



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 10.2.2004
COM(2004) 106 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO
AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU**

sobre as relações com a Rússia

1. Introdução

Em Dezembro de 2003, o Conselho Europeu solicitou ao Conselho e à Comissão que elaborassem um relatório de avaliação e propusessem medidas destinadas a reforçar a parceria estratégica entre a UE e a Rússia, bem como o respeito dos valores em que esta se baseia. A presente comunicação surge em resposta ao pedido do Conselho Europeu. Procura orientar uma revisão da política da UE em relação à Rússia no Conselho dos Assuntos Gerais e das Relações Externas (CAGRE) a realizar em Fevereiro e apoia o estabelecimento de uma abordagem mais coerente e eficaz das relações com este país, que reflecta a posição da UE-25, tendo em vista a realização de uma cimeira bem sucedida em Maio e o aprofundamento da cooperação entre a UE e a Rússia. A presente comunicação também advoga a revisão da política da UE em relação ao Sul do Cáucaso e aos Novos Estados Independentes (NEI) ocidentais.

Os principais objectivos da UE nas suas relações com a Rússia foram definidos na sequência de debates aprofundados entre os Estados-Membros aquando da preparação da Cimeira de São Petersburgo em Maio de 2003. Neste contexto, os Estados-Membros concordaram com a Rússia em trabalhar para a criação de quatro espaços comuns¹. Foi acordado prosseguir este trabalho, nomeadamente no âmbito do Acordo de Parceria e de Cooperação (APC). Nesta fase, a UE considera que a questão prioritária é a determinação do meio mais eficaz para realizar o objectivo acordado de criação de espaços comuns. Este trabalho deverá basear-se nos elementos da política de vizinhança comunitária, tais como o novo instrumento de vizinhança previsto, que são de interesse comum para a UE e a Rússia.

A Rússia é um parceiro importante, com o qual existe um interesse considerável em estabelecer e construir uma parceria estratégica genuína, com base numa interdependência positiva. A Rússia é o nosso maior vizinho, que se tornará ainda mais próximo em virtude do alargamento. Este país não só é um interveniente-chave a nível mundial e no Conselho de Segurança das Nações Unidas como tem também uma influência significativa nos NEI. É um importante fornecedor de produtos energéticos à UE e, no futuro, passará a ser uma fonte ainda mais importante desses produtos. Não obstante a sua economia relativamente pequena, a Rússia é um mercado vasto para os produtos e serviços comunitários, com potencialidades consideráveis de crescimento. É do interesse da UE que a Rússia realize reformas e modernize a sua economia. Neste contexto, a Comissão congratula-se com o crescimento económico registado recentemente na Rússia.

A UE e a Rússia têm todos os motivos para cooperar em questões de ambiente, migração, saúde pública, crime, investigação e outros domínios que afectam a segurança, a estabilidade e o bem-estar da Europa no seu conjunto. Por seu lado, a Rússia tem grandes expectativas no que diz respeito às suas relações com a UE, dada a crescente interdependência económica e o desenvolvimento da política externa e de segurança da UE.

As posições da UE e da Rússia convergem em relação a muitas questões, incluindo o apoio a um multilateralismo eficaz no âmbito das Nações Unidas, o processo de paz no Médio Oriente e a luta contra o terrorismo internacional e a proliferação de armas de destruição em massa. Também se verificou uma cooperação frutuosa no contexto da dimensão nórdica e a UE

¹ Um espaço económico comum, um espaço comum de liberdade, segurança e justiça, um espaço comum de cooperação no domínio da segurança externa, bem como um espaço comum de investigação e ensino, incluindo a cultura.

congratula-se com o constante apoio russo ao reator termonuclear experimental internacional (ITER). A experiência prometedora do diálogo sobre a energia lançado na Cimeira da UE-Rússia em 2000 produziu resultados tangíveis e bem acolhidos num domínio de importância estratégica para a UE e a Rússia, que é actualmente a fonte mais significativa de importações de hidrocarbonetos da UE.

As relações foram, no entanto, submetidas a tensões crescentes, com a divergência de posições entre a UE e a Rússia quanto a uma série de questões, incluindo a ratificação do Protocolo de Quioto, o direito de sobrevoo da Sibéria, o alargamento do APC e as negociações de um acordo veterinário e de certificação das exportações. Tal foi combinado com uma posição russa mais assertiva em relação a alguns países candidatos e aos NEI, o que poderá ter implicações para as relações da Rússia com a UE alargada, para os esforços de resolução de conflitos subjacentes e para a cooperação com os NEI, nomeadamente no contexto da política europeia de vizinhança. A UE reconhece o valor das iniciativas de integração económica regional entre as partes que decidiram trabalhar em conjunto e que são compatíveis com as suas obrigações e aspirações a nível internacional. Contudo, as implicações da assinatura em Setembro de 2003 do Acordo do Espaço Económico Único pela Rússia, Ucrânia, Cazaquistão e Bielorrússia têm de ser examinadas cuidadosamente em termos do seu possível impacto no Espaço Económico Europeu Comum e num possível futuro Acordo de Comércio Livre (ACL).

Neste contexto, é de especial importância que a Comissão e os Estados-Membros cheguem a uma concertação das suas posições e se expressem em uníssono, a fim de que se possa avançar para atingir os objectivos acordados.

2. Rússia – evolução recente

Durante o mandato de quatro anos do Presidente Putin foram desenvolvidos esforços para consolidar o controlo federal e reforçar o aparelho estatal. Estas medidas conduziram a uma maior estabilidade, bem-vinda após a incerteza da era Yeltsin. Neste período também se assistiu, no entanto, ao enfraquecimento dos valores em que estão empenhadas a UE e a Rússia (na qualidade de membro do Conselho da Europa e da OSCE). Efectivamente, os relatórios das organizações internacionais, incluindo a OSCE e o Conselho da Europa, as eleições para o *Duma* realizadas em Dezembro de 2003, os acontecimentos na Chechénia e indicações reveladoras de uma aplicação selectiva da lei levam a levantar questões sobre o empenhamento e a capacidade da Rússia para respeitar os valores europeus e universais fundamentais e para prosseguir as reformas democráticas.

O Presidente Putin promoveu uma recuperação económica relativamente forte (a partir de um nível de base fraco) o que permitiu, em termos globais, o estabelecimento de uma base económica sólida. O crescimento anual do PIB foi, em média, de 6,5% entre 1999 e 2003 e a inflação diminuiu para 12%. Uma cobrança dos impostos e uma disciplina das despesas mais eficazes contribuíram para o excedente orçamental federal de 1,5% do PIB em 2003, enquanto o excedente comercial da Rússia permitiu manter uma forte posição da balança de contas correntes não obstante os pagamentos consideráveis da dívida externa e as exportações de capitais. Parcialmente em consequência destes factos, o Presidente Putin goza de uma taxa de aprovação pública superior a 70% e encontra-se numa forte posição na corrida às eleições presidenciais em Março de 2004. Estes dados deverão ser considerados no contexto da desigualdade crescente que se vive na Rússia (segundo as últimas estimativas, 31 milhões de cidadãos russos vivem actualmente abaixo do nível oficial de pobreza) e do declínio e envelhecimento da população, que não foram compensados pela imigração de russos de outras

origens étnicas provenientes dos NEI. A potencial redução significativa da população russa nas próximas décadas poderá ser uma fonte de instabilidade a longo prazo. Tudo isto tem implicações para o desenvolvimento sustentável e o crescimento económico. Em anexo são apresentados dados sobre a economia e a demografia russas.

Embora a adopção das reformas económicas desde meados de 2000 tenha sido considerável, a implementação e o cumprimento da legislação permanecem questões-chave, sendo a corrupção ainda uma barreira significativa. O ritmo das reformas abrandou nos últimos meses. Algumas reformas enfraqueceram ou sofreram até uma inversão em virtude da reorientação das energias políticas para as eleições, tendo sido encontrados novos pólos de interesse mais pertinentes. Ainda há muito a fazer para reformar os monopólios naturais (transportes ferroviários, energia - nomeadamente o sector do gás natural), a burocracia e o sector financeiro, bem como a habitação, os serviços municipais, e os sectores da saúde e do ensino. As reformas e a recuperação económica não foram acompanhadas de uma diversificação suficiente da economia russa, que continua a basear-se nas fontes de rendimentos tradicionais (energia, indústrias de base). A parte importante que a energia ocupa nas exportações russas torna a economia vulnerável ao choque externo. Entretanto a Rússia encontra-se em situação desfavorável quando comparada com outras economias emergentes em termos da sua capacidade para atrair investimentos externos directos (IED), o que tem por resultado o envelhecimento das existências de capital e a decadência das infra-estruturas.

3. A actual relação

A UE e a Rússia chegaram a acordo quanto a declarações políticas ambiciosas (por exemplo, sobre os “espaços comuns”, o diálogo em matéria de energia, a cooperação ambiental² e a cooperação política e em matéria de segurança) e desenvolveram estratégias para as suas relações, incluindo a “estratégia comum da UE em relação à Rússia” e a “estratégia a médio prazo da Rússia para as relações com a UE”. Não obstante, apesar dos interesses comuns, da crescente interdependência económica e da adopção de certas medidas, verificaram-se progressos de fundo insuficientes a nível global.

É necessária uma maior coordenação por parte da UE e uma coerência em todos os domínios da actividade comunitária, de modo a que a comunicação com a Rússia seja clara e sem ambiguidades. É só através do empenhamento e fazendo pleno uso da sua força de negociação combinada que a UE poderá promover um sistema baseado em regras que funcionem plenamente na Rússia, para benefício de ambas as partes.

Tal é pertinente não só para a manutenção da democracia e dos valores europeus fundamentais, nos quais a Rússia está empenhada como membro da OSCE e do Conselho da Europa, mas também para o desenvolvimento das nossas relações económicas e a nível global. A implementação transparente e não discriminatória das regras é fulcral para a economia russa, nomeadamente no contexto da adesão à OMC. A convergência russa com os valores europeus e universais determinará, em larga medida, a natureza e a qualidade da nossa parceria.

A UE está a procurar reforçar as suas relações com os NEI ocidentais e o Sul do Cáucaso. Neste contexto, deverá trabalhar com a Rússia sempre que possível a fim de resolver os

² Em ambas as cimeiras realizadas em 2001 foi reiterado o forte interesse comum no aprofundamento da cooperação em matéria de ambiente.

conflitos pendentes, procurar solucionar a instabilidade política e promover o crescimento económico.

4. Medidas a tomar

É do interesse da UE que a Rússia seja um país aberto, estável e democrático, actuando como um parceiro estratégico que respeita os valores europeus, prossegue as reformas, põe em prática os compromissos assumidos e, em cooperação com a UE, desempenha um papel construtivo nos NEI.

É necessário ter em conta vários factores, nomeadamente a necessidade da UE de:

- estabelecer uma abordagem eficaz, realista, equilibrada e coerente;
- assumir um compromisso em relação à Rússia;
- manter uma coerência política
- melhorar o funcionamento das estruturas de cooperação existentes.

Necessidade de uma abordagem eficaz, realista, equilibrada e coerente

A UE deverá fazer pleno uso da sua influência junto à Rússia a fim de promover e defender os interesses comunitários e assegurar uma relação equilibrada.

Isto implica combinar as questões em relação às quais a Rússia está ansiosa por realizar progressos com os nossos próprios objectivos. A UE tem de definir posições comuns realistas, que possam ser utilizadas para apresentar uma linha comunitária firme aos interlocutores russos. Dever-se-á ter cuidado para evitar a politização das questões económicas e técnicas, assegurando que as ligações propostas dizem respeito a questões conexas.

Uma abordagem desse tipo reforçará a credibilidade da UE e contribuirá para uma parceria mais consistente e com mais perspectivas com a Rússia. Esta abordagem revelou a sua eficácia nas negociações sobre o trânsito de cidadãos russos para Kaliningrado e levou a um certo grau de progresso no que diz respeito ao pedido de adesão da Rússia à OMC. Poderá também produzir benefícios, nomeadamente, nos seguintes domínios:

- Ampliação das disposições do APC aos Estados-Membros aderentes a partir de 1 de Maio de 2004 e aplicação de certas preferências comerciais à Rússia.
- Conclusão de um acordo UE / Rússia sobre a readmissão, bem como a questão de facilitar a emissão de vistos (recorrendo às possibilidades de flexibilidade existentes no âmbito de Schengen).
- Cooperação russa activa com a UE para resolver conflitos pendentes na nossa vizinhança comum e vontade desta última para intensificar a cooperação na gestão de crises e na protecção civil.
- Ratificação russa do Protocolo de Quioto, bem como uma maior cooperação no sector da energia, incluindo os progressos nas negociações sobre o comércio de materiais nucleares.

Compromisso

A UE pode influenciar a evolução da Rússia se estiver pronta para abordar as questões difíceis com este país de um modo claro e directo. A UE no seu conjunto poderá confirmar que a partilha dos valores europeus continua a ser a base para o aprofundamento das relações. Deste modo, por exemplo, as preocupações com a recente evolução política, que revelam a aplicação discriminatória da lei ou o desrespeito dos direitos humanos, deverão ser abordadas de modo decidido e coerente pela UE e seus Estados-Membros. A UE deverá igualmente prosseguir os contactos entre pessoas ao nível de base, incluindo as parcerias no sector do ensino, que promovem os valores europeus.

A UE deverá dar provas da sua vontade de assumir compromissos com os NEI, com base nos seus objectivos estratégicos, cooperando com a Rússia sempre que possível.

A experiência revelou que quando surgem dificuldades, a Rússia procura frequentemente abordar as questões através do estabelecimento de novos mecanismos de negociação. A UE deverá revelar claramente a sua vontade de abordar com a Rússia todas as questões complexas de interesse mútuo, devendo, no entanto, continuar a atribuir prioridade ao conteúdo em detrimento da forma, a fim de conseguir atingir resultados concretos.

Coerência política

A cooperação deverá reflectir os interesses mútuos da UE e da Rússia e ser equilibrada. Por exemplo, no domínio da justiça e dos assuntos internos, a facilitação do procedimento para a emissão de vistos é uma questão prioritária para a Rússia, embora a UE tenha também interesse em facilitar certos trâmites do lado russo. Um exemplo dos progressos realizados neste domínio é o facto de a Comissão ir apresentar em breve uma proposta para facilitar a emissão de vistos para investigadores de países terceiros. Os progressos realizados na facilitação de vistos deverão permitir que a UE avance com a questão da readmissão, o que tem para ela grande importância, e que acabará também por ser do interesse russo, dado que os progressos neste domínio contribuirão para criar a confiança necessária para abordar em conjunto de modo eficaz a questão da migração ilegal. A UE deverá prosseguir a abordagem de questões mais amplas no domínio da justiça e dos assuntos internos, tais como a cooperação na gestão das fronteiras, a luta contra o crime organizado, a corrupção e a migração ilegal. Os progressos alcançados no diálogo sobre a energia são também fonte de satisfação. A fim de assegurar que a UE possa expressar-se em uníssono, é importante que as iniciativas paralelas sejam estreitamente coordenadas e apoiem a política comunitária global em relação à Rússia.

A UE tem de chegar a acordo quanto aos principais objectivos e adoptar posições claras³. Tal implica, nomeadamente, a redacção de um documento que defina os objectivos para as cimeiras, que deverá estabelecer claramente os limites inferiores, ou seja, as posições em relação às quais a UE não cederá. Os objectivos e as posições da UE deverão orientar todos os intervenientes comunitários, tanto em Moscovo como em Bruxelas.

³ As posições da Comunidade no que diz respeito às questões cujo progresso está actualmente bloqueado pela Rússia mas que constituem prioridades para a UE são indicadas em anexo: a ratificação de Quioto, a segurança marítima e nuclear, as negociações sobre a readmissão, a facilitação da prestação de ajuda humanitária, a ratificação de acordos fronteiriços com a Letónia e a Estónia, o alargamento dos APC, os pagamentos de sobrevoos da Sibéria, a cooperação no âmbito do programa Galileo, a reforma do sector da energia e as medidas de salvaguarda russas.

Estrutura da cooperação

A actual estrutura da cooperação e, nomeadamente, os acordos APC não estão ultrapassados nem esgotados. Os APC não limitam o âmbito da cooperação entre a UE e a Rússia. Bem pelo contrário, a Comissão deverá procurar conseguir um maior empenhamento russo, nomeadamente a nível prático.

A UE deverá procurar chegar a um acordo global com a Rússia no que diz respeito às estruturas no mais curto prazo. É do nosso interesse acabar rapidamente com os debates sobre os procedimentos a fim de começar a realizar progressos no nosso programa comum. A UE deverá basear a cooperação na estrutura já existente.

As instituições do APC têm de se tornar mais operacionais e flexíveis. O Conselho de Parceria Permanente (CPP) deverá ser estabelecido sob a forma de uma troica. O CPP poderá então dar um novo ímpeto às relações entre a UE e a Rússia, intensificando a cooperação da UE com os ministérios competentes, empenhando a administração presidencial e evitando que iniciativas que são do interesse de ambas as partes fiquem bloqueadas. Efectivamente, o CPP oferece toda a flexibilidade e empenhamento que a Rússia procura, ao mesmo tempo que mantém a coerência e a transparência da UE.

A UE deverá estar pronta a programar sessões do CPP sobre domínios como a justiça e os assuntos internos, o ambiente, a energia e os transportes. No domínio da justiça e dos assuntos internos, têm sido realizadas troicas ministeriais desde Abril de 2001. As reuniões ministeriais sob a nova forma do CPP poderão reunir a Comissão, a Presidência e a Administração Presidencial russa (que pode coordenar todos os ministérios russos interessados em estabelecer contactos directos no domínio da justiça e dos assuntos internos). Não é evidente a necessidade de estruturas adicionais, mas poderão ser realizadas reuniões informais a alto nível, sempre que tal se afigure útil. A este respeito, dever-se-á ter na devida consideração a ideia recentemente avançada pela Rússia de debater em reuniões de alto nível as questões específicas ligadas à justiça e aos assuntos internos.

A Comissão deverá revitalizar os subcomités. Se puder proporcionar debates mais importantes nestes fóruns, o lado russo será incentivado a dar uma resposta. Poder-se-á, por exemplo, criar um subcomité consagrado à justiça e aos assuntos internos. A UE também tem de reconsiderar a escala da sua ajuda à Rússia, tendo em conta que produziu na melhor das hipóteses resultados mistos e que não foram estabelecidas condições de funcionamento satisfatórias (nomeadamente a nível da isenção do IVA e outros encargos locais, das condições de funcionamento e de segurança adequadas para a prestação da ajuda humanitária).

5. Conclusão

O objectivo estratégico das relações entre a UE e a Rússia acordado na cimeira de São Petersburgo realizada em Maio de 2003 continua a ser válido. Consiste em estabelecer espaços comuns (um espaço económico comum, um espaço comum de liberdade, segurança e justiça, um espaço comum de cooperação no domínio da segurança externa, bem como um espaço comum de investigação e ensino, incluindo a cultura) no quadro do APC. A fim de atingir este objectivo, a UE tem de melhorar o modo como colabora com a Rússia.

É necessário reforçar a coordenação das políticas em relação à Rússia. Por conseguinte, a Comissão recomenda ao Conselho que a UE:

- Se comprometa com a Rússia a estabelecer uma parceria estratégica genuína, afastando-se das grandes declarações políticas e definindo uma estratégia e um programa com base nas verdadeiras questões. A UE deverá estar pronta para debater todas as questões com a Rússia, não devendo hesitar em defender firmemente os interesses comunitários.
- Saliente que essa parceria se tem de basear em valores partilhados e em interesses comuns, o que implica debater com franqueza as práticas russas que se encontram em contradição com os valores europeus e universais, como a democracia, os direitos humanos na Chechénia, a liberdade dos meios de comunicação social e algumas questões ligadas ao ambiente.
- Prosseguir um programa de cooperação mais equilibrado com a Rússia e promover a coerência política. A UE deverá estabelecer uma lista de questões-chave de interesse comunitário no início de cada presidência, especificando claramente os objectivos e as posições comuns.
- Agrupar questões ligadas entre si, sempre que tal se afigure adequado, a fim de promover o interesse comunitário.
- Pôr em funcionamento o Conselho de Parceria Permanente e examinar maneiras de melhorar a eficácia de outras instituições previstas no APC.

Uma compreensão clara dos interesses, objectivos e prioridades da UE e uma política comunitária mais coordenada em relação à Rússia permitir-nos-ão avançar para a criação dos quatro espaços comuns.

Por conseguinte, a UE deverá elaborar propostas concretas para a Rússia sobre o desenvolvimento e o conteúdo dos espaços comuns. Deverá apresentar um projecto de plano de acção conjunto para a Rússia que abranja os quatro espaços, incluindo e fazendo uma referência específica às questões energéticas. Estas medidas deverão ser coerentes com a política de vizinhança da UE e incorporar elementos pertinentes desta política que sejam do interesse comum da UE e da Rússia, bem como basear-se na cooperação positiva em curso em domínios específicos. A adopção de uma abordagem pro-activa, na qual a UE define objectivos específicos e realistas com base no princípio da reciprocidade, constituirá um sinal forte do compromisso da UE em relação à Rússia. Na cimeira a realizar em Maio é importante chegar a um consenso com este país sobre as principais linhas do plano de acção, a fim de que se possa concluir um acordo sobre um plano de acção conjunta na cimeira a realizar no Outono. O plano de acção acordado poderá então substituir a estratégia comum unilateral comunitária em relação à Rússia. Contudo, a UE não deverá iniciar debates de fundo com a Rússia sobre o plano de acção antes de se ter chegado a um acordo quanto ao alargamento do APC.

A Comissão também recomenda que a UE prossiga uma política mais coerente em relação ao Sul do Cáucaso, incluindo através das diligências do Representante Especial da UE e dos NEI ocidentais, sempre que possível em cooperação com a Rússia. O objectivo deverá ser incentivar as relações da UE com estes países e promover o seu desenvolvimento económico e estabilidade política, incluindo a resolução dos conflitos pendentes.

ANEXOS

A ECONOMIA RUSSA: EVOLUÇÃO RECENTE E PERSPECTIVAS DO PONTO DE VISTA DA UE

Progressos importantes realizados desde 1998

Desde a crise financeira de 1998, que assinalou o final do primeiro período da transição tumultuosa pós-soviética na Rússia, este país percorreu um longo caminho para o crescimento e a estabilidade económica. Efectivamente, em flagrante contraste com a década anterior de turbulência económica e social, no período de 1999 a 2003 a Rússia não só estabeleceu progressivamente um ambiente político mais estável e previsível mas obteve também resultados bastante aceitáveis a nível do crescimento económico, da estabilização macroeconómica e das reformas políticas.

Nestes cinco anos, em virtude: 1) dos preços elevados das principais exportações russas (essencialmente petróleo e gás natural), 2) da desvalorização do rublo e 3) das políticas macroeconómicas prudentes, o PIB aumentou, em termos reais, em cerca de 40%, o que corresponde a uma taxa média anual de 6,5% (*Ver quadro*). O país conseguiu alcançar uma estabilidade macroeconómica: a inflação diminuiu de modo drástico e as despesas públicas foram controladas. Na sequência das lições aprendidas com a crise de 1998, o aumento das receitas do petróleo não foi gasto, tendo-se traduzido em excedentes orçamentais durante quatro anos. A taxa de câmbio do rublo, que tinha perdido metade do seu valor (em termos reais) em 1998-1999, tem vindo a valorizar-se de modo constante em termos reais e, ultimamente, até em termos nominais. O crescimento e a estabilização financeira conduziram a um aumento considerável e constante do rendimento disponível (só nos primeiros dez meses de 2003, o rendimento real líquido por habitante aumentou em 16%) e a uma redução do nível de pobreza (que diminuiu de um pico de cerca de 40% da população em 1999 para cerca de 25% em 2003). A balança externa também melhorou consideravelmente: a balança das contas correntes registou excedentes de até 15% do PIB; as saídas de capital diminuíram, tendo-se até verificado uma inversão durante 2003. As reservas internacionais sextuplicaram desde o final de 1999. A Rússia aproveitou este ambiente favorável para normalizar as suas relações com os credores estrangeiros e reduzir consideravelmente a dívida externa que, a um nível de 28% do PIB, deixou de ser uma fonte de preocupações.

Rússia: Principais indicadores macroeconómicos, 1998 - 2003

	1998	1999	2000	2001	2002	2003 Últimos dados	A partir de:
PIB, crescimento real em %	-5,3	6,4	10,0	5,0	4,7	6,7	1-9/2003
Produção industrial, crescimento real em %	-5,2	11,0	11,9	4,9	3,7	6,8	1-11/2003
Investimentos fixos, crescimento real em %	-12,0	5,3	17,4	8,7	2,6	12,2	1-11/2003
Desemprego, % no final do período	11,8	11,7	10,2	9,0	7,1	8,6	11/2003
Exportações, em milhares de milhões de USD	74,4	75,6	105,0	101,9	107,2	134,4	1-11/2003
Importações, em milhares de milhões de USD	58,0	39,5	44,9	53,8	61,0	74,8	1-11/2003
Conta corrente, em milhares de milhões de USD	0,2	24,6	46,8	35,0	32,8	39,1	1-11/2003
Inflação (IPC), câmbio percentual em 12 meses	84,4	36,5	20,2	18,6	15,1	12,0	12/2003

Saldo do governo federal, % do PIB	-5,9	-1,4	1,2	2,9	1,4	2,6	1-10/2003
Dívida externa em divisas, % do PIB	50,1	87,7	55,3	44,4	36,2	28,3	9/2003
Reservas em divisas e em ouro, em milhares de milhões de USD	12,2	12,5	27,9	36,6	47,8	76,9	12/2003
Rublo/USD (final do período)	20,6 5	27,0 0	28,1 6	30,1 4	31,78	29,45	12/2003

Do ponto de vista estrutural, foram também realizados progressos. Especialmente desde 2000, o Governo avançou com uma estratégia de reforma mais coerente. Desde então foram ou estão a ser implementadas reformas importantes que abrangem vastos segmentos da economia (tais como a desregulamentação das empresas, a fiscalidade, as pensões de reforma e a propriedade fundiária). No domínio da política social, foi lançada uma reforma importante do sistema de pensões para lhes dar uma base financeira sólida. Contudo, noutros sectores importantes, tais como os sectores financeiro, da energia e da habitação, há ainda que tomar medidas decisivas. Também resta ainda muito a fazer no domínio das reformas estatais (que abrangem a administração pública, o funcionalismo público e o sistema judicial).

Tudo considerado, com um PIB de aproximadamente 450 milhares de milhões USD, um rendimento *per capita* de aproximadamente 3 000 USD, um resultado de 3 sobre 5 no indicador de transição do BERD e a 63ª posição numa lista de 175 países para efeitos do índice de desenvolvimento do PNUD, a Rússia tem uma economia de dimensões equivalentes à dos Países Baixos ou a um terço da economia chinesa, um nível de prosperidade aproximadamente 20% superior ao da Roménia⁴, um estatuto de transição próximo do da Roménia e um estatuto em termos de desenvolvimento semelhante ao do Brasil.

A evolução acima descrita em termos de indicadores macroeconómicos e de reformas económicas, por muito impressionante que seja, não deverá conduzir a uma sobrevalorização da força da economia russa ou a uma subvalorização dos desafios que esta enfrenta. Há que ter em conta outros factores, aquando da definição de uma estratégia com significado a médio e a longo prazos.

Incerteza das perspectivas a longo prazo

Com base nos resultados obtidos nos últimos anos, a liderança política russa estabeleceu o objectivo ambicioso a longo prazo de aumentar consideravelmente o nível de vida e de transformar a economia russa numa economia moderna, diversificada e competitiva, completamente integrada no sistema económico mundial. Neste contexto, o crescimento ocorrido nos últimos anos é considerado como sendo o mero início de um longo processo de crescimento sustentado cada vez maior. O principal elemento desta estratégia é o objectivo, estabelecido pelo Presidente Putin no início de 2003, de duplicar a dimensão do PIB em termos reais no prazo de dez anos, o que requer uma aceleração do crescimento anual de 8%.

A fim de avaliar o grau de realismo destes objectivos e as condições para a sua realização, é necessário rever as principais limitações e os desafios a enfrentar pelo desenvolvimento económico russo. Não obstante os progressos realizados, os resultados da economia na última década são menos importantes do que os das economias de transição comparáveis. Além

⁴ Em termos de paridade do poder de compra, o PIB da Rússia *per capita* foi de 8 490 USD em 2002, comparativamente a 6 976 USD para a Roménia.

disso, uma análise mais aprofundada revela que estes permanecem limitados em virtude de desequilíbrios estruturais e sociais consideráveis.

- A economia da Rússia não é suficientemente diversificada. A dependência em relação aos recursos naturais, nomeadamente o petróleo e o gás natural, não só não diminuiu como até aumentou. Mais de 80% de todas as exportações baseiam-se nos recursos naturais, dos quais aproximadamente 60% são o petróleo e o gás natural. Em consequência, a economia é vulnerável a qualquer colapso súbito dos preços do petróleo.⁵
- Verificou-se apenas uma reestruturação limitada de muitas grandes empresas industriais tradicionais e o crescimento das novas empresas, nomeadamente das PME, é lento, devido à aplicação deficiente das regras da concorrência e a consideráveis obstáculos burocráticos. Por conseguinte, o peso das PME no PIB, geralmente estimado em apenas 20%, é só metade do das economias de transição avançadas.
- O resultado da sobredependência em relação aos recursos naturais e da concorrência insuficiente é a concentração do poder do mercado e da riqueza num pequeno número de grandes grupos financeiro-industriais ligados ao poder político. O fulcro das suas actividades consiste essencialmente na produção orientada para a exportação ligada aos recursos naturais, o que reflecte a falta de diversificação acima mencionada. Os recentes movimentos espectaculares contra os líderes de alguns destes grupos são muito populares junto da opinião pública nacional, mas não significam necessariamente que o Kremlin esteja empenhado em afastar-se do actual modelo de capitalismo “oligárquico”. Poderão destinar-se simplesmente a manter as grandes empresas russas afastadas da política activa.
- O subinvestimento crónico constitui um problema fundamental. Não obstante o recente crescimento dos investimentos (mais de 9% por ano, em média, desde 1999), o gasto de capital em termos de percentagem do PIB permanece baixo. Além disso, a maioria dos investimentos concentrou-se nos sectores do petróleo, do gás natural e da construção civil, deixando de fora as infra-estruturas e o sector industrial. Deste modo, as infra-estruturas encontram-se num estado adiantado de decadência, não tendo sido reestruturada uma grande parte da indústria nem adoptada tecnologia de ponta do estrangeiro. As entradas de IED permanecem fracas, dado que os investidores continuam a considerar a Rússia como um mercado de risco⁶.
- Não obstante a melhoria verificada desde 1999, os indicadores sociais permanecem fracos. Em especial, a desigualdade de rendimentos na Rússia é uma das mais elevadas comparativamente a outras economias de transição e parece ter aumentado ainda nos últimos anos, não obstante a recuperação considerável dos salários reais. As desigualdades de rendimento entre as regiões do país são ainda mais importantes: as diferenças a nível do rendimento e dos resultados económicos são enormes, tendo-se agravado na última década.
- A situação demográfica da Rússia deteriorou-se nos últimos dez anos, quando a população diminuiu em cerca de 3 milhões, não obstante a imigração líquida. Esta redução

⁵ Segundo o FMI, uma redução de 1 USD dos preços do petróleo conduz a um declínio de 0,5 pontos percentuais no crescimento do PIB, a uma redução de 1 milhar de milhões de USD (0,3% do PIB) das receitas orçamentais federais e a uma redução de 2 milhares de milhões USD das receitas de exportação.

⁶ Durante o período de 1992 a 2002, a Rússia recebeu apenas 23 milhares de milhões de USD em IED, um vigésimo do montante recebido pela China, enquanto durante o mesmo período se estima que 245 milhares de milhões de USD em capitais saíram do país.

demográfica foi o resultado combinado da diminuição da fertilidade e de um aumento acentuado da mortalidade adulta, nomeadamente entre a população masculina (a esperança de vida dos homens russos é de 58,4 anos). Ambas as evoluções se devem em larga medida às condições sociais precárias e à instabilidade causada pelos anos de transição.

- A geografia da Rússia, que consiste em longas distâncias, num clima duro em vastas zonas do país e numa população escassa, traduz-se em custos de transporte elevados e constitui uma limitação estrutural ao crescimento e à redução dos desequilíbrios regionais (os custos de transporte na Rússia são em cerca de três vezes superiores às normas internacionais quando medidos pelas margens cif/fob).

No que diz respeito às perspectivas de crescimento a longo prazo, é muito difícil fazer estimativas fiáveis. À parte a taxa-alvo do Governo de aproximadamente 8% por ano, em média, nos próximos dez anos, algumas estimativas actuais prevêem um crescimento médio anual de cerca de 5% por ano na próxima década. Outras estimativas menos optimistas prevêem um crescimento real anual de 2,5-3% em média como cenário de base. Estas taxas mais baixas permitiriam ainda uma redução gradual dos níveis da pobreza, mas não seriam suficientes para gerar um desenvolvimento sustentável para lá da actual estrutura com base nos recursos naturais. Neste contexto, existe também um risco claro de que se os dois principais factores na base do crescimento russo (aumento da competitividade em resultado da depreciação da taxa de câmbio e preços do petróleo elevados) perderem gradualmente importância, o actual ritmo de crescimento abrande ainda mais e a Rússia entre numa fase de estagnação.

As decisões políticas determinarão a estagnação ou a recuperação da economia

A fim de alcançar taxas de crescimento mais elevadas de modo permanente, dever-se-á promover uma economia mais diversificada, uma taxa de emprego mais elevada e a redução da pobreza, a aceleração das reformas estruturais, sociais e institucionais, destinadas a melhorar acentuadamente o clima dos investimentos e a gerar uma maior produtividade, nomeadamente no sector industrial em dificuldades. Se, em vez disso, prevalecer a complacência, favorecida pelos preços do petróleo actualmente elevados, bem como o conservadorismo e o proteccionismo, é provável que a Rússia permaneça uma economia baseada no petróleo, dominada economicamente, e provavelmente também a nível político, por alguns grandes oligopólios, incapaz de gerar os processos vitais para revigorar a sua indústria. A Rússia não enfrentaria necessariamente uma crise como a que viveu em 1998, mas poderia atravessar um longo período de crescimento fraco, caindo possivelmente numa fase de estagnação se ocorrer uma descida dos preços do petróleo e do gás natural combinada com um esgotamento gradual dos recursos naturais.

Além de manter um quadro macroeconómico sólido, as principais prioridades políticas enfrentadas pela Rússia são as seguintes: i) Melhorar o clima para os investimentos; ii) Promover a integração na economia mundial; iii) Proceder à reforma da administração pública e do funcionalismo público; iv) Reforçar os capitais humanos e v) Proteger a população mais vulnerável.

Melhoria do clima para os investimentos

A melhoria do ambiente para os investimentos e as empresas requer algumas medidas em vários domínios conexos. Entre as questões mais importantes a abordar contam-se as seguintes:

- Progresso na reforma dos serviços públicos: energia, gás natural, transportes ferroviários e transporte do petróleo. Estes sectores são ainda dominados por monopólios que beneficiam de sistemas de preços pouco económicos e de subvenções elevadas (as subvenções anuais para o gás e a electricidade podem atingir até 30% do PIB). Estas subvenções mantêm em funcionamento empresas ineficazes, são frequentemente fornecidas numa base discriminatória, conservam recursos humanos, financeiros e físicos escassos em sectores de baixa produtividade e lesam o ambiente ao incentivarem o desperdício de recursos naturais. Embora o Governo reconheça que é necessário proceder à supressão gradual das subvenções no sector da energia e, por conseguinte, ao aumento dos preços, as reformas neste domínio sensível do ponto de vista político têm ainda de ser aceleradas (excepto talvez no sector da electricidade), sobretudo porque muitas cidades russas estão quase totalmente dependentes de uma única grande empresa industrial, que poderá ir à falência se se verificar um corte dos subsídios. A relutância em abordar o baixo nível de eficácia energética da indústria russa manifesta-se também nas crescentes reservas da Rússia em relação à ratificação do Tratado de Quioto *rebus sic stantibus*.
- Não obstante os recentes progressos realizados a nível da desregulamentação, o sistema existente de emissão de licenças pelo Governo, inspecções e pedidos de autorização deixa uma margem apreciável para a interferência do Governo na actividade económica e para a corrupção, nomeadamente a nível local, o que constitui um sério obstáculo ao investimento produtivo e ao desenvolvimento de um sector privado dinâmico. Em termos mais gerais, a aplicação da lei é frequentemente muito desigual, se não mesmo arbitrária.
- A reforma do sector bancário e financeiro prossegue lentamente, privando o país dos intermediários financeiros tão necessários. Após o colapso de alguns dos maiores bancos privados em 1998, o sector é dominado pela caixa de poupança do Estado, que atrai quase 70% dos depósitos. Dados os problemas institucionais, existem poucas possibilidades reais de que surjam concorrentes privados significativos.
- Apesar dos progressos inegáveis realizados, o sistema fiscal deverá passar a ser mais simples e coerente.
- Uma aplicação mais estrita das regras empresariais e a reforma do sistema judicial, tendo em vista, nomeadamente, o aumento da sua independência em relação ao aparelho executivo, é crucial para o estabelecimento de um Estado de Direito eficaz.

Internacionalização da economia russa

Uma maior integração na economia mundial, através da facilitação do acesso dos produtos russos ao mercado, poderá conduzir a uma melhoria drástica dos resultados económicos, na condição da maior abertura ser acompanhada de reformas estruturais e institucionais que apoiem o processo de ajustamento. Nessas circunstâncias, a adesão da Rússia à OMC poderá constituir um estímulo poderoso ao crescimento.

Reforma do Governo

A reforma da administração pública e do funcionalismo público, tanto a nível federal como regional, é a chave para a execução bem sucedida das reformas estruturais e institucionais noutros domínios. Embora os despedimentos de pessoal em número apreciável, a supressão da sobreposição das funções governamentais e a modernização das relações fiscais intragovernamentais devessem ser compensados por um aumento significativo dos salários, a maioria destas reformas é difícil de executar por razões de ordem política.

Reforço do capital humano

Uma das principais tarefas enfrentadas pela Rússia consiste na inversão da erosão do capital humano e na abordagem de questões como a crescente fuga de cérebros, a degradação do sistema de ensino e de saúde e a desigualdade de acesso aos serviços públicos.

Protecção da população mais vulnerável

A rede de segurança social do país é manifestamente insuficiente, dado que os recursos limitados disponíveis são repartidos por um grande número de beneficiários. A segurança social deverá ter por alvo a população mais vulnerável, como é o caso das pessoas mais afectadas pelo aumento dos preços e pela reestruturação industrial. Esta medida requer a supressão gradual de benefícios e privilégios sem alvo específico, e a reorientação das despesas para os sectores do ensino e da saúde, bem como o desenvolvimento de um sistema moderno de cuidados infantis e às famílias.

A UE pode influenciar aspectos importantes do processo de reforma mas tem de estabelecer prioridades

A análise acima apresentada tem implicações claras para as nossas relações com a Rússia. A política comunitária deverá orientar-se para a estabilização da Rússia, tanto a nível económico como político, e para a criação de condições que permitam um crescimento económico sólido e a integração deste país na economia europeia e mundial. A auto-suficiência económica e a história geopolítica da Rússia fazem com que não se deva sobrestimar a influência da UE, embora a sua posição possa ter um impacto directo significativo nalguns interesses estratégicos deste país, influenciando indirectamente outros.

Após o alargamento da UE, a Rússia tornar-se-á um vizinho ainda mais próximo, do ponto de vista geográfico e económico. A UE é de longe o parceiro comercial mais importante da Rússia, representando cerca de 37% do seu comércio global, prevendo-se que ultrapassará os 50% após o alargamento. A Rússia também é importante para a UE: as exportações para a Rússia aumentaram em taxas de dois dígitos desde 1999, não obstante o fraco crescimento económico registado a nível mundial, tendo o país sido o quinto maior parceiro comercial da UE em 2002 e o segundo parceiro comercial dos dez países candidatos à adesão. Em 2002, o comércio de serviços nos dois sentidos (com a UE-15) representava 9,4 milhares de milhões de euros, o comércio de produtos nos dois sentidos representava 78,1 milhares de milhões de euros, dos quais 5,8 milhares de euros correspondiam a produtos agrícolas. A este propósito, a UE está interessada em concluir negociações sobre questões de certificação no contexto de um acordo de veterinária, a fim de evitar o risco de que a exigência de requisitos de certificação russos adicionais impeça efectivamente as exportações comunitárias. Nestas circunstâncias, a UE tem todo o interesse em incentivar a Rússia a tornar-se um parceiro estável, com uma economia dinâmica, aberta e diversificada. Existe uma forte complementaridade entre as economias comunitária e russa, pelo que surgirão para ambas as partes vantagens significativas decorrentes do aprofundamento da integração económica. A interdependência no sector da energia reforça ainda esta avaliação.

Neste contexto, as principais prioridades da UE consistirão no prosseguimento de um apoio activo à Rússia no que diz respeito ao seu pedido de adesão à OMC e no empenhamento activo na criação de um Espaço Económico Europeu Comum (EEEC). Até à data, a UE tem sido um parceiro-chave para a Rússia no processo de adesão à OMC. Com a sua adesão a esta organização, a Rússia ganhará em termos de: 1) Aumento da previsibilidade, estabilidade e transparência do seu clima de investimentos; 2) Reduções pautais (que aumentarão a eficácia

da afectação dos recursos na economia russa e a competitividade da indústria russa sem a expor a um esforço insustentável de adaptação; 3) Aumento da integração a nível mundial, com os consequentes aumentos de entradas dos IED, que trazem a tecnologia e os conhecimentos especializados aos sectores da indústria e dos serviços; 4) Acesso aos mercados de países terceiros e protecção das regras e princípios da OMC nestes mercados.

A UE deseja que a Rússia adira à OMC em termos economicamente sustentáveis, ou seja, permitindo que a Rússia mantenha um grau suficiente de protecção em relação aos seus sectores agrícola, industrial e dos serviços, que não ponha em risco o seu desenvolvimento a médio e a longo prazos, reforçando simultaneamente a concorrência e a transferência de tecnologia através da liberalização global da economia russa. O EEEEC deverá ser a nossa prioridade após a adesão da Rússia à OMC. Contribuirá para a integração económica da economia russa com a da UE alargada. É do interesse próprio da Rússia procurar uma harmonização gradual de partes da legislação económica russa com as regras aplicáveis na UE, no que diz respeito à facilitação do comércio, nomeadamente através da melhoria dos procedimentos e, simultaneamente, a criação de relações comerciais preferenciais entre as duas economias para além das condições de adesão à OMC. Também terá em consideração o grau variável de desenvolvimento e as particularidades das economias e das sociedades comunitária e russa.

O investimento é também um factor-chave no crescimento económico sustentado e permitirá à Rússia dar o salto qualitativo em termos de diversificação da sua economia, modernização da sua base industrial e aproveitamento das transferências de tecnologia. Contudo, a expansão dos fluxos de investimento provenientes da UE é também fundamental para o desenvolvimento do Espaço Económico Europeu Comum. Através da convergência da regulamentação com a legislação e as normas do mercado interno comunitário, a Rússia tornar-se-á um mercado mais atractivo para os investimentos estrangeiros e nacionais, o que lhe permitirá inverter a tendência para a fuga de capitais. Além disso, são também elementos importantes para a promoção dos investimentos o reforço das disposições sobre as questões ligadas aos investimentos, incluindo a disposição relativa ao tratamento nacional numa série de sectores, uma política de concorrência eficaz, o desenvolvimento de acordos bilaterais sobre a protecção e a promoção dos investimentos (sempre que necessário), o desenvolvimento de mecanismos de informação sobre as oportunidades de investimento mútuo e, por último, o estabelecimento de procedimentos administrativos uniformes e simplificados.

TENDÊNCIAS DEMOGRÁFICAS NA RÚSSIA

Situação actual

A população russa está a diminuir de modo constante, como confirmado pelo último recenseamento realizado em Outubro de 2002 e os dados recentes publicados em 2003. Desde o recenseamento anterior realizado em 1989 (quando ainda existia a URSS), a população russa diminuiu de 147,5 milhões para 144,4 milhões de habitantes, o que corresponde a uma redução de 1,7% até Setembro de 2003 (última actualização do recenseamento de 2002). Alguns peritos mencionaram que o recenseamento não tinha abrangido 7% da população. Os dados revelaram que 1,1 milhões de Chechenos habitavam na Rússia, o que suscitou especial surpresa. Uma vez que o agravamento das condições de vida e de saúde provoca a emigração, e que a imigração apenas consegue compensar parcialmente (4,5%) a rápida redução da população, os peritos advogam que esta seja incentivada.

Taxas de mortalidade/nascimento e esperança de vida para os homens e as mulheres

Registam-se menos de 1,2 nascimentos por 100 mulheres em idade de ter filhos, apesar de ser necessária uma taxa de nascimento de 2,2 para evitar uma redução da população (os dados oficiais revelaram um ligeiro aumento da taxa de nascimento em 2003). Este facto juntamente com a migração para outros países que não os NEI são as principais causas de redução demográfica. Da população total, 77,7 milhões são mulheres e 67,8 milhões são homens. O desfasamento de aproximadamente 10 milhões, o maior do mundo, não sofreu alteração desde a segunda guerra mundial e é típico dos países em guerra. A taxa de morte geral é de 16,2 por 1 000 pessoas e está a aumentar de modo constante. Muitas crianças morrem antes de atingir 1 ano de idade. A esperança de vida média dos homens é de 58,4 anos, ou seja, uma idade em que se encontram ainda economicamente activos. A esperança de vida das mulheres é de 71,9 anos, sendo de 64,8 anos a esperança de vida média da população em geral. As doenças coronárias, as más condições de saúde, os acidentes de trabalho, o suicídio, o alcoolismo e as condições de vida degradadas em geral constituem as principais causas de morte.

Distribuição demográfica

O Distrito Federal Central tem a concentração mais elevada de população no país: 26,2%. O Distrito Federal do Volga, 21,5%; o Distrito do Sul, 15,8%; a Sibéria, 13,8%; o Noroeste, 9,6% e o Distrito dos Urais, 8,5%. O Distrito do Extremo Oriente, com 4,6%, foi o que sofreu o maior despovoamento. Desde 1989, a população aumentou sobretudo nos Distritos Federais do Sul (Rostov) e Central (Moscovo). As regiões do Norte e do Extremo Oriente da Rússia sofreram as maiores perdas de habitantes. Desde 1989, o Distrito Federal do Noroeste perdeu, em média, 10% da sua população, enquanto Dagestan, com uma taxa de 43%, é a república com maior crescimento demográfico. Segue-se a Chechénia com 23%. Da população total, 73% vive em cidades ou vilas e 27% no campo, mantendo-se esta tendência estável desde 1972. Existem 12 cidades com uma população superior a 1 milhão de habitantes. Mais de 13 000 aldeias ficaram desabitadas e 35 000 aldeias não têm mais de 10 habitantes.

Tendências da migração e mobilidade; composição étnica

Quase 11 milhões de migrantes chegaram à Rússia desde 1989, enquanto mais de 5 milhões deixaram o país, o que originou um afluxo líquido de 5,5 milhões de migrantes, provenientes essencialmente dos NEI e dos Países Bálticos. Este afluxo compensou apenas em 4,5% a perda de população. Não obstante os muitos entraves que se colocam à mobilidade, a

migração interna está a aumentar. A tendência manifesta-se essencialmente da Rússia Oriental para a Rússia Ocidental e do Norte para o Sul e diz essencialmente respeito a jovens com formação superior. Além da etnia russa (que representa cerca de 120 milhões da população total), existem numerosas minorias. Os três maiores grupos são os Tatars (5 milhões), os Ucrânianos (4 milhões) e os Chechenos (1,1 milhões).

Estimativas

Algumas estimativas sugerem que o declínio constante da população provocará uma redução de 30% (para cerca de 101 milhões de habitantes) e, na pior das hipóteses, de até 47% (para cerca de 76 milhões de habitantes) em 2050. A tendência é para que ocorra um envelhecimento progressivo da população. Algumas previsões alertam para o facto de que os reformados constituirão 35,2% dos cidadãos daqui a 50 anos, comparativamente aos 20,6% actualmente existentes, o que confirmaria a necessidade de aumentar a imigração na Rússia.