Comunicados do Ipea

Nº 121

As relações do Mercosul com Estados Unidos e China ante o deslocamento do centro dinâmico mundial

15 de novembro de 2011

ipea
Por um Brasil desenvolvido

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, substituto
Marcos Antonio Macedo Cintra

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Vanessa Petrelli de Correa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Francisco de Assis Costa

Diretor de Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura, substituto
Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Fábio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

Comunicados do Ipea

Os *Comunicados do Ipea* têm por objetivo antecipar estudos e pesquisas mais amplas conduzidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com uma comunicação sintética e objetiva e sem a pretensão de encerrar o debate sobre os temas que aborda, mas motivá-lo. Em geral, são sucedidos por notas técnicas, textos para discussão, livros e demais publicações.

Os *Comunicados* são elaborados pela assessoria técnica da Presidência do Instituto e por técnicos de planejamento e pesquisa de todas as diretorias do **Ipea**. Desde 2007, mais de cem técnicos participaram da produção e divulgação de tais documentos, sob os mais variados temas. A partir do número 40, eles deixam de ser *Comunicados* da Presidência e passam a se chamar *Comunicados do Ipea*. A nova denominação sintetiza todo o processo produtivo desses estudos e sua institucionalização em todas as diretorias e áreas técnicas do **Ipea**.

1. Introdução[1]

A partir do reconhecimento das tensões globais provocadas pelo processo de deslocamento do centro dinâmico dos Estados Unidos para a China, este Comunicado tem como objetivo analisar o distanciamento das relações comerciais entre o Mercosul e o primeiro país e o aprofundamento dessa relação com o último, durante a última década (2000-2009). A situação recente do Investimento Direto Chinês nos países do Mercosul também será analisada a seguir. Por problemas na inconsistência dos dados de comércio reportados pela Venezuela ao sistema das Nações Unidas nos anos de 2007 e 2009, a composição utilizada dos Estados partes do Mercosul somente considerou os membros atualmente plenos, ou seja, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

A constituição do Mercosul transcorreu durante a predominância hegemônica dos Estados Unidos, permeada pelo impulso das altas finanças globais comandadas pelo receituário neoliberal. A trajetória de ampla vulnerabilidade nas economias latino-americanas direcionou os esforços de integração do Mercosul fundamentalmente para as relações comerciais, não obstante esforços em outros sentidos.

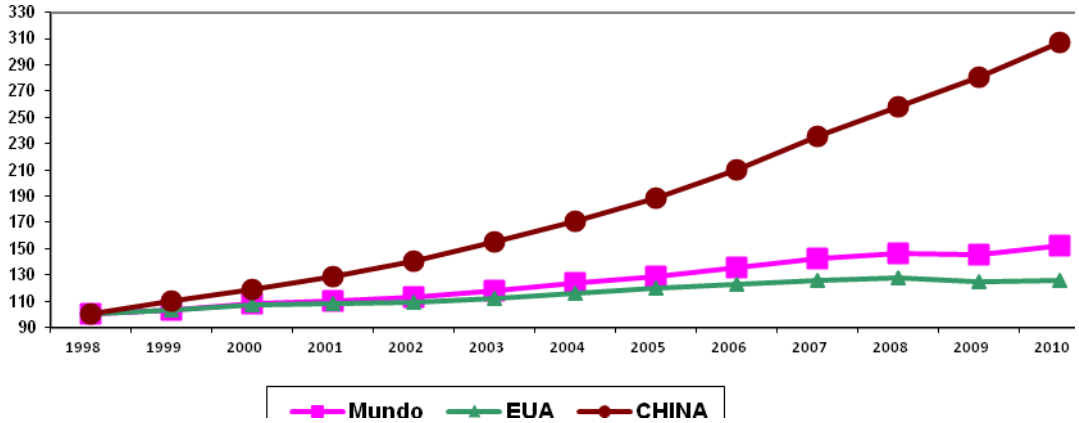
Antes da crise financeira internacional, a economia estadunidense apresentava sinais de certa decadência ante o seu esvaziamento produtivo e a relativa perda, ainda que mantida a condição de referência geral de valor, de importância do dólar. A partir de 2008, a diminuição de influência norte americana tornou-se mais evidente, sobretudo quando se considera o sucesso do milagre econômico chinês e a trajetória asiática de atrair de forma acelerada o dinamismo da acumulação global.

Este novo contexto assumiu formas visíveis em fins dos anos 1990, quando se assistiu a um novo processo de revisão de ideias, induzidas pelo custoso processo de transição da então URSS, pelo sucesso do modelo heterodoxo de desenvolvimento do leste asiático – particularmente da China – e pelas sucessivas crises financeiras que levaram à bancarrota países praticantes de modelos liberais, supostamente portadores de "sólidos fundamentos" econômicos. Para o Mercosul, esse processo tem alterado as relações comerciais dos países do bloco com a China, em detrimento do tradicional eixo norte-americano. Além das relações de comércio, ganha importância a presença do Investimento Direto Externo (IDE) da China nos países do bloco.

[1] Colaboraram neste Comunicado a assessora-chefe Luciana Acioly e o assessor técnico André Calixtre, da Assessoria Técnica da Presidência do Ipea (ASTEC) e o bolsista PNPD e estatístico Rubem Ceratti, da Diretoria de Estudos e Relações Políticas e Econômicas Internacionais do Ipea (DINTE). A finalização e tradução deste documento contaram com a colaboração da Assessoria de Comunicação do Ipea (ASCOM).

Com o esgotamento do movimento de globalização financeira, registrada por várias crises de dimensão internacional, sobressaiu-se rapidamente o milagre econômico chinês. De um lado, o ritmo de expansão da economia chinesa permitiu que, em apenas 10 anos, a sua produção fosse triplicada, contrastando com a realidade estadunidense e de outras economias avançadas. Somente entre 1999 e 2010, por exemplo, a variação acumulada do PIB (Produto Interno Bruto) dos Estados Unidos foi equivalente a apenas 1/8 da verificada na China.

Gráfico 01
Evolução do índice de variação real do Produto Interno Bruto do Mundo, dos Estados Unidos e da China (1998 = 100)



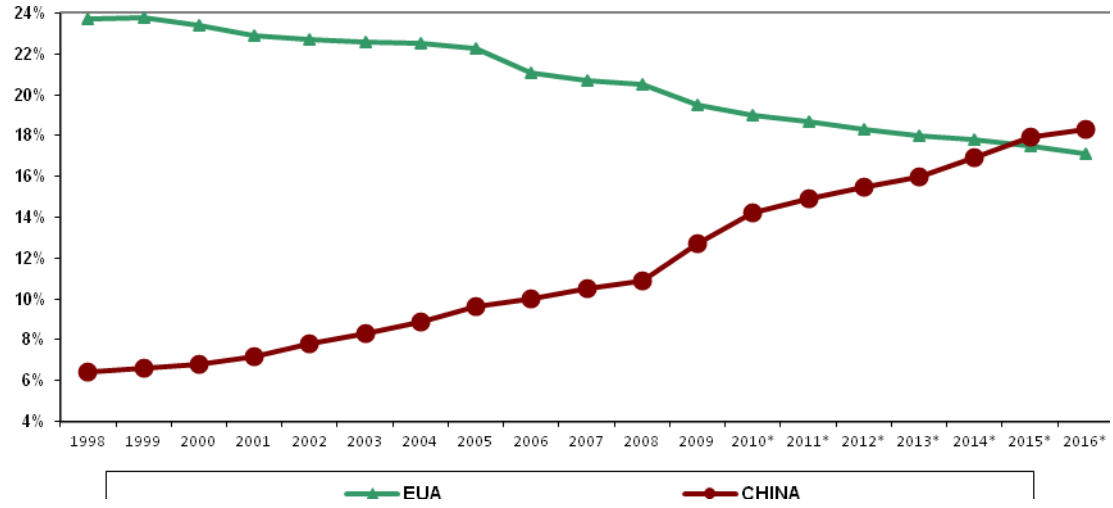
Fonte: FMI (elaboração Ipea)

De outro lado, a consolidação do milagre econômico chinês possibilitou ao país asiático responder por parcela maior da produção manufatureira do mundo. Em 2009, a China foi responsável por 18% do valor agregado industrial, enquanto, em 2000, detinha 14,5%. Ao mesmo tempo, a participação chinesa no valor adicionado mundial na indústria de transformação de alta tecnologia saltou de 4%, em 2000, para 18% em 2009. Atualmente, a China assume a condição de segunda nação mais importante do mundo na produção de material de escritório e informática e na produção de material de rádio, TV e comunicação e a primeira na produção de veículos automotores e nos investimentos na indústria aeroespacial, de supercomputadores e de núcleos eletrônicos, entre outras posições estratégicas mundiais.

Em função disso e considerada a paridade no poder de compra, a China deve ultrapassar os EUA durante a segunda década do século 21, embora isso não signifique o

desaparecimento das centralidades dinâmicas das economias da União Europeia e dos Estados Unidos, destacando-se o aparecimento de um mundo multipolar. Além da Ásia, especialmente a China e Índia, há também um espaço regional capaz de gerar uma nova centralidade dinâmica: o sul do continente americano, com forte importância para a economia brasileira.

Gráfico 02
Evolução da participação relativa dos Estados Unidos e da China no Produto Interno Bruto mundial (Total em PPP = 100%)



*Fonte: FMI (elaboração Ipea) * projeção*

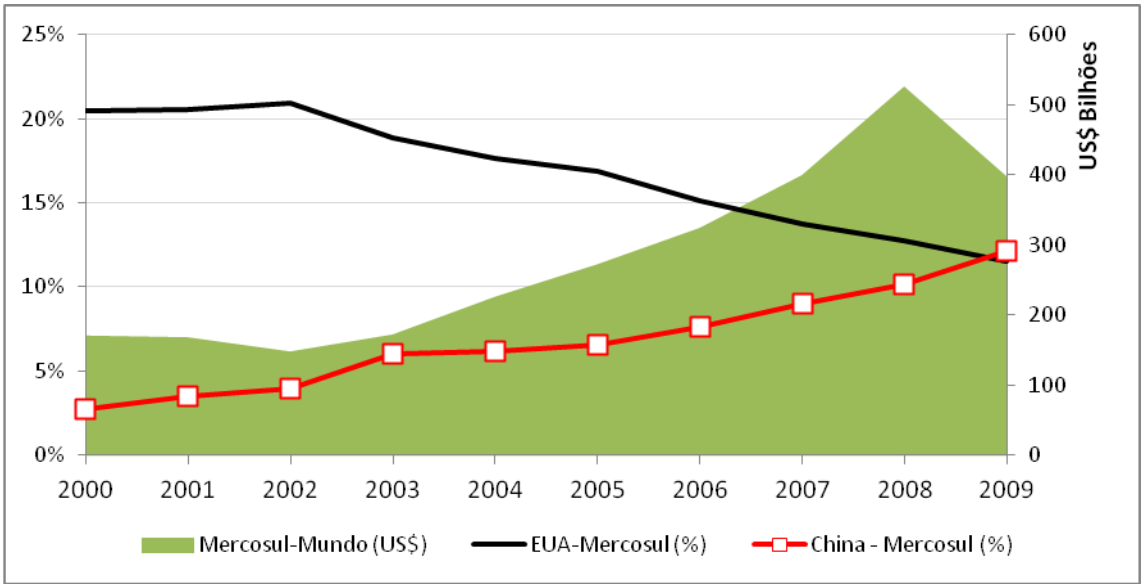
O Mercosul detem maior relevância num novo contexto mundial multipolarizado, distinto daquele verificado durante o momento de sua constituição, em que os Estados Unidos exerciam a centralidade unipolar. Em face do avanço dos países asiáticos, especialmente a China, cabe considerar os novos e atuais aspectos comerciais relacionados ao Mercosul.

2. Relações comerciais do Mercosul com Estados Unidos e China

A perda de densidade comercial das relações dos Estados Unidos com o Mercosul e a crescente importância comercial da China para o bloco estão expostas na evolução da Corrente de Comércio (soma das exportações e importações) entre o bloco e estes países. Nota-se, no gráfico abaixo, que a participação relativa dos EUA no comércio com o Mercosul manifestou tendência de queda na última década, reduzindo-se de 20% do total da corrente comercial, em 2000, para 11,6% em 2009. A evolução da importância da China na corrente comercial com o Mercosul foi em sentido inverso, partindo de 2,8% do

total, em 2000, para 12,1% em 2009, mantendo ao longo de toda a última década forte tendência de alta e ultrapassando os Estados Unidos após a crise de 2008.

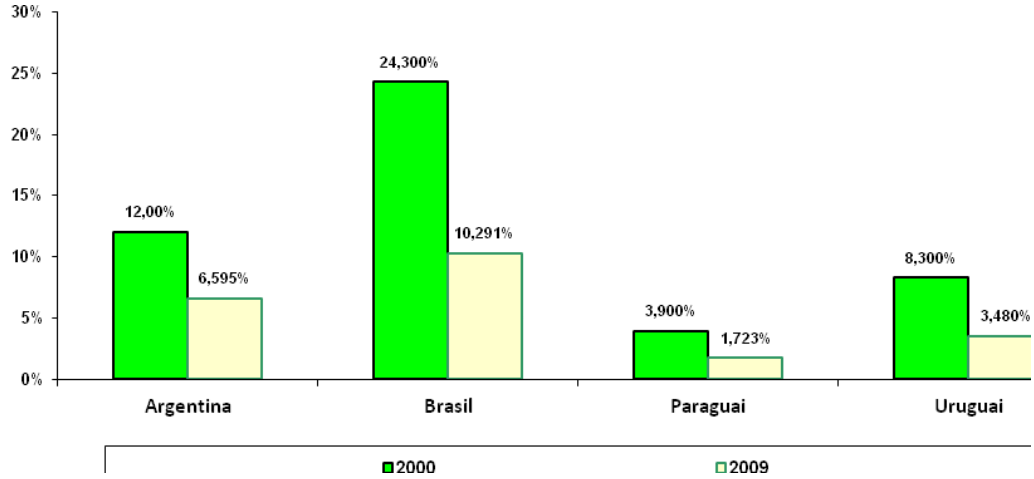
Gráfico 03
Evolução da participação relativa dos Estados Unidos e da China na Corrente de Comércio (exportações+importações) dos países (exceto Venezuela) do Mercosul (em % e valor total)



Fonte: UN/Comtrade (elaboração Ipea)

Essa mudança geral nas relações comerciais é importante para compreender os impactos na constituição e desenvolvimento do Mercosul da centralidade dinâmica mundial estabelecida pela unipolaridade estadunidense e pelo avanço do paradigma livre-cambista de integração, estabelecido desde o pós-guerra, porém intensificado na era neoliberal. No ano 2000, mais de 24% do total das exportações do Brasil foram direcionadas aos Estados Unidos, enquanto na Argentina eram 12%; 9,3% no Uruguai e menos de 4% no Paraguai.

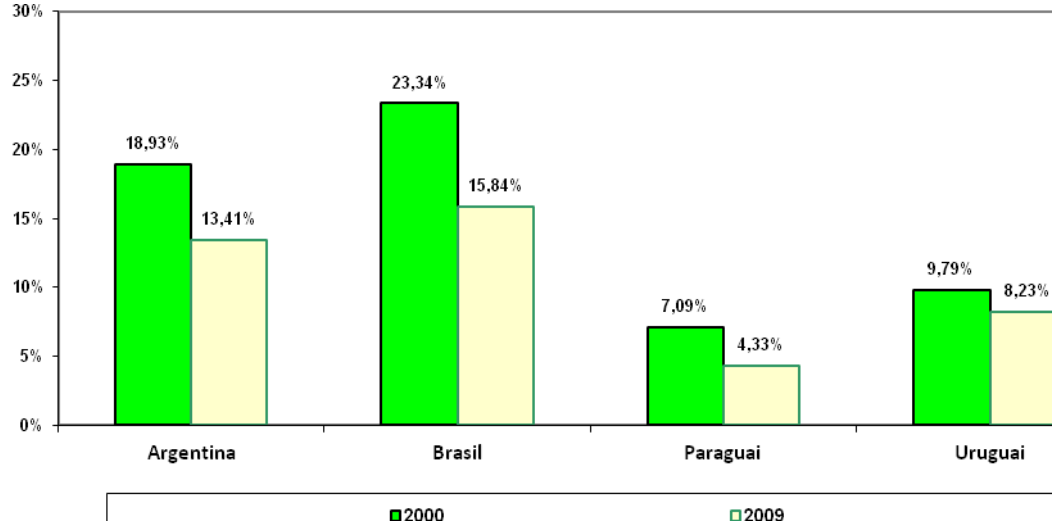
Gráfico 04
Evolução da participação relativa dos Estados Unidos nas exportações totais dos países do Mercosul (em %)



Fonte: UN/Comtrade (elaboração Ipea)

Nove anos depois, em 2009, a participação relativa dos EUA nas exportações dos países do Mercosul foi menor. O Uruguai teve a maior queda relativa (57,8%), seguido pelo Brasil (57,6%), Paraguai (56,4%) e Argentina (45%).

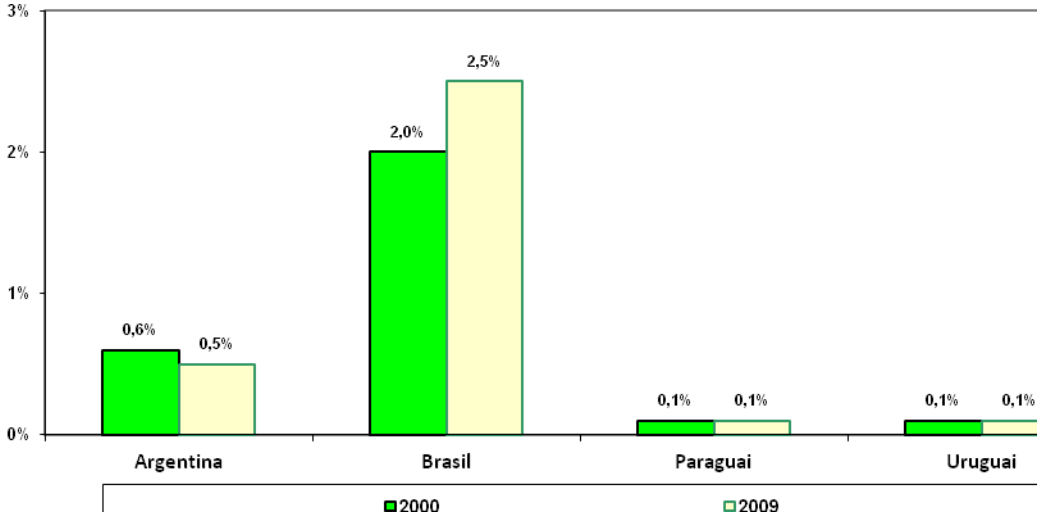
Gráfico 05
Evolução da participação relativa dos Estados Unidos nas importações totais dos países do Mercosul (em %)



Fonte: UN/Comtrade (elaboração Ipea)

Quando considerada a evolução da participação relativa das importações dos países do Mercosul provenientes dos Estados Unidos, observa-se trajetória similar. No ano de 2000, as importações provenientes dos Estados Unidos representavam 23,3% do total no Brasil, 18,9% na Argentina, 9,8% no Uruguai e 7,1% no Paraguai. Em 2009, a situação havia decaído 32,2% no Brasil, 29,1% na Argentina, 16,3% no Uruguai e 39,4% no Paraguai.

Gráfico 06
Participação dos países do Mercosul nas exportações totais dos Estados Unidos. (em %)



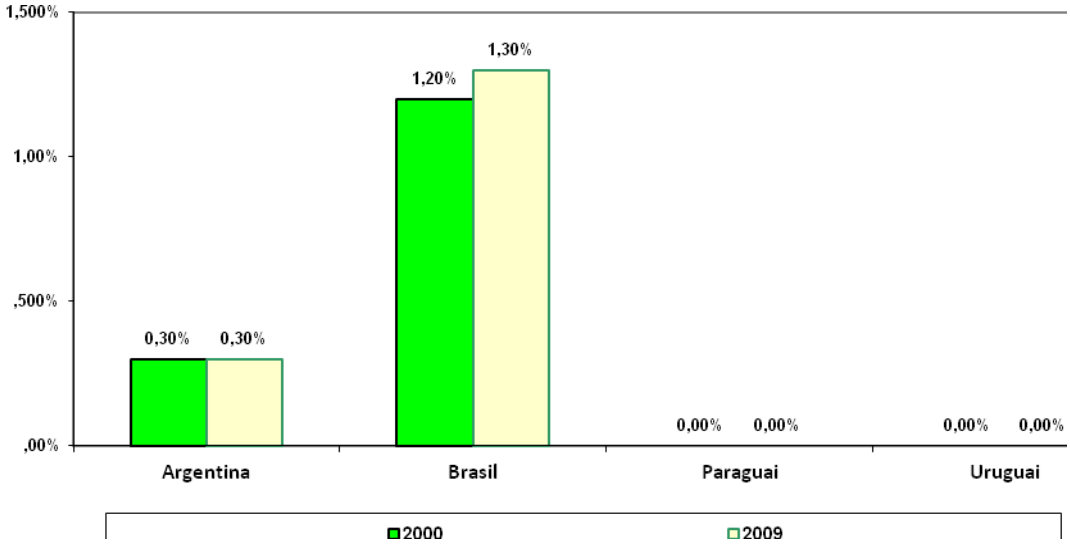
Fonte: UN/Comtrade (elaboração Ipea)

Se a referência for o peso das exportações dos Estados Unidos para os países do Mercosul, constata-se comportamento distinto. No ano de 2009, por exemplo, as exportações dos EUA para o Brasil representavam 2,5% do total das vendas externas estadunidenses, enquanto, em 2000, era 2%.

O peso de Uruguai e Paraguai nas exportações dos Estados Unidos manteve-se estabilizado em 0,1% entre 2000 e 2009. No caso argentino, observa-se que a importância do país no total das exportações dos Estados Unidos foi menor (de 0,6% para 0,5% no mesmo período de tempo).

Gráfico 07

Participação dos países do Mercosul nas importações totais dos Estados Unidos.

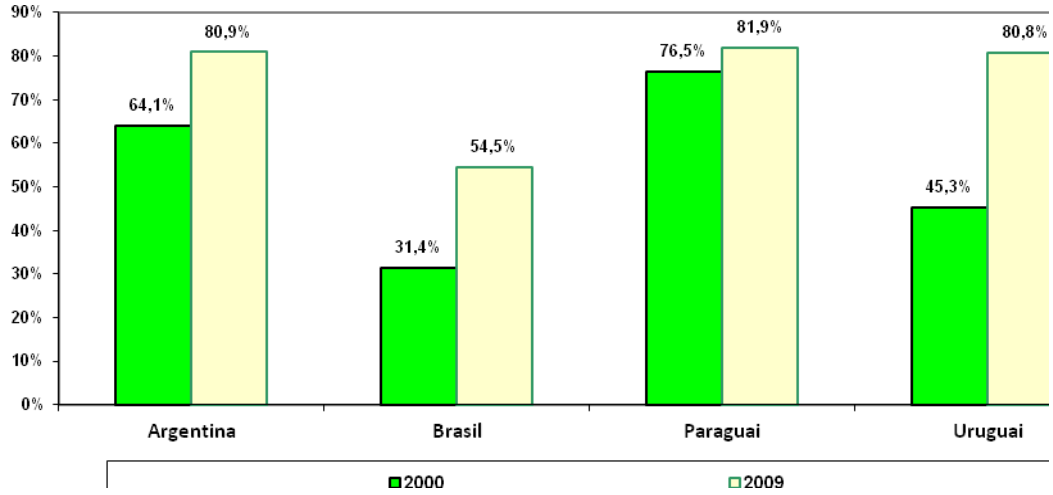


Fonte: UN/Comtrade (elaboração Ipea)

No que diz respeito às importações dos Estados Unidos com origem em países do Mercosul, percebe-se crescimento residual no caso do Brasil, estagnação na a Argentina e importações desprezíveis do Uruguai e do Paraguai. Assim, entre 2000 e 2009, a participação das importações brasileira para os EUA passou de 1,2% para 1,3%, enquanto as da Argentina mantiveram-se em 0,3%.

Uma vez tratadas as relações comerciais dos Estados Unidos com os países do Mercosul em termos agregados, apresenta-se a parcela dos produtos primários e intensivos em recursos naturais presentes nas exportações para os EUA realizadas pelo Mercosul. Em 2009, 54,5% das exportações dos países do bloco eram constituídos por produtos primários e intensivos em recursos minerais, enquanto em 2000 eram de 31,4%.

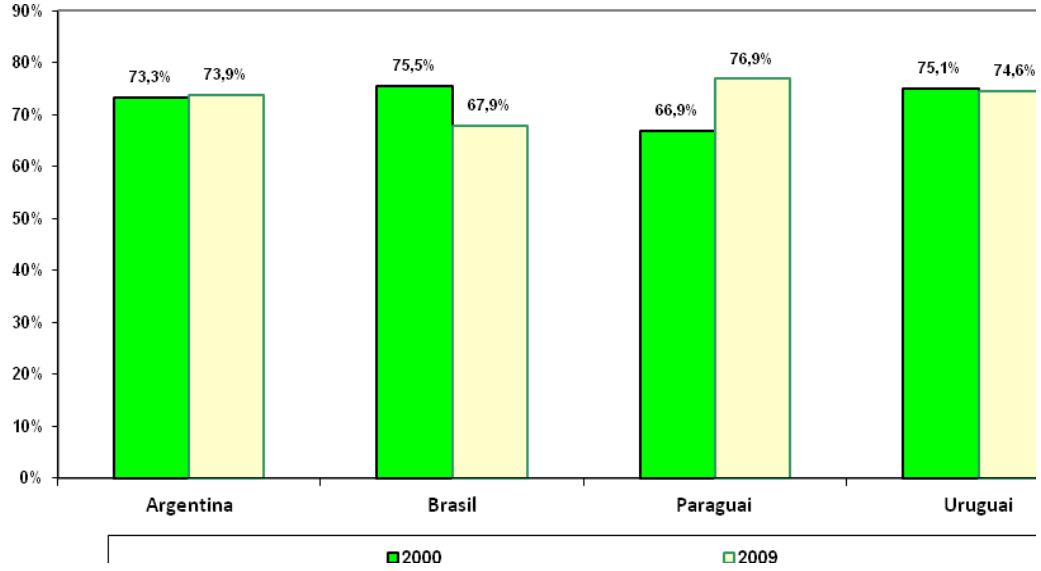
Gráfico 08
Participação dos produtos primários e intensivos em recursos naturais no total das exportações dos países do Mercosul para os Estados Unidos (em %)



Fonte: UN/Comtrade (elaboração Ipea)

O movimento de primarização da pauta de exportação dos países do Mercosul para os Estados Unidos ocorre generalizadamente. Na Argentina passou de 64,1% para 80.9%, enquanto no Uruguai foi de 45,3% para 80,8% e no Paraguai de 76,5% para 80,9% entre os anos de 2000 e 2009.

Gráfico 09
Participação dos bens e serviços de alta e média tecnologia no total das importações dos países do Mercosul com origem nos Estados Unidos (em %)

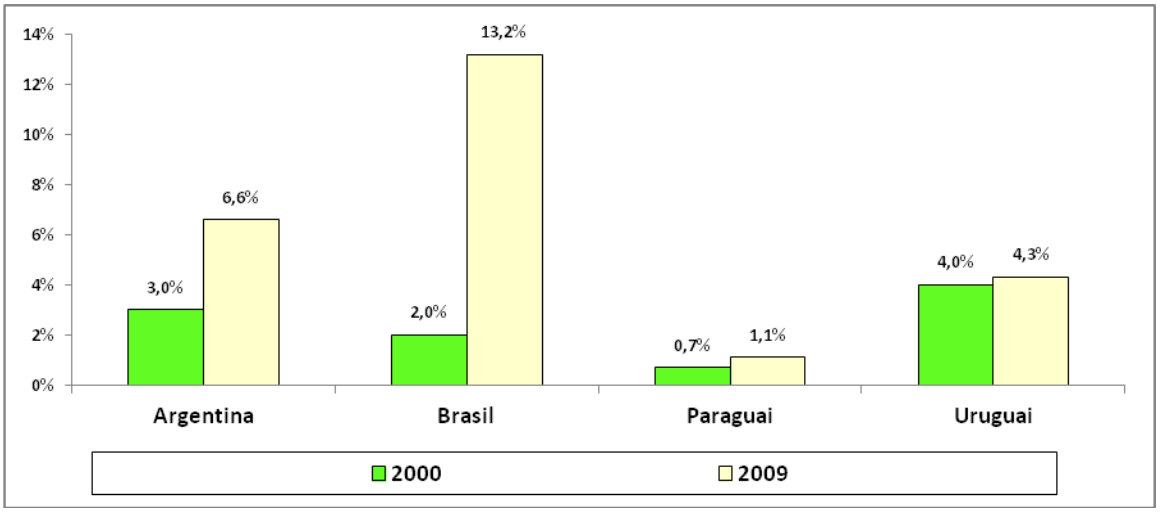


Fonte: UN/Comtrade (elaboração Ipea)

Por outro lado, a pauta importadora dos países do Mercosul de bens e serviços provenientes dos Estados Unidos manteve-se concentrada em produtos de alta e média tecnologia. Brasil e Uruguai reduziram o peso das importações intensivas em tecnologia de 75,5% para 67,9% e de 75,1% para 74,6%, respectivamente, entre 2000 e 2009, enquanto Argentina (de 73,3% para 73,9%) e Paraguai (de 66,9% para 76,9%) aumentaram no mesmo período de tempo.

Uma vez descrita brevemente a evolução das relações comerciais dos países do Mercosul com Estados Unidos, cabe considerar também a trajetória simultânea do comércio desses países com a China. Nesse caso, a Argentina e o Brasil foram os países do Mercosul que mais ampliaram o peso de suas exportações para a China. Entre 2000 e 2009, as exportações destinadas à China passaram de 2% para 13% no Brasil e de 3% para 7% na Argentina. Os demais países do bloco não apresentaram grande alteração. No Uruguai, a exportação manteve-se em 4% e no Paraguai passou de 0,7% para 1%.

Gráfico 10
Participação da China nas exportações totais dos países do Mercosul (em %)

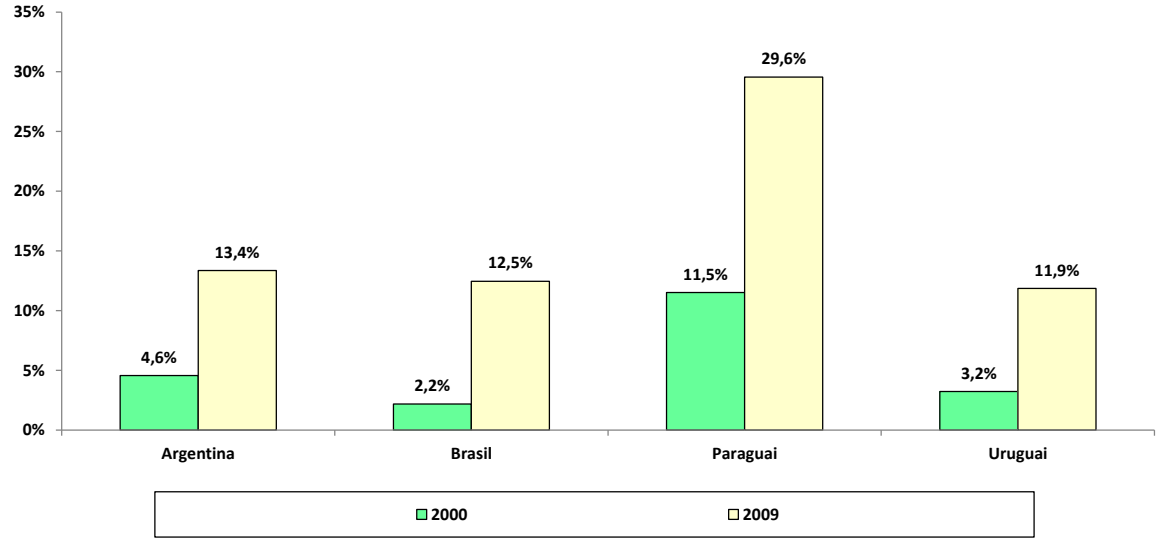


Fonte: UN/Comtrade (elaboração Ipea)

Em relação à participação dos fluxos de importação do Mercosul com origen nos productos chineses, observa-se, também, crescimento importante na última década. O Paraguai se destaca como o país de mayor participación chinesa em sua pauta importadora (29,6%), seguido por Argentina (13,4%), Brasil (12,5%) e Uruguai (11,8%). Em suma,

todos os países apresentaram crescimento da participação chinesa bastante pronunciado tanto nas exportações como nas importações.

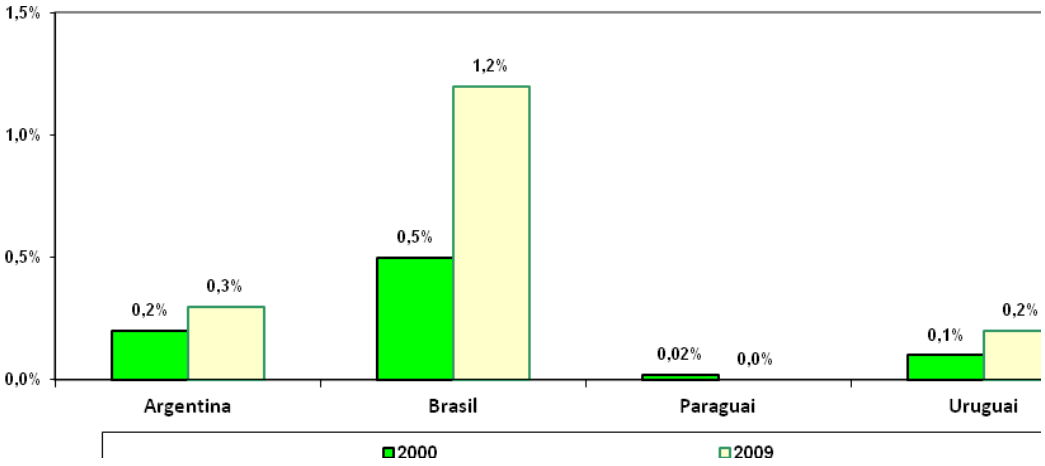
Gráfico 11
Participação da China nas importações totais dos países do Mercosul (em %)



Fonte: UN/Comtrade (elaboração Ipea)

O mesmo não se verifica em relação ao peso dos países do Mercosul no comercio exterior chinês. Entre 2000 e 2009, as exportações da China para os quatro países do Mercosul modificaram-se distintamente. Cresceram 140% no Brasil, 100% no Uruguai e 50% na Argentina. Mesmo assim, a participação desses países na pauta exportadora chinesa ainda é pequena, demonstrando que a China é mais importante para os países do bloco como mercado para seus produtos do que o bloco para as exportações chinesas.

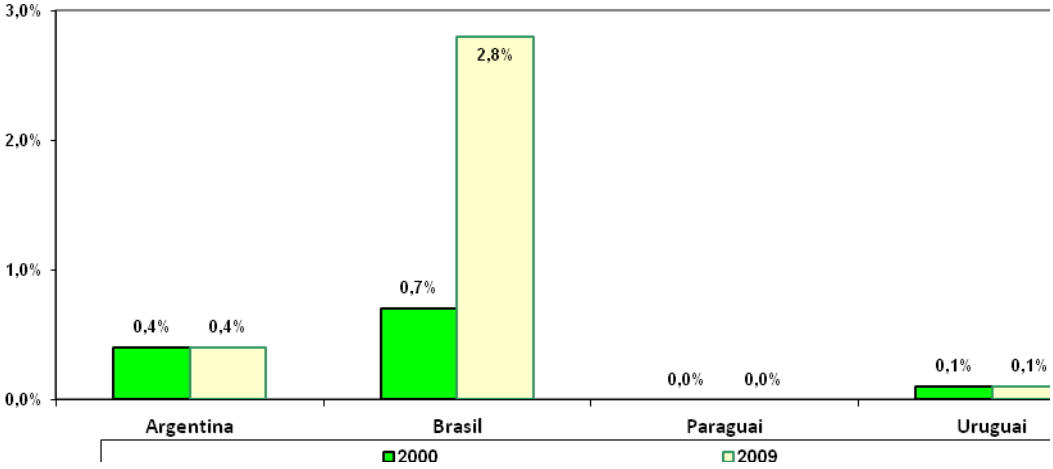
Gráfico 12
Participação dos países do Mercosul nas exportações totais da China. (%)



Fonte: UN/Comtrade (elaboração Ipea)

Do lado das importações, entre 2000 e 2009, houve aumento das importações da China provenientes do Brasil (0,7% do total para 2,8%), enquanto nos casos de Argentina e Uruguai as participações mantiveram-se estáveis.

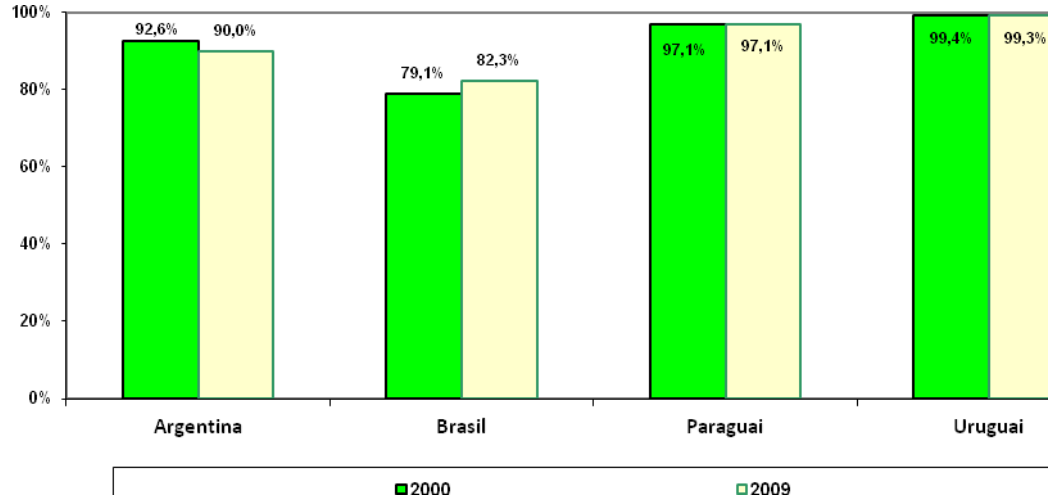
Gráfico 13
Participação do Mercosul no total das importações da China (%)



Fonte: UN/Comtrade (elaboração Ipea)

Na pauta de exportação do Mercosul para a China observa-se o forte peso relativo dos produtos primários e intensivos em recursos naturais. Para os países do bloco, esses produtos representam mais de 4/5 do total exportado entre 2000 e 2009.

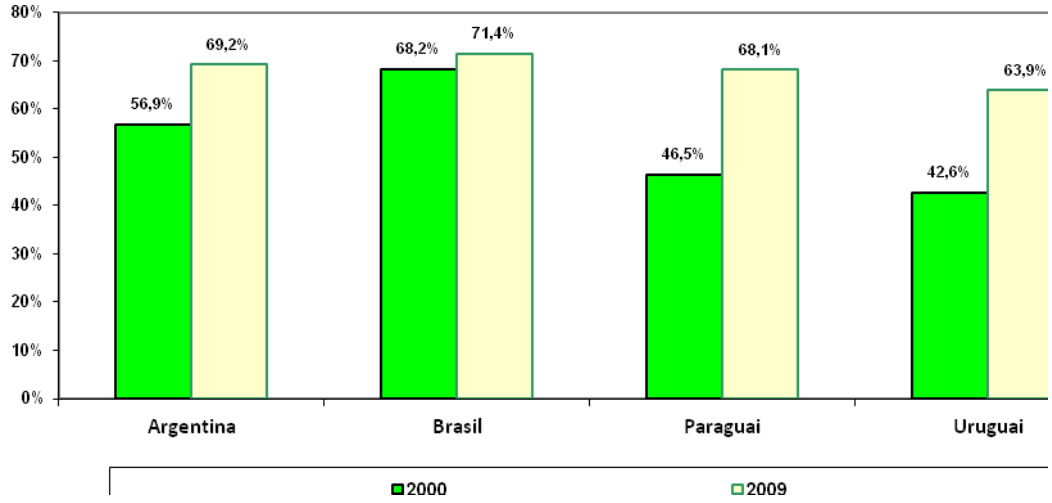
Gráfico 14
Participação dos produtos primários e intensivos em recursos naturais no total das exportações dos países do Mercosul para a China (%)



Fonte: UN/Comtrade (elaboração Ipea)

Com relação à composição das importações chinesas com origem no Mercosul, constata-se o predomínio dos bens e serviços de média e alta tecnologia. Esses produtos representam acima de 60% de tudo o que foi importado pelos países do bloco.

Gráfico 15
Participação dos bens e serviços de média e alta tecnologia no total importado da China pelos países do Mercosul



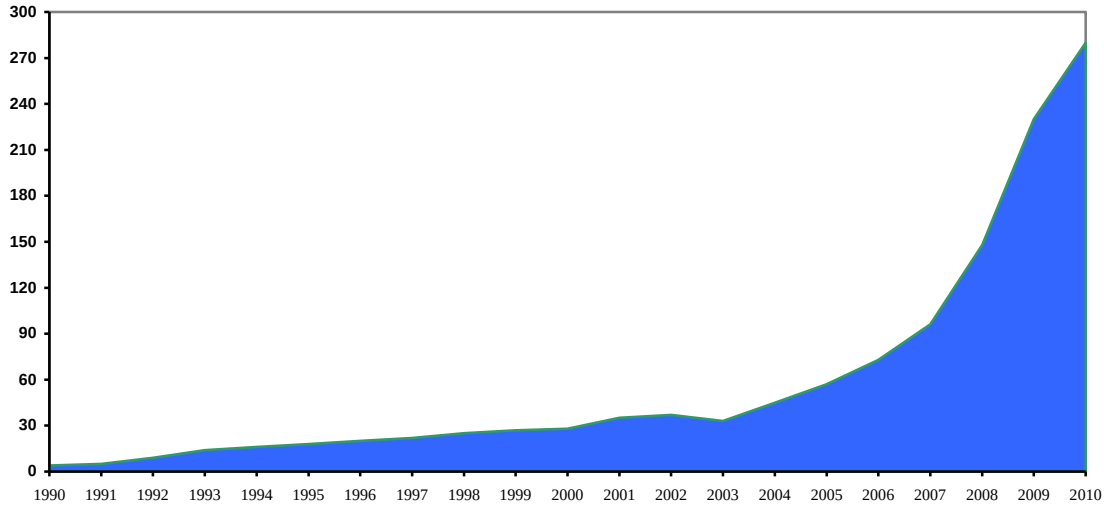
Fonte: UN/Comtrade (elaboração Ipea)

As relações comerciais entre o Mercosul, os EUA e a China seguem fortemente desequilibradas. O fator principal do desequilíbrio encontra-se no desbalanceamento entre importações e exportações relativas aos produtos de baixo e alto valor agregado.

3. Trajetória do investimento direto chinês no Mercosul

Para além do recente posicionamento estratégico da China nas relações comerciais com o Mercosul, cabe também considerar a dinâmica do investimento direto externo (IDE) daquele país na região. Isso porque, desde a década de 1990, a China vem se transformando em grande investidor global, sobretudo depois de 2003, a partir de sua política de "*Going Global*".

Gráfico 16
China: Evolução do estoque de investimento direto no exterior (em US$ bilhões)

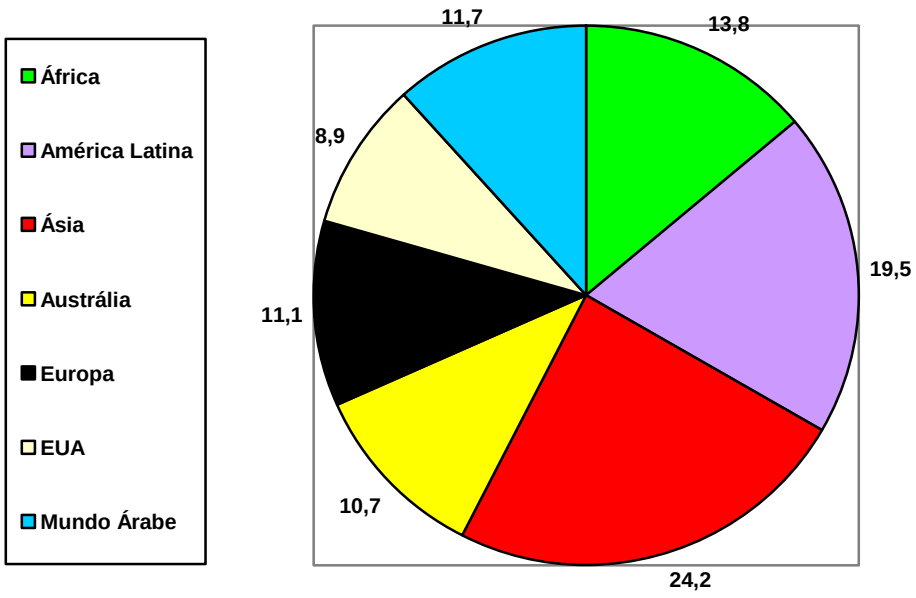


Fonte: Unctad (elaboração Ipea)

O avanço dos investimentos externos chineses responde às alterações na política externa, com o reposicionamento estratégico de suas firmas estatais, autorizadas a investir fora do país desde 1984, quando o Ministério do Comércio Exterior e Cooperação Econômica definiu diretrizes de internacionalização do seu parque produtivo. A partir daí, houve várias modificações, sempre mais liberais, de estímulo a internacionalização das empresas chinesas.

Em 2001, com o ingresso da China na Organização Mundial de Comércio (OMC) e a incorporação no 11º Plano Quinquenal, os projetos de investimentos em outros países foram ganhando maior envergadura. Também pressões competitivas internas da economia chinesa estimularam empresas nacionais a procurarem novos mercados.

Gráfico 17
China: distribuição do IDE entre 2005 e 2010 (em %)



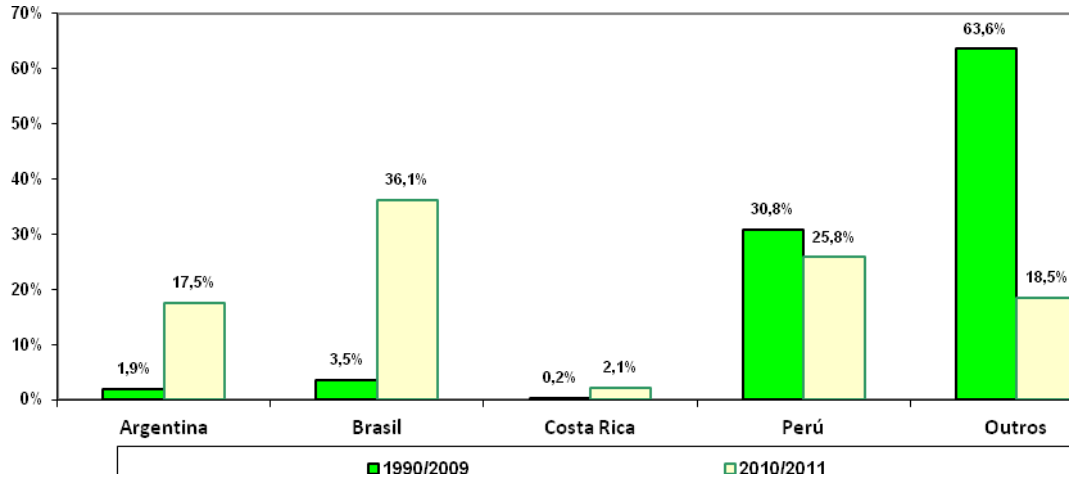
Fonte: MOFCOM- China (elaboração Ipea)

De maneira geral, o conjunto dos investimentos chineses no exterior volta-se a extrair ativos que possam atender o perfil da demanda, como, por exemplo, a escassez doméstica de matéria prima. Observa-se, por exemplo, que mais de 1/3 da demanda interna por energia provém do abastecimento da África.

Assim também se pode identificar o perfil dos investimentos chineses na América Latina, em termos de complementaridade de recursos naturais. Em países como Chile e Peru, os IDE localizam-se na absorção de cobre, enquanto em Cuba, o interesse é em níquel, e na Venezuela e Equador, fortemente no petróleo.

Argentina e Brasil, que permaneciam com pouca atenção dos IDE chineses, receberam volumes crescentes nos últimos três anos. Até então, os recursos externos chineses voltavam-se ao planejamento da atuação no parque produtivo dos dois países. O salto atual no IDE chinês encontra-se em parte associados ao excepcional crescimento do comércio externo com Argentina e, especialmente, com o Brasil.

Gráfico 18
China: evolução da distribuição do IDE na América latina e Caribe (em %)



Fonte: CEPAL (elaboração Ipea)

De maneira geral, são investimentos orientados para áreas de mineração, petróleo e gás, bem como infraestrutura (portos e ferrovia) e aquisição de terras. Também se deve acrescentar o adicional de investimentos na implantação de fábricas de manufaturas, inclusive automobilística. As empresas chinesas que se integram às economias do Mercosul são estatais pertencentes as 100 maiores corporações daquele país, localizadas em setores estratégicos da economia.

Por meio do IDE chinês, nota-se o avanço de fusões e aquisições de empresas nos países do Mercosul, assim como a utilização do mecanismo de parceira estratégica em operações acionárias (*Joint Venture*) e, ainda, em segmentos novos (*Greenfield*). Em conformidade com a natureza do IDE chinês na região, amplia-se a capacidade do complexo exportador dos países do bloco, aprofundando-se o aspecto integrador entre os cinco países.

Em síntese, o IDE da China no Mercosul reforça ainda mais duas características históricas das economias da região. Ou seja, a ampliação da dimensão primário-exportadora, bem com a predominância do capital estrangeiro como dinamizador das economias locais.

4. Considerações finais

O sucesso do milagre econômico chinês alimenta um processo ainda indefinido de mudança da dinâmica global de acumulação capitalista, porém já foi capaz de impor aos países do Mercosul uma novidade inicialmente não imaginada, pois sua constituição ocorreu durante o exercício fundante da hegemonia inconteste dos Estados Unidos. O contraste na evolução das relações comerciais entre os países do Mercosul, Estados Unidos e China é subproduto desse momento histórico.

Da mesma forma, a presença crescente dos investimentos diretos externos da China nos países do Mercosul aponta para relações que tencionam por um novo padrão produtivo e comercial após forte eixo integrador com a economia norte-americana. Diante disso, os governos dos países do Mercosul têm a oportunidade de rever estrategicamente o posicionamento de suas economias frente ao sucesso do milagre chinês. De um lado, a trajetória das relações comerciais e de investimento com a China tende cada vez mais a aprofundar as características históricas dos países latino-americanas. Ou seja, a convergência para a produção e exportação de produtos primários e dependência da dinâmica local à internacionalização dos seus parques produtivos.

De outro, a nova predominância chinesa, que ainda não se traduziu em hegemonia, por estar em processo de construção, pode ser negociada pelos países parceiros em melhores termos do que o ocorrido nas tensões entre a hegemonia norte-americana e a experiência nacional-desenvolvimentista na América Latina. Os instrumentos políticos para garantir um caminho positivo de associação do Mercosul à dinâmica econômica chinesa, no entanto, são escassos e muitos deles ainda precisam ser construídos ou consolidados.

Do ponto de vista das relações comerciais, se, na década de 1990, os governos nacionais do Cone Sul pautavam-se pela necessidade de constituir um mercado comum a partir do processo de liberalização comercial, hoje o aperfeiçoamento da integração no Mercosul reponde à necessidade de melhorar os termos da concorrência e da inserção do bloco nos fluxos de comércio internacionais, dotando-o de instrumentos eficazes e comunitários de regulação, o que não necessariamente se traduz em liberalização comercial *stricto sensu*.

Por fim, o fluxo de investimentos estrangeiros chineses também precisa ser acompanhado por instrumentos políticos que induzam sua aplicação em setores desejáveis das economias nacionais. Sabe-se que as necessidades do investimento direto externo

chinês estão ligadas à criação de mercados cativos fornecedores de matérias primas à economia chinesa, e que recentemente tem-se observado um grande fluxo desses investimentos nos países latino-americanos, especialmente para o Brasil. Converter essa necessidade estrutural do investimento chinês em recursos que positivamente induzam o desenvolvimento dos países do Mercosul é um dos desafios que precisam ser enfrentados nessa nova relação global encetada pela ascensão da China.

Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República