

# INVESTIGAÇÕES RECENTES DE *DUMPING* NO MERCADO LÁCTEO BRASILEIRO<sup>1</sup>

Kennya Beatriz Siqueira<sup>2</sup>  
Marcos Franca de Almeida<sup>3</sup>

## 1 - INTRODUÇÃO

O Brasil é um dos maiores produtores de leite do mundo, com cerca de 29 milhões de litros de leite produzidos em 2009. Desde 2000, o país tem exportado quantidades crescentes de lácteos para o mundo, alcançando superávits consideráveis a partir de 2004. No entanto, com a crise financeira mundial entre 2008 e 2009, o Brasil voltou à condição de importador de lácteos.

O crescimento das importações brasileiras de lácteos nos últimos tempos tem gerado preocupação por parte de vários setores da economia nacional em defesa da produção interna. Os resultados das importações nos últimos dois anos mostram o rápido avanço dos produtos lácteos importados no mercado nacional. Em 2008, o Brasil importou US\$212 milhões em leite e derivados, ou 40,3% a mais do que o ano anterior. Já em 2009, o país importou US\$262 milhões. Em média, em 2008 e 2009 as importações tiveram incremento de 32% ao ano. O ano de 2010 também foi de ampliação das importações, registrando crescimento de 25%.

Esse crescimento deve ser acompanhado de perto pelas empresas brasileiras, pois práticas desonestas no comércio internacional são comuns. A mais comum dessas práticas é o *dumping*. Esse mecanismo consiste em um exportador fixar preços mais baixos do que os praticados no mercado doméstico do país de destino, visando aumentar a sua parcela de mercado.

A prática de *dumping* já foi comprovada no mercado lácteo brasileiro em 2000, quando a Câmara de Comércio Exterior (Camex) concluiu que houve *dumping* nas importações de leite originárias da Argentina, Uruguai, Nova Zelândia e União Europeia, entre julho de 1998 e junho de 1999. Com isso, houve a fixação de direito *anti-*

*dumping* de 16,9%, 14,8% e 3,9%, por cinco anos, sobre as importações de leite em pó provenientes, respectivamente, do Uruguai, União Europeia (a exceção da empresa Arla Foods) e Nova Zelândia. Foi também homologado um compromisso de preços com a empresa Arla Foods (por cinco anos), com a Argentina e com o Uruguai (por três anos) (MARTINS, 2004). Conforme Martins (2004), nesse período o *dumping* provocou, direta ou indiretamente, os seguintes danos ao mercado lácteo brasileiro:

- a) redução do preço pago ao produtor; b) balizamento artificial dos preços no mercado doméstico; c) instabilidade dos preços praticados aos produtores e consumidores, dificultando o planejamento da atividade; d) inibição do aumento da oferta interna voltada ao atendimento do mercado formal e institucional; e) desestímulo ao desenvolvimento, especialização e crescimento autossustentado da pecuária leiteira; f) elevação do nível de desemprego na pecuária de leite; g) competição desigual, gerando falências e sérias dificuldades para as cooperativas e empresas de laticínios; h) efeitos negativos sobre a balança comercial brasileira.

Portanto, de modo geral, a prática do *dumping*, assim como os subsídios, deprimem o mercado doméstico, causando principalmente a redução do preço recebido pelos produtores. Sendo assim, é importante acompanhar as importações de determinados derivados lácteos, visando identificar possíveis práticas de *dumping* que possam afetar os agentes da cadeia produtiva do leite no Brasil.

## 2 - AS MEDIDAS ANTIDUMPING

Com o final da Segunda Guerra Mundial e a necessidade de reconstruir a economia mundial, houve a Confederação de Bretton Woods, em 1944, que idealizou a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (Bird) e a Organização Internacional do Comércio (OIC) (SANTOS; GABRIEL, 2005). Na verdade, a OIC não foi criada, pois a sua carta não foi ratifi-

<sup>1</sup>Registrado no CCTC, IE-42/2011.

<sup>2</sup>Engenheira de Alimentos, Pesquisadora da Embrapa (e-mail: kennya@cnpq.embrapa.br).

<sup>3</sup>Estudante de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) (e-mail: mark.franca@yahoo.com.br).

cada pelos Estados Unidos. Então, 23 países se uniram e assinaram o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) em 1947 (SANTOS; GABRIEL, 2005). Este se tornou um foro de negociações com diversas rodadas que culminou na incorporação de novos países e na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Ao longo dos anos, o GATT ganhou força e seus membros passaram a se reunir com frequência em rodadas de negociação. Durante a Rodada Kennedy, em 1967, foi elaborado um documento chamado Código *Antidumping*. Algumas normas desse código foram modificadas na Rodada Tóquio (1973-1979). A última modificação do documento ocorreu na Rodada Uruguai (1986-1994), ocasião em que se negociou o Acordo *Antidumping* em seu formato atual, de adesão obrigatória para todos os membros (HEES, 2009).

De acordo com Barral e McGee (1997), um país pode impor medidas *antidumping* quando fica comprovado que o preço praticado no mercado produtor é inferior ao preço praticado no mercado importador, de forma que isso cause um dano à indústria doméstica. Portanto, o Acordo *Antidumping* estabelece que um país só pode adotar uma medida *antidumping* depois de uma profunda investigação, comprovando, além da existência de *dumping*, também o prejuízo para o mercado doméstico e o nexo causal entre ambos, ou seja, o prejuízo verificado no desempenho da indústria doméstica como consequência da prática de *dumping*. Para avaliar as denúncias de *dumping* e assistir os países nestes processos, foi criado um Comitê de Práticas *Antidumping*. No entanto, é responsabilidade dos países membros notificarem a este comitê sobre as investigações (ANDRADE, 2009).

De acordo com Andrade (2009), até a década de 1990, os principais usuários de práticas de *antidumping* eram os países desenvolvidos: Canadá, Austrália, Estados Unidos e União Europeia. Porém, a partir de 1995, os países em desenvolvimento passaram a utilizar mais este instrumento comercial.

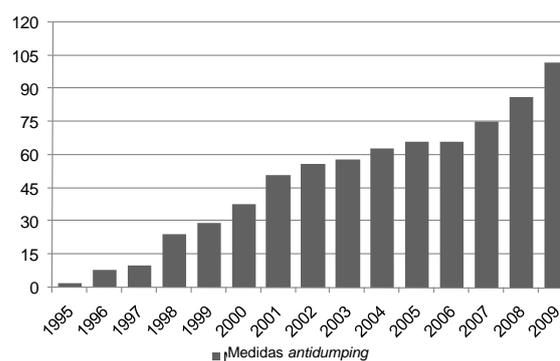
### 3 - MEDIDAS ANTIDUMPING APLICADAS PELO BRASIL

Ao contrário de alguns países, o Brasil

não elaborou uma lei específica *antidumping*, adotando o acordo da OMC como parâmetro para ações relativas a essa matéria (ANDRADE, 2009). A Secretaria de Comércio Exterior (Secex), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), é o órgão encarregado de analisar as alegações de *dumping*, por intermédio do Conselho Técnico Consultivo. O Departamento de Defesa Comercial (Decom) tem a função de investigar essas práticas desleais contra os diferentes setores da economia nacional.

O processo de investigação da prática de *dumping* dura até um ano, podendo ser estendido para 18 meses, em casos excepcionais. O órgão encarregado de fixar os direitos *antidumping* é o Ministério da Fazenda. Porém, medidas *antidumping* provisórias podem ser aplicadas após publicação no Diário Oficial por meio de Resolução da Camex (ANDRADE, 2009). Durante a investigação, o processo também poderá ser suspenso, caso o exportador providencie voluntariamente a revisão de preços ou interrupção das exportações a preços de *dumping* (VASCONCELOS; VASCONCELOS, 2005).

De acordo com o MDIC, até dezembro de 2010 estavam em curso 17 investigações *antidumping* no Brasil e 3 revisões desta medida, envolvendo 26 países diferentes. Até a mesma data, estavam em vigor 47 medidas aplicadas para a proteção de produtos brasileiros. A figura 1 mostra a evolução das medidas *antidumping* aplicadas pelo Decom nos últimos anos.



**Figura 1** - Quantidade de Medidas Antidumping Aplicadas pelo Brasil.

Fonte: Elaborada pelos autores com base em MDIC (2010).

Desde 1988 o Brasil aplicou 126 medidas *antidumping*. China, Estados Unidos e Índia

são os principais alvos. Até 2009, esses países receberam a aplicação de 55 medidas contra a prática do *dumping*. Segundo a OMC, entre 1995 e 2009 foram tomadas 2.374 medidas *antidumping* em todo o mundo e, dessas, 102 foram aplicadas pelo Brasil. Entre os membros da OMC, o Brasil é o oitavo país na aplicação dessas medidas, atrás de Índia, Estados Unidos, União Europeia, Argentina, Turquia, China e África do Sul, conforme mostra a tabela 1.

TABELA 1 - Principais Países em Aplicações *Antidumping* no Período de 1995 a 2009

Ranking	País	Medidas <i>antidumping</i>
1°	Índia	419
2°	Estados Unidos	284
3°	UE	267
4°	Argentina	183
5°	Turquia	133
6°	China	130
7°	África do Sul	127
8°	Brasil	102
9°	Canadá	92
10°	México	82
	Outros	555

Fonte: Elaborada pelos autores com base em WTO (2010).

Conforme mencionado anteriormente, a última medida *antidumping* tomada pelo governo brasileiro envolvendo o setor lácteo foi contra a Nova Zelândia e a União Europeia acerca do leite em pó integral e desnatado. O efeito da tarifa *antidumping* foi uma queda de 35% nas importações de leite em pó da Nova Zelândia e União Europeia em 2002, e em 2003 as importações foram de apenas US\$1,9 milhão após chegarem perto dos R\$14,7 milhões em 2001. Em 2006 a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) entrou com pedido de revisão da medida e o Decom concluiu que os investigados continuavam a praticar o *dumping*. Na ocasião, o Decom identificou que, a preços normais (praticados nos respectivos mercados domésticos), sem a prática de *dumping*, o leite em pó integral da Nova Zelândia e da União Europeia entraria no mercado brasileiro, respectivamente, 48,9% e 50,7% acima do valor do mercado brasileiro e, para o desnatado, o preço seria 48,7% e 44% acima, respectivamente. Após a revisão, a Nova

Zelândia não tem exportado mais leite em pó para o Brasil desde 2007 e a União Europeia desde 2008.

Em 2010, as importações de leite em pó desnatado e soro de leite dos Estados Unidos e leite UHT do Uruguai geraram desconfiança por parte dos agentes da cadeia produtiva do leite no Brasil, o que fez com que a CNA entrasse com um novo pedido de investigação de *dumping*. Diante disso, torna-se oportuno pesquisar a existência de evidências de prática de *dumping* no mercado lácteo brasileiro em 2010. Portanto, o objetivo central deste trabalho é buscar evidências de prática de *dumping* nas importações de lácteos em 2010.

## 4 - METODOLOGIA

### 4.1 - Referencial Teórico<sup>4</sup>

A concorrência imperfeita é uma característica das economias de escala, e isto possui importantes implicações para o comércio internacional. A mais importante delas é a discriminação internacional de preços, a qual é conhecida como *dumping* e funciona da seguinte forma: as empresas não aplicam necessariamente o mesmo preço para os bens que são exportados e para aqueles que são vendidos domesticamente. Os preços cobrados pelos bens exportados são menores do que os que são vendidos no mercado interno, fazendo com que esta prática seja considerada controversa e desleal, se expondo a regras e penalidades especiais.

De acordo com a teoria econômica, o *dumping* ocorre caso duas condições sejam satisfeitas:

- Os mercados estejam sujeitos à concorrência imperfeita, o que significa que as empresas determinam os preços ao invés de tomarem os preços do mercado como dados;
- Os mercados sejam segmentados, ou seja, os residentes não conseguem comprar facilmente os produtos que se pretende exportar.

Nestas condições, se a empresa praticar a discriminação internacional de preços, ela pode auferir maiores lucros.

Um fator importante a se considerar é

<sup>4</sup>Esta seção é baseada em Krugman e Obstfeld (2007).

que como os mercados internacionais são imperfeitamente integrados, as empresas geralmente detêm uma parcela maior dos mercados internos do que nos externos. Com isso suas vendas externas são mais afetadas pela sua formação de preços do que as vendas para o mercado doméstico. Assim, nas vendas de exportação, elas possuem um poder de monopólio menor e têm um incentivo maior para manter seus preços mais baixos do que nas vendas domésticas.

A figura 2 apresenta um exemplo gráfico de discriminação internacional de preços. Ela ilustra uma empresa monopolista que comercializa seus produtos em dois mercados: o doméstico e o de exportação. No mercado doméstico, a curva de demanda é dada por  $D_{dom}$ . Mas, no mercado externo, a firma é capaz de vender o quanto desejar ao preço  $P_{est}$ , que é o seu preço de exportação e reflete também na sua curva de demanda no estrangeiro. No caso de mercados segmentados, cada unidade adicional pode ser vendida por  $P_{est}$  e a empresa aumenta sua produção até que o  $C_{mg}$  seja igual a  $P_{est}$  (regra de maximização de lucros para mercados imperfeitos). Assim, a produção que maximiza os lucros é dada por  $Q_{monopólio}$ . Como o custo marginal ( $C_{mg}$ ) da empresa em  $Q_{monopólio}$  é  $P_{est}$ , ela vende a produção no mercado doméstico até o ponto que a receita marginal ( $R_{mg}$ ) se iguala à  $P_{est}$ , sendo este nível de maximização de lucros das vendas domésticas chamado de  $Q_{dom}$ . O restante da produção ( $Q_{monopólio} - Q_{dom}$ ) é exportado.

O preço o qual os consumidores domésticos demandam  $Q_{dom}$  é  $P_{dom}$ . Como  $P_{dom}$  é maior que  $P_{est}$ , a empresa vende as exportações a um preço inferior ao que cobra dos consumidores domésticos. É importante ter em mente que as empresas escolhem fazer discriminação de preços porque os mercados de exportação e doméstico reagem de maneira diferente a alterações de preço. Na figura 2, supomos que a empresa possa aumentar suas exportações sem reduzir seu preço, logo, a receita marginal e o preço coincidem no mercado de exportação. Em contrapartida, no mercado doméstico o aumento das vendas abaixa o preço. Este é um exemplo extremo da condição geral para discriminação de preços. Mas, na realidade, as empresas discriminarão os preços quando as vendas responderem mais ao preço em um mercado do que no outro.

## 4.2 - Referencial Analítico

Utilizando fontes de dados secundárias, realizou-se uma comparação entre os preços médios praticados no mercado atacadista do país de origem (chamado de preço doméstico) com os preços médios de exportação do produto pelo Brasil, obtidos no MDIC. Dessa forma, pode-se considerar como indício de *dumping* quando:

$$DUMPING \Rightarrow \text{PREÇO DE EXPORTAÇÃO} < \text{PREÇO DOMÉSTICO}$$

Para os produtos exportados pelos Estados Unidos, utilizaram-se dados de preços divulgados pelo *United States Department of Agriculture* (USDA). Tanto os preços do MDIC quanto os do USDA são *Free On Board* (FOB).

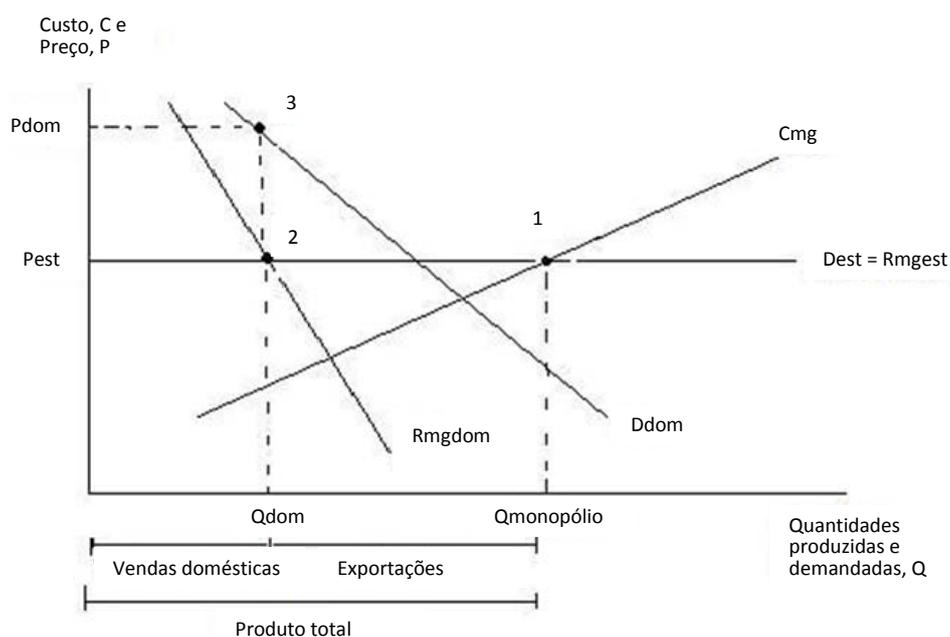
No caso do Uruguai, não foi possível identificar um preço de venda no país de origem. Neste caso, foi utilizado como *proxy* o preço do produto analisado no mercado doméstico brasileiro. Este procedimento apresenta uma comparação dos valores exportados pelo Uruguai e dos vigentes no mercado doméstico brasileiro. Porém, deve-se ressaltar que essa comparação, por si só, não pode ser empregada para tirar conclusões sobre a prática de *dumping*.

## 5 - RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 5.1 - Leite em Pó Desnatado

Em julho de 2010 os Estados Unidos exportaram leite em pó desnatado para o Brasil a um preço inferior ao praticado em outras regiões do mundo, como na Oceania, União Europeia e Argentina, o que levantou dúvidas por parte dos agentes internos acerca de alguma prática desleal de determinação de preço. Neste mês, as importações brasileiras de leite em pó desnatado de outros países foram realizadas a um preço médio de US\$3,32/kg, enquanto o preço praticado pelos Estados Unidos foi de US\$2,60/kg. Diante disso, a CNA entrou com um pedido de análise de *dumping* contra o leite em pó desnatado americano.

Usando dados do USDA e do MDIC, comparou-se a média dos preços do leite em pó desnatado praticada no mercado doméstico ame-



**Figura 2** - Gráfico da Discriminação Internacional de Preços.

Fonte: Krugman e Obstfeld (2007).

ricano com o preço das exportações feitas para o Brasil. No mês de julho o preço médio do leite em pó desnatado nos Estados Unidos foi de US\$2,69/kg. Os dados do MDIC mostram que nesse mês foram exportadas 1.008 t a US\$2.662 mil, ou seja, o preço do produto exportado dos Estados Unidos para o Brasil ficou em US\$2,60/kg. Isso pode ser indicativo de prática de *dumping*, pois o preço de exportação está cerca de 3% menor que o praticado no mercado doméstico americano.

## 5.2 - Soro de Leite

O soro de leite vindo dos Estados Unidos parece ser o produto lácteo que mais preocupa a CNA com relação à prática de *dumping*. Entre junho e agosto de 2010, os Estados Unidos exportaram US\$2 milhões do produto para o Brasil.

Utilizando a média de preços divulgada pelo USDA no triênio de junho a agosto, constata-se que o preço médio no mercado doméstico americano foi de US\$0,80/kg, já o preço das exportações foi de US\$0,72/kg (Tabela 2). Em junho, o preço do produto exportado chegou a ser 14% menor que a cotação do soro de leite nos

Estados Unidos, podendo caracterizar, assim, a prática de *dumping*. Outro fato importante é que, entre junho e agosto, o preço do soro de leite exportado de outros países para o Brasil foi muito superior, US\$1,35/kg, ou seja, bem acima do preço americano.

**TABELA 2** - Preço Médio do Soro de Leite no Triênio Junho-Agosto de 2010 (US\$/kg)

Mês	USA	EXP- USA	EXP- outros
Junho	0,81	0,70	1,31
Julho	0,80	0,73	1,45
Agosto	0,79	0,72	1,30
Triênio	0,80	0,72	1,35

Fonte: Elaborada pelos autores com base em USDA (2010) e MDIC (2010).

## 5.3 - Leite UHT

No caso do leite UHT vindo do Uruguai, a preocupação estava na grande quantidade enviada para o Sul do país, fazendo com que houvesse uma pressão baixista nos preços. A maior preocupação veio a partir de junho de 2010, justamente pela grande quantidade e o

preço que o leite UHT entrou no Brasil.

Em junho, o preço médio do leite UHT no Rio Grande do Sul foi de US\$0,78/kg. Vale ressaltar que esse foi o menor preço praticado na região Sul do Brasil. O preço das exportações uruguaias foi de US\$0,60/kg, ou seja, o preço do leite UHT vindo do Uruguai entrou no Rio Grande do Sul 23% menor que o preço praticado no Estado. Em julho essa disparidade também foi observada, com o preço do produto uruguaio 17% menor que o preço no mercado rio-grandense. Nesse mesmo mês, o preço foi de US\$0,63/kg para o produto uruguaio, enquanto o preço no Rio Grande do Sul foi de US\$0,76/kg.

Nesse caso não se pode afirmar que houve alguma prática desleal de comércio, visto que o preço do leite UHT no Uruguai não foi encontrado. Esse produto não é muito comercializado no mercado doméstico do Uruguai, sendo produzido mais com o objetivo de exportação. Por isso, não se tem dados de preços domésticos de leite UHT no país. Assim, utilizaram-se dados de preços do Rio Grande do Sul em comparação com os preços de exportação do Uruguai para o Brasil. Porém, apesar de os preços do Rio Grande do Sul serem inferiores aos valores exportados pelo Uruguai, não se pode afirmar que houve prática de *dumping* nesse caso, pois existem outros fatores que fazem com que o leite uruguaio seja mais competitivo que o gaúcho, tais como isenção de impostos, clima favorável, bons

solos e subsídios, etc. Nesse caso, portanto, seria necessário realizar uma análise mais apurada para se verificar a prática de *dumping*.

## 6 - CONCLUSÃO

Os dados apresentados confirmam indícios de prática desleal no comércio de leite em pó desnatado e soro de leite dos Estados Unidos para o Brasil. Já no caso do Uruguai não podemos afirmar se houve ou não prática de *dumping*.

Nos períodos subsequentes às denúncias da CNA, as exportações de leite em pó desnatado dos Estados Unidos cessaram e as de soro de leite diminuíram drasticamente. Em agosto e setembro não houve exportações uruguaias de leite UHT para o Brasil. Talvez por serem essas exportações efetuadas com preços bastante reduzidos, não há sustentação, sendo realizadas, portanto, apenas esporadicamente.

Outro ponto importante que deve ser considerado neste caso é o fato de as ameaças ou pedidos de investigação de *dumping*, como foi feito pela CNA, poderem influenciar os exportadores do produto a interromperem o comércio para que não haja uma possível retaliação. As exportações para o Brasil, com indícios de *dumping*, podem ter representado um prejuízo para o setor lácteo de US\$4,6 milhões.

## LITERATURA CITADA

ANDRADE, L. M. F. S. Os bastidores do conflito Brasil/Estados Unidos quanto ao suco de laranja: entenda o método de solução de conflito na Organização Mundial do Comércio. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UNIFACS**, Salvador. n. 114, dez. 2009.

BARRAL, W.; MCGEE, R. Aplicação de medidas antidumping pelos Estados Unidos. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos: divisão jurídica**, Bauru, v. 20, n 0, p. 267-274, mar. 1997.

HEES, F. A análise de dano em investigações antidumping: a quadratura do círculo? **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 100, p. 40-59, jul./set. 2009.

KRUGMAN, P. R; OBSTFELD, M. **Economia internacional: teoria e política**. 6. ed. São Paulo: Pearson, 2007.

MARTINS, M. C. Competitividade da cadeia produtiva do leite no Brasil. **Revista de Política Agrícola**. São Paulo, v. 13, n. 3, p. 38-51, jul./ago./set. 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO - MDIC. **Departamento de defesa comercial**. Brasília: MDIC, 2010. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br>>. Acesso em: 12 out. 2010.

SANTOS, J. G. P.; GABRIEL, A. M. Defesa comercial: antidumping. **Pensar o Direito**. São José do Rio Preto, v. 2, n. 2, p. 25-30, 2005.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE - USDA. **Economics, statistics and market information system**. Washington: USDA, 2010. Disponível em: <<http://usda.mannlib.cornell.edu/MannUsda>>. Acesso em: 15 out. 2010.

VASCONCELOS, C. R. F; VASCONCELOS, S. P. Medidas “antidumping” e resultados colusivos: o caso do PEBDL na economia brasileira. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 15, n.3, p. 117-141, set.-dez. 2005.

WORLD TRADE ORGANIZATION - WTO. **Data base**. Geneva: WTO, 2010. Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: 10 out. 2010.

### **INVESTIGAÇÕES RECENTES DE DUMPING NO MERCADO LÁCTEO BRASILEIRO**

**RESUMO:** *Em 2010, as importações de leite em pó desnatado e soro de leite dos EUA e leite UHT do Uruguai geraram desconfiância nos agentes da cadeia produtiva do leite no Brasil, o que fez com que a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) entrasse com um pedido de investigação de dumping. Diante disso, torna-se oportuno estudar a existência de evidências de prática de dumping no mercado lácteo brasileiro em 2010. Os dados indicam prática desleal no comércio de leite em p  desnatado e soro de leite dos EUA para o Brasil. Já no caso do Uruguai, não se pode afirmar se houve ou não prática de dumping.*

**Palavras-chave:** *dumping, comércio internacional, mercado lácteo.*

### **RECENT INVESTIGATIONS INTO DUMPING IN THE BRAZILIAN DAIRY MARKET**

**ABSTRACT:** *In 2010, the Brazilian Confederation of Agriculture and Livestock (CNA) began an investigation against the United States and Uruguay. Whilst the US had allegedly dumped skim milk powder and whey in the Brazilian market, Uruguay had dumped its UHT milk. This paper aims to examine evidence of dumping in the Brazilian dairy market in 2010. Results showed a reasonable indication of dumping in the case of the United States. However, in the case of Uruguay we were not able to confirm that there was dumping due of a lack of data.*

**Key-words:** *dumping, international trade, dairy market.*

---

Recebido em 19/05/2011. Liberado em 05/07/2011.