

Parte II – A competitividade na indústria de laticínios

1. Padrões de concorrência e regulação na indústria mundial

John Wilkinson

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

WILKINSON, J. 1. Padrões de concorrência e regulação na indústria mundial. In: *Estudo da competitividade da indústria brasileira: o complexo agroindustrial* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008, pp. 56-69. ISBN 978-85-99662-64-9. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

Resumo Executivo

1. Padrões de concorrência e regulação na indústria mundial

Evolução da produção e comércio mundiais

A produção global de leite e derivados gira atualmente em torno de 400 milhões de toneladas, mas apenas 5% desta produção passa pelo comércio mundial. Leite fluido e derivados frescos participam pouco neste comércio, cujos principais produtos são: leite em pó, manteiga, queijos e caseína.

Com a consolidação do Mercado Comum Europeu, apenas Nova Zelândia e Austrália têm setores leiteiros orientados para exportação. Embora o comércio mundial esteja dominado pela CEE, e os EUA tenham uma posição de destaque, nos dois casos as exportações representam fundamentalmente excedentes de uma estrutura produtiva cujo dinamismo depende de subsídios e protecionismo.¹ A evolução de segmentos do mercado mundial de queijos, porém, constitui uma exceção e começa a refletir as estratégias competitivas das empresas líderes.

Evolução da estrutura produtiva leiteira nos Estados Unidos

Partindo de bases agrícolas bastante distintas, a dinâmica do setor leiteiro nos EUA e na CEE mostra-se convergente. A política de sustentação do preço do leite nos dois blocos, bem como a proteção do mercado doméstico permitiram um aumento contínuo de produtividade.

A partir dos anos 70, esta política levou a uma superprodução estrutural nos dois blocos, que se refletiu num aumento de estoques e dos custos de intervenção. Modificações nos padrões de regulação nos anos 80 estimularam a saída do produtor marginal, aceleraram processos de concentração, tanto do lado agrícola como industrial, e promoveram uma política de exportações subvencionadas para diminuir os custos dos estoques e da política de sustentação de preços.

Foram mantidas, entretanto, a proteção ao mercado doméstico e a sustentação de preços. Desde 1953, os EUA estabeleceram quotas que limitam as importações a 2% da produção interna para quase todos os produtos lácteos; as compras da produção doméstica pelo governo americano são estabelecidas em lei, como instrumento para a manutenção de preços; a diferença entre o preço doméstico e o internacional é repassada aos exportadores. Na CEE, as pressões dos EUA no âmbito do GATT têm levado à redução de exportações subsidiadas, à diminuição dos preços de sustentação internos e das tarifas de importação.

As políticas de regulação mostraram-se compatíveis com um vigoroso progresso técnico no setor. Automação e informatização caracterizam todas as etapas da cadeia e o setor é também palco de inovações radicais na área de biotecnologia — hormônios de estímulo à lactação e enzimas de engenharia genética para aumentar a eficiência da produção de queijos, por exemplo. Novas tecnologias de processo se difundiram, sobretudo na área de queijos, leite fluido e produtos frescos. Economias de escala obtidas em "hiperplantas" podem estabelecer novos patamares para competitividade em custos.² O ritmo de lançamento de novos produtos acelerou-se nos anos 80, seguindo a crescente segmentação do mercado, influenciado por critérios de saúde, nutrição, mudanças na estrutura da família e consumo fora do lar.

¹ Em 1986, os subsídios correspondiam a 39% dos custos da produção de leite nos EUA e a 44% na Holanda.

² A Borden (EUA) segue a estratégia de criar "hiperplantas" que processam três vezes mais leite que a maior planta em operação. Cada "hiperplanta" substituiria, em média, cinco ou seis plantas tradicionais.

A composição do comércio mundial de produtos lácteos, porém, não reflete a evolução dos mercados domésticos dos países industrializados nem as estratégias das empresas líderes ou os padrões de concorrência. Os segmentos dinâmicos do mercado de leite e derivados se deslocaram de leite fluido, manteiga e queijos duros (produtos com demanda praticamente estagnada nos países desenvolvidos) para produtos frescos e queijos finos, bem como subprodutos de mais alto valor agregado, na forma de proteínas para as indústrias farmacêutica e cosmética.

Evolução da estrutura leiteira na CEE

A combinação de estagnação da demanda global e segmentação do consumo nos EUA e na CEE tende a valorizar estratégias agressivas de aquisições e de lançamento de novos produtos. Ao mesmo tempo, as pressões em torno de subsídios e liberalização dos mercados exigem maiores níveis de eficiência e gerenciamento de custos. Assim, num contexto de poucas barreiras tecnológicas, a capacidade gerencial e a flexibilidade organizacional tornam-se os aspectos talvez mais importantes de competitividade.

Neste ambiente, a situação das cooperativas mostra-se mais vulnerável. Estratégias agroindustriais determinadas prioritariamente por interesses agrícolas e uma certa fragilidade gerencial e financeira colocam a estrutura cooperativa em desvantagem face a padrões de concorrência baseados em *take overs* e capacidade mercadológica. Uma avaliação da reestruturação do setor nos EUA e na CEE aponta para um declínio na participação do setor cooperativista onde este convive com um forte setor de capital aberto.

A CEE é responsável por mais de 60% do mercado mundial de produtos lácteos e as suas políticas de regulação estão sofrendo os efeitos combinados da crise fiscal e das negociações para a liberalização do comércio no âmbito do GATT. Como consequência, prevê-se maior abertura da CEE às importações e diminuição das suas exportações em torno de 20%. Esta maior abertura terá reflexos internamente sobre as empresas, levando a estratégias que busquem redução de custos de produção, visando a maior competitividade. Os critérios de definição dos novos tetos de exportação, porém, incluem um viés que favorece os produtos de intervenção, sobretudo leite em pó, com prejuízo para o setor de queijos, onde existe maior convergência entre os padrões de competitividade nos mercados domésticos e no comércio mundial. Pode-se prever, portanto, que a CEE continuará a dominar o comércio mundial com base nos excedentes dos produtos básicos de intervenção.

2. Competitividade do setor de laticínios brasileiro

Diagnóstico da competitividade da indústria brasileira

Com mais de 13 milhões de toneladas por ano, o Brasil é um dos maiores produtores de leite do mundo, mas seu consumo de leite *per capita* — menos de 100 litros por habitante/ano — fica bem abaixo das recomendações da FAO.

Níveis de consumo e de produtividade abaixo da média mundial e bem abaixo dos padrões dos principais concorrentes têm servido para justificar uma política de desproteção ao setor no Brasil. Existe consenso entre os especialistas de que durante 40 anos a política de tabelamento do preço do leite, combinada com importações visando ao controle da inflação, contribuiu para retardar a modernização do complexo leiteiro.

No entanto, comparações de custos de produção e preços ao consumidor apontam para o potencial de competitividade do setor, num contexto de liberação de preços e da eliminação de políticas tributárias e tarifárias que favorecem o produto importado. Estudos mostram custos de

US\$ 0,20 por litro de leite no Brasil, contra US\$ 0,14 a US\$ 0,16 na Argentina; o preço ao consumidor, porém, se iguala nos dois países, mostrando a competitividade compensadora dos elos a jusante da produção agrícola, tanto no processamento como no transporte e distribuição.

Pode-se distinguir três períodos na evolução do setor leiteiro: i) meados dos anos 60 até o início dos 80; ii) a crise da década de 80; e, iii) o período recente de liberação de preços, liberalização e integração regional.

O primeiro período foi caracterizado por: a) uma dinâmica de urbanização e, portanto, crescimento na demanda por leite fluido; b) integração dos mercados nacionais através da malha rodoviária; e c) adoção de novos padrões de consumo de derivados de leite — iogurtes, sobremesas e queijos não-tradicionais.

Neste período as multinacionais assumem posição de destaque nos mercados mais dinâmicos e de mais alto valor agregado (iogurtes, sobremesas, *petit-suisse*). As cooperativas, por sua vez, concentraram esforços na consolidação e ampliação das centrais para dominar o mercado de leite pasteurizado e responder à unificação dos grandes mercados urbanos.

Ao mesmo tempo, o surgimento do segmento de produtores de leite B atesta um processo parcial de tecnificação da base agrícola. No entanto, a sazonalidade da produção leiteira representa um grande empecilho à modernização industrial, dificultando a estabilização de preços e onerando os custos operacionais e de estocagem. O sistema de preços baseado em "quotas" da produção na entressafra visava à especialização da atividade leiteira.

Na década de 80, a crise sustou a demanda e diminuiu os recursos para a pecuária. A retração do setor estimulou o recurso a importações que, por sua vez, bloquearam a modernização do setor. O setor cooperativista foi o mais prejudicado por concentrar suas atividades no produto tabelado e de menor valor agregado — o leite C, e por ser obrigado a comprar o produto dos sócios inclusive quando a crise levava a um excesso de matéria-prima.

Por sua vez, os produtores de leite B e as indústrias de derivados de leite beneficiaram-se de uma liberação de preços, embora aqui também houvesse retração da demanda. O produto que mais cresceu na década foi o leite fluido tipo Longa Vida (cerca de 150% de crescimento), dominado pela multinacional Parmalat, que ameaçou os tradicionais mercados de leite pasteurizado. A crise, porém, limitou o ritmo de inovação de produto e as cooperativas conseguiram entrar no mercado tanto de Longa Vida como de iogurtes, embora com parcelas menores de mercado. A consolidação em forma de centrais permitiu que a estrutura cooperativista fizesse a transição de mercados regionais para nacionais e depois para pautas de consumo com maior valor agregado e envolvendo processos produtivos mais sofisticados.³

Nos primeiros anos de 90 a situação do setor leiteiro mudou dramaticamente. No final da década de 80 já se iniciou uma nova retração de demanda após a euforia do Plano Cruzado. Isto foi combinado com um aumento brutal de importações, sobretudo de leite em pó. A abertura para o Mercosul, com a taxa de câmbio favorecendo a Argentina, aumentou ainda mais o peso das importações dos produtos lácteos básicos — manteiga, queijos tradicionais e leite em pó.

O Governo Collor liberou os preços tanto do produtor como do consumidor, pondo fim ao tabelamento que durou mais de 40 anos. Isto, porém, se deu no contexto de uma profunda retração de demanda provocada pelo Plano Collor, e da saída do Governo dos programas sociais de leite, que

³ Em 1987, as cooperativas detinham 80% da produção de leite B, 30% do leite Longa Vida Integral, 75% do desnatado, 50% da produção de manteiga, 35% de queijos e 40% de iogurtes.

em alguns anos representava 30% da captação global de leite (entre 1 e 2 bilhões de litros por ano, no período 1988/90).⁴

No início dos anos 90, portanto, o setor leiteiro combina retração de demanda, excesso de matéria-prima e aumento de importação de leite em pó por parte de algumas grandes empresas. O setor se divide em torno de duas estratégias. Por um lado, as cooperativas defendem a modernização da pecuária leiteira e o compromisso com as bases de abastecimento domésticas. Por outro, grandes grupos combinam abastecimento doméstico com importação de leite em pó, agora liberada para a iniciativa direta das empresas. Esta divergência do setor é refletida no contencioso instaurado contra as importações de leite em pó subsidiado de procedência da CEE.

O período mais recente tem sido caracterizado pelo avanço das empresas multinacionais, que têm se lançado numa estratégia de aquisições, incorporando tanto empresas nacionais como pequenos laticínios e cooperativas. Assim, a Nestlé e a Parmalat fortaleceram ainda mais suas posições e a Gessy Lever assumiu uma posição de liderança na área de queijos finos.

Oportunidades e obstáculos à competitividade

Barreiras tecnológicas existem em poucos setores — formulados para crianças, queijos finos, muito embora estes sejam importantes em termos de valor agregado e do dinamismo dos seus mercados. Em geral, as barreiras decorrem dos custos de sustentação de marca e do controle sobre o lançamento de novos produtos. Nas condições brasileiras, o leite fluido representa um novo eixo importante de competitividade. Inexistem barreiras tecnológicas para as empresas líderes nacionais e as centrais das cooperativas, e as barreiras mercadológicas são limitadas — entre 1982 e 1992, o número de empresas produtoras de leite Longa Vida passou de 9 para 18, com uma capacidade instalada atual de 655 milhões de litros. As empresas, porém, que permanecerem como pasteurizadores de leite C em embalagem plástica e que não mobilizarem condições para produzir os novos tipos de cartonados e de *Tetra-Pak* enfrentarão grandes dificuldades.

Pressionadas pela abertura dos mercados, as empresas enfrentam padrões de concorrência que exigem competitividade de custos e novas capacidades gerenciais, valorizando estratégias mercadológicas. Isto representa um desafio particular para as cooperativas, que precisam buscar níveis mais altos de integração para enfrentar as barreiras nos segmentos mais valorizados do mercado e adotar formas organizacionais mais ágeis para acompanhar as tendências do mercado. Internamente, as medidas de profissionalização da estrutura gerencial, já iniciadas, precisam ser aceleradas.

A falta de modernização da pecuária leiteira foi identificada como uma fonte importante de conflitos entre os agentes econômicos e um empecilho específico para a competitividade do setor cooperativista. A persistência de um parque leiteiro não especializado constitui um obstáculo estrutural importante para a competitividade do setor.

Estudos recentes, porém, enfatizam a competitividade potencial da produção leiteira brasileira, uma vez isenta de tarifas e tributos discriminatórios. Por outro lado, os países do Mercosul dificilmente podem aumentar de forma significativa suas exportações de produtos lácteos e leite fluido.

⁴ Nas capitais do Nordeste, o fim do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes fez cair pela metade a demanda por leite, gerando grandes dificuldades para a indústria local, além das óbvias implicações sociais deste fato.

3. Proposição de políticas

Propostas do setor

Desde 91, o Brasil vive a situação inédita de liberação dos preços de produtos lácteos. A experiência de tabelamento e intervenção foi tão amarga que o setor hoje quase que unanimemente prega a não-intervenção do Estado no mercado leiteiro.

As propostas de reestruturação elaboradas pelas principais lideranças do setor refletem a busca de um novo padrão de auto-regulação. Neste padrão, o Governo não deveria mais intervir na fixação de preços, limitando-se a assegurar a divulgação mensal das planilhas de custos elaboradas pela Embrapa. Para permitir o planejamento da produção, o Estado deveria também divulgar com 6 meses de antecedência suas previsões de compra, especificadas por região e produto. Estes programas oficiais, por sua vez, deveriam sofrer um acompanhamento público e mensal de demanda e gastos. Ao mesmo tempo, o Estado deveria se responsabilizar pela promoção de pesquisa através do sistema Embrapa, intensificando também o seu trabalho na área da sanidade do rebanho. A assistência técnica aos produtores, por outro lado, caberia ao setor privado.

Políticas de reestruturação setorial

Na reestruturação do setor, o Estado deveria desempenhar um papel ativo nas seguintes áreas: crédito, estoques e política comercial. Novos critérios deveriam orientar a liberação de crédito para assegurar a modernização do setor agrícola. Estes critérios têm a clara intenção de estimular uma pecuária "tecnificada" e especializada. As restrições incluem os seguintes itens: i) a produção leiteira a ser beneficiada precisa ser uma atividade expressiva; ii) a propriedade precisa ser localizada numa bacia leiteira expressiva; iii) a propriedade deve ter uma escala mínima de produção; iv) a propriedade deve apresentar atestados de sanidade do rebanho em relação à brucelose e tuberculose, com obrigatoriedade de vacinação contra febre aftosa e brucelose no caso de bezerras; v) o acesso ao crédito deve ser condicionado à apresentação de projeto com controle de aplicação dos recursos e liberação parcelada; e, vi) as empresas ou cooperativas precisam ter equipes de assistência técnica capazes de acompanhar os projetos.

O setor privado deveria responsabilizar-se pela manutenção de estoques, com o papel do Estado reduzido à provisão de linhas de financiamento. Na definição dos preços dos estoques, o Governo deveria levar em conta as seguintes variáveis: i) preço do leite "quota" na entressafra; ii) período de formação e de desova dos estoques; e, iii) custo financeiro da produção e estocagem dos produtos.

Importações só deveriam ser permitidas para complementar a insuficiência interna, sendo feitas exclusivamente pela indústria, sem incentivos e com o mesmo trato tributário dispensado ao produto nacional. Qualquer subsídio, sob qualquer forma, concedido pelo país de origem ou por organismos de integração entre países, seria neutralizado por taxação. Durante 5 anos o imposto de importação seria ajustado de modo a equiparar as importações ao custo do produto nacional. Leite importado não poderia ser utilizado para programas sociais e deveria haver maior fiscalização em relação à qualidade. Exportações seriam liberadas para os produtos lácteos excedentes.

Sem o tabelamento de preços por parte do Governo, a questão-chave gira em torno dos mecanismos de auto-regulação para assegurar a reestruturação do setor. A proposta em relação à fixação de preços estabelece a obrigatoriedade de regras coletivas e escritas, com período de vigência definido e negociado entre os produtores e compradores. Estas regras especificariam

critérios para a fixação dos preços, prazos de pagamento, formação de quotas, período de prática de leite extra quota e, quando apropriado, classificação por qualidade e bonificação por escala.

Políticas de modernização produtiva

Uma política de P&D para o setor, visando apoiar o esforço de modernização, deveria basicamente assegurar a continuidade dos trabalhos e equipes de pesquisa existentes e promover estratégias mais agressivas de transferência de conhecimentos para o setor produtivo.

A modernização do setor também exige um novo Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (Riispoa). O Riispoa em vigor é considerado defasado e um entrave à modernização de produtos e processos.

O ambiente concorrencial não se define fundamentalmente em torno da questão tecnológica. A falta de atualização tecnológica detectada em alguns estudos reflete as condições do mercado doméstico, mais do que barreiras em relação ao acesso. No entanto, a conjuntura atual exige novas competências, que apontam para a necessidade de medidas para acelerar o profissionalismo das estruturas gerenciais das cooperativas, bem como mecanismos que flexibilizem sua estrutura organizacional. Os novos processos tecnológicos que afetam o setor de leite fluido e queijos tradicionais apontam também para a necessidade de mecanismos de apoio para o reaparelhamento das cooperativas menores e dos pequenos laticínios.

Políticas relacionadas aos fatores sistêmicos

Em comum com outros setores, os atores econômicos reivindicam modificações na cobrança de ICMS. Várias propostas são apresentadas neste sentido, como isenção ou concessão de crédito presumido de ICMS durante os meses da safra, ou a aplicação dos recursos em programas sociais de alimentação.

As experiências do setor no contencioso para impor uma tarifa compensatória sobre as importações de leite em pó da CEE apontam para a necessidade de fortalecer a capacidade negociadora do Itamaraty no âmbito do GATT. Isto é mais importante na medida em que os julgamentos tendem a definir-se no terreno dos procedimentos. Um Fundo para custear o acompanhamento e atividades, necessário ao suporte às negociações internacionais, poderia ser criado pelas associações de classe.

O leite é um dos produtos mais sensíveis no contexto da integração do Mercosul e sua competitividade é afetada pela política tarifária. Propõe-se que as tarifas sobre os insumos utilizados na produção leiteira sejam eliminadas. Ao mesmo tempo, o mercado doméstico precisa ser defendido de concorrência desleal através da negociação de uma elevada tarifa externa comum.

4. Indicadores de competitividade

Este trabalho enfatizou a importância da matéria prima para a competitividade estrutural do complexo. Especialistas da área reclamam da precariedade dos dados disponíveis sobre o rebanho brasileiro (tamanho, níveis médios de produtividade, grau de heterogeneidade e especialização da produção). Ao mesmo tempo, as diversas fontes IBGE, Ministério de Agricultura, bases de dados estaduais — exibem variações importantes entre elas. Alguns estados, como São Paulo, através do IEA e da Cati, têm um acompanhamento próprio. Prioridade deve ser dada à retomada dos trabalhos do IBGE e maior rapidez na divulgação dos resultados.

Por outro lado, as cooperativas e a Associação Brasileira dos Produtores de Leite B (ABPLB) têm bancos de dados que permitem acompanhar a evolução da produtividade média e a evolução do universo dos seus sócios e membros.

A nível de custos de produção agrícola, os sistemas públicos de pesquisa e assistência técnica nos vários países (INRA, na França, INTA, na Argentina e USDA, nos EUA) produzem planilhas que permitem comparações de eficiência competitiva. Os dados da Embrapa são desdobrados por extrato, região e diferentes padrões tecnológicos. Sob o impacto do Mercosul, planilhas de custos estão sendo elaboradas, incluindo uma avaliação do peso de tributos e tarifas (Ipardes, ABPLB). Dados do USDA comparam também o peso de subsídios.

A CBCL (Confederação Brasileira de Cooperativas de Leite) faz um acompanhamento dos dados sobre a evolução de preços correntes e reais dos distintos tipos de leite e derivados.

Dados sobre a produção e comércio mundial, desdobrados por principais rubricas, bem como coeficientes de exportação e importação e participação relativa dos distintos países, são disponíveis numa variedade de fontes — USDA, Eurostat, FAO, GATT, Funcex. Como indicador de desempenho competitivo, porém, estes dados são pouco relevantes, levando em conta o peso dos subsídios. O comércio mundial de queijos finos, porém, começa a refletir as estratégias competitivas do setor e pode ser utilizado como indicador de desempenho.

Através dos dados de subsídios e da evolução dos preços domésticos, é possível calcular a magnitude dos subsídios. Isto, porém, exige uma sofisticação nos sistemas de acompanhamento de cada país, e o Brasil perde competitividade na medida em que não é capaz de mobilizar as informações necessárias em tempo real para fazer valer suas posições nos foros internacionais de regulação do comércio.

Indicadores da evolução da estrutura industrial são prejudicados pela falta de atualização dos dados do IBGE. Indicadores de eficiência e desempenho a nível de empresas são difíceis de se obter e têm uma confiabilidade limitada. O crescimento das firmas, porém, é um indicador importante, sobretudo em mercados estagnados, apontando para aumentos de *market share* e utilizado, junto com índices de rentabilidade, em estudos do setor a nível internacional.

Dadas as estratégias distintas do setor de cooperativas e do setor de capital aberto, os indicadores de *market share* dos diferentes produtos precisam ser utilizados com cautela. As cooperativas mantêm algum nível de acompanhamento nesta área, mas os dados sobre os mercados de ponta são privativos das empresas e vistos como um elemento da sua competitividade. Na Europa estes dados são mais facilmente disponíveis, permitindo uma análise mais segura da evolução do setor.

Dois fatores de competitividade mostraram-se especialmente importantes na análise realizada. O primeiro refere-se ao grau de atualização tecnológica nas áreas de leite fluido e de queijos tradicionais. O outro diz respeito à modernização do sistema gerencial, flexibilidade organizacional e o desenvolvimento de competências mercadológicas. Assim, indicadores sobre a adoção de sistemas de planejamento estratégico e sobre o número de acordos de cooperação, ao lado de índices de gastos em publicidade, embalagens e estudos de mercado, podem captar estes aspectos de competitividade.