

COMPLEMENTARIDADE COMERCIAL E PADRÕES DE COMÉRCIO ENTRE ECONOMIAS DO MERCOSUL NO PERÍODO 1995 – 2018

Marco Antonio Rocha[♦]
Gabriela Borges Henriques*

RESUMO

Este trabalho busca identificar a evolução do comércio regional entre os países do Mercosul durante o período entre 1995 – 2018. A análise é estruturada a partir da construção de um índice de complementaridade do comércio bilateral entre países, baseado no grau de complementaridade existente entre a pauta de exportações e importações dos países.

O processo de integração regional expressa padrões de especialização que possam permitir o crescimento das escalas produtivas de parte do conjunto de indústrias das economias envolvidas. Portanto, espera-se que os índices de complementaridade comercial cresçam ao longo do tempo. Entretanto, quando comparados os valores dos índices analisados com aqueles obtidos em estudos semelhantes para outros blocos regionais, observa-se que as cadeias produtivas da América do Sul são muito pouco integradas e que a complementaridade comercial tem avançado de modo desigual.

O artigo procura demonstrar também o papel de central que a economia brasileira possui na integração comercial das demais economias do bloco. Dado a evolução desigual da complementaridade comercial no interior do Mercosul, o crescimento da economia brasileira passa a ser um fator fundamental para a coesão do bloco.

Palavras-chave: *Comércio Internacional; Economia Internacional; MERCOSUL*

ABSTRACT

The paper aims to identify the evolution of regional trade between Mercosur countries during 1995 to 2018. The analysis is structured based on the construction of a commercial complementarity index, based on the level of complementarity between exports and imports in bilateral trade between countries.

The regional integration process expresses patterns of specialization that can allow the growth of productive scales in part of the set of industries in the economies involved. Therefore, commercial complementarity indexes are expected to grow over time. Nevertheless, comparing the values of the indexes analyzed with those obtained in similar studies for other regional blocks, it is observed that the production chains in South America are poorly integrated and the commercial complementarity progress has been uneven.

The paper tries also to demonstrate the fundamental role played by Brazilian economy inside the Mercosur. Because of the uneven progress of the commercial complementarity of Mercosur economies, Brazil economic growth are a major factor to promote cohesion inside the commercial block.

Keywords: *International Trade; International Economics; MERCOSUR*

[♦] Professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e pesquisador do Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT-IE/Unicamp) – email: mamrocha@unicamp.br.

* Economista pelo Instituto de Economia da Unicamp – email: gbh.henriques@gmail.com.

1. INTRODUÇÃO

Criado em 1991, o Mercado Comum do Sul tinha como objetivo principal a formação de um mercado conjunto dos países do Cone Sul através do desenvolvimento de uma união aduaneira e da integração produtiva. Na década do liberalismo e da consolidação da hegemonia dos Estados Unidos, o Mercosul buscava ampliar a corrente de comércio regional e auxiliar na internacionalização produtiva dos países-membros, como uma preparação para avançar numa posterior abertura para a econômica global, numa experiência pautada pela ideia de Regionalismo Aberto, difundida na década de 1990.

A formulação de um mercado comum na América Latina, no entanto, data de finais dos anos 1950, incluídos nas recomendações sobre a estrutura e normas do Mercado Comum elaboradas pelo Grupo de Trabalho Regional da CEPAL. O objetivo final de estabelecer a livre circulação de bens, serviços, cidadãos e capitais num vasto mercado latino-americano foi idealizado como um processo gradual, buscando reduzir as assimetrias existentes entre as economias latino americanas.

Uma primeira etapa experimental de 10 anos deveria praticar tarifas alfandegárias reduzidas - não uniformemente, mas de acordo com os países e os produtos. Isto daria oportunidades iguais de aceleração do desenvolvimento a qualquer país latino americano participante do bloco. Em seu foco original, o Mercado Comum Latino Americano – no qual a ideia do Mercosul tem sua origem – tinha como norte a industrialização das economias do continente, com o fomento ao desenvolvimento de uma divisão regional do trabalho entre as cadeias industriais locais para maior aproveitamento das escalas produtivas. Nesse contexto, pesava não apenas o argumento típico da “indústria nascente”, como também a preocupação com o tamanho do mercado consumidor da maioria das economias da região (CEPAL, 1959).

A figura de um mercado comum apareceu pela primeira vez em 1960, com a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), que inicia o processo de integração comercial regional. Introduzida nas negociações do Tratado de Montevideu, a associação tinha o objetivo de criar uma zona de livre comércio em um prazo de 12 anos, porém, o objetivo real do tratado era resgatar a rede de acordos bilaterais existentes através de uma estrutura multilateral em uma zona de preferências comerciais (PEÑA, 2007). Na prática, implicava que qualquer acordo entre dois países se estendia automaticamente a todos os demais sócios.

Em 1980, buscando mais flexibilidade, a ALALC foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Com isso, a liberalização comercial multilateral foi substituída pela de uma área de preferências econômicas integrada. Tal associação foi o marco inicial para o processo de integração das economias do Cone Sul que constituiu a base para a formação do Mercosul. Apesar dos esforços, a década apresentou baixas taxas de crescimento e as economias mantiveram-se relativamente fechadas. Na década de 1980, o crescimento das exportações dos países do Cone Sul foi liderado por aquelas destinadas aos países desenvolvidos, como Estados Unidos, Canadá e países da União Europeia.

A criação do Mercosul, em 1991, baseou-se nas experiências anteriores de tentativas de integração, sejam elas bem-sucedidas ou frustradas. Ao contrário da década anterior, os anos 1990 marcaram um momento de grande crescimento das exportações, principalmente entre os países do bloco. Depois da criação do Mercosul, as exportações intrabloco cresceram rapidamente, alcançando em 1996 um valor de quase 4,5 vezes o volume de 1991. Do início ao final dos anos 90, as exportações intrabloco haviam sido multiplicadas por seis. Além disso, o percentual de importações provenientes do resto do mundo (exceto Estados Unidos e União Europeia) caiu, enquanto o de importações entre os países-membros quase dobrou de uma década para a outra (LORENZO & OSIMANI, 2005).

As circunstâncias da década de 1990 também foram propícias ao fortalecimento do bloco. Com o aumento da liquidez internacional, a grande oferta de capitais e abertura dos mercados favoreceu os investimentos em economias periféricas, ampliando o comércio regional e, com isso, o número de acordos regionais. O processo de integração se beneficiou do momento socioeconômico vivido pelo Brasil, com a estabilização dos preços e a valorização cambial induzindo o aumento das importações. O Brasil passava também a apostar na ampliação do grau de abertura econômica intrabloco como uma forma de preparar o mercado brasileiro para outros acordos comerciais que viriam posteriormente.

Na Argentina, o PIB crescia substancialmente e a inflação mantinha-se controlada pós-implantação do Plano de Conversibilidade em 1991 que instituiu a paridade entre o Peso Argentino e o Dólar Americano. A fim de melhorar o comportamento das exportações e reduzir o saldo negativo na balança comercial, em 1993 o governo argentino iniciou uma política para desvalorizar a taxa de câmbio real da economia. Com recursos abundantes no mercado internacional, a relação entre Brasil e Argentina fortaleceu-se ainda mais com a implantação do Plano Real no Brasil em 1994, com a valorização do Real frente ao Peso, favorecendo também as exportações argentinas.

O Uruguai, assim como os países vizinhos, abriu sua economia e iniciou o processo de privatização das estatais no início dos anos 90, porém de forma menos intensa. Os anos 1990 também foram um período importante para o Uruguai como receptor de investimentos estrangeiros e certa diversificação para a economia de serviços (BÉRTOLA ET AL., 2014). O Paraguai apresentou nesse momento um aumento expressivo das exportações agrícolas, sobretudo de algodão e soja. Além disso, o Paraguai aproveitou o Mercosul para consolidar o comércio de reexportação de bens de consumo provenientes da Ásia para o Brasil e a Argentina.

Como argumenta Baumann (2011), o exercício de integração criado a partir do Mercosul é único em diversos sentidos, como por exemplo, é pouco factível que haja outro grupo de países de dimensões tão díspares e com pretensão de constituir uma união aduaneira como entre os países do bloco. Ademais, nenhum outro bloco experimentou aumento tão pronunciado de transações intrarregionais como o Mercosul até 1998, assim como nenhum outro apresentou retração tão intensa nessas mesmas transações como o Mercosul entre 1998 e 2003. Fraquezas institucionais e crises econômicas nos países sócios dificultaram as negociações e atrapalharam o desenvolvimento do bloco. Um indicativo disso é que a queda nas exportações dentro do bloco foi muito maior do que a das exportações destinadas ao resto do mundo.

Em 1999, o Brasil desvalorizou a taxa de câmbio numa tentativa de corrigir o desequilíbrio do setor externo e gerou consequências dramáticas na economia argentina – uma vez que era o principal importador de seus produtos manufaturados. Analogamente, quase no mesmo período, o fato de que a Argentina mergulhou em uma de suas maiores crises influenciou também negativamente as exportações brasileiras. As importações argentinas provenientes do Mercosul, que atingiram cerca de US\$ 25,2 milhões em 2000, totalizaram um pouco menos que US\$ 9 milhões no ano de 2002.

Uma nova etapa parecia ter se iniciado em 2003, com um novo período de crescimento econômico e o fortalecimento dos acordos de cooperação bilateral – principalmente entre Brasil e Argentina. A chegada de Lula e Kirchner ao poder implicou num processo de relançamento da integração regional, em que ambos representavam um modelo econômico menos comprometido com as propostas liberais dos anos 90. Vázquez e Ruiz (2009) argumentam que esse processo de relançamento possuía dupla dimensão: primeiramente, buscava aprofundar a agenda de integração regional e, em segundo lugar, articular o Mercosul com um projeto mais amplo de integração na América do Sul.

Em junho de 2003, a cúpula do Mercosul em Assunção aprovou o “Programa para a Consolidação da União Aduaneira e o Lançamento do Mercado Comum”. Este programa foi dividido em quatro eixos principais: um programa político, social e cultural; um programa para a União Aduaneira; um programa de base pró-mercado comum; e um programa para a nova agenda de integração (BIZZOZERO, 2005). Em conjunto com outras iniciativas, marcava uma retomada na agenda de integração regional via Mercosul.

Nesta etapa, consolidam-se os padrões comerciais e a divisão regional do trabalho que pautou o comércio intrabloco nos anos 2000. O Brasil aumentou sua participação na indústria do bloco, crescendo em setores como máquinas e equipamentos, automotores e material de transporte. Já a Argentina perdeu importância no total da indústria e se fortaleceu em produtos químicos, metais básicos, entre outros. Paraguai e Uruguai cresceram em setores fundamentalmente tradicionais e agroindústria. Pode-se dizer que houve alguma ampliação do processo de integração, graças principalmente ao impulso dado por Brasil e Argentina.

Em 2005, o presidente venezuelano Hugo Chávez iniciou o processo de entrada da Venezuela como membro pleno do MERCOSUL, quando o país obteve o status de “Estado membro em processo de adesão”, por meio da subscrição do Acordo-Quadro para a Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul (ROCHA; DOMINGUES E RIBEIRO, 2008). Este protocolo de adesão reafirmava os princípios e objetivos do Tratado de Montevideu de 1980 e do Tratado de Assunção de 1991; assim como, a importância da adesão da Venezuela ao Mercosul para a consolidação do processo de integração da América do Sul no contexto da integração latino-americana.

A entrada da Venezuela no Mercosul foi efetivada em 2012, gerando debates nos campos políticos e econômicos em relação ao futuro do bloco. A adesão da Venezuela possuía, na época, grandes interesses políticos no sentido de que aproximava os governos de maioria centro-esquerda dos demais países do bloco. Ao mesmo tempo, a situação gerava incertezas quanto à relação com os Estados Unidos. No âmbito econômico, a Venezuela era atrativa aos demais países do bloco pelo seu potencial energético em produção e exportação de petróleo e por ser, em geral, deficitária no comércio manufatureiro com as outras economias do Mercosul.

Uma série de fatores motivou os quatro países membros permanentes do Mercosul a decidirem pela suspensão da Venezuela em 2016. A justificativa oficial é a de que a Venezuela deixou de cumprir com as obrigações assumidas no Protocolo de Adesão e, por isso, perdeu os direitos de participação no bloco. A tolerância com relação ao

descumprimento das regras por parte da Venezuela se extinguiu somando-se os fatores políticos, como a crise econômica em que o país mergulhou no mesmo ano e a mudança da orientação dos governos nas duas principais economias do bloco.

Entre 2004 e 2006, foram estabelecidas diversas medidas para promover o aperfeiçoamento do livre comércio e da união aduaneira. Eliminou-se a dupla cobrança da Tarifa Externa Comum a partir de um programa em etapas, criou-se um Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), destinado a financiar programas de infraestrutura, combate à pobreza, educação, saúde, competitividade empresarial e emprego. Entraram também em discussão, ainda que em âmbitos diferentes, diversos outros projetos de integração produtiva e financeira da América do Sul no mesmo período. Ademais, em 2008 foram criados os programas de Integração Produtiva do Mercosul e o Fundo Mercosul de Garantias para Micro, Pequenas e Médias Empresas.

Desde sua criação, o Brasil foi o maior contribuinte do FOCEM, sendo responsável por 55% dos recursos do Fundo. A Argentina, em segundo lugar, aportou aproximadamente 21% do total, seguida de Venezuela – embora esteja atualmente suspensa – com igualmente 21%, Uruguai com cerca de 2% e o Paraguai com 0,79%. Os maiores beneficiários do fundo têm sido as economias menores, tendo o Paraguai recebido 43,6% e o Uruguai 29% dos recursos totais (FOCEM, 2021). Atualmente, o fundo se destina majoritariamente a projetos de infraestrutura.

Durante a década de 2010 ampliou-se as assimetrias entre os países-membros, o baixo crescimento da economia brasileira e a intensificação da crise econômica na Argentina têm reduzido a capacidade do bloco expandir seu comércio regional e impulsionar o crescimento das economias menores. O aumento da participação da produção asiática nos mercados da América do Sul tem igualmente contribuído para a redução da complementaridade comercial entre as economias do bloco e, diante desse cenário, as divergências políticas entre os países-membros sobre o foco estratégico do Mercosul tem se ampliado.

Durante os quase trinta anos de Mercosul, houve mudanças nos objetivos e na configuração do bloco, assim como no propósito das políticas realizadas pelos governos. Em linhas gerais, se pode afirmar que houve sim aumento dos fluxos de comércio, tanto entre os países do bloco quanto com outros blocos e países não membros. Entretanto, a integração produtiva no sentido inicial da formação do bloco foi efetivamente pouco explorada.

Ao longo da trajetória do Mercosul, houve esforços para fortalecer a integração regional, mas ainda permanecem problemas estruturais, como a instabilidade dos fluxos de

comércio no interior do bloco, típica da especialização primário-exportadora. Mais do que compromissos e estratégias políticas, o comércio regional deve ser visto como uma ferramenta para competir com outras regiões, entre elas a Ásia, a qual nas últimas décadas adotou estratégias de complementaridade produtiva focadas na região, o que possibilitou maior crescimento da renda per capita e maior convergência do nível de renda entre as economias mais industrializadas da região (PALMA, 2004).

Diferentemente do caso asiático, o Mercosul aparentemente pouco contribuiu para a redução das assimetria entre os países-membros. Lima Florêncio (2015) argumenta que um dos problemas do Mercosul tem sido o fato de que o Brasil, como a maior economia do bloco, não exerceu o papel dinamizador de país hegemônico, mas pelo contrário, foi superavitário em seu comércio com os países menores, contribuindo para agravar as assimetrias entre os membros e a falta de interesse das economias menores, sobretudo Uruguai.

Brasil e Argentina também não encontraram o caminho para uma inserção nos setores mais dinâmicos do comércio internacional, dominados por bens industriais de maior intensidade tecnológica. Nos dois países, as reformas econômicas foram ineficazes para uma inserção competitiva no comércio global. Pode-se somar a isso, o fato de setores importantes da elite empresarial de ambos os países historicamente terem permanecido descrentes na viabilidade de um projeto de integração regional. Na visão dominante do empresariado local, a integração entre países pobres está fadada ao fracasso, pois somente integração com economias avançadas garante estabilidade macroeconômica e mercado com alto poder aquisitivo (NOGUEIRA, 2007).

As próximas seções se destinam a avaliar a evolução da complementaridade comercial entre as economias do Mercosul. Na seção seguinte será discutido o índice utilizado para a avaliação da complementaridade comercial no comércio bilateral entre os países-membros. O índice escolhido foi selecionado, principalmente, pela sua ampla utilização, interpretação intuitiva e pela possibilidade de sua comparação com outros estudos utilizando índices semelhantes para outros blocos regionais de comércio.

2. COMÉRCIO BILATERAL E ÍNDICES DE COMPLEMENTARIDADE COMERCIAL

Os indicadores relativos à complementaridade e intensidade do comércio bilateral, tem como referência inicial o conceito de Vantagem Comparativa Revelada (VCR) tratada de forma pioneira nos trabalhos de Bela Balassa (1965). De forma distinta da concepção clássica de vantagem comparativa, apoiada na ideia de custo de produção, em sua versão Ricardiana,

ou baseada na noção de dotação de fatores produtivos, na concepção típica do Modelo Hecksher-Ohlin, o conceito proposto por Balassa é definido de forma *ex post* pela composição da pauta de exportação bilateral entre dois países (VOLLRATH, 1991). Em sua forma mais usual o conceito pode ser definido como:

$$VCR_i^K = \frac{X_i^K / X_i}{X_w^K / X_w}$$

O índice é definido como o total das exportações do produto K pelo país i em relação ao total das exportações do país i sobre a razão entre as exportações mundiais do produto K pelo total das exportações mundiais. De forma análoga é proposta um índice de “desvantagem” em relação às importações do país j em relação ao produto K , da seguinte forma:

$$DCR_j^K = \frac{M_j^K / M_j}{X_w^K / X_w}$$

Multiplicando-se um índice pelo outro se obtém a versão geral do Índice de complementaridade comercial entre o país i e o país j em relação ao produto K , tal que:

$$IC_{ij}^K = \frac{\frac{X_i^K}{X_i} \times \frac{M_j^K}{M_j}}{\left(\frac{X_w^K}{X_w}\right)^2}$$

No caso de o índice ser superior a 1, pode-se afirmar que existe complementaridade comercial entre o país i e o país j no produto K . Embora Vollraith (1991) e Lauersen (1998) tenham feito uma série de considerações sobre a utilização desses índices e o refinamento dos indicadores de vantagens comparativas, de modo geral, os índices de vantagens comparativas reveladas continuam a ser construídos a partir das propostas de mensuração apresentadas por B. Balassa na década de 1960.

Os índices de vantagens comparativas reveladas baseados nos trabalhos de Drysdale (1969), Yamazawa (1970) e Drysdale e Garnaut (1982) vem se popularizando pela possibilidade de refinamentos sobre o grau de especialização comercial entre dois países e o resto do mundo e pela possibilidade de sua utilização conjunta com outros indicadores, como por exemplo, de intensidade comercial e de especialização internacional. Esses índices procuram estabelecer uma análise mais apurada sobre a intensidade do comércio bilateral e seu eventual desvio em relação a um potencial de comércio bilateral estimado.

Os cálculos realizados neste trabalho partiram do índice sugerido por Yamazawa (1970), que propõe um índice de complementaridade ponderado, buscando analisar o grau de especialização no comércio bilateral do país i em relação ao país j levando em consideração a especialização do país i com o resto do mundo. Tal que o índice pode ser descrito como:

$$C_{ij} = \sum_K \left(\frac{M_w^K}{M_j^K} \right) S_i^K \cdot R_j^K$$

Tal que, $S_i^K = \frac{X_i^K}{X_i} / \frac{X_w^K}{X_w}$ e $R_j^K = \frac{M_j^K}{M_j} / \frac{M_w^K}{M_w}$ são a margem do país i nas exportações totais do produto K e a margem das importações do país j nas importações totais do produto K .

O vetor $S_i^K = (S_i^1, S_i^2, \dots, S_i^n)$ reflete a estrutura de vantagem comparativa do país i . Os graus de especialização comercial dos países i e j podem ser obtidos através do desvio padrão da estrutura de vantagem comparativa de cada país.

$$\sigma^2(S_i) = \sum_K \left(\frac{X_w^K}{X_w} \right) \cdot (S_i^K - 1)^2$$

$$\sigma^2(R_j) = \sum_K \left(\frac{X_w^K}{X_w} \right) \cdot (R_j^K - 1)^2$$

O grau de complementaridade entre o país i e o país j pode então ser definido a partir da covariância dos índices de especialização de exportação do país i e de importação do país j , tal que:

$$COV(S_i, R_j) = \sum_K \left(\frac{X_w^K}{X_w} \right) (S_i^K - 1)(R_j^K - 1)$$

$$COV(S_i, R_j) = \sum_K \left(\frac{X_w^K}{X_w} \right) (S_i^K R_j^K - S_i^K - R_j^K + 1)$$

Como, $\sum_K \left(\frac{X_w^K}{X_w} \right) \cdot S_i^K = \sum_K \left(\frac{X_w^K}{X_w} \right) \cdot R_j^K = 1$, temos que:

$$COV(S_i, R_j) = \sum_K \left(\frac{X_w^K}{X_w} \right) (S_i^K R_j^K - 1)$$

$$COV(S_i, R_j) = C_{ij} - 1$$

Logo,

$$C_{ij} = COV(S_i, R_j) + 1$$

Portanto, a complementaridade comercial se expressa através de um índice que aumenta conforme os países avançam na relação de maior sobreposição entre as pautas de exportação e importação de dois países. Por relacionarem um país exportador com um país importador, os índices variam conforme o sentido dos fluxos de comércio, ou seja, conforme são considerados o país de origem e o país de destino. A complementaridade entre as exportações do país i pode ser alta em relação às importações do país j , mas não necessariamente ocorrerá o mesmo no sentido inverso.

O indicador apresentado fornece um ponto de partida para a avaliação da evolução do comércio bilateral no interior do Mercosul. De modo geral, a variação entre os indicadores de complementaridade comercial ocorre por conta de mudanças nos parâmetros de ponderação, mantendo-se a mesma lógica da importância relativa da complementaridade comercial entre países obtida por diferenças de especialização produtiva. Por outro lado, esses indicadores não conseguem captar justamente as diversidades existentes dentro de uma mesma classe de produto, o que representa uma debilidade. Portanto, esse conjunto de indicadores não possibilita identificar quando há especialização comercial em relação a produtos de uma mesma categoria, e assim, não conseguem identificar quando há processos de divisão de trabalho e especialização no interior de uma mesma cadeia produtiva.

A análise foi realizada com base na evolução dos fluxos de comércio bilateral entre os países do Mercosul. Os dados de importações e exportações foram extraídos da *Base pour l'Analyse du Commerce International* (BACI), desenvolvida pelo instituto francês *Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales* (CEPII) com nível de desagregação de seis dígitos, a partir de dados originalmente disponibilizados pela UN COMTRADE (*United Nations International Trade Statistics Database*), e abrangem o período de 1995 a 2018.

O cálculo dos índices de complementaridade comercial foi feito para os 4 países membros permanentes do Mercosul: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Nesse caso, desconsiderou-se a participação da Venezuela, que aderiu em 2012, mas está suspensa desde 2016. Na próxima seção serão discutidos os resultados obtidos e os padrões de evolução do comércio no interior do bloco.

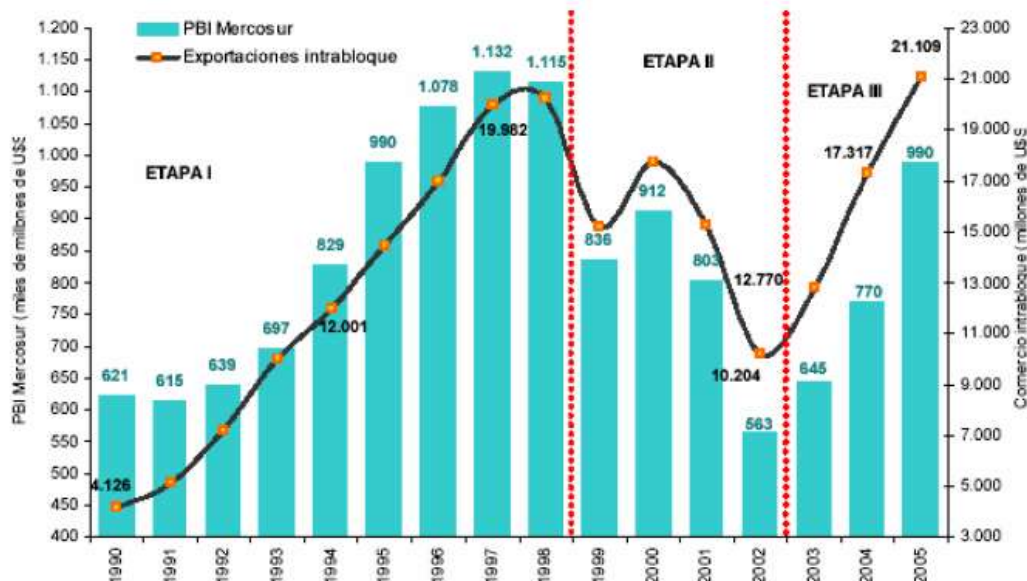
3. PADRÕES DE COMÉRCIO E COMPLEMENTARIDADE COMERCIAL NO MERCOSUL

A evolução do Mercosul é marcada por períodos de avanços e retrocessos, condicionados sobretudo pelo desempenho das duas principais economias do bloco. Segundo Sica (2007), a evolução do Mercosul pode ser dividida em três etapas, sendo que a primeira etapa vai da formação do bloco até 1998, período marcado pela abundância da oferta de capitais estrangeiros e um simultâneo crescimento econômico, comercial e institucional do Mercosul.

Na segunda etapa, que se inicia no ano de 1998, o Mercosul entrou em um período de retrocesso devido à redução do ritmo de crescimento do comércio internacional e, com a desvalorização da moeda brasileira, houve também a redução do volume de importações do Brasil das demais economias do bloco. Sendo o Brasil a maior economia do bloco, a queda na atividade econômica brasileira teve alto impacto sobre os demais países do Mercosul, sendo a Argentina a mais atingida.

A expansão econômica foi retomada em 2003, marco de início da terceira etapa, por conta do impulso proveniente das exportações extrabloco e do crescimento econômico das economias da região. O crescimento econômico e a orientação dos governos locais, mais voltados ao processo de integração regional, proporcionou novamente um crescimento das transações intrabloco e a subida dos indicadores macroeconômicos dos países do Mercosul, como demonstra Gráfico 01.

Gráfico 01 - PIB e exportações intrabloco no MERCOSUL (1990-2010)

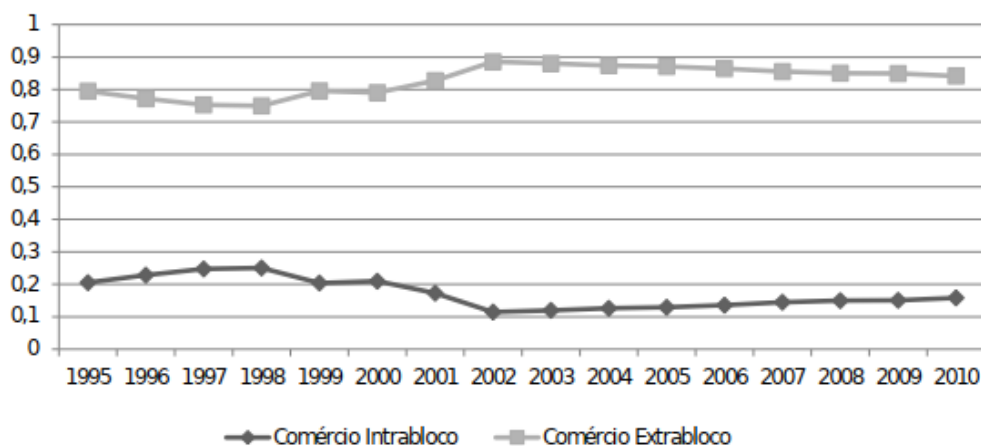


Fonte: SICA, D. (2007).

Nesse período, o Brasil conseguiu aumentar o volume de suas exportações a taxas superiores à média mundial nos anos de 2003 e 2004 (21 e 32% contra 17 e 21%). O ciclo de alta no preço das commodities beneficiou as economias do bloco, possibilitando retomar o crescimento do comércio intrabloco, o que também impulsionou a retomada da agenda de integração regional.

O período posterior a 2003 apresenta certa estabilidade dos dados agregados de comércio intrabloco. O período entre a desvalorização do Real, em 1999, e a crise econômica da Argentina de 2001 foi marcado pela retração do comércio intrabloco e pela redução geral participação das exportações da região no comércio mundial. Como os dados demonstram, o período entre 1999 e 2001 foi particularmente negativo para o processo de integração das economias do bloco.

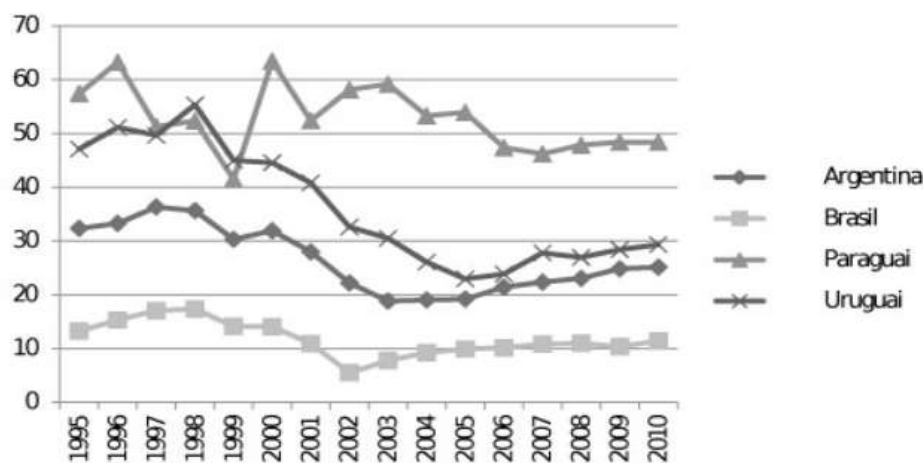
Gráfico 02 - Comparativo da exportação intrabloco e extrabloco (1995 - 2010)



Fonte: Gräf e Azevedo (2013).

A retomada acontece em 2003, mas com redução significativa do patamar das exportações direcionadas ao Mercosul. A exceção fica por conta do Paraguai, que amplia as reexportações de manufaturados e a exportação de soja. O Paraguai é a única economia que no período entre 1999 e 2001 aumentou sua dependência em relação às exportações para o Mercosul, com a destinação de 48% de suas exportações para bloco, no ano de 2010.

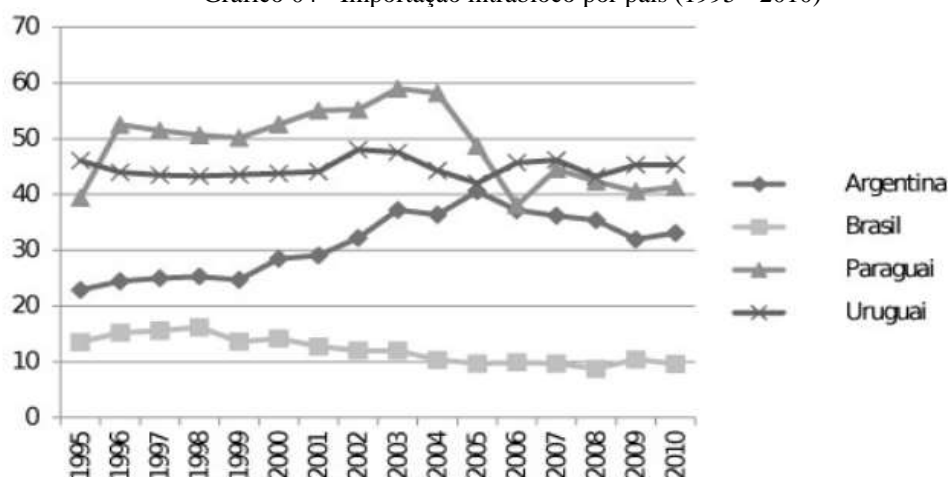
Gráfico 03 - Exportação intrabloco por país (1995 - 2010)



Fonte: Gräf e Azevedo (2013).

No que se refere às importações intrabloco, a Argentina foi a única economia que ampliou de forma significativa o volume das importações provenientes do Mercosul após 2001. O Brasil, após ter ampliado as importações vindas do Mercosul, no período posterior à crise cambial, seguiu reduzindo gradualmente o volume. Quando observada a corrente de comércio intrabloco de cada economia, fica perceptível o quadro geral de estagnação do comércio no interior do Mercosul.

Gráfico 04 - Importação intrabloco por país (1995 - 2010)



Fonte: Gräf e Azevedo (2013).

Após a crise internacional de 2008, especialmente a partir de 2010, houve a desaceleração do ritmo de crescimento do comércio internacional e o preço internacional das commodities atingiu um patamar significativamente menor do que aquele atingido no período pré-crise. A redução do crescimento da economia brasileira nos anos seguintes, a mudança da orientação política de diversos governos na América Latina e a crise recente pela qual a economia argentina passa provocaram novamente uma reversão das expectativas quanto à integração regional.

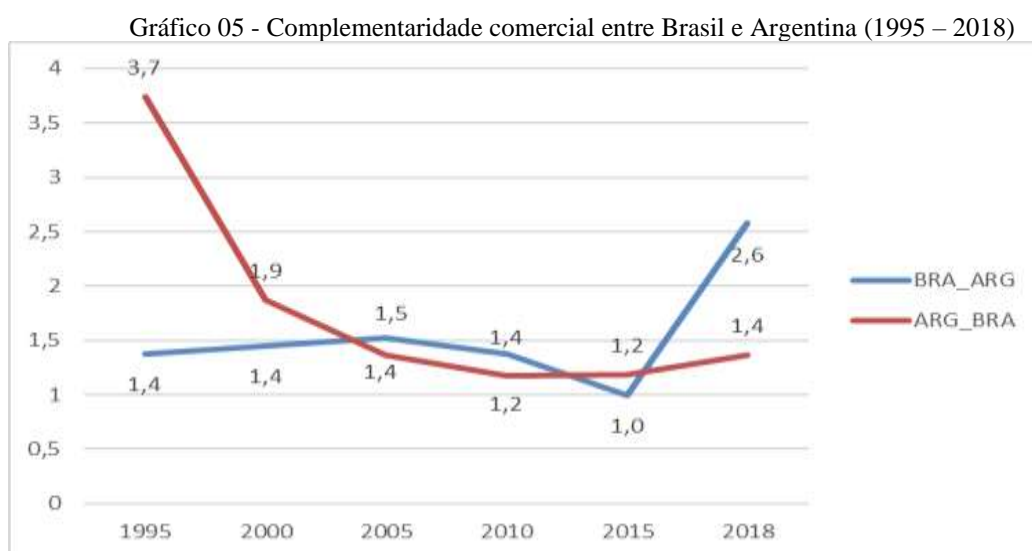
A volta de governos pró-integração regional tem criado novas expectativas sobre a retomada das políticas voltadas ao fomento do Mercosul, entretanto, concretamente, o bloco passa por um período longo de estagnação e de crescente perda de importância relativa em comparação com o comércio extrabloco dos países-membros. Nas subseções seguintes serão discutidos os resultados da análise da evolução da complementaridade comercial no comércio bilateral intrabloco, procurando demonstrar justamente a evolução da importância relativa do comércio regional para as economias do bloco.

3.1. O COMÉRCIO BILATERAL ENTRE BRASIL E ARGENTINA

Como foi discutido, uma das características do Mercosul é a assimetria existente entre as economias do bloco, no qual se destaca o tamanho relativo das duas principais economias do bloco em comparação com as demais (BAUMANN, 2010; DE MELLO E SOUZA ET AL., 2010). O Brasil é o país com menor dependência das exportações para o bloco e ao longo do período analisado as exportações brasileiras para o Mercosul caíram de 17,4% para 11,19%. Ainda assim o volume do comércio bilateral entre Brasil e Argentina apresentou um crescimento até 2010.

Após 2003, a corrente de comércio entre os dois países cresceu de forma significativa. Entre 2003 e 2011, a corrente de comércio entre Argentina e Brasil cresceu a uma taxa média de aproximadamente 21% ao ano. Entre 2011 e a pandemia, a corrente de comércio entre ambos os países apresentou altas e baixas, com tendência geral de queda, sendo que em 2011 foi de cerca de US\$ 39 bilhões enquanto em 2019 foi de US\$ 16,3 bilhões.

Entretanto, a complementaridade comercial entre as duas economias não evoluiu da mesma forma. Entre 1998 e 2001, o índice de complementaridade da economia argentina com a brasileira reduziu acentuadamente e após esse período permaneceu estacionado. Enquanto que a complementaridade entre Brasil e Argentina permaneceu no mesmo patamar durante todo o período, exceto após 2015 quando há certa recuperação das exportações de manufaturados para o país vizinho.



Fonte: elaboração própria.

A evolução da complementaridade comercial entre ambos os países está, em grande parte, associada à perda de dinamismo da produção industrial da Argentina, agravada pela desvalorização do Real no fim dos anos 1990, que fez com que o país ampliasse a importação de manufaturados. No período posterior a 2003, embora o comércio entre os dois países tenha crescido significativamente, a complementaridade comercial entre ambas as economias pouco mudou. Por um lado, o aumento das exportações e importações direcionadas ao resto do mundo cresceu a uma taxa maior que o comércio bilateral, resultado principalmente do aumento da demanda chinesa por commodities. Por outro lado, como argumenta Carmo e Bittencourt (2013), o comércio bilateral Brasil-Argentina é mais orientado ao caráter intrassetorial, fato que pode produzir distorções nos índices de complementaridade.

Ainda que o índice possa não captar parte da complementaridade comercial intrassetorial, é possível dizer que a complementaridade comercial entre as duas economias cresceu pouco no período de maior crescimento econômico. A evolução da complementaridade comercial ficou condicionada primeiramente ao descompasso entre a crise brasileira no final dos anos 1990 e a crise argentina no começo dos anos 2000 – com efeitos bem negativos no comércio entre os dois países – e, posteriormente, pelo baixo desempenho da indústria de transformação dos dois países e pela concorrência com a China no comércio de manufaturados, que representa a principal pauta comercial entre Brasil e Argentina.

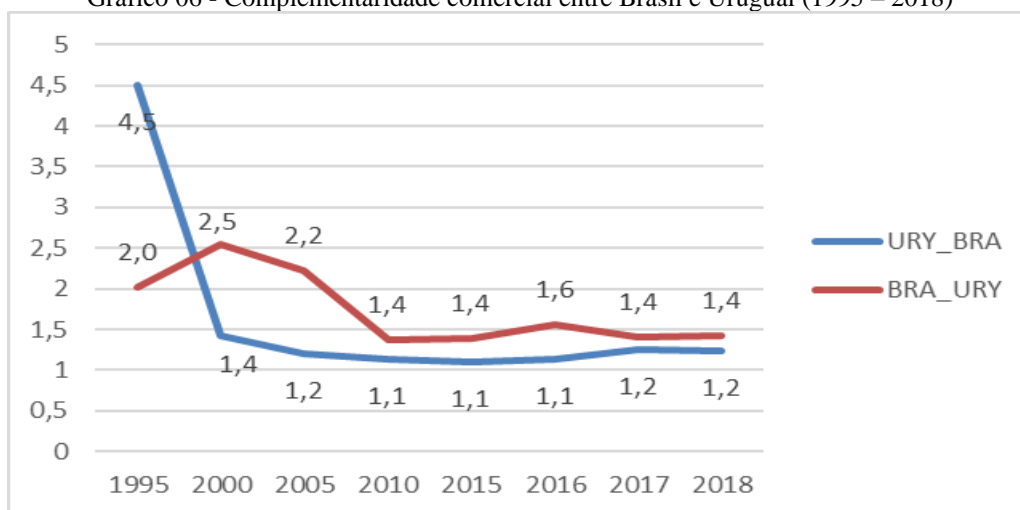
3.2. URUGUAI E PARAGUAI: O FLUXO DE COMÉRCIO COM AS MENORES ECONOMIAS DO BLOCO

Ao contrário do Paraguai, cujo padrão de comércio vem passando por algumas modificações, o Uruguai possui um padrão de comércio bem consolidado, baseado no desenvolvimento de sua especialização agroindustrial, alicerçado na pecuária que fornece matéria prima para mais da metade da produção industrial do país. Isto faz com que o Uruguai possua um padrão bem definido de comércio dentro do Mercosul, sendo majoritariamente um exportador de bens agropecuários. Ainda assim, ao longo do período analisado, o Uruguai ampliou sua participação nas cadeias produtivas instaladas no Mercosul, como no caso da indústria de papel e celulose, química e automotiva.

Entretanto, o Uruguai tem acumulado seguidos déficits comerciais com Brasil e Argentina, com exceção de alguns poucos anos de superávit com Brasil. Dentro do Mercosul, a economia uruguaia é a que tem acumulado mais déficits ao longo do tempo com os principais parceiros. No comércio bilateral com o Brasil, assim como no caso argentino, o intercâmbio sofreu efeitos negativos com a desvalorização do Real no final da década de 1990. Após a desvalorização, a complementaridade da pauta comercial do Uruguai com Brasil tem permanecido baixa, a despeito de o Brasil ser o segundo parceiro comercial do Uruguai.

A manutenção da baixa complementaridade do Uruguai com Brasil se deve, sobretudo, ao aumento da competitividade da produção agroindustrial brasileira. No caso brasileiro, a complementaridade com o Uruguai apresentou uma redução do patamar após 2010. O comportamento da complementaridade comercial tem certa correspondência com a evolução da corrente de comércio entre os dois países, que apresenta um crescimento substancial entre o final da década de 1990 e os anos 2000 e permanece praticamente estagnada entre 2010 e 2020.

Gráfico 06 - Complementaridade comercial entre Brasil e Uruguai (1995 – 2018)

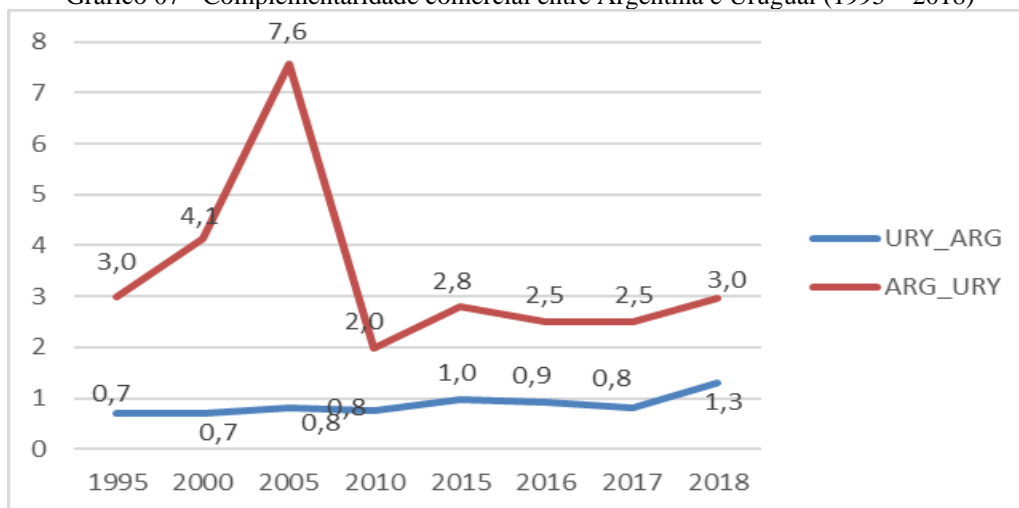


Fonte: elaboração própria.

O avanço da complementaridade comercial entre Argentina e Uruguai até 2010 demonstra o aumento da importância do Uruguai como parceiro comercial e a maior integração produtiva entre os países ao longo da primeira década do século XXI. O incremento da complementaridade com a pauta de comércio argentina foi resultado de uma maior integração entre algumas cadeias produtivas industriais baseadas na Argentina, como no caso da indústria química e automotiva.

Assim como no caso brasileiro, a crise de 2008 parece ter mudado o cenário de integração entre as poucas cadeias produtivas da indústria de transformação que estavam parcialmente integradas na região. Novamente, a redução do crescimento das economias do bloco, sobretudo a brasileira, e o acirramento da concorrência chinesa após a crise de 2008 afetaram negativamente o nível de integração comercial das economias do bloco.

Gráfico 07 - Complementaridade comercial entre Argentina e Uruguai (1995 – 2018)

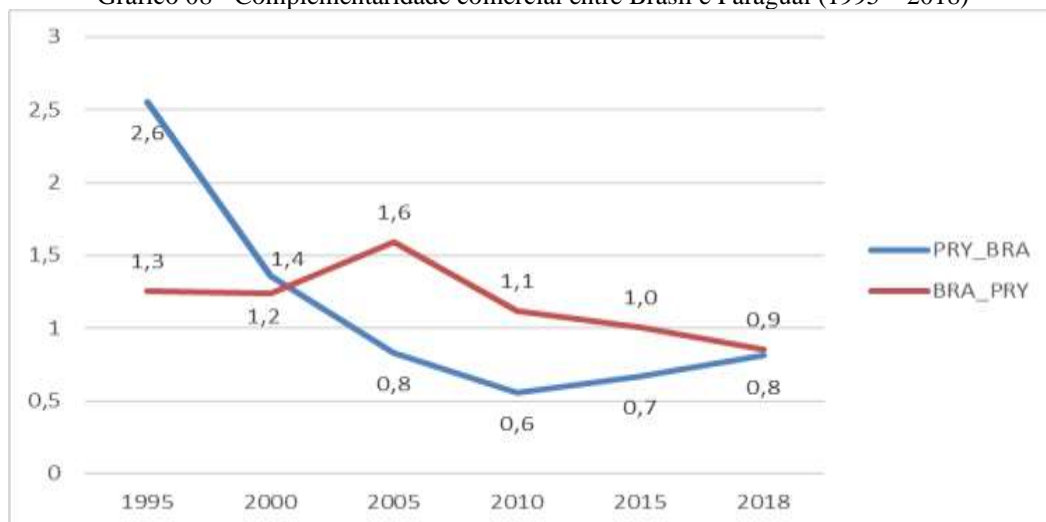


Fonte: elaboração própria.

No caso do comércio Paraguai-Brasil, chama atenção a perda de importância relativa que o intercâmbio comercial com o Brasil apresentada ao longo dos anos 2000. Como o Brasil manteve-se no período como o principal parceiro comercial do Paraguai, o que o índice pode indicar nesse caso é justamente a perda relativa da importância do comércio em ambos os países em relação ao crescimento geral do comércio internacional. Embora, como nos outros casos, o aumento da participação asiática no comércio no Mercosul seja uma característica geral do período posterior a 2010.

No caso específico do Paraguai, dos fatores mais recentes contribuíram para uma retomada do crescimento da complementaridade comercial entre as duas economias: a política de atração de investimentos brasileiros e a expansão do cultivo de soja no Paraguai. No primeiro caso, algumas empresas brasileiras vêm instalando partes do seu processo produtivo no Paraguai, intensificando o comércio intraindústria. No segundo caso, há uma relação estreita entre a produção de soja no Paraguai e a cadeia agroindustrial brasileira ligada ao produto.

Gráfico 08 - Complementaridade comercial entre Brasil e Paraguai (1995 – 2018)



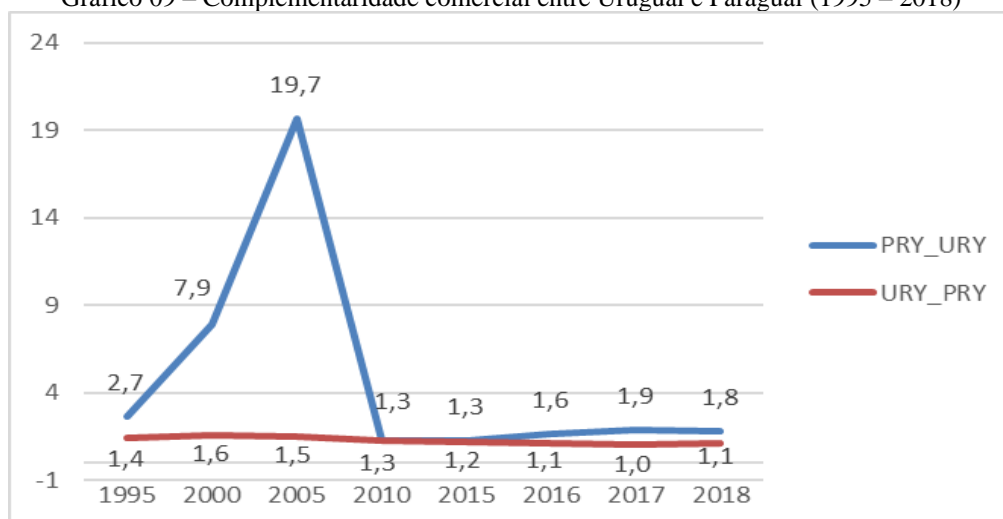
Fonte: elaboração própria.

Mesmo antes da formação do MERCOSUL, o principal destino das exportações paraguaias eram os países que se tornaram membros dele. Nesse sentido, o Mercosul foi um fato importante na estratégia reexportadora da economia Paraguai. Esse fluxo comercial, entretanto, sentiu também a intensificação da concorrência chinesa no bloco e posteriormente a redução do crescimento da economia brasileira.

Ainda que seja o menor fluxo de comércio do bloco, chama atenção a redução da complementaridade das importações uruguaias em relação às exportações paraguaias. A perda de complementaridade se refere principalmente a redução das exportações de soja do Paraguai para o Uruguai. Embora a safra recorde de soja no Paraguai de 2005/2006 tenha contribuído consideravelmente para o pico no índice de complementaridade, no ano de 2005 o Paraguai respondeu por 96% da importação de soja do Uruguai, enquanto em 2010 foi de aproximadamente 31%. Ao longo do período, o Paraguai permaneceu com alta participação no total de importação de soja pelo Uruguai, mas a participação argentina e brasileira aumentaram de forma considerável durante o período.

Em paralelo, o Paraguai também realizou um, significativo esforço para a diversificação das suas exportações de soja, principalmente para o mercado europeu. Outro processo que explica também a queda é a estagnação do crescimento da corrente de comércio entre os dois países entre 2010 e 2018. Em termos nominais, o valor da corrente de comércio entre Paraguai e Uruguai se manteve próximo à média de US\$ 250 milhões durante o período.

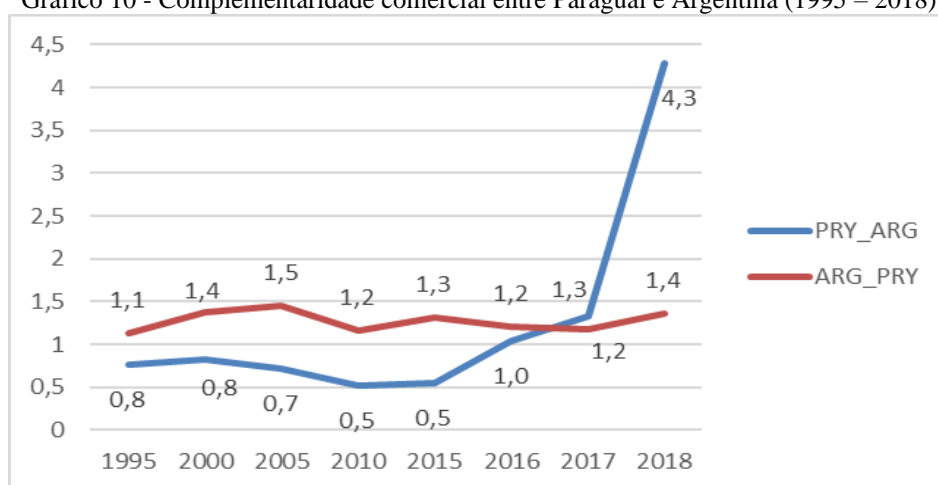
Gráfico 09 – Complementaridade comercial entre Uruguai e Paraguai (1995 – 2018)



Fonte: elaboração própria.

O comércio bilateral entre Paraguai e Argentina se destaca por apresentar, grosso modo, comportamento distinto da tendência após 2010. A complementaridade das exportações paraguaias em relação às importações da Argentina cresce de forma significativa. Esse incremento da complementaridade é basicamente resultado do crescimento das exportações paraguaias de soja e energia para a Argentina.

Gráfico 10 - Complementaridade comercial entre Paraguai e Argentina (1995 – 2018)



Fonte: elaboração própria a partir de dados da UN COMTRADE

A evolução da complementaridade foi acompanhada de um aumento considerável no volume das exportações do Paraguai para a Argentina. Em 2010, as exportações paraguaias direcionadas ao mercado argentino foram cerca de US\$ 470 milhões, enquanto em 2018 atingiram a cifra de US\$ 2,18 bilhões. Sendo que as exportações de soja responderam por US\$ 7 milhões em 2010 e por US\$ 1,5 bilhão em 2018, sendo cerca de 70% das exportações paraguaias para a Argentina nesse ano.

A evolução da complementaridade comercial intrabloco no Mercosul levanta algumas questões sobre a dinâmica do comércio intrabloco. Ainda que tenha pesado o baixo crescimento das principais economias do bloco no período recente e o acirramento da competição asiática, alguns problemas estruturais permanecem sendo grandes empecilhos para a ampliação da integração comercial entre os países do bloco. Entretanto, o comportamento da complementaridade comercial ao longo dos anos estudados também aponta para temas importantes sobre especialização produtiva, coordenação das políticas econômicas e seus efeitos no processo de integração regional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A despeito de alguns momentos de maior integração do comércio bilateral entre países do Mercosul, o índice de complementaridade entre as economias do bloco é, em geral, baixo para fluxos regionais de comércio. Em comparação com o comércio envolvendo a Associação de Países do Sudeste Asiático (ASEAN), Vahálk (2014) utilizando índice semelhante de complementaridade comercial, encontra valores em média duas vezes maiores para o comércio bilateral entre os países da ASEAN e a China, porém valores semelhantes quando se trata do comércio bilateral entre os países da ASEAN e a União Europeia.

Embora o índice apresente certa volatilidade, sobretudo devido ao baixo volume de comércio entre os países do bloco, pode-se dizer que a evolução da complementaridade comercial entre as economias do Mercosul apresentou três momentos bem definidos ao longo do período analisado. O período entre 1998 e 2001 é caracterizado pela redução do ritmo de crescimento do comércio intrabloco, crises econômicas nas maiores economias e redução da complementaridade comercial na maioria dos casos analisados.

Entre 2003 e 2010, em que pese o crescimento das economias da região e o aumento do volume do comércio regional, não houve uma ampliação significativa da complementaridade comercial, embora tenha demonstrado a importância do crescimento econômico de Brasil e Argentina para fomentar o comércio entre as economias do Mercosul. A partir de 2010, o que se observa é uma quase estagnação da corrente de comércio entre quase todos os fluxos bilaterais do bloco, com o grau de complementaridade comercial permanecendo praticamente estacionado em um nível baixo para um processo de integração regional.

Algumas lições podem ser tiradas desse processo, principalmente sobre como certos fatores afetaram negativamente o grau de complementaridade entre as economias do

Mercosul. Primeiramente, o período entre 1998 e 2001 demonstra como a falta de coordenação mínima entre as políticas macroeconômicas dos países do bloco pode afetar negativamente os fluxos de comércio, agravando crises em outras economias do bloco. O descompasso nos movimentos de valorização e desvalorização das taxas de câmbio das moedas locais pode em alguns anos reverter significativamente o processo de integração comercial.

No caso brasileiro em especial, por ser a maior economia e pelo grau de assimetria entre as economias do bloco, o acúmulo de superávits comerciais com os demais países-membros tende a reduzir a capacidade do Mercosul atuar como um instrumento de desenvolvimento regional e de redução das desigualdades. O mesmo vale para o baixo crescimento da economia brasileira, sem o impulso do crescimento das importações brasileiras, o Mercosul passa a ter sua importância reduzida frente a outras zonas de comércio.

Outra questão diz respeito ao processo de especialização produtiva dos países do bloco durante os anos 2000. Mesmo durante o período de maior crescimento entre 2003 e 2010, a complementaridade comercial permaneceu praticamente estacionada na maioria dos casos. Observando o padrão de comércio que se estabelece nesse período entre os países-membros, o que se verifica é o aumento da importância do complexo agroindustrial primário-exportador – principalmente da soja – e de poucas cadeias manufatureiras – como é o caso das indústrias automotiva, química e de papel e celulose – na determinação dos fluxos comerciais.

O baixo desempenho da indústria de transformação na região, com a redução da participação de diversos setores industriais na corrente de comércio intrabloco também afetou o processo de integração. O processo de desindustrialização, sobretudo da economia brasileira, tem afetado a capacidade de criar uma maior divisão regional do trabalho, o que contribuiria para o aumento da complementaridade comercial entre os países-membros.

Para além desses fatores, pesam a falta de investimentos em infraestrutura, principalmente de ligação logística entre os países da região, e a reversão do quadro político na segunda metade dos anos 2010 para governos críticos ao processo de integração regional. Recentemente, o Mercosul parece ter voltado à receber atenção dos atuais governos das duas principais economias do bloco, mas a retomada de qualquer política de integração só irá prosperar com a atenção devida aos antigos problemas estruturais do bloco.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIMA FLORÊNCIO, S. Trajetória do Mercosul e mudança de paradigmas da política externa brasileira: possíveis interpretações para a crise do bloco. *Boletim de Economia Política Internacional*, n.19, 2015.

BALASSA, B. Trade Liberalization and Revealed Comparative Advantage. *The Manchester School of Economic and Social Studies*, 33, pp. 99-124, 1965.

BAUMANN, R. O Mercosul aos vinte anos: uma avaliação econômica. *Texto para Discussão 1627*, Brasília: IPEA, 2011.

BÉRTOLA, L.; ISABELLA, F.; SAAVEDRA, C. *El ciclo económico de Uruguay*, 1998-2012. DOL (Documentos On-line)/FCS-UM; 33, 2014.

BIZZOZERO, L. Los cambios de gobierno en los países del MERCOSUR y la nueva agenda regional. La articulación de temas en las negociaciones del ALCA. In: *Anais do XXV Congresso da Associação Latino-Americana de Sociologia*, Porto Alegre, 2005, pp. 22-26.

CEPAL (1959). O Mercado Comum Latino Americano. In: Bielschowsky, R. (org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000. (Volume 1).

DE MELLO E SOUZA, A.; OLIVEIRA, I.; GONÇALVES, S. S. Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul. *Texto para Discussão 1477*, Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

DO CARMO, A.; BITTENCOURT, M. O comércio intraindustrial entre Brasil e os países da OCDE: decomposição e análise de seus determinantes. *Análise Econômica*, 31(60), 2013.

DRYSDALE, P. Japan and Australia: the prospect for closer economic integration. *Economic Papers*, 30, pp. 12-28, 1969.

DRYSDALE, P.; GARNAUT, R. Trade intensities and the analysis of bilateral trade flows in a Many-Country World. *Hitotsubashi Journal of Economics*, 22(2), pp. 62-84, 1982.

GRÄF, C.; AZEVEDO, A. F. Comércio bilateral entre os países membros do Mercosul: uma visão do bloco através do modelo gravitacional. *Economia Aplicada*, 17(1), pp. 135-158, 2013.

LAUERSEN, K. Revealed Comparative Advantage and the alternatives as measures of international specialization. *DRUID Working Paper*, 98(30), 1998.

LORENZO F. & OSIMANI R. Negotiations of the MERCOSUR with the FTAA and the US. In: *Mercosur and the creation of the free trade area of the Americas*. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington, DC, 2005.

NOGUEIRA, U. Mercosul Político e Social: Integração ou Desintegração. In: BARBOSA, R. A. (org.). *Mercosul Quinze Anos: avaliação e perspectivas*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

PALMA, G. Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina. In: FIORI, J. L. (org.). *O Poder Americano*. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

PEÑA, F. Los grandes objetivos del Mercosur: zona de libre comercio, Unión aduanera y Mercado Común. In: BARBOSA, R. A. (org.). *Mercosul Quinze Anos: avaliação e perspectivas*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

ROCHA, M. E.; DOMINGUES, L.; RIBEIRO, E. A adesão da Venezuela ao Mercosul: o manifesto da expansão integracionista. *Nomos*, 28(1), pp.311-326, 2008.

SICA, D. Mercosur: Evolución y Perspectivas. In: BARBOSA, R. A. (org.). *Mercosul Quinze Anos: avaliação e perspectivas*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

VAHALÍK, B. Regional Bilateral Trade Analysis of the European Union, China and ASEAN. *Procedia Economics and Finance*, 12, pp. 709 – 717, 2014.

VAZQUES, M.; RUIZ, J. O Mercosul na época de Lula e Kichner: um balanço, seis anos depois. *Nueva Sociedad*, Edição Especial, pp. 33-48, 2009.

VOLLRATH, T. A Theoretical evaluation of alternative trade intensity measures of Revealed Comparative Advantage. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 127, pp. 265–280, 1991.

YAMAZAWA, I. Intensity analysis of World trade flows. *Hitotsubashi Journal of Economics*, 10(2), pp. 11-21, 1970.