

**FERNANDA ILHÉU**

PROFESSORA DO ISEG | INVESTIGADORA DO CE5A  
PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO AMIGOS DA NOVA ROTA DA SEDA

# As perspetivas de cooperação económica entre Portugal e a China

Desenha-se, desde a visita de estado do Presidente Xi Jinping a Portugal em dezembro de 2018, um quadro de relacionamento diplomático entre Portugal e China de grande cooperação em áreas como economia e comércio, investimento e finanças, energia, tecnologia, economia azul, educação e cultura. Dos 17 protocolos de cooperação então assinados entre instituições governamentais e privadas portuguesas e chinesas, um tem particular relevo porque estrutura de uma forma muito significativa o nível de cooperação entre os dois países e o seu enquadramento no novo contexto mundial. Refiro-me ao protocolo de cooperação entre os governos de Portugal e da China, no quadro da Iniciativa Faixa Económica da Rota Seda e da Nova Rota da Seda Marítima do Século XXI. A presença do Presidente português Marcelo Rebelo de Sousa no “Second Belt and Road Forum for International Cooperation”, que se realizou em Pequim de 25 a 27 de abril 2019, confirma a importância da assinatura desse protocolo e as perspetivas de cooperação económica que este abre, quer no relacionamento bilateral quer multilateral. De acordo com o documento assinado, a visão da multilateralidade dessa cooperação é expressa no que diz respeito a outros países da UE mas implícita na relação com outros países de língua portuguesa, na sua maioria países africanos em desenvolvimento, sendo que a Iniciativa Faixa e Rota (IFR) foca especialmente a conectividade entre países visando objetivos de desenvolvimento sustentado.

Participaram nesse Fórum 100 países tendo 40 sido representados ao nível dos seus chefes de estado como Portugal, e organizações internacionais como as Nações Unidas e o Fundo Monetário Internacional, que estiveram representadas ao mais nível. António Guterres, Secretário-Geral das Nações

Unidas, no seu discurso considerou que o grande investimento da IFR pode permitir a muitos países ultrapassar lacunas de desenvolvimento de longo prazo, tendo afirmado: “Nós vemos a IFR como o projeto mais relevante do mundo de hoje, no contexto da cooperação Sul-Sul, o que contribuirá para uma globalização mais justa, e uma globalização mais justa é o melhor caminho para ter um futuro de prosperidade partilhada entre as diferentes nações do mundo”; ele mencionou também que não existe paz sem desenvolvimento e não existe desenvolvimento sem paz, Hong and Zhu (2019).

Esta iniciativa económica que visa o desenvolvimento e um novo modelo de cooperação global entre governos e parceiros económicos não-governamentais; no entanto embora seja uma iniciativa económica ela apresenta-se num contexto transformacional e com uma tal dimensão que dificilmente deixará de ter consequências no relacionamento entre os povos, no seu posicionamento geopolítico e nas suas perspetivas culturais e civilizacionais, tal como tiveram as antigas rotas da seda, percorridas pelos chineses a partir da Dinastia Han (206 BC-220 AC) nos seus contactos por terra com o Ocidente e por mar há 600 anos pelos portugueses nos seus contactos com o Oriente (Ilhéu e Janeiro 2018).

Em 2015 os 65 países incluídos na IFR representavam 62% da população mundial e 30% do PIB mundial, 75% das reservas de energia conhecidas (Banco Mundial). Presentemente a IFR abrange 125 países incluindo países desenvolvidos e em desenvolvimento e 29 organizações, com quem foram já assinados 173 acordos de cooperação (Portal BRI).

Existem na China duas visões sobre a IFR uma interna e outra externa. Internamente esta iniciativa é vista como uma nova estratégia que a China adota para promover a sua abertura ao mundo exterior e simultaneamente desenvolver as províncias mais pobres do centro e ocidente e fortalecer a abertura e sustentabilidade das

províncias mais ricas da costa oriental e do sul, onde a Grand Bay Area, que integra Hong Kong e Macau, irá rivalizar com a Tokyo Bay Area, San Francisco Bay Area e New York Bay Area. Externamente o termo estratégia não é usado nos documentos oficiais, e é sempre a palavra visão que caracteriza esta iniciativa. Não é uma entidade, uma instituição ou uma organização internacional mas uma ideia, uma visão que se foca na criação de plataformas de cooperação com o objetivo de um desenvolvimento económico sustentado, proativo, obtido através de parcerias de cooperação entre a China e outros países de uma forma bilateral ou multilateral. Estas parcerias deverão ir ao encontro das necessidades de desenvolvimento rápido dos países envolvidos abrindo novas janelas de oportunidades baseadas na complementaridade de vantagens competitivas.

A visão da IFR apresenta-se assim como uma grande oportunidade de desenvolvimento que está já a confirmar-se pelo aumento do comércio e investimento que estão a ser gerados pela enorme dimensão dos projetos de infraestruturas que estão a ser realizados e pelas sinergias que criam. O impacto da IFR no comércio global tem sido elevado, estimando-se que só em 2018 a IFR tenha adicionado US\$170 biliões (nomenclatura americana) ao comércio global, dos quais US\$50 biliões foram exportações da China.

Para desenvolver a IFR é fundamental a interação entre os governos, os investidores, as empresas, as instituições não-governamentais e a sociedade civil em geral. Estes projetos vão necessitar de acordos e iniciativas governamentais, de investimento privado e do conhecimento e aceitação da sociedade civil.

### **Protocolo luso-chinês**

É neste contexto que deverá ser enquadrado o protocolo de cooperação assinado entre os governos de Portugal e da China no âmbito da IFR. Neste documento ficou expressa a vontade dos dois países em colaborarem na

promoção da conectividade global em setores de interesse comum nomeadamente:

**1** Coordenação de políticas e estratégias de desenvolvimento.

**2** Cooperação no desenvolvimento de infraestruturas aéreas, terrestres, marítimas, portuárias, de transporte e logísticas. Nas infraestruturas de conectividade marítima é importante para a implementação da IFR a cooperação com o porto de Sines e outros portos devido à sua situação geográfica estratégica.

**3** Mobilidade e conectividade – veículos elétricos, infraestruturas de poupança energética, soluções de transporte intermodal, conexões estratégicas de caminho-de-ferro com ligação ao Trans-European Transport Networks.

**4** Setor energético – troca de conhecimento e experiência na integração de renováveis, sistemas de transmissão de eletricidade sustentáveis e inteligentes assim como gestão de redes.

**5** Comércio e investimento - promover o comércio e investimento bilateral com benefício mútuo, nomeadamente desenvolver a cooperação na produção industrial e a cooperação com terceiros mercados.

**6** Regime especial de facilitação de comércio marítimo entre Portugal e a China a vigorar desde 2017, China Smart and Secure Trade Lanes, regime agilizador de procedimentos administrativos e alfandegários entre o porto de Sines em Portugal e outros portos na China.

**7** Desenvolver a economia azul fortalecendo a parceria azul já existente.

**8** Cooperação financeira – os dois países deverão encorajar as suas instituições financeiras a oferecer financiamento e serviços financeiros à capacidade de produção, comércio e investimento.

**9** Conectividade entre os povos – promoção do intercâmbio entre pessoas, desenvolvimento de *network* de cidades, governos locais, media, think tanks e acordos de cooperação nas áreas da educação, saúde, cultura, turismo.

A IFR não tem ainda uma visão clara da cooperação no Atlântico Sul onde Portugal pode ser um bom parceiro da China e da Ásia em geral no desenvolvimento do comércio e indústria devido à interconetividade da sua rede marítima com a América e África com a rota europeia terrestre. No entanto, algumas infraestruturas deverão ter que ser desenvolvidas para esta visão ter sucesso, como o aumento das capacidades dos portos e das suas plataformas logísticas e a ligação ferroviária de mercadorias para a Europa. O acordo recentemente feito entre a empresa PSA de Singapura e a Administração do Porto de Sines e do Algarve para expansão do Terminal XXI e o concurso também recentemente lançado para a construção do novo terminal Vasco da Gama indicam um passo importante da sua utilização na IFR, mas falta ainda a modernização de 160km de linhas férreas entre Sines e a fronteira espanhola. De referir também que a Estratégia para o Aumento de Competitividade da Rede dos Portos Comerciais do Continente – Horizonte 2026, aprovada pelo Governo português em 2017, definiu como grande objetivo colocar o sistema portuário nacional como hub logístico global e promover Portugal como hub Atlântico do Gás Natural Liquefeito (GNL) marítimo e ainda criar Port Tech Clusters, aceleradores de novas indústrias marítimas instaladas nos portos, qualquer destes objetivos enquadra-se no contexto IFR.

Se perguntarmos a algumas pessoas onde em Portugal e em que setores ou regiões poderão ser feitas parcerias entre Portugal e a China no âmbito da visão desenvolvimentista da IFR, se calhar não existirão grandes sugestões. Talvez se tenha perdido em Portugal o hábito de pensar em grandes projetos de desenvolvimento que projetem o País para o futuro

como centro de excelência na Europa em áreas específicas. Atrevo-me, no entanto, a referir alguns dos *clusters* que poderemos desenvolver com a China. Referimos acima o *cluster* portuário e por exemplo a região do porto de Sines e do porto de Setúbal, 100km Norte, pode oferecer grandes oportunidades para o desenvolvimento das atividades portuárias e logísticas mas também da indústria e turismo. Setúbal é um polo importante do *cluster* da indústria automóvel que é responsável por cerca de 20% dos bens transacionáveis exportados por Portugal e poderá ser um local no âmbito da IFR para os investidores chineses estabelecerem uma unidade de montagem de veículos elétricos. A 98km a leste de Sines está o Aeroporto Beja, até agora não operacional, mas que poderia ser desenvolvido como uma *hub* de transportes e logística para a região do sul de Portugal e Espanha, assim como para voos charter para turistas. Essa região tem alta procura turística, especialmente no verão. Évora, a 81km do norte de Beja, é um centro de património mundial da UNESCO, mas tem também um importante *cluster* aeronáutico localizado no Parque da Indústria Aeronáutica onde as empresas francesas Mecachrome e Lauak operam, assim como o consórcio da empresa portuguesa OGMA e da brasileira Embraer tem duas fábricas para produzir componentes para os jatos executivos comerciais - Phenon 100, Legacy 450,500, e 650, e para os jatos militares KC-390. A 100km no norte de Évora está Ponte de Sor, que tem um aeródromo onde está baseada a L3 uma bem conhecida escola de pilotos de linhas aéreas, que também opera na Flórida e em Londres.

Na realidade a cooperação entre Portugal e a China nas atividades aeroespaciais está a começar com o projeto Air Center que é um centro de pesquisa nos Açores para a construção e lançamento do satélite de observação "all-Portuguese" STARlab Earth que recolherá informação sobre a superfície terrestre e os fundos marítimos. É uma joint-venture de entidades público-privadas, nomeadamente universidades e empresas privadas. Os parceiros chineses são o Instituto de Microssatélites da Academia

das Ciências Sociais da China e o Instituto de Oceanografia também dessa Academia e os parceiros portugueses o Ministério da Ciência e Tecnologia e Ensino Superior através da Fundação da Ciência e Tecnologia, a empresa privada Tekever, e o Centro para soluções de inovação nos oceanos CEiA.

As expectativas para a cooperação entre Portugal e a China na IFR como um novo vetor do crescimento económico da economia azul são elevadas. Elas incluem o desenvolvimento de recursos e atividades na Zona Económica Exclusiva de Portugal (ZEE) a qual inclui as zonas de reserva marítima de Portugal Continental, Açores e Madeira cerca de 1,727,408 km<sup>2</sup>. Portugal tem como alvo a cooperação em aquicultura, energias renováveis oceânicas, recursos minerais marinhos, biotecnologia azul, bem como startups tecnológicos na nova economia marítima, nos domínios da proteção do ambiente oceânico, ciências da saúde, indústria farmacêutica e cosmética, indústria alimentar e turismo, desporto e atividades de lazer.

Portugal e a China colaboram já no setor financeiro, não só na participação de bancos e investidores chineses no sistema financeiro português, onde a parte chinesa investiu 3,2 mil milhões de euros, mas também na cooperação de Portugal na internacionalização da moeda chinesa, o RMB. Em abril passado, o Millennium BCP, banco que tem como principal acionista a Fosun, em cooperação com Unionpay Internacional da China, tornou-se a primeira instituição financeira europeia a emitir cartões de Unionpay. Em 30 de maio, Portugal emitiu dívida pública em Renminbi (panda bonds), tornando-se o primeiro país da Zona Euro a fazê-lo. Esta operação inaugural resultou numa procura de títulos três vezes superior à oferta e 260 milhões de euros de dívida foi vendida na Bolsa de Pequim com uma maturidade de três anos e uma taxa de juro de 4,09% a qual está bem acima da taxa negativa (-0,24%) que Portugal está a pagar em operações semelhantes. Esta operação foi explicada pelo Ministério das Finanças português como

um novo passo de colaboração entre os dois países na cooperação financeira de longo prazo, e um investimento para entrar no mercado chinês de elevada dimensão e liquidez.

Outro setor onde a cooperação entre Portugal e a China pode ser elevada no âmbito da IFR é o da ciência e tecnologia onde em quase todas as áreas do conhecimento pode ser desenvolvido um intercâmbio entre universidades e centros de pesquisa e assim como a parceria com empresas privadas. Por exemplo, no setor da energia os respetivos investimentos da China State Grid (CSG) e da China Three Gorges (CTG), respetivamente na REN e na EDP, poderão impulsionar uma cooperação sustentável para aplicação de novas tecnologias em projetos de energias renováveis, de sistemas inteligentes de transmissão de eletricidade e gestão de redes na China e em Portugal, mas também em terceiros mercados.

De facto, a cooperação em terceiros mercados pode ser uma boa plataforma para a cooperação entre Portugal e a China na IFR, não só para o desenvolvimento de sistemas de integração energética e de energias renováveis, mas também para o desenvolvimento em geral de países em vias de desenvolvimento nomeadamente em África e nesta especificamente dos países de língua portuguesa.

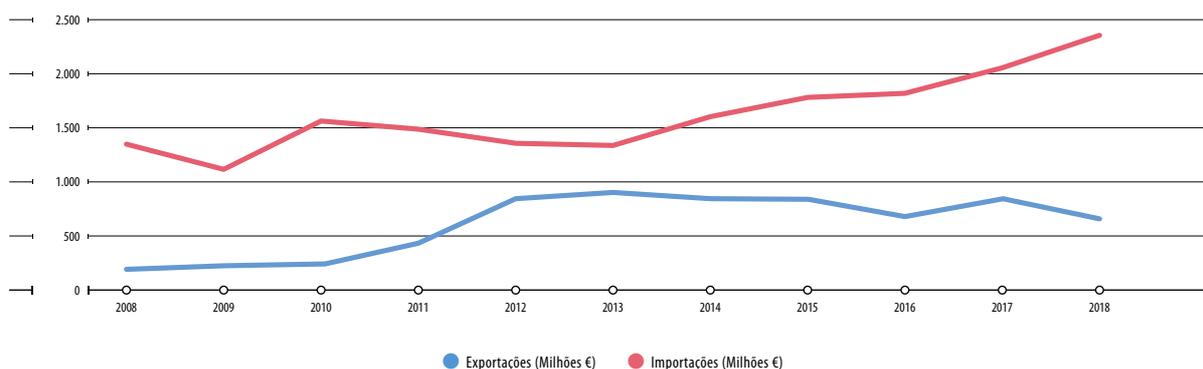
No seu discurso na cerimónia de abertura do 5.º Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa, o primeiro-ministro António Costa afirmou que “Portugal e a China devem unir forças para promover a cooperação triangular com outros países de língua portuguesa em setores como agricultura, infraestruturas e educação”. Eu acrescentaria indústria, energia, transportes e logística, turismo e serviços financeiros.

Do ponto de vista português podemos considerar que o aspeto menos conseguido da cooperação Portugal-China são as trocas comerciais.

Como se pode ver pelo gráfico 1, o comércio de bens é altamente favorável à China, que tem mantido em ritmo crescente de exportações para Portugal enquanto as exportações portuguesas não têm um crescimento sustentado e não conseguiram ainda ultrapassar a fasquia dos 900 milhões de euros, tendo inclusive em 2018 voltado a decrescer para 657,8 milhões. Se fizermos uma análise comparativa às taxas de variação das importações e exportações de bens entre 2014 e 2018 podemos concluir que as exportações portuguesas para a China nesse período decresceram 4,2% e as importações portuguesas da China cresceram 10,2%. A taxa de cobertura das importações pelas exportações que em 2014 era de 52,5% em 2018 era apenas de 28%.

Gráfico 1

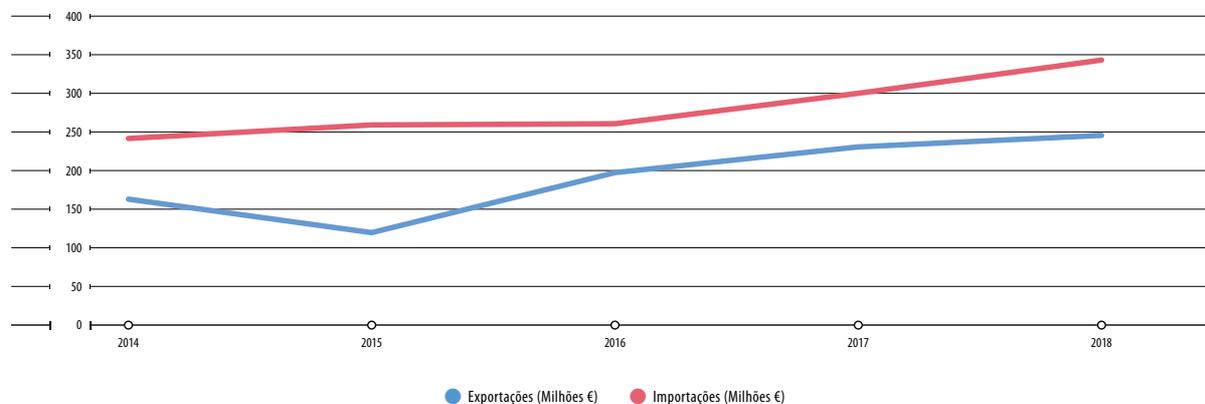
### COMÉRCIO DE BENS PORTUGAL-CHINA



Fonte: AICEP Portugal Global 2019

Gráfico 2

## COMÉRCIO DE SERVIÇOS PORTUGAL-CHINA



Fonte: AICEP Portugal Global 2019

Já no comércio de serviços a balança comercial entre Portugal e a China é mais equilibrada, com as exportações portuguesas a crescerem no período de 2014 a 2018 cerca de 15,5% e as importações 9,4%, com a taxa de cobertura a passar de 67,6% para 71,7% nesse período. Temos como expectativas positivas o levantamento da proibição da China importar alguns produtos de origem animal e vegetal de Portugal como por exemplo a carne de porco. Ao fim de 11 anos de negociações entre os governos português e chinês, foi em 2019 finalmente dada autorização a três matadouros portugueses para exportarem algumas partes do porco para a China, um negócio que deverá potenciar um volume de exportações de 100 milhões de euros. Também de referir a parceria entre a COFCO Internacional, a trading estatal chinesa para o setor agroindustrial e a AICEP para estabelecer em Matosinhos, no Centro Empresarial Lionesa, um centro de serviços partilhados que irá apoiar a instalação de novas empresas chinesas em Portugal e cobrir áreas de tecnologia de informação, *procurement*, recursos humanos e financeiros. Prevê-se a curto prazo a criação de 150 postos de trabalho e de 400 a médio prazo.

Se a cooperação comercial entre Portugal e a China não tem tido os resultados esperados pelas empresas portuguesas, a cooperação ao nível de investimento tem

largamente superado essas expectativas. Realmente, o investimento da China em Portugal no final de 2018 tinha ultrapassado os nove mil milhões de euros, colocando Portugal em quinto lugar no *ranking* dos países recetores de investimento chinês na Europa. Esse investimento desenvolve-se sobretudo a partir de 2011 com a entrada de capital da CTG na EDP, mas nos últimos oito anos reforçou-se progressivamente no setor da energia e alargou-se às finanças, seguros, telecomunicação, obras hídricas, saúde, *design* e engenharia, arquitetura, aquicultura e restauração, entre outras. Já o investimento de Portugal na China tem valores diminutos, pelo que não aparece nas estatísticas de AICEP Portugal Global.

As formas de implementação do protocolo entre Portugal e a China no quadro da Iniciativa Faixa Económica da Rota Seda e da Nova Rota da Seda Marítima do Século XXI vão desde o estabelecimento de planos conjuntos, programas piloto em áreas chave, intercâmbio económico e tecnológico, pesquisa conjunta, troca de informação, capacidade de construção e intercâmbio pessoal e formação. \*

fernandailheu@iseg.ulisboa.pt