

SET 2025

INSIGHTS

Na política econômica europeia, o novo ainda não nasceu

ELABORADO POR
Sander Tordoir

TRADUZIDO POR
Filipe Prado Macedo da Silva





Na política econômica europeia, o novo mundo ainda não nasceu¹

Sander Tordoir*

À medida que a Europa revisita a sua estratégia econômica – impulsionada por apelos para “tornar a Europa competitiva novamente” – é preciso ir além de polarizações forçadas e perguntar o que é necessário hoje para construir e ampliar a capacidade tecnológica. Isto exige uma agenda de pesquisa mais precisa: uma que explore como os setores de média e alta tecnologia se reforçam mutuamente, como funcionam os ecossistemas industriais e como a política de concorrência europeia se encaixa num mundo moldado por estratégias industriais em larga escala da China e dos EUA.

Os produtores europeus prosperaram nas exportações industriais — automóveis, aviões, máquinas — apoiados por um mercado interno de bens sólido e eficiente. O mercado único deu escala às empresas dentro da Europa, viabilizou cadeias de valor que vão da Alemanha e da Suécia até países-membros de menor custo salarial, possibilitando descentralizar a produção: *design* e engenharia ficaram nas regiões de alta qualificação, enquanto que componentes passaram a ser produzidos na Europa Central e Oriental. Nos serviços, em especial no setor digital, o desempenho foi bem diferente: a Europa ficou para trás. Como alerta Mario Draghi, o continente está preso numa “armadilha da tecnologia intermediária”. Enquanto as *big tech* americanas puxam os investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D), a maior parte da P&D privada europeia permanece concentrada em automóveis, farmacêutica e maquinário — exatamente como há 20 anos. Além do mais, a abertura excessiva teve custos. A Europa vendeu *joias* industriais, como a fabricante de robôs Kuka, para a China, e deixou que empresas promissoras de TI fossem absorvidas por gigantes norte-americanas. Ainda assim, o problema mais profundo não está só nas aquisições estrangeiras, mas na fragmentação dos mercados europeus de serviços e de capitais.

O debate sobre a resposta da Europa ainda é confundido por falsas escolhas. Há quem defenda que o continente não tem como competir com a China em setores intensivos em capital e escala, devendo, portanto, se limitar a nichos específicos de mercado. Outros acreditam que a “velha cartilha” continua válida: liberalizar os mercados de trabalho e de produtos, aprofundar os mercados de capitais e permitir que empresas intensivas em P&D surjam por conta própria. No entanto, em um cenário em que EUA e China distorcem os mercados com subsídios, proteção da demanda e vantagens de escala, a Europa não pode se manter neutra em relação à sua estrutura setorial. O continente precisa de uma política industrial – não apenas voltada para *startups*, mas também para setores estratégicos sob pressão – acompanhada de uma política de concorrência à altura dos desafios.

Em primeiro lugar, a Europa precisa repensar sua política comercial e alinhá-la de forma clara à estratégia industrial. A União Europeia (UE) tem usado sua tradicional habilidade em negociar acordos para avançar com o Mercosul e até cogita aderir ao Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP). No entanto, os novos tratados de livre-comércio (sigla em inglês, FTAs) têm limites. Os EUA ainda concentram metade dos déficits comerciais globais e continuam sendo a principal fonte de demanda para economias com excedentes, como a europeia. Com Washington voltando-se cada vez mais para dentro, a Europa precisa fortalecer sua própria demanda interna para sustentar o crescimento – o que abre um debate sobre a melhor forma de usar os instrumentos fiscais.

Já não vivemos em um mundo de comércio ricardiano. A teoria da vantagem comparativa parte do pressuposto de que os países migram para as áreas em que são relativamente

melhores e deixam de produzir aquilo que outros fazem de forma mais eficiente. Porém, a China sobe a escada tecnológica ao mesmo tempo em que mantém a manufatura de baixo custo, fechando espaço para mercados emergentes. Atualmente, a vantagem comparativa decorre menos de dotação natural de recursos e mais de política industrial e investimento. A China aceita acumular perdas de longo prazo para desmantelar as vantagens alheias e construir as suas próprias. Além disso, os chineses não compartilham sua demanda com os parceiros comerciais: desde a sua entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001, as importações de bens manufaturados em relação ao PIB caíram, incentivadas por regras de conteúdo local e subsídios.

As empresas chinesas têm capacidade para produzir mais de 50 milhões de carros por ano, enquanto a demanda global gira em torno de 85 a 90 milhões. A demanda doméstica é de 25 milhões, e as exportações somam apenas 6 milhões – o que significa que a capacidade ociosa tende a ser direcionada ao exterior. E isto vai muito além dos automóveis. A China já domina a produção mundial de aço bruto, lâminas de silício para os painéis solares, químicos para baterias, construção naval e os insumos farmacêuticos ativos. Além disso, avança em passo acelerado em robótica, maquinário industrial e aeroespacial. Escalar a produção sem avaliar a demanda gera pressão deflacionária e acelera a desindustrialização prematura em outros países, ameaçando setores em que a Europa ainda se mantém à frente – e também os ecossistemas dos quais depende o seu futuro de alta tecnologia. A fabricante de equipamentos para *chips* ASML pode ser vista como uma “joia da coroa” europeia, mas depende de fornecedores como a Zeiss (lentes) e a Trumpf (lasers), cujos negócios vão além dos semicondutores. Se tais empresas perderem escala, transferirem parte da produção para a China ou sofrerem com margens menores, todo o ecossistema europeu de equipamentos para *chips* corre o risco de se desfazer.

A Europa precisa de salvaguardas comerciais mais firmes. As exportações para os EUA e a China representam pouco mais de 4% do PIB da UE – um volume relevante, mas ainda menor que o peso do próprio mercado interno. Um aumento do investimento público por parte da Alemanha e de outros países com baixa dívida pode impulsionar a demanda, e a Europa, que exporta mais de € 300 bilhões em poupança por ano, tem condições de fazê-lo. O problema é que, sem salvaguardas, tal estímulo pode acabar beneficiando empresas chinesas. Com um superávit comercial de US\$ 1,1 trilhão e exportações cada vez mais redirecionadas dos EUA para a Europa, o risco é crescente. Uma política industrial com preferências europeias pode elevar os retornos e reduzir riscos para as empresas do bloco, mas o desafio está em alcançar tal objetivo mantendo a concorrência interna e, ao mesmo tempo, preservando mercados e incentivos industriais abertos aos aliados.

O segundo desafio é compreender melhor a interação entre os setores de média e alta tecnologia. Nas últimas duas décadas, a TI e a indústria manufatureira foram responsáveis pelo maior crescimento de produtividade na Europa, mas o debate costuma cair em uma falsa dicotomia: apostar apenas em *startups* de alta tecnologia ou aceitar o declínio da média tecnologia. Assim, a Europa carece de capacidade em áreas como *design de chips*, softwares corporativos e inteligência artificial – justamente onde a intensidade em P&D é maior. Ainda assim, a Europa mantém forças globais em setores de média tecnologia, como farmacêutico, automotivo, tecnologias limpas, aviação e maquinário, mesmo diante de concorrentes chineses apoiados pelo Estado. As exportações aeroespaciais superam € 100 bilhões anuais e as de tecnologias limpas representam 4% do PIB alemão. A ideia de que só empresas apoiadas por capital de risco impulsionam a inovação ignora como os ecossistemas funcionam. Até a Tesla dependeu fortemente de subsídios nos EUA. A P&D em maquinário, químicos e transporte pode gerar ganhos de produtividade mais amplos do que em TI ou finanças, pois a inovação na manufatura cria ferramentas concretas das quais outros setores dependem. Tais setores, por sua vez, dão origem à próxima geração: a ASML

surgiu da Philips, que iniciou fabricando lâmpadas; a Airbus nasceu da união de campeões nacionais da aviação; e a Siemens ajudou a consolidar a base de tecnologias limpas na Alemanha. Entender como “o velho gera o novo” deveria ser uma prioridade de pesquisa.

O terceiro desafio é redesenhar a política concorrencial da UE. No modelo descentralizado da China, muitas empresas ganham apoio em setores emergentes, e a competição intensa seleciona os vencedores. No modelo centralizado dos EUA, o Estado apoia alguns poucos projetos emblemáticos, enquanto o capital privado ajuda os vencedores a ganhar escala. A Europa, porém, encontra-se em uma posição incômoda entre os dois: a ajuda estatal é descentralizada, sem prioridades claras nem recursos suficientes, e não há um esforço de pesquisa em nível europeu. Assim, corre o risco de dispersar demais os recursos e não alcançar impacto significativo. Para competir, a Europa precisa combinar o melhor dos dois modelos: foco estratégico e cooperação em escala europeia, mantendo ao mesmo tempo espaço para a experimentação nacional.

A política industrial da UE também deve refletir as dinâmicas globais e as lacunas do mercado interno. Nos setores em que a concorrência global tende ao oligopólio e o mercado único funciona bem, estimular campeões europeus pode fortalecer o bloco, permitindo que a política industrial apoie a escala sem comprometer a concorrência. Mas, isto não se aplica ao setor digital e a outros serviços, em que o mercado único continua fragmentado e, neste contexto, os campeões nacionais correm o risco de se transformarem em “grandes peixes em lagoas pequenas”.

Em conclusão, a Europa sofre com a persistente ilusão de que ajustar o “ambiente macro e regulatório” será suficiente para aumentar a produtividade e a inovação, deixando que a própria composição setorial se ajuste sozinha – sem uma política industrial ativa. Mas, se a excessiva dependência de setores de baixa intensidade em P&D faz parte do problema, como resolvê-lo sem uma política setorial quando EUA e China distorcem ativamente os mercados globais? A Europa ainda tem tempo – mas, apenas se abandonar a ideia de que os mercados sozinhos entregarão bons resultados. A política industrial chinesa tem sido notavelmente bem-sucedida. Da mesma forma, a Europa pode proteger sua base de P&D em média tecnologia, modernizar a indústria e construir capacidade em alta tecnologia – porém, somente se agir decisivamente. Isto exige uma agenda de pesquisa mais precisa, capaz de mapear os ecossistemas setoriais, acompanhar os efeitos de transbordamento e de escala, e orientar as políticas industrial e de concorrência.

¹Este artigo foi originalmente publicado, em inglês, no *Intereconomics – Review of European Economic Policy*. Tradução de Filipe Prado Macedo da Silva (Líder do “Conexão Bruxelas | Grupo de Estudo sobre Europa e União Europeia”).

*Economista-chefe do Centre for European Reform (Reino Unido).