



3.2.12 • As incertezas da Europa • A diversidade de situações e de relações

A União Europeia e os poderes emergentes (I)

Miguel Santos Neves

UMA DAS MUDANÇAS ESTRUTURAIS mais significativas no sistema internacional pós-Guerra Fria é a consolidação de novos poderes emergentes. Apesar de o processo estar em curso desde os anos 90, é na década de 2000 que esse novo poder se tornou mais visível e tem um impacto mais significativo no plano internacional. Esse grupo de poderes emergentes, inicialmente identificado com os BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China – foi ampliado a partir de 2010 com a inclusão da África do Sul, dando origem aos BRICS.

Os poderes emergentes estão longe de constituir um grupo homogêneo, pelo contrário revelam não só grande heterogeneidade como não existe uma visão comum ou coordenada sobre a ordem internacional ou qualquer projeto de liderança global. A China tem um estatuto qualitativamente distinto enquanto ator global, ao passo que os restantes têm uma projeção eminentemente regional. Não obstante os pontos em comum – superfícies territoriais e populações significativas, taxas de crescimento económico vigorosas e sucesso na integração na economia global – e de desde 2008 existir a tentativa de coordenação política através das cimeiras de líderes dos BRICS, a 4.ª realizada em 2012 em Nova Dehli, existem claras divergências a diversos níveis: (i) no domínio político, entre um grupo democrático Índia, o Brasil e a África do Sul que também está organizado autonomamente no IBAS, e o grupo autoritário com a China e a Rússia; (ii) entre os que são membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU (Rússia e China) e os que pretendem aceder a esse estatuto (Brasil, Índia e África do Sul); (iii) entre o grupo de potências nucleares Rússia, China e Índia e o grupo dos que não possuem armas nucleares; (iv) entre o grupo dos expostos a risco elevado de insegurança energética China e Índia, e até certo ponto a África do Sul, e os que são auto-suficientes e exportadores de produtos energéticos, Rússia e Brasil.

As relações entre a União Europeia e estes poderes emergentes são marcadas pelo bilateralismo dado que a União Europeia não reconheceu nem se relaciona com os BRICS como um grupo autónomo, mas bilateralmente com cada um dos países membros. Estas relações bilaterais são estruturadas nos acordos de parceria estratégica que a União Europeia tem com cada um dos países e está presentemente a negociar novos acordos holísticos com três deles, Rússia, China e Índia.

Relações económicas e comerciais

No plano económico os BRICS surgem essencialmente como concorrentes da União Europeia tal como de outros membros da Tríade (União Europeia, Estados Unidos da América [EUA]

e Japão) que têm vindo a perder quota de mercado para os primeiros no contexto do comércio e produção globais. A estrutura das exportações de alguns dos poderes emergentes, fundamentalmente a China e em menor grau a Índia, é dominada por produtos industriais manufacturados coincidindo assim com a estrutura dominante das exportações da União Europeia, gerando forte pressão concorrencial quer no mercado europeu quer em mercados terceiros como os africanos ou latino-americanos. Parte desta concorrência acrescida resulta do processo de deslocalização de empresas europeias, americanas e japonesas que produzem e exportam a partir da China. No caso da Rússia, em que predominam as exportações de energia, e em certa medida do Brasil, em que o peso das matérias-primas e produtos alimentares é mais significativo, a relação com a União Europeia é de maior complementaridade já que exportam bens que não coincidem com a estrutura das exportações europeias¹.

O grau de interdependência económica é significativo, em especial no plano comercial.

O peso relativo do comércio total da União Europeia com os BRICS relativamente ao total do comércio extracomunitário, aumentou de forma significativa ao longo da última década representando em 2011 mais de 1/4 do comércio externo total da União Europeia com países terceiros (28,7%), ou seja quase o dobro do peso em 2000 (17,7%). Esta evolução contrasta com o declínio das relações comerciais com os EUA no mesmo período, cujo peso em termos de comércio total extracomunitário caiu de 24,1% em 2000 para 13,8% em 2011. Neste contexto parece existir uma correlação entre os dois processos, o que permite avançar a hipótese de que o crescimento das relações económicas com os BRICS ter sido feito à custa do declínio acentuado das relações comerciais com os EUA, tendência que começa a ser perceptível a partir de 2003 e que se acentua de forma mais intensa depois de 2005-2006.

Os BRICS são mais importantes como fonte de importações da União Europeia, representando

34,6% do total em 2011, do que como mercados para as exportações europeias já que absorvem pouco mais de 1/5 do total das exportações (22,4%). A China ocupa um lugar de destaque representando 17% do total de importações da União Europeia e absorvendo quase 9% das exportações europeias em 2011. Para além disso o comércio com a China tem uma característica qualitativa distintiva associada ao elevado nível de integração vertical do comércio bilateral na medida em que há um grande peso de comércio intra-indústria – nas trocas comerciais existe um peso significativo dos produtos da mesma indústria mas em estádios diferentes do processo produtivo mercê da deslocalização para a China de fases mais trabalho-intensivas. A segunda posição é ocupada pela Rússia que absorve cerca de 7% das exportações europeias e fornece quase 12% das importações, na grande maioria petróleo não refinado e gás natural.

As relações comerciais são fortemente desequilibradas marcadas por um significativo *deficit* comercial desfavorável à União Europeia. As balanças comerciais com a China e a Rússia são fortemente deficitárias e a com o Brasil marginalmente deficitária. O maior *deficit* comercial da União Europeia é com a China, o qual tem vindo a aumentar desde 2000 atingindo em 2011 mais de 156 mil milhões de euros, seguido da Rússia com 91 mil milhões. O *deficit* com o Brasil é reduzido e tem vindo a diminuir. Em contraste, as relações comerciais com a Índia e a África do Sul apresentam um *superavit* favorável à União Europeia embora de reduzida dimensão.

Na perspectiva dos BRICS a União Europeia era para todos eles o primeiro parceiro comercial em 2010-2011. Contudo, apesar deste ponto em comum, o peso da União Europeia é muito diferenciado variando entre um nível máximo de 47% no caso da Rússia e um nível mínimo de 14,8% no caso da Índia, sendo possível identificar 3 níveis: o nível mais intenso da Rússia em que o comércio com a União Europeia representa 47% do comércio total; um nível intermédio

País	Importações	Peso total importações (%)	Exportações	Peso total exportações (%)	Total	Balança comercial
China	292.291	17,1	136.242	8,8	428.533	-156.048
Rússia	199.765	11,7	108.417	7,0	308.182	-91.348
Índia	39.406	2,3	40.510	2,6	79.916	1.104
Brasil	38.769	2,3	35.740	2,3	74.509	-3.030
África Sul	20.507	1,2	26.558	1,7	47.065	6.051
Total BRICS	590.738	34,6	347.467	22,4	938.205	-
Turquia	47.905	2,8	72.960	4,7	120.865	25.055
EUA	190.508	11,1	260.795	16,8	451.303	70.287

Comércio UE-BRICS 2011 (milhões euros). Fonte: Eurostat.

Países	Fluxos				Stocks		
	Outflows	%	Inflows	%	Outward	%	Inward
Brasil	21,9	14,8	7,2	6,9	238,9	4,8	77,8
Rússia	7,9	5,4	7,7	7,4	166,8	3,3	53,1
África Sul	7,1	4,9	1,1	1,1	79,5	1,6	8,1
China	7,1	4,9	0,7	0,7	101,5	2,0	15,0
Índia	4,7	3,2	0,5	0,5	46,4	0,9	10,1
Total BRICS	48,7	33,2	17,2	16,6	633,1	12,6	164,1
Turquia	5,8	4,0	0,8	0,8	73,5	1,5	8,9

Investimento direto UE-Economias emergentes: fluxos 2010 e stocks 2011 (em mil milhões euros).

Fonte: Eurostat Foreign direct investment EU-27, 2008-2011; Eurostat, statistics 13.1.2013 e cálculos do autor.

da África do Sul (29%) e Brasil (21,5%) entre 20%-30%; e o nível menos intenso, constituído pelas duas maiores economias, a China (17%) e a Índia (14,8%), com um nível abaixo de 20%, países com relações comerciais mais diversificadas em que a tendência tem sido a de diminuição do peso da União Europeia como parceiro comercial. Aspecto fundamental é que constituindo o principal mercado para as exportações dos BRICS, um dos principais motores do crescimento económico, a União Europeia tem contribuído de forma significativa para as taxas de crescimento robustas destas economias.

Esta significativa interdependência comercial e a intensificação da concorrência tem gerado um aumento da conflitualidade entre a União Europeia e os poderes emergentes, em especial tensões crescentes com a China em resultado da expansão do *deficit* comercial. Esta maior conflitualidade também é visível no âmbito do sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial Comércio (OMC), envolvendo a União Europeia e a China, Índia e Brasil. Se até meados da década de 2000 o número de casos era mínimo, registou-se desde então um aumento estando registados até final de 2012 um total de 37 litígios (já concluídos ou em curso) envolvendo a União Europeia e os 3 BRICS, 20 iniciados pela União Europeia e 17 iniciados pelos BRICS. A Índia é o parceiro comercial com quem a União Europeia teve mais litígios, 17 no total, seguida do Brasil com 11 e da China com 9. Assim, do total de 87 queixas até final de 2012 apresentadas pela União Europeia que evoluíram para a constituição de um painel 23% foram intentadas contra os BRICS; do total de 73 queixas apresentadas contra a União Europeia e que evoluíram para a fase de painel, também 23,3% foram apresentadas pela Índia, China ou Brasil.

Investimento directo UE-BRICS

Relativamente aos fluxos de investimento, as economias emergentes com relações mais significativas com a União Europeia são o Brasil e a Rússia, surgindo num segundo plano a China (excluindo Hong Kong) e África do Sul e, numa posição menos relevante em termos absolutos, a Índia, embora seja a economia em que o investimento da União Europeia tem crescido mais rapidamente nos últimos anos. Entre 2008-2011 o *stock* do investimento direto da União Europeia nos BRICS cresceu de forma significativa tendo quase triplicado em termos globais para atingir um total

de 633,1 mil milhões de euros em 2011, o que representa 12,6% dos *stocks* globais da União Europeia.

Ao nível do investimento direto, o Brasil é a potência emergente com a relação mais forte com a União Europeia surgindo em 2011, em termos de *stocks*, como o 4.º maior destino de investimento da União Europeia com 238 mil milhões de euros (4,8% do total) logo a seguir aos EUA, centros *offshore* e à Suíça, e o 6.º maior investidor estrangeiro na União Europeia com um valor 77,8 mil milhões de euros de investimentos acumulados até 2011, a seguir aos EUA, centros *offshore*, Suíça, Japão e Canadá².

“ [...] a União Europeia não é um destino prioritário do investimento dos BRICS já que em termos globais estes têm vindo a investir sobretudo em Países em Vias de Desenvolvimento ou em economias em transição [...] ”

Em segundo lugar surge a Rússia com 3,3% do total dos *stocks* e a China em terceiro lugar com 2% dos *stocks*. Apesar do enorme magnetismo que a China tem exercido, não é o principal destino do investimento europeu (se excluirmos Hong Kong) importando salientar que os investidores europeus têm investido mais no Brasil, com especial destaque para o sector energético, os serviços e infraestruturas, e na Rússia, em especial no sector energético.

Apesar do crescimento na última década do novo fenómeno do investimento direto dos BRICS no exterior, expressão da sua prosperidade e reciclagem dos excedentes comerciais, os *stocks* de investimento direto da União Europeia nos BRICS são cerca de quatro vezes superiores aos *stocks* de investimento dos BRICS na União Europeia. O mesmo sucede com os fluxos em 2010 já que o investimento total da União Europeia nos BRICS é cerca do triplo do investimento dos BRICS na União Europeia. Este desequilíbrio resulta do facto de a União Europeia ter intensificado os seus investimentos nas economias emergentes, designadamente depois de 2008,

atendendo às boas perspectivas de crescimento económico e às taxas de retorno dos investimentos que em média são superiores às obtidas noutros destinos³, enquanto os BRICS, em consequência das baixas taxas de crescimento na União Europeia e da crise económica, reduziram os investimentos na União Europeia e noutros membros da Triade.

Com efeito, a União Europeia não é um destino prioritário do investimento dos BRICS já que em termos globais estes têm vindo a investir sobretudo em Países em Vias de Desenvolvimento ou em economias em transição que em conjunto absorveram quase 2/3 do IDE em 2011, 65% contra apenas 34% dos países desenvolvidos⁴. Esta tendência acentuou-se ainda mais em resultado da crise financeira já que a concentração aumentou de 59% no período pré-crise 2005-2007 para 65% em 2011. O peso da União Europeia enquanto receptor de IDE por parte dos BRICS diminuiu de 18% para 14% do total no mesmo período, mantendo no entanto a liderança no conjunto dos países desenvolvidos à frente dos EUA que apenas absorveram 5% dos *outflows* em 2011. Um dos factores que explica esta diferença entre a União Europeia e os EUA é o facto de estes terem uma política de controlo e de veto de investimentos através do *Committee on Foreign Investment in the United States* (CFIUS), designadamente os provenientes da China e que possam ter implicações em matéria de segurança nacional e risco de espionagem, não existindo semelhante controlo no caso da União Europeia. ■

Notas

¹ Para uma análise detalhada das estruturas competitivas da UE e as economias dos BRICS vd. HAVLIK, Peter *et al.* — 2009, *EU and BRICS: challenges and opportunities for European Competitiveness and cooperation*. Industrial Policy and Economic Reforms Papers n.º 13, European Commission, July 2009.

² Eurostat Newsrelease — 11/2013, 22.1.2013, *Foreign direct investment*.

³ No período entre 2003-2006 a taxa de rentabilidade dos investimentos nos BRICS foi em média de 11%, superior às obtidas noutros países extra-UE com uma média de 7% sendo a mais elevada a Rússia com 21%, seguida da Índia com 16%, a China com 9% e o Brasil com 8%. Eurostat — Statistics in Focus 64/2008.

⁴ UNCTAD — *World Investment Report 2012*, table I.1, pp.6.