a estrutura e as condições de atuação dos órgãos federal e estadual de fiscalização e inspeção de produtos lácteos são insuficientes para o atendimento do setor, e devem ser aprimoradas;
- é necessária a adoção de um programa educativo e agressivo de aumento do consumo do leite e de produtos lácteos;
- as cooperativas de produtores necessitam reduzir seus custos administrativos, de forma a se tornarem mais racionais na prestação de serviços aos associados.

3) Recomendações

Em face das investigações procedidas, a CPI recomenda o envio das conclusões deste relatório para os seguintes órgãos e entidades:

1) Ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE - e à Secretaria de Defesa Econômica do Ministério da Justiça, para que, tendo em vista a proteção da livre concorrência e a defesa do consumidor, investiguem com mais profundidade:

a) a prática de fusões e incorporações das empresas que atuam na industrialização e comercialização de produtos lácteos, notadamente as aquisições de cooperativas de produtores por empresas multinacionais e de supermercados de vizinhança pelas grandes redes de supermercados;

b) a atuação da indústria Tetra Pak S.A. no mercado de leite UHT (longa vida), responsável por campanhas publicitárias que incentivam o consumo desse produto, de cuja embalagem é fornecedora exclusiva, característica de monopólio;

c) a ocorrência de propaganda enganosa e falta de informações completas nos rótulos das embalagens do leite UHT modificado, o que caracteriza descumprimento do Código de Defesa do Consumidor por parte de alguns processadores de leite;

2) À Secretaria de Estado da Fazenda e à Receita Federal, para que procedam a uma devassa fiscal nas empresas abaixo relacionadas, a fim de se apurar como são

contabilizadas as luvas, bonificações e descontos concedidos em mercadorias e em espécie nas operações com produtos lácteos:

a) de entrada e saída nas redes de supermercados Carrefour Comércio e Indústria Ltda., Companhia Brasileira de Distribuição - Grupo Pão de Açúcar/Extra, Distribuidora Mineira de Alimentos - Epa/Mart Plus, Bretas Supermercados, Super Nosso, Wal Mart Brasil, Grupo Sendas - Bon Marché, Mineirão - Supermercados Champion (Grupo Carrefour);

b) de saída nas indústrias Nestlé, Parmalat, Itambé, Vigor, Danone e Paulista.

3) À Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Indústria e Comércio Exterior:

a) para que autorize a importação direta de embalagens cartonadas de outras empresas estrangeiras, ou facilite a implantação de fabricantes dessas embalagens no País, de forma a promover a concorrência nesse segmento;

b) para que reveja os contratos de importação de leite em pó e de soro de leite em pó, de forma a coibir a entrada no País de mercadorias que recebem subsídios no país de origem.

4) Ao Ministro da Agricultura e Abastecimento:

a) para que aprove, com urgência, a Instrução Normativa nº 51, que traz o Programa Nacional de Melhoramento da Qualidade do Leite, com as adaptações necessárias à permanência dos pequenos produtores na atividade;

b) para que sejam fortalecidas e aprimoradas as estruturas de apoio à fiscalização exercida no setor de lácteos no Estado, a cargo do Serviço de Inspeção Federal - SIF;

c) para que a denominação "Leite Modificado" seja proibida em produtos lácteos nos quais haja adição de soro ao leite, de forma a não induzir o consumidor a erro, que pode adquirir o produto como se fosse leite integral;

d) que se crie uma "Câmara Setorial" para a cadeia produtiva do leite, com a participação de todos os segmentos envolvidos, para se definirem as políticas públicas para o setor e dirimir conflitos existentes;

e) para que desenvolva, em conjunto com a Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB - e suas filiadas estaduais (OCEMG, em MG), um programa de incentivo à reestruturação das cooperativas de produção, para que elas possam se adequar à situação atual de industrialização e comercialização de leite e ao interesse dos cooperados.

5) À área econômica do Governo Federal, responsável pela política de crédito rural:

a) que se a inclua o leite na Política de Garantia de Preços Mínimos, com a adoção de um preço mínimo de referência para o leite, com fundamento na planilha de custos da EMBRAPA. A política a ser adotada deverá contemplar a diferenciação de preços para as diversas regiões produtoras do País;

b) para que sejam implementados programas de financiamento da atividade leiteira que priorizem os aspectos diretamente ligados à produção de leite, como a retenção de matrizes, a formação de pastagens e a melhoria da alimentação do gado por meio de silagens, entre outros;

c) para que se promova a consolidação e o alongamento de dívidas contraídas pelos produtores em função da atividade leiteira, dentro de condições compatíveis com a atividade.

6) Ao Congresso Nacional, por intermédio da Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados, para que se instale uma CPI, nos moldes das CPIs estaduais, para averiguar, em âmbito nacional, os mecanismos de formação do preço do leite e a formação de cartel pelas indústrias e redes de supermercado.

7) Às universidades e aos órgãos estaduais e federais de pesquisa, para que promovam estudos sobre embalagens alternativas para os diversos tipos de leite e produtos lácteos, com vistas a quebrar o monopólio da empresa Tetra Pak e diminuir os custos das embalagens para a indústria, de forma que o produtor possa ser melhor remunerado.

APÊNDICE IV

CONCLUSÕES DA CPI – SANTA CATARINA¹³

O setor leiteiro, apresenta problemas na sua estrutura de produção e sofre, freqüentemente, influências de natureza conjuntural. Essas questões ficaram muito bem caracterizadas no transcorrer dos trabalhos da CPI em Santa Catarina.

Quando da sua instalação, no segundo semestre de 2001, os preços recebidos pelos produtores estavam em patamares bastante baixos. Em muitos casos, sequer remuneravam os custos de produção. No início de 2002, mais precisamente, a partir do mês de março - início da entressafra brasileira - os preços já alcançavam patamares mais satisfatórios. Em algumas regiões até superavam os preços recebidos no mesmo período do ano passado.

Mesmo com melhora nos preços pagos aos produtores, não significa que o problema tenha sido resolvido. A CPI conclui que um setor produtivo tão importante para a economia catarinense, não pode continuar vivendo essas crises cíclicas verificadas nos últimos anos.

Pelas últimas informações recebidas sobre o setor leiteiro, não está descartada a hipótese de, no transcorrer do segundo semestre deste ano, voltar a se repetir a questão de preços desfavoráveis pagos aos produtores.

Com relação à questão da formação de preços, às tendências de mercado, e às perspectivas para a cadeia produtiva, pelas informações colhidas e fatos apurados na CPI - muitos dos quais precisam ser mais aprofundados - permitem concluir que essas crises cíclicas poderão ser sensivelmente amenizadas, se algumas providências forem adotadas corretamente e em tempo hábil.

A seguir serão apontadas as principais conclusões da CPI e, posteriormente, apresentadas sugestões sobre as medidas que deverão ser tomadas para que o setor leiteiro continue contribuindo para o desenvolvimento da economia em prol da sociedade catarinense.

¹³ Texto extraído do Relatório do Deputado Estadual AFONSO SPANIOL. São apresentadas duas seções do Relatório Original: “As Conclusões da CPI” e as “Recomendações e Encaminhamentos”. Do original foram suprimidas as recomendações que não se aplicam ao âmbito do Governo Federal. Os subtítulos foram renumerados. Pequenas alterações foram feitas na redação original com vistas à clareza ou à síntese.

1) Conclusões

a) *Fragilidade dos produtores dentro da cadeia produtiva*

Os documentos já apresentados e os diversos depoimentos permitem concluir que o processo de formação do preço do leite pago ao produtor varia muito entre empresas e no transcorrer do tempo, sem necessariamente guardar relação direta com os preços das indústrias e do mercado varejista.

Conforme ficou evidenciado, o produtor é o único elo da cadeia produtiva que é tomador de preço, ou seja, não tem possibilidade, como os demais segmentos do setor, de determinar o preço de venda de seu produto. Assim, todo e qualquer problema que incida na cadeia produtiva – ineficiência das indústrias, da distribuição ou do varejo – recai sobre os preços pagos aos produtores.

Existem outros agravantes desta situação. Em sua maioria, os produtores só tomam conhecimento dos preços que receberão, após a entrega do produto aos laticínios - no início do mês seguinte ao da entrega. Isso constitui uma exceção em qualquer processo de comercialização, apesar de ser histórico. O leite é o único produto agrícola que recebe esse tratamento. Outro aspecto é que praticamente não existem relações contratuais entre produtor e indústria, significando riscos, os quais sempre recaem sobre o produtor.

b) *Domínio das Indústrias – caminho para o monopólio*

O setor leiteiro passou por profundas modificações no transcorrer dos últimos anos. Um dos aspectos marcantes destas modificações é a grande concentração na aquisição da matéria-prima, notadamente por grupos econômicos multinacionais.

Segundo números divulgados pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA), no ano de 2000 apenas 12 empresas são responsáveis por 50% de todo o leite comercializado no País, dos quais, cerca de 70% deste volume é concentrado em apenas quatro grupos. Apenas um é brasileiro.

Esta é uma situação que está se intensificando e as aquisições de importantes grupos do setor leiteiro, no transcorrer de 2001, concentraram ainda mais a produção nacional nas mãos de poucos.

Em Santa Catarina, a concentração é ainda mais expressiva. Embora o número de empresas que atuam no estado, com inspeção municipal, estadual ou federal,

exceda a uma centena, apenas duas empresas adquirem 50% de toda a produção comercializada.

Esta concentração é uma das causas apontadas como redutor de concorrência, podendo comprometer seriamente a formação dos preços na cadeia produtiva, com prejuízo para os produtores.

Pelos depoimentos e pelas planilhas apresentadas, a CPI constatou que o leite, enquanto percorre o processo de industrialização, sofre acréscimos que variam de 250% a 350%. O leite, em meados de 2001, era adquirido do produtor a preços que variavam entre R\$ 0,17 a R\$ 0,24 enquanto no varejo era vendido entre R\$ 0,70 a R\$ 0,80 por litro (leite “longa vida”).

O preço médio do leite pago pelo consumidor, nos últimos dois anos, aumentou 165% enquanto o preço pago ao produtor, no mesmo período, aumentou apenas 44%.

Os depoimentos e as planilhas fornecidas pelas indústrias não são suficientemente esclarecedoras para se aferir a real margem de lucro das grandes indústrias. Não foram apresentados os custos industriais nem o percentual do leite que é transformado em queijo, iogurte, requeijão e outros derivados, produtos que constituem a fatia mais rentável do processo de industrialização. Portanto, há indícios de que as indústrias, principalmente as de grande porte, se beneficiem com grandes margens de lucros.

c) Segmento varejista e sua influência nos preços

Os diversos documentos recebidos, referentes aos preços do mercado varejista e os depoimentos colhidos permitem destacar:

- que é grande a variação de preços entre as diferentes redes de supermercados, com diferenças bastante significativas para um mesmo tipo de produto;
- que há desarticulação entre o varejo e a indústria local, não havendo, mesmo em iguais condições de preço e qualidade, preferência pelos produtos regionais e/ou estaduais (parte dos empresários, principalmente das grandes redes de supermercados, não tem consciência da importância de valorizar e priorizar os produtos do Estado);
- que os produtos, especialmente alguns derivados, possuem margens de lucro excessivamente elevadas, chegando, em alguns casos, conforme pesquisas do Procon, a mais de 100%;

- que há uma série de exigências por parte dos supermercados não diretamente relacionadas a preço e qualidade, para disponibilizar os produtos nas gôndolas;
- que ocorre uma expressiva aquisição de leite e derivados de outros estados;
- que uma grande utilização de leite é usada em promoções implementadas pelos supermercados, visando a atrair o consumidor para o estabelecimento.

A conjugação destes aspectos significa que os supermercados, particularmente as grandes redes, têm sido os principais responsáveis pela definição de preços para toda a cadeia produtiva. Nos momentos de maior oferta, isto se constitui em prejuízo certo para os produtores.

Embora não seja objeto de análise desta CPI, não se pode deixar de dar destaque às grandes fusões que estão ocorrendo no mercado varejista catarinense e brasileiro. Esta concentração aumenta o poder do varejo no sistema de formação de preço, fragilizando a posição dos produtores e dos consumidores.

d) Mercado institucional

Em Santa Catarina e no Brasil, o mercado institucional é muito amplo. Participam deste mercado várias instituições que, direta ou indiretamente, são administradas pelo poder público municipal, estadual ou federal, como: creches, escolas, hospitais, serviços militares, universidades, etc.

Pelos depoimentos e documentos analisados pela CPI, este é um mercado com grande potencial de escoamento da produção nacional, que precisa atuar melhor com a produção local e assim favorecer os produtores estaduais. A documentação apresentada pela Secretaria da Educação, mostra que todos os produtos lácteos da merenda escolar são comprados de empresas de outros estados, deixando de favorecer os produtos das empresas catarinenses.

e) Os diversos tipos de embalagem e o domínio da Tetra Pak

Os depoimentos e documentos apresentados – um deles apresentando contribuições do Sindileite à CPI, destacam as diversas alternativas de embalagem para o leite:

- o saco plástico de um litro, usado para o leite pasteurizado, é a embalagem mais barata;
- o saco plástico especial para o leite longa vida é mais barato que a embalagem em caixa, mas tem restrições com relação ao prazo de validade, que é de 30 dias;

- a embalagem cartonada Tetra rex, usada para leites pasteurizados, é a que mais encarece o leite;
- garrafas plásticas, utilizadas para embalar leite pasteurizado, especialmente os dos tipos A e B, com o volume de um litro (nos Estados Unidos são bastante utilizadas, especialmente em garrafas de um galão (3,6 litros), são mais baratas do que as caixas multifoliadas, mas, em função de a esterilização ser feita em autoclave e com a utilização de bastante mão-de-obra, o custo final do leite é praticamente o mesmo para as duas embalagens. O processo em garrafas tem restrição quanto ao volume de produção, somente podendo ser empregado para empresas que processem pequeno volume diário e quanto à qualidade do leite que às vezes carameliza);
- garrafas de vidro, ainda são usadas em alguns países, como a Inglaterra (há o problema do retorno das garrafas e dos engradados). Na indústria há a necessidade da utilização de equipamentos para seleção das garrafas com defeito e para lavagem destas embalagens. Outro entrave que é o fato dos supermercados fazerem restrição a trabalhar com embalagem retornável (como já acontece com a cerveja);
- caixa multifoliada para leite UHT, hoje é o tipo de embalagem mais usada para o leite longa vida (tem custo elevado, porque além da caixa são computadas a fita de solda para fechamento e a caixa cartonada onde são embaladas 12 unidades).

O leite longa vida em caixa multifoliada ocupa grande espaço na industrialização e comercialização do leite. A maior parte do leite recebido pelas indústrias catarinenses é industrializada sob a forma de leite longa vida. Portanto, o custo e o comportamento do mercado do leite longa vida têm influência direta sobre os preços recebidos pelos produtores.

Assim, a CPI caracteriza como preocupante o monopólio que se estabeleceu no Brasil no fornecimento deste tipo de embalagem e seu elevado custo em relação ao preço final do leite e derivados no varejo.

Em relação ao primeiro aspecto, no caso de Santa Catarina, entre todas as empresas que comercializam leite longa vida, apenas uma, com inexpressiva participação no mercado, não utiliza a embalagem Tetra Pak.

No caso das embalagens Tetra Pak utilizada no leite longa vida, chega a representar mais de 30% do custo industrial do produto e cerca de 25% do preço do leite no varejo, valor superior ao preço recebido pelos produtores pelo leite.

Sem dúvida, o custo da embalagem é o principal componente do custo final do leite e do baixo preço pago ao produtor.

f) Estímulos fiscais e linhas de crédito

O caso do leite é mais um exemplo de como programas de estímulo fiscal e linhas de crédito de reestruturação industrial precisam ser analisados com profundidade.

As pequenas indústrias e os produtores ou grupo de produtores que industrializam ou interessados em industrializar a sua produção, como forma de agregar valor, encontram dificuldades de acesso a estes instrumentos. Isto ajuda a concentrar a produção nas mãos de poucas empresas, aspecto apontado em vários depoimentos colhidos pela CPI e já destacado neste relatório como um dos grandes problemas do setor leiteiro catarinense e brasileiro.

f) Nova legislação do leite (Instrução Normativa nº 51)

Durante os depoimentos e discussões promovidos pela CPI do leite em Santa Catarina, a questão da qualidade do leite sempre foi colocada como uma necessidade – até mesmo pelos pequenos produtores, desde que sejam oferecidas as garantias básicas para a sua permanência no mercado. Portanto, a melhoria da qualidade do leite implica mudar alguns procedimentos do setor, inclusive as atuais normas que regulamentam a comercialização, bastante antigas.

A CPI constatou que persiste, entre os produtores de leite de Santa Catarina, um grande desconhecimento das normas que estão por ser implementadas.

Isto tem provocado grandes preocupações, particularmente com a necessidade de novos investimentos e com a eventual impossibilidade de milhares de produtores do estado de permanecerem na atividade. É indispensável que a melhoria de qualidade não signifique a exclusão de produtores do processo produtivo.

Sobre a Instrução 51, a equipe de Socioeconomia do Cepaf/Epagri destaca “que impõe fortes exigências técnicas e de investimento no processo produtivo, no armazenamento e no transporte do leite. Convém registrar que a maioria dos investimentos exigidos (resfriador, ordenhadeira e instalações) não propiciará aumento na produção e, por consequência, na renda. Como a renda atualmente obtida do leite é utilizada pela ampla maioria para a subsistência da família, sequer podendo ser reinvestida na atividade, não poderá nem ser utilizada para amortizar tais investimentos.

Em outras palavras, esses agricultores não podem fazer os investimentos exigidos nem mesmo contando com crédito. Na presente situação, o essencial é garantir crédito, preferencialmente para os agricultores mais fragilizados economicamente, para que possa ser aplicado no aumento da produção de leite.”

g) Importações

Nos últimos anos, as importações eram apontadas como um dos grandes problemas do setor leiteiro brasileiro. O Brasil vinha se destacando como um dos maiores importadores mundiais.

A desvalorização cambial, a partir do início de 1999, e as providências tomadas pelo Governo Federal a partir de 2001 provocaram uma sensível redução nas importações brasileiras. Ainda assim, pelos documentos recebidos pela CPI, persiste um volume de importações ainda expressivo.

Pelos baixos preços do mercado interno (os menores do mundo), não se justifica a continuidade das importações, que ajudam a comprimir ainda mais os preços recebidos pelos produtores, havendo necessidade de uma intervenção por parte das autoridades federais.

No ano de 2002, este tema volta a ganhar relevância, já que, com a forte desvalorização cambial, a Argentina volta a ganhar grande competitividade no mercado internacional. Esse País deve ter uma política bastante agressiva na exportação de produtos lácteos, sobretudo para o mercado brasileiro, que nos últimos anos, tinha importante participação no mercado.

h) Campanhas de consumo de leite e derivados

A CPI constatou que o setor praticamente não tem realizado campanhas de *marketing* para divulgar a importância do consumo de leite e derivados e incrementar o seu consumo. Apesar do baixo nível de renda da maior parte da população brasileira, mesmo sem considerar o denominado mercado institucional, está claro que o consumo de leite e derivados pode ser aumentado sensivelmente.

i) A questão do ICMS e outros tributos

Em relação à questão do ICMS, a CPI constatou dois aspectos problemáticos:

a) a existência de diferentes políticas fiscais adotadas pelos estados é um dos

problemas na formação dos preços do leite. Isto tem deixado as indústrias e os produtores do nosso estado em situação de desigualdade, já que alguns concorrentes diretos têm cobrado taxas de ICMS diferenciadas e menores que as cobradas por Santa Catarina.

Essa questão provoca um duplo problema para o estado, dificulta a comercialização de produtos catarinenses para fora de seu território e facilita a entrada no mercado local de produtos de outras unidades da Federação.

O mais grave desta situação é que, neste momento, vários estados estão discutindo a possibilidade de implementar estímulos, que tendem a agravar a atual situação.

Para Santa Catarina, tradicionalmente um exportador de leite e derivados para outros estados, esta situação é particularmente preocupante, pois diminui a competitividade das empresas e, conseqüentemente, dos produtores locais.

b) Há grande possibilidade de empresas locais não estarem regularizadas quanto ao pagamento do ICMS e outros impostos. Sobre esta questão o Sindileite destaca: “o tratamento tributário deve ser o mesmo para todas as indústrias de laticínios do Estado. Há suspeitas de que algumas indústrias de queijo, em Santa Catarina enquadradas dentro do “Simples”, sistema em que os impostos recolhidos são bem menores, declaram o faturamento dentro do limite máximo para que possam continuar a se enquadrar no “Simples”. O que excede este limite não é declarado. Suspeita-se, também, que outras indústrias de maior porte estejam trabalhando quase que na clandestinidade, recolhendo apenas pequena parte dos impostos devidos. Há, nestes casos, a sonegação, de FUNRURAL, PIS, COFINS, ICMS, INSS e outras taxas e tributos. Isto faz com que aquelas empresas que estão trabalhando e pagando seus impostos sofram concorrência desleal, na compra da matéria prima e na venda de seus produtos. O Estado sofre com o prejuízo, pela falta do recolhimento dos tributos”. O documento do Sindicato das Indústrias de Leite conclui: “a redução de impostos sobre os produtos lácteos e a fiscalização de todo o setor vai fazer com que todos paguem; tornará a indústria catarinense mais competitiva e o produtor será mais bem remunerado. Haverá, também um estímulo ao aumento de produção, já que o Estado tem um potencial muito grande na produção de leite. Com o aumento da produção, com todas as indústrias recolhendo os impostos devidos, mesmo com alíquotas menores de ICMS, haverá o aumento deste imposto”.

j) O papel das cooperativas na industrialização do leite

A pouca participação dos produtores no controle do processo de industrialização do leite, particularmente o enfraquecimento do sistema cooperativo, apontado em vários depoimentos, é um fator preocupante.

Durante os trabalhos da CPI ganhou especial atenção a situação da maioria das cooperativas da região Oeste, principal região produtora de Santa Catarina, que criaram a *Agromilk*, uma espécie de cooperativa central de leite. Atualmente, a quase totalidade do leite recebido por esta central é destinado a uma única indústria, sobre a qual estas cooperativas não exercem controle algum.

De modo geral, a experiência de diferentes atividades agropecuárias mostra que quanto maior a distância entre o produtor e o consumidor mais aumentam as dificuldades para os produtores.

Assim, organizar o sistema cooperativo com vistas a aumentar a sua participação na industrialização e comercialização do leite aumentará a possibilidade deste segmento funcionar como importante "balizador" dos preços pagos aos produtores.

k) Pequenas e médias indústrias

A concorrência pelo leite é fator decisivo para o estabelecimento do preço a ser recebido pelos produtores. Em algumas regiões de Santa Catarina, as pequenas e médias empresas estabelecem uma maior concorrência pelo leite e, conseqüentemente, ajudam na formação de melhores preços aos produtores.

Por outro lado, as grandes empresas, cujas estratégias são nacionais e até internacionais, fazem com que estas empresas tenham pouca ou nenhuma vinculação com os produtores, com o município e com a região, o que significa pouco compromisso com o desenvolvimento da sua atividade no local onde a empresa está estabelecida, não contribuindo, sequer, para a melhoria dos preços pagos aos produtores.

l) Dificuldades no controle da qualidade e comercialização

Alguns depoimentos apontaram para a forte possibilidade de estar havendo dificuldades no processo de controle de qualidade do leite e derivados.

Neste particular, foram destacados aspectos como: limitadas estruturas públicas de fiscalização, limitada estrutura de laboratórios locais, exposição do consumidor a produtos de baixa qualidade e possibilidade de adulteração de produtos, o

que, se comprovado, se constitui em caso grave, até para a saúde humana - crianças e população em geral.

2) Recomendações

1. Solicitar à Mesa Diretora da Alesc a contratação de uma empresa especializada em auditoria de custos para proceder a uma criteriosa análise das planilhas de custos e demais dados apresentados pelas indústrias e grandes redes de supermercados. Neste caso, nas análises a serem realizadas devem ser considerados todos os produtos lácteos produzidos pelas indústrias e vendidos pelos supermercados (leite fluido, queijos, iogurtes, manteiga, bebidas lácteas e outros), de maneira que se tenha um perfeito conhecimento do custo e das margens de lucros obtidos pelas indústrias e pelos supermercados e, conseqüentemente, do preço que pode ser pago ao produtor. Da mesma forma, a Mesa Diretora deverá encaminhar essa preocupação ao CADE e à SDE, solicitando apoio nesse trabalho.

2. Implementar um fórum permanente de negociação de preços e políticas do leite, com a participação dos produtores, indústrias, mercado varejista, Governo do Estado e Comissão de Agricultura da Assembléia Legislativa. Os objetivos de curto prazo deste fórum seriam: o estabelecimento de relações contratuais entre produtor e indústria e a antecipação do preço que o produtor irá receber pelo produto que está comercializando.

3. Necessidade de alterações constantes nos procedimentos tributários por parte do Governo do Estado, visando proteger os produtores e estimular a competitividade do parque industrial de Santa Catarina frente à concorrência desleal, decorrente de incentivos fiscais concedidos por outras unidades da federação.

4. Legislação que permita acesso a indústrias e produtores locais às concorrências públicas. Faz-se necessária a adoção de uma política oficial, com a conseqüente adequação da Lei 8.666. A idéia é de que o Estado e os municípios priorizem os produtos locais. Incluir o leite entre os produtos elaborados artesanalmente, garantindo a tradição da agricultura familiar catarinense.

5. Necessidade de realização de estudos e pesquisas por parte do Governo do Estado e das universidades, visando novas alternativas de embalagem, especialmente para o produto vendido na forma líquida. A CPI propõe o desenvolvimento de vasilhames - garrafas plásticas ou de vidro - que possam manter o mesmo prazo de validade da embalagem Tetra Pak - com sensível redução dos custos.

6. Criação de linhas de crédito e programas de estímulos fiscais voltados para as pequenas indústrias e ao sistema cooperativista, visando aumentar a industrialização do leite no nosso estado. Os pesquisadores do Centro de Pesquisa para a Agricultura Familiar-Cepaf/Epagri destacam e a CPI julga relevante que estas linhas precisam estar condicionadas à inclusão e desconcentração da atividade. Este condicionamento deveria se dar vinculando o acesso à adoção da tecnologia de produção à base de pasto, a um limite de escala de produção e à abolição da bonificação regressiva por volume de leite vendido.

7. O Poder Público, através de linhas de crédito específicas e estímulos fiscais, deverá fomentar a instalação de indústrias no estado que contemplem duas grandes áreas: uma visando à produção de embalagens alternativas e objetivando à redução do atual custo de industrialização do leite e a outra, voltada para a pesquisa e produção de equipamentos mais adequados e de menor custo, voltado a ordenha, resfriamento, transporte e industrialização.

8. Maior divulgação e discussão da Instrução nº 51 junto aos interessados no desenvolvimento do setor leiteiro catarinense, especialmente os produtores, para verificar os reais impactos sobre a estrutura da produção estadual.

9. Estudar a implantação de uma legislação sanitária que permita a comercialização de leite e de seus derivados (queijo e outros) com leite não pasteurizado. Esta legislação precisa vir associada a ações de fomento, pesquisa e extensão rural nos campos da sanidade preventiva do rebanho e ações relacionadas à higiene desde a ordenha até a etapa de industrialização artesanal.

10. Ampliar a quantidade e o foco dos programas de profissionalização dos produtores de leite. Abordar de forma detalhada os vários aspectos da questão da qualidade do leite, como também da adequação e competitividade dos diferentes sistemas produtivos. No caso catarinense, este segundo aspecto é altamente relevante, já que a maior parte dos produtores tem claras limitações de recursos (terra, mão-de-obra e capital) e o sistema de produção tem que estar adequado a esta realidade.

11. Implementar linhas de crédito de fácil acesso, com juros e condições de pagamento compatíveis com a atividade, possibilitando ao produtor modernizar a atividade, melhorando, assim, a produtividade e permitindo uma rápida adequação ao Programa Brasileiro de Melhoria da Qualidade do leite. É fundamental que o acesso a essas linhas seja restrito aos produtores mais fragilizados. A criação de um Fundo de Aval estadual,

que funcionaria como uma garantia de pagamento, facilitaria muito para que estes e outros produtores tivessem maior acesso ao crédito.

12. O governo federal deve proceder a uma severa fiscalização para identificar quais empresas estão importando, que produtos estão sendo importados, em que condições de pagamento e a que preços estão sendo realizadas as compras externas e qual o destino dos produtos. Há necessidade de sobretaxar a importação de leite, visando à proteção de nosso produtor.

13. Criar um fundo permanente, com participação da cadeia produtiva do leite e dos governos estaduais e do governo federal, para a realização de campanhas de estímulo ao consumo de leite. Esta campanha deve mostrar a importância do leite como alimento essencial e que ele não é supérfluo como os refrigerantes, por exemplo.

14. Aprimorar o sistema de controle de qualidade do leite e derivados, realizado pela Vigilância Sanitária, com especial atenção para análises sistemáticas dos produtos já disponibilizados aos consumidores.

APÊNDICE V

RECOMENDAÇÕES DA CPI – RIO GRANDE DO SUL¹⁴

As principais sugestões apresentadas e acolhidas por esta CPI, para formação de uma política de desenvolvimento da atividade leiteira, são as seguintes, na esfera do Governo Federal:

1) Criação no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, da CÂMARA SETORIAL DO LEITE, órgão colegiado que funcionará como um fórum permanente da cadeia produtiva do leite, a fim de elaborar políticas públicas de apoio ao leite, e integrada pelas seguintes entidades governamentais e não governamentais:

- a) Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento ;
- b) Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- c) Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda;
- d) Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio;
- e) Confederação Nacional da Agricultura – CNA;
- f) Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG;
- g) Confederação Nacional da Indústria – CNI;
- h) Organização Brasileira de Cooperativas;
- i) Fórum de Comissões Permanentes de Agricultura das Assembleias Legislativas;
- j) Fórum de Secretários Estaduais da Agricultura
- k) Embrapa.

2) Criação no âmbito da Secretaria de Produção e Comercialização do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, do Departamento de Fomento ao Leite, como órgão de execução das políticas públicas traçadas pela Câmara Setorial do Leite;

3) Inclusão do leite na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), possibilitando a implementação de mecanismos de comercialização de produtos lácteos, com empréstimos do Governo Federal, Sem Opção de Venda (EGFSOV), Prêmio de Escoamento de Produtos (PEP) e Cédula de Produtor Rural (CPR) de produtos lácteos;

¹⁴ Extraído da Seção 8 do Relatório do Deputado Estadual Giovanni Cherini. Pequenas alterações foram feitas na redação original com vistas à clareza ou à síntese.

4) Regulamentação imediata do Programa Nacional de Melhoria da Qualidade do Leite (PNQL) e criação da Rede Nacional de Laboratórios Centralizados – Rede Leite.

5) Promoção das exportações de lácteos e derivados, com adoção das seguintes medidas:

- a) agilização do processo de habilitação de indústrias e produtos para exportação;
 - b) negociação de acordos de equivalência sanitária com países importadores e promoção da vinda de missões de técnicos estrangeiros ao Brasil para inspecionar laticínios;
 - c) aprovação de regulamentos de normatização e tipificação de queijos, com vistas a atender mercados externos;
 - d) identificação de barreiras aos produtos lácteos brasileiros nos principais mercados mundiais e negociação de melhor acesso de mercado.
 - e) criação de um fundo para a promoção de consumo de lácteos e seus derivados no mercado doméstico, com participação de toda cadeia produtiva.
- 6) Concessão de linhas de crédito para modernização das propriedades rurais e pequenas e médias indústrias.
- 7) Formação de mercados reguladores de leite, com aquisição de produtos excedentes e sua transformação de leite em pó, com liberação de linha de crédito especial para as pequenas e médias indústrias.
- 8) Formação de um fundo para promoção do consumo de leite e derivados no mercado doméstico, com participação de toda a cadeia produtiva;
- 9) Agilização no processo de instalação de laboratórios de qualidade de leite e seus derivados, em especial o da Estação de Clima Temperado da EMBRAPA, em Pelotas, RS.

Esta CPI quer o fim do extra-cota e que preço do leite pago ao produtor rural, seja, no mínimo, quarenta por cento do preço final pago pelo consumidor pelo leite fluído UHT.

APÊNDICE VI

CONCLUSÕES DA CPI – MATO GROSSO DO SUL¹⁵

As principais sugestões acatadas por esta CPI, na esfera do Governo Federal foram:

- 1) Articulação de ações entre os agentes da cadeia produtiva do Leite visando à auto-suficiência na produção de leite e derivados. Ao Poder Público caberá o papel de agente regulador de mercado.
- 2) Inclusão do Leite na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM).
- 3) Criação de mecanismos de comercialização de produtos lácteos, como: Empréstimo do Governo Federal Sem Opção de Venda (EGF-SOV), Prêmio de Escoamento do Produto (PEP) e Cédula de Produto Rural (CPR) de produtos lácteos.
- 4) Identificação de barreiras (tarifárias, sanitárias, comerciais) aos produtos brasileiros nos principais mercados mundiais.
- 5) Proibição de importação de soro em pó ou aplicação de pesadas tarifas de importação, já que há fortes indícios de que o soro esteja sendo adicionado ilegalmente ao leite longa vida.
- 6) Implantação gradual do Programa Nacional de Melhoria da Qualidade do Leite, oferecendo-se aos produtores crédito e tecnologia compatíveis com a realidade brasileira.
- 7) Combate à formação de cartéis no mercado do leite, punindo-se os infratores da Ordem Econômica.
- 8) Realização de ampla campanha de esclarecimento e divulgação à comunidade, sobre a qualidade do leite pasteurizado (tipo C).
- 9) Extensão e ampliação de linha de crédito facilitada a todos os produtores, objetivando: a aquisição de resfriadores; a reforma de pastagens; o melhoramento genético; o plantio de milho e sorgo para alimentação de vacas em lactação na época da seca; a implantação e adubação de capineiras; a instalação e aquisição de equipamentos e a construção de instalações para ordenha mecânica.
- 10) Aferição dos resfriadores e régua para medição do leite em latões, pelo INMETRO.

¹⁵ Extraído da Seção III do Relatório do Deputado Estadual Akira Otsubo. Pequenas alterações foram feitas na redação original com vistas à clareza ou à síntese.