

A DISPUTA COMERCIAL NO SETOR AERONÁUTICO: EUA/BOEING *VERSUS* UE/AIRBUS NA ORGANIZA  O MUNDIAL DO COMÉRCIO

Sérgio Bittencourt Varella Gomes

João Alfredo Barcellos

*Nelson Tucci**

Palavras-chave: Aeroesp aço & defesa. Apoio governamental. Boeing. Airbus.
Disputa comercial. Organiza  o Mundial do Comércio (OMC).

* Respectivamente: gerente, com PhD em Dinâmica de Voo (Cranfield University, Inglaterra); arquiteto, com mestrado em Engenharia Civil/ rea de Transportes (Universidade Estadual de Campinas); e engenheiro, com mestrado em Sistemas de Potência/ rea de Engenharia Elétrica (Universidade de São Paulo), do Departamento de Apoio  s Exporta  es do Setor Aeronáutico da área de Comércio Exterior do BNDES.

THE COMMERCIAL AIRCRAFT INDUSTRY DISPUTE AT THE WORLD TRADE ORGANIZATION: USA/BOEING *VERSUS* EU/AIRBUS

Sérgio Bittencourt Varella Gomes

João Alfredo Barcellos

*Nelson Tucci**

Keywords: Aerospace & Defense. Government support. Boeing. Airbus. Trade dispute. World Trade Organization (WTO).

* Respectively, manager, with a PhD in Flight Dynamics (Cranfield University, England); architect, with a Master's degree in Civil Engineering/Transport Department (State University of Campinas); and engineer, with a Master's degree in Power Systems/Electrical Engineering Department (University of São Paulo). All are part of the Department of Support to Exports from the Aviation Sector of the Foreign Trade Division of BNDES.

Resumo

O foco deste trabalho é o contencioso aeronáutico na Organização Mundial do Comércio (OMC), entre os Estados Unidos da América (EUA) e a União Europeia (UE). Boeing e Airbus teriam recebido subsídios ilegais para o desenvolvimento de seus jatos. A partir de 2004, o Sistema de Soluções de Controvérsias da OMC foi, assim, acionado. As reclamações de parte a parte foram consolidadas em painéis, cujos relatórios levaram a apelações, reclamações de conformidade, contra-apelações, arbitragens etc., que se arrastam até hoje. Vários outros países, que têm indústrias aeronáuticas de peso, inclusive o Brasil, acompanham os desdobramentos como terceiras partes interessadas, em vista de suas implicações universais e possíveis penalidades aos “infratores”. Lições aprendidas até agora podem ser relevantes para o atual contencioso aeronáutico Brasil-Canadá na OMC, iniciado em 2016, tendo como foco a Bombardier e a Embraer.

Abstract

The subject of this work is the aircraft industry dispute between the United States of America (USA) and the European Union (EU). Boeing and Airbus alleged illegal subsidies would have been used extensively for commercial aircraft developments. Starting in 2004, WTO's Dispute Settlement System has been invoked by both parties. The ensuing panels, reports, appellations, compliance complaints, counter-appellations, arbitrations etc. have been dragging on to this day. Several aircraft manufacturing countries, including Brazil, have closely watched developments at the WTO as third parties, due to the possible worldwide sector implications. Lessons learned so far could be relevant to the current Brazil-Canada dispute, started in 2016, involving Bombardier and Embraer.

Introdução

O mercado de fabricantes de jatos comerciais costuma ser dividido em dois grupos de empresas: o primeiro, de aeronaves “regionais” (de até 150 assentos), historicamente representado pela Embraer e a Bombardier. O segundo, de aeronaves com mais de 150 assentos, representado pela Airbus e a Boeing. No entanto, com a recente entrada da Airbus no Programa CSeries da Bombardier, rebatizado para Airbus A220, o fabricante europeu passou a ter um portfólio de aeronaves que engloba esses dois mercados tradicionais.¹ Novas entrantes (Mitsubishi Aircraft Corporation, do Japão, Comac, da China, e UAC, da Rússia), caso sejam bem-sucedidas, deverão disputar, no médio e longo prazos, fatias desse mercado mundial. Como exemplo do porte de tais mercados, pode-se tomar a Boeing. Em 2017, a empresa recebeu 912 novos pedidos de aeronaves comerciais, encerrando o ano com 5.864 pedidos em sua carteira, em um valor total de US\$ 421 bilhões, capaz de manter suas linhas de produção pelos próximos sete anos (BOEING, 2017). A perspectiva é de expansão da frota de aeronaves existentes no mundo, que deverá passar de aproximadamente 24 mil para pouco mais de 48 mil, entre 2017 e 2037 (BOEING, 2018).

Nesse contexto, é importante que se compreendam os fundamentos relacionados direta ou indiretamente com a disputa por posições alcançadas no mercado, sobretudo quando são, às vezes, esquecidas ou ignoradas as regras de apoio governamental estabelecidas

¹ Nesse caso, a Airbus passa a ter um portfólio de aeronaves que vão de 100 a 600+ assentos, aumentando consideravelmente seu poder de barganha. O detalhamento dos modelos de aeronaves será visto mais adiante.

e aceitas pelos pa  es que constituíram a Organiza  o Mundial do Comércio (OMC).

A segunda se  o deste artigo foca a indústria aeronáutica mundial, abordando o nascimento das empresas, assim como o crescimento e o desaparecimento de alguns verdadeiros mitos. A terceira se  o trata da consolida  o do duopólio Boeing/Airbus com apoio governamental e situa as disputas entre as duas megaempresas. Nela, são destacados dois dos produtos de maior sucesso, os jatos B737 e A320, respectivamente. Na quarta se  o, descrevem-se o papel da OMC no regramento do comércio internacional e seu mecanismo de soluço de conflitos. A quinta se  o aborda as reclama  es dos Estados Unidos da América (EUA)/Boeing e da União Europeia (UE)/Airbus na OMC e as tramita  es de painéis referentes a esse contencioso. Finalmente, na sexta se  o, algumas conclusões são elencadas a partir dos desdobramentos desse processo até o presente, inclusive para o Brasil.

Desenvolvimentos essenciais da indústria aeronáutica

A Boeing

A partir do fim da Segunda Guerra Mundial, o setor de transporte aéreo foi dominado pela tecnologia e pelo capital norte-americanos. Ao longo dessa trajetória, a Boeing estabeleceu alguns marcos na fabrica  o de aeronaves comerciais que revolucionaram o transporte aéreo de passageiros. O B707, lançado em 1957 e que podia transportar 137 passageiros por 6.100 km, encurtou grandes distâncias e atraiu a aten  o e o desejo de empresas aéreas do mundo todo.

Pouco mais tarde, a partir de 1967, a entrada em operação do B737 (Figura 1) se constituiria, financeiramente e no jargão do setor, como uma *cash cow*.² Suas características técnicas (118 assentos e alcance de 2.855 km) conseguiam atender satisfatoriamente às necessidades de diferentes empresas aéreas nos EUA e no exterior.

Figura 1 | Boeing 737



Foto: Wikimedia Commons/Saschapsorsche. Disponível em: https://commons.wikimedia.org/w/index.php?title=File:KLM_Boeing_737-700_PH-GP_%22Regenwulp%22_at_Schiphol_Airport.jpg&oldid=214841214

O Boeing 737 opera no mercado desde 1968. É o jato comercial mais vendido na história, em suas mais de dez versões e atualizações, com faixa de capacidade atual indo de 109 a 200+ assentos.

Instigada pela Pan American Airways e visando ampliar o número de usuários do transporte aéreo em longas distâncias, com consequente redução do custo por passageiro, a Boeing desenvolveu o famoso B747 (Figura 2), o “Jumbo Jet”, sinônimo de viagem internacional. Podia transportar de 440 a 550 passageiros e percorrer distâncias entre 8.560 km e 12.150 km. A Pan Am, dessa maneira, foi a empresa aérea lançadora do Boeing 747, colocando um pedido inicial de US\$ 525 milhões em abril de 1966.

² Termo do jargão do mercado que equivale ao brasileiro “vaca leiteira” (bons retornos a custos baixos).

Figura 2 | Boeing 747



Foto: Wikimedia Commons/Apingstone. Disponível em: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Virgin_Boeing_747-400_g-vbgi.tai.aip.jpg&oldid=26899604.

O Boeing 747 foi o primeiro jato civil *widebody* da história. Em quase cinquenta anos de existência, o "jumbo" na versão atual 747-8 pode ser configurado para acomodar tipicamente de 416 a 660 assentos.

A Airbus

Com o aumento da procura por viagens aéreas, impulsionado pelo crescimento econ  mico mundial na década de 1960, vários fabricantes europeus desenvolveram estudos e projetos para a cria  o de novas aeronaves. A inten  o era fortalecer o setor aeroespacial europeu e abalar a supremacia americana, a qual detinha mais de 80% da produ  o mundial de aeronaves. A gigante Boeing liderava a produ  o, com mais de 60% das entregas, seguida pela Douglas³ e pela Lockheed. Os estudos indicavam que a indústria aeronáutica europeia estava muito dispersa e fragmentada.

Foi nesse contexto que foi fundada a Airbus, por Alemanha, França e Reino Unido, aos quais se juntaria mais tarde a Espanha. Nasceu em setembro de 1967, a partir de um consórcio integrado pela Aerospatiale (francesa), pela Deutsche Aerospace (alemã) e pela Construcciones Aeronáuticas S.A. (espanhola), adotando a razão social de Airbus Industries. Contou, assim, desde o início, com fórte apoio estatal.

3 McDonnell Douglas, a partir de 1967 e até 1997, quando foi absorvida pela Boeing.

Com a formação da empresa, aproveitando a cooperação europeia no domínio da tecnologia aeronáutica, foi iniciada a produção conjunta do jato comercial Airbus A300 (Figura 3), o primeiro *widebody*⁴ bimotor construído, com 280 assentos para etapas médias,⁵ cujo *roll out*⁶ aconteceu em 28 de outubro de 1972, em Toulouse, na França.

Figura 3 | Airbus A300



Foto: Airlines/Steve Fitzgerald. Disponível em: <http://www.airliners.net/photo/Singapore-Airlines/Airbus-A300B4-203/1950574/L>

O Airbus A300 foi a primeira aeronave resultante da criação da Airbus. Modelo inédito por ser, na década de 1970, o primeiro *widebody* bimotor e para etapas médias, com capacidade para 270 assentos.

Na década de 2000, a Airbus tornou-se uma subsidiária da European Aeronautic Defence and Space Company (EADS). Tal empresa congregou em um só grupo parte das empresas de aeroespço e defesa da França e da Alemanha. No entanto, dado que a marca Airbus era mais forte que EADS, esta passaria a se chamar Airbus Group SE a partir de 2014, herdando as divisões de Defesa & Espaço e Helicópteros da EADS.

4 Aeronave de fuselagem mais larga, comportando dois corredores para maior capacidade de assentos.

5 Até então, os jatos *widebodies* eram projetados para etapas longas, essencialmente para o longo curso internacional, ou para voos costa a costa nos EUA (DC-10, B747 e L1011).

6 Cerimônia pública em que a aeronave é apresentada pela primeira vez ao mundo, bem antes de realizar o primeiro voo.

Com sede em Toulouse, na França, emprega hoje mais de cinquenta mil funcionários na UE e em outras partes do mundo, como EUA e China. As principais fábricas ficam em Hamburgo, na Alemanha, além de Toulouse.

A forma  o do duopólio de *large commercial aircraft* (LCA)

A partir da década de 1990, uma série de fusões e transforma  es ocorreu na indústria aeroespacial. A Airbus firmou-se como o consórcio aeronáutico europeu, enquanto a Boeing absorveu seu antigo arquirrival, a McDonnell Douglas, em 1997. A concorrência entre Airbus e Boeing tornou-se acirrada, no duopólio assim surgido de aeronaves a jato *narrowbody*⁷ e *widebody*. Outros fabricantes, como Lockheed Martin, Convair e Fairchild Aircraft, nos EUA, e British Aerospace e Fokker, na Europa, perderam competitividade e se retiraram do mercado de aeronaves comerciais.

A evolu  o do consórcio europeu    evidenciada pelo rápido crescimento de sua fatia no mercado de aeronaves comerciais: em 1990, dividia 15% contra 62% da Boeing e 23% da McDonnell Douglas; no fim da década, já abocanhava um terço do mercado contra dois terços da Boeing, a qual já havia incorporado a McDonnell Douglas. Assim, a relativamente novata Airbus p  de abocanhar mais e mais fatias de mercado, com suas aeronaves no estado da arte.

   interessante notar que, embora requerendo a coopera  o de diferentes países e culturas, a Airbus conseguiu uma coesão institucional capaz de disputar o mercado com outra empresa cuja cultura organizacional era antiga e alicerçada apenas na sociedade americana. Entre as diferenças marcantes de gestão estava o tratamento distinto em rela  o aos empregados quando da queda na demanda por aeronaves. Enquanto a americana

⁷ Aeronave de fuselagem estreita, com apenas um corredor na cabine, ou seja, oferecendo capacidade menor que uma *widebody*, que tem dois corredores.

simplesmente reduzia sua força de trabalho, sua congênere europeia tinha como princípio a preservação dos empregos (NEWHOUSE, 2007).

Portanto, a família de aeronaves da Airbus começou com o *widebody* A300 (280 assentos) ainda na década de 1970. Porém, foi com o *narrowbody* A320 (164 assentos e 6.100 km de alcance), cujo primeiro voo se deu em 1987, que a Airbus passou a concorrer mais intensamente com a Boeing, em disputa direta com o B737 (ver Figura 4). Isso porque, no mercado americano, a concorrência que se seguiu à desregulamentação econômica do transporte aéreo, desde 1978,⁸ foi muito forte. Tarifas, horários, rotas etc. passaram a ser livremente estabelecidos pelas empresas aéreas. Estas aumentaram, então, suas frotas com aquisições de novas aeronaves, ficando com muitas das antigas também. Outro fruto da desregulamentação foi o surgimento das chamadas *low cost carriers* (LCC),⁹ empresas aéreas de baixo custo. Concorriam tanto para o acirramento na disputa por passageiros com as empresas incumbentes quanto por novos modelos de aeronaves, da Airbus ou da Boeing.

Figura 4 | Airbus A320



O Airbus A320 opera comercialmente desde 1988. Primeira aeronave civil com comandos de voo e tecnologia digital (*fly-by-wire*), o A320 é o maior sucesso de vendas da Airbus. Concorre diretamente com o Boeing 737.

Foto: Wikimedia Commons/Gab01. Disponível em: https://commons.wikimedia.org/w/index.php?title=File:Edelweiss_Airbus_A320-214.JPG&oldid=225336639.

⁸ Formalmente, pela lei Airline Deregulation Act desse ano.

⁹ *Low cost carrier*, ou empresa aérea de baixo custo, compreende aquelas que têm uma estrutura de custos relativamente baixa em comparação com outras empresas aéreas, podendo ofertar tarifas mais competitivas. Como nem sempre é fácil distinguir uma empresa LCC de uma empresa tradicional, ver mais detalhes em Fonseca (2016).

O modelo de negócios LCC espalhou-se, então, pelos dois lados do Atlântico. Uma de suas marcas   a padroniza  o da frota com apenas um tipo de aeronave (FONSECA; GOMES; BARCELLOS, 2016a). Tanto o B737 quanto o A320 se adequavam ao interesse das LCCs de ofertar deslocamentos ponto a ponto, sem escalas, com um tempo mínimo em solo. Assim, em 1985, a Airbus fortaleceu sua presença nos EUA com a contrata  o de americanos para seu setor de vendas no país. O mercado estava aquecido e, desde a desregulamenta  o, 58 empresas aéreas haviam iniciado suas opera  es (NEWHOUSE, 2007).

Enquanto a Boeing mantinha o *design* e os métodos de produ  o dos anos 1960, a Airbus fazia inova  es. A padroniza  o dos *cockpits*¹⁰ de sua f  milia de aeronaves facilitava a adapta  o dos pilotos aos diferentes modelos, o que impulsionou as vendas. Da mesma forma, quanto mais semelhantes as características das aeronaves produzidas, mais rápido a fôrça de trabalho adquiria o conhecimento de montagem do novo produto, diminuindo o tempo de sua produ  o e reduzindo custos, a “curva de aprendizagem” de produ  o. Além disso, o A320 oferecia a seus compradores duas op  es de motoriza  o – o CFM56 fabricado pelo consórcio GE-Safran, ou o V2500 do consórcio IAE-International Aero Engines.¹¹ Já o B737 s   utilizava o CFM56.

Outro aspecto a ser destacado foi o desenvolvimento tecnológico iniciado pela Airbus desde meados da década de 1970. Trata-se do sistema de gerenciamento de voo *fly-by-wire*, que controla o movimento das superfícies de comando aerodinâmico da aeronave, por meio de sinais elétricos, com controle computadorizado digital, em

¹⁰ A cabine de comando da aeronave.

¹¹ Formado originalmente por Pratt & Whitney (EUA), Rolls-Royce (Reino Unido), MTU (Alemanha), Leonardo (Itália) e Japanese Aero Engine Corporation (Japão).

vez de cabos e roldanas, e que foi incorporado a partir de 1982 no Programa A320.

Assim, segundo Newhouse (2007), o advento do A320 foi um ponto de inflexão na disputa entre Airbus e Boeing pelo mercado de *narrowbodies*. Para aquele autor, o grande erro da fabricante americana foi não ter substituído o B737 por uma aeronave inteiramente nova. O sucesso de vendas do A320 estimularia a Airbus a desenvolver novos modelos de *widebodies*, agora para o longo curso internacional, tais como o A330-200 (Figura 5), que entrou em serviço comercial em 1998 e viria a superar em vendas seu concorrente B767. A Boeing só iria incorporar a tecnologia *fly-by-wire* no B777 (Figura 6), introduzido no mercado em 1995 pela United Airlines. Essa foi também a primeira aeronave da Boeing projetada por computador, seguindo assim o rastro dos Airbus A330 e A340, com os quais o B777 viria a concorrer.

Figura 5 | Airbus A330



Foto: Wikimedia Commons/Yamauchi Yoshiaki from Japan.
Disponível em: [https://commons.wikimedia.org/wiki/index.php?title=File:Cathay_Pacific_Airbus_A330-343X_\(B-HLOA\)_take_off_at_Kansai_IA.jpg&oldid=297461696](https://commons.wikimedia.org/wiki/index.php?title=File:Cathay_Pacific_Airbus_A330-343X_(B-HLOA)_take_off_at_Kansai_IA.jpg&oldid=297461696).

O A330 é o grande sucesso de vendas de *widebodies* da Airbus. Acomoda até 335 assentos, dependendo da versão.

Figura 6 | Boeing 777



Foto: Wikimedia Commons/J o. Disponível em: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:JAL_B777-300_JA8894_1TNL_20060920-001.jpg&oldid=227126516.

O B777 representa o sucesso da Boeing na faixa de *widebody*. As várias versões desenvolvidas ao longo de mais de vinte anos acomodam tipicamente de 314 a 396 assentos, concorrendo parcialmente com o A330.

No entanto, a crise econ  mica vivida pelos EUA no início da década de 1990, aliada ao enfraquecimento econ  mico¹² de suas empresas áreas na disputa pelo mercado doméstico de passageiros e ao aumento do preço do petróleo (por causa da Guerra do Kuwait em 1990), fez com que muitas empresas viessem então a postergar ou desistir de seus pedidos de compra de aeronaves da Boeing.¹³

Na ânsia por reverter o crescimento da Airbus, a partir de 1994, a Boeing passou a oferecer o B737 a preços mais baixos. A fabricante europeia não só utilizava robôs, mas também adotava técnicas japonesas de fabrica  o, gerando redu  o de custos e desperdícios (Sistema Toyota).

¹² Entre 1990 e 1991, o setor de transporte   reo dos EUA teve perdas de US\$ 7 bilhões, com o endividamento total chegando a US\$ 75 bilhões. Tinha um   ndice de endividamento geral (*debt-equity ratio*) de cerca de 75%, com um fluxo líquido de caixa cobrindo apenas de 25% a 35% das despesas de capital. Algumas empresas não conseguiam ter recursos para cobrir seus custos fixos (NEWHOUSE, 2007). Parte dessa situa  o devia-se    guerra tarifária insustentável, com objetivo de aumentar as respectivas fatias de mercado.

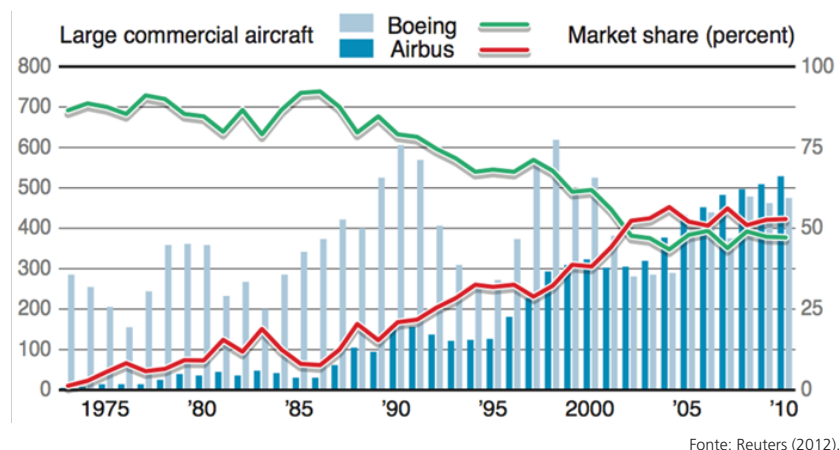
¹³ Em 1993, a Boeing demitiu 28 mil empregados e diminuiu a produ  o de aeronaves em 47% em virtude da queda dos pedidos de compra (NEWHOUSE, 2007).

A Boeing estimava, então, que a Airbus produzia com custos de 10% a 15% menores. A empresa americana iniciou, assim, um processo de capacitação de seus empregados, começando pelos executivos, por meio de estudo e visitas às maiores empresas japonesas (Toyota, Mitsubishi, Canon etc.), que na época eram paradigmas de produção industrial e que por isso podiam oferecer produtos mais baratos.

Desde o fim dos anos 1970, a Boeing vinha terceirizando a produção de partes e peças do B767 com a indústria japonesa, isso tanto para reduzir custos de produção quanto para fortalecer laços comerciais ao garantir a venda futura dessa aeronave para as empresas Japan Airlines (JAL) e All Nippon Airways (ANA). O Japão prosseguiria, portanto, sendo “território Boeing” até meados da década passada.

Boeing e Airbus entraram, assim, em uma disputa cada vez maior por fatias de mercado. A partir da década de 1990, foi crescente a participação da Airbus, alcançando 50% no fim da primeira década do século XXI (ver Gráfico 1).

Gráfico 1 | Entregas anuais de aeronaves e participação de mercado de Boeing e Airbus



Nos dez anos de 2007 a 2016, a Airbus recebeu 9.985 pedidos e entregou 5.644; a Boeing recebeu 8.978 pedidos e entregou 5.718. No meio dessa intensa concorrência, cada empresa acusa regularmente a outra de receber ajuda indevida de seu respectivo governo.

Se, de um lado, a Boeing levou mais tempo para perceber a ameaça que a Airbus representava para aeronaves acima de 150 assentos, de outro, a fabricante europeia encontraria mais resistência   penetra  o em alguns mercados, como o Japão.¹⁴ Os contenciosos que seriam levados   OMC guardam, assim, muito mais rela  o com o desempenho industrial de cada fabricante, em um primeiro momento referindo-se sobretudo   Boeing, tendo como quadro de fundo a globaliza  o.

Nessa nova etapa da economia mundial, diversas variáveis (terceiriza  o da produ  o, parcerias de risco¹⁵ etc.) passariam a influenciar a capacidade de atualiza  o e resposta mais rápida e adequada das empresas às necessidades dos compradores. A redu  o de custos no desenvolvimento de novas aeronaves e sua coloca  o no mercado a preços competitivos tornam-se, assim, vitais. Tal redu  o pode ser viabilizada, em parte, com a participa  o de governos no financiamento direto ou indireto do desenvolvimento dessas aeronaves e de sua produ  o. Isso porque a manuten  o de empregos altamente qualificados e a apropria  o de avanços tecnológicos nesse setor costumam ser objetivos de governos, mais do que dos próprios fabricantes (GOMES, 2012).

¹⁴ Ainda hoje, a supremacia da Boeing permanece no mercado japonês. Em 18 de maio de 2017, da quantidade de aeronaves em opera  o no Japão, pouco mais de 85% eram Boeing (461 aeronaves de diversos modelos: 737, 747, 767, 777, 787). A Airbus contava com 77 aeronaves (modelos A320 e A321) em opera  o. O número de novos pedidos de compras japonesas para os dois concorrentes   menos desproporcional: 87 para a fabricante europeia (nos quais se incluem os modelos A350 e A380) e 73 para a americana (com base em dados de FLIGHTGLOBAL, [2019]).

¹⁵ Na parceria de risco, o fornecedor do fabricante (de aeronaves) divide com ele o risco pelo desenvolvimento de itens requeridos por um novo programa, com direito às receitas das vendas futuras das aeronaves, conforme o percentual de seu investimento; torna-se, assim, um fornecedor cativo do fabricante.

O apoio governamental e o conflito de interesses no setor aeronáutico

Conforme Gomes, Barcellos e Fonseca (2017), duas das principais características da indústria aeronáutica são o caráter internacional da demanda por seus produtos e o uso intensivo de capital financeiro, com longos ciclos de retorno para os investimentos realizados. Portanto, o desenvolvimento de um novo programa de aeronave é considerado uma atividade de alto risco, pois o retorno de vultosos recursos investidos somente se dará caso o projeto tenha boa aceitação e não ocorram eventos que prejudiquem ou inviabilizem o sucesso de vendas ao longo de décadas. Daí porque é comum o aporte de recursos governamentais nesse setor, por vários canais, tendo em vista sua natureza e o grau de conteúdo tecnológico inerente ao produto final.

Até o fim dos anos 1970, os EUA desfrutavam de um quase monopólio no setor de LCAs, pois a Airbus (nascida em 1967) só começou a competir efetivamente nos anos 1990. A essa altura, os EUA já estavam preocupados com a concorrência europeia e os alegados subsídios aportados pelos governos europeus para o desenvolvimento dos primeiros modelos da Airbus.

A Airbus, por seu turno, também se preocupava com os desembolsos dos EUA, destinados a programas da National Aeronautics and Space Administration (Nasa) e de defesa, assim como apoios na forma de subsídios fiscais, em benefício de programas de LCAs. Embora declarassem que o intuito era o apoio tecnológico à indústria de defesa, ficava difícil não enxergar que esse apoio poderia fluir de um lado a outro, do militar ao comercial. Isso considerando-se que tecnologia, por ser

um ativo intangível,   ao mesmo tempo fungível, pois pode facilmente escoar livremente para diversas aplica  es.

A reclama  o da Airbus apoiava-se no argumento de que, embora pudesse também se beneficiar dos programas militares de sua companhia-mãe, os valores de seus gastos para o setor aeronáutico situavam-se em patamares muito inferiores aos praticados pelos americanos (da ordem de um terço dos orçamentos militares do Pentágono). Além do mais, o setor de defesa dos EUA, em geral, gasta bem mais do que o europeu, cerca de cinco vezes mais em pesquisa e desenvolvimento (P&D).

Dessa forma, tanto a Boeing quanto a Airbus tinham razões para apontar, uma   outra, a existência de ajuda direta e indireta dos respectivos governos. O apoio governamental também atua em um item importante da aeronave: os motores. Muitas vezes, ele pode ainda reverter para outro país, como no caso da fabricante de motores Snecma, do governo francês. A *joint venture* entre a Snecma e a GE dos EUA   responsável pela fabrica  o do motor CFM56, que equipa aeronaves da Boeing, como o motor exclusivo para o B737. Ao fim e ao cabo, o contribuinte francês estaria apoiando financeiramente as vendas da Boeing.

Pode acontecer também o desejo de um dos lados em não litigar, haja vista uma possibilidade futura de vendas de seus produtos. Ao participar da licita  o para o fornecimento de uma aeronave-tanque para a Força Aérea americana (no início dos anos 2000), a então EADS não teve interesse em reclamar com a Boeing em razão de subsídios.¹⁶ Da mesma forma, relutava em apontar para a participa  o japonesa em

¹⁶ Conforme Newhouse (2007), em 2003 a Boeing seria acusada de conlu  o com o Departamento de Defesa, Congresso e Força Aérea, atuando para ganhar a licita  o para fornecimento de aviões-tanque, estimada em US\$ 23,5 bilhões. A Boeing não queria fechar a linha de produ  o do B767. Por isso, a oferecia remodelada como avião-tanque, bem como para conseguir mais recursos para desenvolver o B7E7, mais tarde batizado como B787). O caso, levantado pelo senador republicano John McCain, acabou resultando no cancelamento da licita  o e prisões de uma oficial da Força Aérea e de um executivo da Boeing). A Boeing teve ainda de pagar uma multa de US\$ 615 milhões para evitar processos civil e criminal.

programas da fabricante americana, uma vez que desejava vender suas aeronaves Airbus no Japão.

No fim da década de 1980, à crescente escalada da novata Airbus no mercado outrora absoluto da Boeing¹⁷ acrescentava-se a preocupação do governo americano com seu desempenho, assim como o da McDonnell Douglas, principais exportadoras de aeronaves. Os EUA lançaram, então, negociações bilaterais com a UE para a limitação dos subsídios governamentais ao setor de LCA. As negociações foram concluídas em 1992 com a assinatura do Acordo UE-EUA sobre o Comércio de LCAs. O acordo regulava em detalhes as formas e os limites do apoio, prescrevendo obrigações de transparência e obrigando as partes a evitar disputas comerciais.

Ainda pelo acordo, os governos teriam de respeitar um teto sobre o montante do apoio direto concedido, limitado a 33% dos custos totais de desenvolvimento para novos programas de aeronaves. O acordo estabeleceu que tal apoio, concedido sob a forma de *investimento de lançamento*,¹⁸ seria reembolsado a uma taxa de juros não inferior ao custo de títulos do próprio governo e dentro de um período não superior a 17 anos. Tais controles aplicavam-se, na prática, essencialmente à Europa.

O acordo foi feito sob pressão dos EUA, para proteger sua campeã de exportações. A indústria aeronáutica havia mergulhado em uma profunda crise no início da década, fazendo as vendas da Boeing despencarem de cerca de oitocentos aviões, em 1990, para menos de trezentos, em 1994 (Gráfico 1). Isso resultou em milhares de demissões, afetando profundamente a indústria, tanto nos EUA quanto na UE.

¹⁷ Já em 1992, o *market share* da Airbus havia alcançado 30%, saltando para 50% em 2007 (NEWHOUSE, 2007).

¹⁸ O *launch aid*, ou seja, o apoio financeiro prestado desde a concepção do projeto até a certificação final. A partir daí, a aeronave é entregue para as empresas aéreas compradoras.

Os investimentos governamentais europeus têm apóiam o setor de P&D. Já os esquemas de P&D do governo dos EUA operam por meio da Nasa, do Departamento de Defesa (DoD) e de programas de isenção de impostos de exportação. A Airbus paga *royalties* aos governos apoiadores durante toda a vida dos programas de aeronaves. Os juros e o principal são pagos nas entregas, mesmo antes do *break-even* dos programas, independentemente do preço de venda. Por sua vez, desde 1990, a Boeing passou a terceirizar cada vez mais grandes itens de seus programas civis para outros países, como o Japão. Porém, os governos desses países têm subsidiado suas indústrias aeronáuticas, de modo que os programas da Boeing se tornam, portanto, beneficiários até de subsídios estrangeiros (NEWHOUSE, 2007).

Com o estabelecimento da OMC em 1995 e com a Airbus ultrapassando a Boeing em vendas de LCAs desde 2002, a fabricante americana continuava a reclamar de excesso de subsídio por parte dos governos europeus. Assim, decidiu se retirar do acordo em 2004. Tentaria solucionar suas reclamações contra a Airbus segundo as novas regras trazidas pela OMC.

Dessa forma, em 2004, os EUA entraram com um pedido de consultas, perante os países europeus produtores de Airbus, contra os subsídios para *launch aid*. Por sua vez, a UE reclamou contra os apoios federais e estaduais proporcionados    Boeing, incluindo os recebidos por meio do setor de defesa americano. Tais consultas constituem as primeiras medidas para encaminhar uma queixa formal    OMC.

No âmbito dessas negociações, ambos os lados tentaram chegar a bom termo. Os EUA tentavam acabar com os *launch aids*, aplicados ao A380 (Figura 7) e principalmente ao A350 (Figura 8), que concorre com os Boeing 787 (Figura 9) e 777. Já os europeus continuavam a acusar a Boeing de se beneficiar das verbas liberadas pelo DoD americano, dos

incentivos fiscais concedidos pelo estado de Washington, onde essas aeronaves são produzidas, e até da ajuda dos japoneses na produção de boa parte do aparelho, principalmente as asas.¹⁹

Figura 7 | Airbus A380



Foto: Wikimedia Commons/jasta29. Disponível em: [https://commons.wikimedia.org/w/index.php?title=File:Asiana_Airlines_A380-800_HL7634_\(17765412761\).jpg&oldid=270112495](https://commons.wikimedia.org/w/index.php?title=File:Asiana_Airlines_A380-800_HL7634_(17765412761).jpg&oldid=270112495).

O Airbus A380 é a maior aeronave comercial de passageiros em operação. Tem capacidade para até 800+ passageiros, mas 525 assentos é a configuração mais comum e concorre parcialmente com o Boeing 747.

Figura 8 | Airbus A350



Foto: Wikimedia Commons/FietjeBecker. Disponível em: https://commons.wikimedia.org/w/index.php?title=File:A350_5XF.JPG&oldid=164564981.

O A350 opera comercialmente desde 2015. É o *widebody* mais recente da Airbus, que pode concorrer tanto com o B777 quanto com o B787. Pode acomodar de 280 a 366 passageiros.

¹⁹ As asas do 787 e parte da fuselagem foram desenvolvidas e produzidas pelas chamadas três “pesadas” japonesas: Mitsubishi Heavy Industries, Kawasaki Heavy Industries e Fuji Heavy Industries (hoje Subaru Corp.). Foi a primeira aeronave a usar compósitos em sua estrutura, a Boeing tendo sido acusada de se beneficiar das verbas de P&D em conjunto com a Nasa (NEWHOUSE, 2007).

Figura 9 | Boeing 787

Foto: Wikimedia Commons/Alec Wilson. Disponível em: [https://commons.wikimedia.org/index.php?title=File:SV-SCA_\(29583752207\).jpg&oldid=317851158](https://commons.wikimedia.org/index.php?title=File:SV-SCA_(29583752207).jpg&oldid=317851158).

O B787   produzido em três versões, que acomodam de 242 a 335 passageiros.   a primeira aeronave comercial em que tanto as asas quanto a fuselagem são feitas de material composto (não met lico).

No entanto, como nenhuma das partes foi capaz de ceder, as negocia  es fracassaram, e o assunto foi parar na OMC, onde ainda perdura, decorridos mais de 14 anos.

A OMC e a resolu  o de conflitos

Criada em 1995, a OMC (ou WTO – World Trade Organization)   um organismo multilateral voltado   promo  o do livre-comércio internacional. Fomenta o intercâmbio comercial e atua na remo  o de barreiras, subsídios, tarifas e outros mecanismos inadequados e protecionistas. A origem da OMC remonta a 15 de abril de 1994, quando os então 128 países signatários do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT),²⁰ de 1947, resolveram constituir-la, em substitui  o

²⁰ GATT   a sigla que corresponde a General Agreement on Tariffs and Trade, criado em 1947. Foi o primeiro acordo comercial de amplitude mundial que visava promover o livre-comércio internacional, atuando principalmente na redu  o ou na remo  o de barreiras comerciais. Foram inicialmente 22 membros fundadores, incluindo-se o Brasil, e seus acordos ainda vigoram.

ao GATT, para ser o fórum de negociações das relações multilaterais de comércio entre os países-membros.

Como órgão regulador, define critérios e regras estabelecidas por meio de acordos comerciais celebrados entre seus membros. Baliza, assim, o comportamento dos países participantes do comércio internacional. Entre outras funções, é solicitada a avaliar se eventuais comportamentos de seus estados-membros estariam afetando a concorrência livre e justa nos mercados.

Os pilares de sustentação da OMC são os acordos gerais que foram estabelecidos anteriormente pelo GATT 1947, aperfeiçoados e substituídos pelo GATT 1994, e aos quais foram posteriormente adicionados outros acordos durante a Rodada Uruguai.²¹ Esses acordos são classificados em: multilaterais (com seus anexos 1, 2 e 3), de adesão obrigatória, e plurilaterais (anexos 4A, 4B, 4C e 4D), de adesão opcional.

No caso do setor aeronáutico, o documento que trata do Acordo sobre o Comércio de Aeronaves Civis é o Anexo 4A.²² Suas diretrizes são aplicáveis a aeronaves, incluindo seus motores, partes e componentes; a outras partes, componentes e subconjuntos de uma aeronave civil; e aos simuladores de voo, suas partes e componentes. Cada país-membro signatário deve adequar suas leis aos compromissos assumidos no anexo. Entre outras disposições, os países-membros se comprometem a não influir nas decisões de suas empresas aéreas para a aquisição de aeronaves de determinado fabricante. Tais compras deverão estar baseadas

²¹ A Rodada Uruguai foi uma reunião ministerial entre os membros dos países participantes, iniciada em setembro de 1986 e que durou até abril de 1994. Culminou com a criação da OMC, por meio do Acordo de Marraquexe (Marrocos) e a incorporação do próprio GATT em sua estrutura, entre outros acordos.

²² Como os acordos do Anexo 4 são considerados plurilaterais, de adesão opcional, o Brasil não aderiu a este e nem aos outros três anexos (WTO, 1979).

nas condi  es de entrega do produto, sua qualidade e preço. Outro compromisso   o requisito ou encorajamento (direto ou indireto) de governos regionais, locais e autoridades não governamentais para que não ajam em desacordo com as disposi  es constantes do anexo.

Na ocorrência de conflitos entre quaisquer países-membros, cabe   OMC administrar a disputa comercial por meio do Sistema de Solu  o de Controvérsias (SSC), o Dispute Settlement System, cujo objetivo central   o de prover segurança e previsibilidade ao sistema multilateral de comércio. As disputas surgem quando um país adota uma medida ou uma prática comercial ou faz algo que um ou mais membros da OMC considerem que viole os acordos da própria organiza  o. O SSC foi criado durante a Rodada Uruguai e   considerado uma contribui  o importante para a estabilidade da economia global, sendo citado por especialistas como “a joia da coroa da OMC”. Esses entendimentos culminaram, em 1994, no Acordo de Entendimento sobre Solu  o de Controvérsias (ESC), ou Dispute Settlement Understanding (DSU), constante do Anexo 2 do Tratado de Marraquexe. Introduziram um modelo mais claro e organizado de soluço de controvérsias do que o procedimento adotado pelo antigo GATT (BENJAMIN, 2013).

Para que o SSC lide com as disputas entre seus membros de maneira eficaz, o Conselho Geral da OMC determina a cria  o de um painel, em que são tratados os assuntos levantados na reclama  o e será nomeado o órgão de Solu  o de Controvérsias, o Dispute Settlement Body (DSB). O DSB   formado por diplomatas representantes dos países-membros e tem autoridade para estabelecer painéis de soluço de controvérsias, encaminhar questões para arbitragem, recursos ao órgão de Apela  o (Appellate Body – AB) e relatórios de arbitragem. Além disso, pode monitorar a implementa  o das recomenda  es e decisões contidas

em tais relatórios e autorizar a suspensão de concessões em caso de não conformidade com essas recomendações e decisões.

Uma das maiores queixas dos países-membros é quanto ao emprego de subsídios para favorecer determinado produto. Nesse sentido, outro acordo de suma importância é o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias – Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, mais comumente referido em inglês como SCM Agreement, pertencente ao Anexo 1A dos Acordos Gerais.

No âmbito do SCM Agreement, conforme disposto em seu Artigo 1º, entende-se como subsídio a concessão de um “benefício”, financeiro ou não, pelo país exportador, com a finalidade de aumentar as exportações ou reduzir importações de qualquer produto. Considera, assim, a existência de subsídio nas seguintes situações:

- apoio financeiro governamental com transferência direta de recursos – *infusion* (exemplo: subvenções e financiamentos com subsídios) para um projeto ou empresa;
- adiamento ou perdão no recebimento de receitas governamentais, isenções fiscais;
- fornecimento de serviços e bens, que não de infraestrutura geral, além da compra de bens;
- qualquer forma de receita ou sustentação de preços no sentido do Artigo XVI do GATT 1994; e
- “contribuição financeira” para algum fundo de entidade privada que execute algumas ações anteriormente elencadas.

O acordo, em seu Artigo 2º, também avalia se o subsídio é específico, ou seja, se a autoridade governamental que o instituiu limitou sua utilização

por determinadas empresas e/ou definiu critérios e condi  es objetivas para o acesso ao subsídio. Portanto, por esse critério, um subsídio s  estará sujeito às restri  es do acordo se for específico. Em quaisquer casos, ainda que não estejam presentes tais condi  es, mas que subsistam d vidas em relação   especificidade de um subsídio, outros critérios de verificação poderão ser adotados.

Quanto   permissibilidade, o subsídio pode ser classificado em três categorias, tipificadas pelos seguintes respectivos artigos do SCM Agreement:

- **Subsídios proibidos – Artigo 3 :** são aqueles específicos para determinados produtos ou empresas e que estão efetivamente vinculados ao desempenho exportador ou aos ganhos com exporta  es, reais ou previstos, ou que imponham o uso preferencial de certos produtos domésticos em detrimento de produtos estrangeiros. Ou seja, que proporcionam alguma vantagem competitiva em detrimento do concorrente, sediado em outro país-membro.
- **Subsídios recorríveis – Artigo 5 :** são aqueles que podem:
 - causar efeitos danosos   indústria nacional de outro estado-membro;
 - causar anulação ou prejuízo de vantagens das disposições do GATT 1994²³ a outro membro;
 - causar grave dano aos interesses de outro membro,²⁴ como deslocar, obstruir ou impedir a importação de produto similar produzido por outro estado-membro no mercado do membro

²³ Artigo II do GATT 1994.

²⁴ Artigo XVI do GATT 1994. Ocorrerá grave dano quando o subsídio total, calculado *ad valorem*, ultrapassar cinco por cento.

- outorgante do subsídio, ou deslocar ou impedir a exportação de produto similar produzido por um estado-membro no mercado de um terceiro país;
- potencial ou efetivamente destinarem-se a cobrir prejuízos operacionais incorridos por uma empresa, ou perdão de dívida existente com o governo;
 - provocar significativa redução do preço do produto subsidiado em relação ao preço de produto similar de outro estado-membro no mesmo mercado, ou significativa contenção de aumento de preços, redução de preços ou “vendas perdidas” no mesmo mercado; e
 - aumentar a participação no mercado mundial de determinado produto primário ou de base, subsidiado pelo estado-membro outorgante, quando se compara com a participação média que o estado-membro detinha no período de três anos anteriores e quando tal aumento se mantém como firme tendência durante algum tempo depois da concessão dos subsídios.
- **Subsídios permitidos ou irrecorríveis – Artigo 8º:** são aqueles não específicos, no sentido do Artigo 2º, para as seguintes atividades:
 - apoio a pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I), destinado a despesas com pessoal, equipamentos e instalações, limitadas a 75% do total para novos produtos ou 50% para atividades pré-competitivas de desenvolvimento final;
 - programas de desenvolvimento regional a regiões economicamente desfavorecidas; e
 - investimentos para promover a adaptação de instalações existentes a novas exigências ambientais impostas por lei e/ou regulamentos.

A eficácia do mecanismo previsto no DSU baseia-se, entre outros aspectos, na abrangência dos acordos da OMC cobertos pelo mecanismo e pelo direito de ret  lia  o de um membro demandante sobre o reclamado. Isso, naturalmente, se houver descumprimento de decisão do DSB, embasada em relatório do painel ou do AB.

   importante ressaltar que somente os países-membros da OMC estão aptos a participar desse sistema, seja como parte, seja como terceiro interessado.    vedada a participa  o direta de agentes não governamentais, como empresas que porventura originem o conflito entre os países.

Antes da formaliza  o de uma reclama  o,    tentada a soluço por meio de consultas entre as partes, procedimento sempre disponível ao longo de um processo. Em caso de insucesso,    estabelecido o processo contencioso, que tem regras, etapas e prazos regulamentares. Um painel   , então, constituído e suas decisões sobre o caso são submetidas aos países-membros, que poderão acatá-las ou não.

Todavia, a rejei  o são ocorrerá por consenso. Uma vez estabelecidas, as decisões sobre determinada disputa são implementadas automaticamente. Caso algum outro país se sinta afetado pela disputa, poderá manifestar-se, logo no início do processo, como terceiro interessado, passando a fazer parte do painel, com direito a frequentar suas reuniões. Embora o prazo previsto para a finaliza  o de um processo seja de 12 a 15 meses, ele não    rígido. Em muitos casos, a complexidade na análise das alega  es de parte a parte pode requerer um tempo maior de consulta a especialistas, diligências etc. Isso    comum, por exemplo, nas disputas até agora havidas no setor aeronáutico. Da mesma forma, caso decidam, as partes poderão desistir da disputa a qualquer tempo.

Basicamente, a resolução de litígios é constituída das seguintes etapas (ver Figura 10):

- consultas entre as partes, podendo ser utilizada uma mediação;
- formalização do painel pelo conjunto dos países-membros da OMC e constituição dos integrantes do DSB;
- apresentação do relatório do painel (*panel report*) para as partes envolvidas;
- apresentação do relatório do painel para o conjunto dos países-membros;
- adoção das decisões do relatório (cabará ao DSB monitorar o cumprimento dessas decisões); e,
- a parte descontente poderá recorrer das decisões do DSB por meio do AB.

O AB é uma espécie de segunda instância do DSB. É composto de sete membros, nomeados pelo DSB para períodos de quatro anos, podendo haver reconduções individuais para mais quatro anos. Os mandatos são escalonados, ou seja, seus membros não são renovados ao mesmo tempo.

Cada membro do AB deve ser autoridade reconhecida, com experiência comprovada em direito e comércio internacional, e precisa ser conhecedor dos acordos abrangidos em geral. Também são obrigados a não ser filiados a qualquer governo e devem ser amplamente representativos entre os membros da OMC. O presidente, eleito para um período de um ano, prorrogável por igual período, é o responsável pela direção geral dos negócios do AB, o qual necessita de pelo menos três membros selecionados para ouvir cada apelação; tem seu secretariado próprio, localizado em Genebra, na Suíça, com a função de dar suporte administrativo a seu funcionamento.

Figura 10 | Fluxograma do Mecanismo de Solu  o de Controvérsias da OMC



Fonte: Elabora  o própria, com base em OMC (2018).

Qualquer uma das partes poderá contestar e apelar do relatório apresentado pelo DSB. As apelações dirigidas ao AB devem versar sobre pontos da legislação e sua interpretação. Um novo relatório será, então, apresentado e analisado pelas partes e pelos terceiros envolvidos. Não são mais cabíveis novas reclamações, nem análise ou reexame das evidências apresentadas. Nas decisões do relatório, constarão recomendações a serem implementadas pela parte que perdeu a disputa. A não observância das medidas preconizadas no relatório poderá ensejar a implantação de medidas compensatórias²⁵ (aumento de taxas de importação, por exemplo) pela parte que ganhou a disputa, uma vez autorizada pelo DSB. A retaliação poderá ser no mesmo setor econômico que gerou a disputa ou em outro, a critério da parte vencedora.

As reclamações entre EUA/Boeing e UE/Airbus

O rol de reclamações de parte a parte na OMC entre EUA e UE teve início em 2004 por decisão dos EUA. As subseções seguintes detalham os principais lances dessa contenda, até o fim de 2018, uma vez que ela não está ainda totalmente concluída. A Figura 11 esquematiza esses desenvolvimentos no tempo.

²⁵ Entende-se por “medida compensatória” o direito especial percebido com a finalidade de contrabalançar qualquer subsídio concedido direta ou indiretamente à fabricação, produção ou exportação de qualquer mercadoria, tal como previsto no parágrafo 3º do Artigo VI do GATT 1994.

Figura 11 | Linha do tempo relativa ao contencioso aeronáutico EUA x UE, na OMC

Iniciativas dos EUA			Iniciativas da UE	
	Mês	Ano	Mês	
Abertura de consultas entre EUA e UE	Out.	2004	Out.	Abertura de consultas entre UE e EUA
Instala��o do Painel DS-316	Jul.	2005	Jul.	Instala��o do Painel DS-317
		2006	Fev.	Instala��o do Painel DS-353, incorporando o DS-317
Relatório do Painel DS-316 publicado	Jun.	2010		
EUA apelam das conclusões do Painel DS-316	Jul.		Ago.	UE apela das conclusões do Painel DS-316
��rg��o de Apela��o emite relatório do DS-316	Mai��	2011	Mar.	Relatório do Painel DS-353 emitido
EUA apelam das conclusões do Painel DS-353	Abr.		Abr.	UE apela das conclusões do Painel DS-353
EUA solicitam a forma��o do Painel de Conformidade para o DS-316	Mar.	2012	Mar.	Relatório do órgão de Apela��o do DS-353 emitido
Instalado Painel de Conformidade do DS-316	Mar.		Out.	UE solicita a forma��o do Painel de Conformidade para o DS-353
			Out.	Painel de Conformidade para o DS-353 �� constituído
		2014	Dez.	Abertura de consultas da UE para um novo painel, o DS-487
		2015	Fev.	Instala��o do Painel DS-487
Relatório do Painel de Conformidade DS-316 emitido	Set.	2016	Nov.	Relatório final do DS-487 publicado
EUA apelam do Painel de Conformidade do DS-316	Out.		Nov.	UE apela do Painel de Conformidade do DS-316
		2017	Jun.	Relatório do Painel de Conformidade DS-353 emitido
			Jun.	UE apela do Painel de Conformidade DS-353
EUA apelam do Painel de Conformidade DS-353	Ago.			
Relatório de Conformidade do órgão de Apela��o do DS-316 (reclama��es EUA) emitido	Mai��	2018		
Relatório de Conformidade do órgão de Apela��o do DS-316 (reclama��es UE) adiado para 2020		Atual Dez. 2018		Relatório de Conformidade do órgão de Apela��o do DS-353 ainda não emitido

Fonte: Elabora  o própria, com base nos relatórios da OMC.

As reclamações dos EUA

Em 6 de outubro de 2004, os EUA solicitaram consultas com os governos da Alemanha, França, Reino Unido e Espanha ²⁶ e com a UE sobre algumas medidas adotadas que afetavam o comércio de LCAs. Os EUA julgavam tais medidas incompatíveis com as obrigações assumidas no SCM Agreement e no GATT 1994. Os subsídios teriam sido destinados à família de aeronaves que vai do A300 até o modelo A380.

Depois do período das consultas, os EUA solicitaram o estabelecimento de um painel, nomeado como Painel DS-316, em 20 de julho de 2005. As medidas em litígio referiam-se a mais de duzentos itens distintos de alegada subvenção, conduzida por quase quarenta anos, pela UE e os quatro estados-membros mencionados. O foco eram as LCAs desenvolvidas, produzidas e vendidas pela empresa hoje denominada Airbus SAS. As medidas em causa foram agrupadas em cinco categorias gerais, conforme a relação original contida no pedido americano:

- “auxílio para o lançamento [de nova aeronave]” (*launch aid*) ou “financiamento de estado-membro” (LA/MSF, nas siglas em inglês);
- empréstimos do Banco Europeu de Investimento (European Investment Bank – EIB);
- subvenções relacionadas a investimentos em infraestrutura;
- medidas de reestruturação societária; e
- financiamento de PD&I.

Os EUA alegaram que cada medida contestada é uma subvenção específica, na acepção dos artigos 1º e 2º do SCM Agreement; que a UE e os quatro “países Airbus”, por meio da utilização dessas subvenções,

²⁶ Esses quatro países são conhecidos no mercado como “os países Airbus” (*the Airbus countries*), pois foram os fundadores dessa empresa.

causaram “efeitos adversos” aos interesses dos EUA, na acep  o dos artigos 5   e 6   do SCM; que sete das medidas contestadas de LA/MSF são subsídios    exporta  o proibidos, na acep  o do Artigo 3   do SCM; e designou especificamente o EIB no polo passivo, ou seja, como o responsável por empréstimos subsidiados.

Analizadas as reclama  es, o relatório do painel (*panel report*), emitido em 30 de junho de 2010, concluiu pela existência de várias medidas como sendo subsídios, tal como alegado pelos EUA. No entanto, a UE e os EUA manifestaram interesses em recorrer ao AB, em julho e agosto de 2010, respectivamente, sobre certas questões de direito e de interpreta  es legais desenvolvidas pelo painel.

Em 18 de maio de 2011, o relatório do AB convalidou a maior parte das reclama  es que foram reconhecidas pelo painel. Em 1   de dezembro de 2011, a UE informou ao DSB que havia tomado medidas em conformidade com o disposto nas decisões da OMC. Todavia, na visão dos EUA, a UE não havia agido em conformidade com as recomenda  es preconizadas. Solicitaram, portanto, a instala  o de um painel de conformidade (*compliance panel*) em 30 de março de 2012.

Em 22 de setembro de 2016, o relatório desse painel foi emitido, no qual foram convalidadas algumas das reclama  es dos EUA quanto ao descumprimento pela UE das recomenda  es. Em 13 de outubro e 10 de novembro de 2016, UE e EUA, respectivamente, manifestaram o desejo de apelar das conclusões do painel de conformidade ao AB.

Conclusão do DS 316

O relatório de conformidade do AB foi distribuído aos membros somente em 15 de maio de 2018. A expectativa era de que encerraria uma disputa que já durava 14 anos.

Foi confirmada a conclusão do painel de que cada um dos contratos de *launch aid* para o A350, originados nos “países Airbus”, constitui um subsídio conforme constante no SCM Agreement. Isso porque a Airbus pagou, nesses financiamentos, uma taxa de juros mais baixa, inferior ao que teria disponível no mercado internacional. Configurou-se, assim, um subsídio para o lançamento do A350 e, conseqüentemente, um “benefício”, conferido na forma do Artigo 1.1 (b) do SCM Agreement.

Além disso, na sua revisão da análise do painel, o AB também confirmou conclusões anteriores, a saber:

- houve “vendas perdidas” nos mercados de *widebodies*, ou seja, aqueles em que os Airbus A330 e A350 concorrem com os Boeing B767, B777 e B787, cada qual com suas respectivas famílias de aeronaves;²⁷ e
- houve também significativas “vendas perdidas” e obstáculos criados nos mercados de aeronaves *widebody* de máximo porte – os VLAs,²⁸ ou seja, os concorrentes A380 e B747.

Com isso, a UE não teria cumprido, depois de 1º de dezembro de 2011, as recomendações e decisões do DSB na disputa original. Os subsídios subjacentes continuaram a existir e causaram “efeitos adversos”, prejudicando vendas da Boeing. O AB, no entanto, não confirmou as conclusões do painel sobre deslocamento de produtos²⁹ ou sobre a imposição de obstáculos no mercado de aeronaves *widebody*.

²⁷ Uma “família” de aeronaves é constituída pela aeronave básica e mais uma ou mais versões derivadas, as quais podem ser maiores, menores, com mais desempenho etc. em relação à básica.

²⁸ Sigla para *very large aircraft*.

²⁹ O “deslocamento” de um produto no mercado ocorre, *grossa modo*, quando surge outro concorrente com maior funcionalidade/utilidade e a preço inferior.

Na decisão, o AB confirmou que a UE e os “países Airbus” falharam na correção de programas de subsídios ilegais para a Airbus. Estes continuaram a existir depois de 1   de dezembro de 2011, quando o apoio já havia sido condenado como ilegal. Portanto, depois dessa data, a ajuda também teria trazido significativas “vendas perdidas”    Boeing.

Para o mercado de aeronaves *narrowbody* (o do A320 versus B737), no entanto, o AB observou que as conclusões do painel se referiam aos efeitos de subsídios que haviam expirado antes de 1   de dezembro de 2011 (fim do prazo para que a UE cumprisse as recomenda  es e decisões do DSB na disputa DS-316). Assim, o AB não confirmou que os subsídios fornecidos    Airbus continuavam a causar “efeitos adversos” no mercado de aeronaves desse tipo.

Portanto, a UE e os “países Airbus” não precisam tomar mais qualquer medida para eliminar efeitos de programas que foram efetivamente descontinuados desde 1   de dezembro de 2011, ou seja, os subsídios que haviam sido alegados para os modelos A300, A310, A320, A330 e A340.

Entretanto, com respeito aos subsídios que persistiram no período pós-conformidade (1   de dezembro de 2011), o AB confirmou, embora por diferentes razões, as conclusões do painel de que a UE e os “países Airbus” não cumpriram as recomenda  es e decisões do DSB e a obrigação, nos termos do Artigo 7.8 do SCM, de tomar as medidas apropriadas para eliminar os “efeitos adversos” dos subsídios ou de retir  -los completamente, continuando a violar os artigos 5   (c) e 6.3 (a), (b) e (c) do SCM Agreement, no que diz respeito aos mercados de LCA de corredor duplo (*widebodies*) e de VLA. Portanto, o descumprimento das recomenda  es e decisões do DSB no litígio original faz com que elas permaneçam operacionais.

Para essa decisão final do AB, não cabem mais recursos. Isso implica permitir que os EUA peçam direitos de retaliação contra a UE. Isso foi considerado, pelos EUA, como uma vitória, mesmo que parcial, diante de tantas reclamações – mais de duzentos itens, como visto acima – encaminhadas à OMC, e se aplica somente ao *launch aid* para duas aeronaves *widebody*, isto é, aos A350 e A380. Isso significa uma nova etapa da disputa entre EUA e UE, estendendo o litígio para além dos 14 anos da primeira consulta na OMC. Para os executivos da Boeing, a mensagem foi entendida como “...desrespeitar as regras e dar subsídios ilegais não são mais tolerados” (MOREIRA, 2018a).

No entanto, para poder cumprir as recomendações do DSB e decisões dessa disputa, em 31 de julho de 2018 a UE solicitou a criação de outro painel de conformidade, com funções de arbitragem final entre as partes. Em 16 de setembro de 2018, o presidente do painel informou ao DSB que, embora fosse adequado manter a mesma composição do painel original, em função da complexidade, do tempo decorrido do litígio e da indisponibilidade de alguns dos antigos membros, o painel de conformidade não esperava concluir seus trabalhos antes do fim de 2019.

As reclamações da União Europeia

Em relação ao anúncio final do AB referente ao DS-316, os europeus têm considerado que poucas medidas de retaliação ou compensatórias podem ser aplicadas contra a UE e os “países Airbus”. Afinal, apenas uma pequena parte das 216 reclamações encaminhadas pelos EUA foram definitivamente acatadas pela OMC. Assim, isso seria apenas metade da história, o resto ainda estaria por vir: a decisão da OMC sobre a reclamação da UE contra subsídios à Boeing. Portanto, a expectativa

européia   de uma avalanche de decisões com potencial de abalar o mercado de aeronaves comerciais.

De fato, no mesmo ano em que os EUA apresentaram um pedido de consulta em relação aos subsídios europeus (em 6 de outubro de 2004), a UE também apresentou um pedido de consulta   OMC contra os EUA. Nesse pedido, a UE reclamava que havia instrumentos legislativos e regulatórios que previam subvenções a fabricantes dos EUA de LCAs, particularmente para a Boeing, todos contrários a certas disposições dos artigos 3.1 (a) e (b), 3.2,³⁰ 5  (a) e (c) e 6.3 (a), (b) e (c),³¹ do SCM Agreement, e Artigo III, parágrafo 4 , do GATT de 1994.³²

As medidas citadas na reclamação da UE incluíam subsídios promovidos por alguns estados e municípios, específicos para a produção do então chamado Boeing 7E7,³³ a saber:

- subsídios e créditos fiscais para PD&I na Nasa, DoD, Departamento de Comércio (DoC) e Departamento do Trabalho (DoL) dos EUA;
- incentivos fiscais por meio de FSC/ETI e redução da alíquota do B&O do estado de Washington³⁴ e da cidade de Everett, onde

³⁰ Subsídios proibidos.

³¹ Subsídios recorríveis.

³² Os produtos importados não poderão receber tratamento menos favorável do que o concedido a produtos similares de origem nacional em relação a todas as leis, regulamentos e requisitos.

³³ O Boeing 7E7 viria a se tornar o bem-sucedido programa do Boeing 787. Os estados em que foi feita a montagem e foram fabricadas peças do 787 foram Washington, Kansas e Illinois. O estado de Washington aplicou incentivos para sua produção (WASHINGTON, 2013).

³⁴ Foreign Sales Corporation e Employment Tax Incentives são dispositivos legais que permitem a redução de impostos para produtos exportados. B&O refere-se a Business and Occupation Tax, que incide sobre vendas (ou aluguel) de mercadorias e determinados serviços.

é montado o 787; da cidade de Wichita, Kansas, por meio do IRB;³⁵ por fim, de outros estados e municípios ligados à produção da aeronave; e

- dispensas e transferências de direitos de propriedade intelectual nos termos dos contratos de PD&I da Nasa e DoD firmados com a Boeing.

Argumentou ainda a UE que o emprego dessas medidas gerou “efeitos adversos” (isto é, graves prejuízos ou uma ameaça de prejuízo grave) aos interesses da UE e danos materiais ou ameaça de prejuízo importante para a indústria de LCAs da UE, violando as obrigações dos EUA estabelecidas nos artigos 5º e 6º do SCM Agreement. Por fim, a UE alegou que o valor total dos subsídios chegava a US\$ 19 bilhões.

Depois do período regimental das consultas, um painel de solução de controvérsias (DSB) foi estabelecido em 20 de julho de 2005: o Painel DS-317, reclamação da UE contra os EUA. Austrália, Brasil, Canadá, China, Japão e Coreia do Sul participam como terceira parte. Como ocorreria no DS-316 (de 13 de abril de 2006), o presidente desse painel informou, após algum tempo, que não poderia concluir os trabalhos no prazo regulamentar. Entre outras razões, alegou a complexidade do caso e o estabelecimento de um segundo painel, em 17 de fevereiro de 2006, a pedido da UE, o qual ampliou as reclamações contra os EUA. Os dois painéis foram unificados como DS-353, previsto inicialmente para ser concluído até 2007.

O relatório do painel circulou somente a partir de 31 de março de 2011. Reconheceu que vários incentivos fiscais, oriundos de diversas fontes – estados de Washington, Kansas e Illinois e alguns de seus

35 Industrial Revenue Bonds, que são empréstimos com isenção tributária total ou parcial para o fomento industrial, providos por governos estaduais ou municipais.

municípios –, assim como contratos com Nasa, DoD, DoC, DoL e a legisla  o de incentivo   exporta  o FSC/ETI, constituíram subsídios para a fabrica  o, pela Boeing, de LCAs entre 1989 e 2006. Com base nesse relatório, o painel DS-353 recomendou, conforme previsto no Artigo 7.8 do SMC Agreement, que os EUA adotassem medidas apropriadas para eliminar os subsídios e seus “efeitos adversos”.

Em 1  de abril de 2011, a UE recorreu ao AB, alegando haver uma série de erros de conceitos de direito e de interpreta  o legal no relatório do painel. No ano seguinte, em 12 de março de 2012, o relatório do AB foi distribuído aos membros. Foram confirmadas, embora por diferentes razões, as conclusões do painel. Os pagamentos e acesso às instala  es, equipamentos e funcionários fornecidos nos contratos da Nasa e pagamentos e acesso às facilidades fornecidas sob os instrumentos de assistência do DoD conferiam um “benefício”   Boeing, na acep  o do SCM Agreement.

Além disso, considerou que a aloca  o de direitos de patente por meio de contratos e acordos entre a Nasa/DoD e a Boeing n   está explicitamente limitada a certas empresas, na acep  o do SCM Agreement. Essa decisão do painel foi, dessa forma, invalidada.

Quanto aos incentivos fiscais, foi confirmada a conclusão do painel de que a redu  o na alíquota do B&O do estado de Washington, aplicável aos fabricantes de aeronaves comerciais e seus componentes, constitui uma “contribui  o financeira” no significado do SCM Agreement. O mesmo veredito também foi lançado sobre a redu  o da alíquota do imposto estadual de Washington como sendo um subsídio específico e, portanto, proibido.

Com rela  o   análise de “efeitos adversos” feita pelo painel DS-353, o AB constatou que o painel havia conduzido uma análise separada

desses efeitos – causados pelos subsídios aeronáuticos e de PD&I da Nasa/DoD – no mercado de LCAs de 200-300 lugares, seus “efeitos tecnológicos”; e uma análise desses efeitos causados por todos os subsídios no mercado de LCAs de 100-200 lugares e de 300-400 lugares, seus “efeitos de preço”. Quanto à análise dos “efeitos tecnológicos”, o AB confirmou a conclusão geral do painel: os subsídios aeronáuticos em PD&I causaram sério prejuízo aos interesses da UE, na acepção do SCM Agreement. Ao fazer a análise, aquele órgão concluiu que os subsídios FSC/ETI e a redução da alíquota de B&O do estado de Washington causaram sérios danos na forma de “vendas perdidas”, por causa de seus efeitos sobre os preços da Boeing com relação ao mercado de LCAs de 100-200 lugares.

Além disso, o AB chegou às seguintes conclusões (ver quadros 1 e 2):

- constatou que o painel errou ao não considerar se os efeitos sobre os preços, da redução da alíquota da B&O, complementaram e suplementaram os “efeitos tecnológicos” dos subsídios aeronáuticos de PD&I em causar significativas “vendas perdidas” e supressão de preços, além de uma ameaça de deslocamento e bloqueio de vendas, no mercado de LCAs de 200-300 lugares;
- determinou a reversão da conclusão do painel de que os subsídios restantes não demonstraram ter afetado os preços da Boeing de forma a causar sérios prejuízos em relação aos mercados de LCAs de 100-200 e de 300-400 lugares; e
- constatou que os efeitos dos IRBs da cidade de Wichita complementaram os efeitos dos subsídios FSC/ETI e da redução da alíquota B&O do estado de Washington, provocando sérios prejuízos, na forma de “vendas perdidas”, na acepção do SCM Agreement, para o mercado de LCAs de 100-200 lugares.

Quadro 1 | Decisões do AB sobre o DS-353, referentes aos subsídios para LCAs

Categoria da aeronave por número de assentos	Origem do subsídio ou apoio financeiro			
	Nasa/DoD; PD&I	B&O, FSC/ETI	IRB Wichita	Direitos de patente
100 a 200	Sem efeitos	Afetou, prejudicando os mercados	Afetou, com “vendas perdidas”	Sem efeitos
200 a 300	Afetou, houve supressão de preços e “vendas perdidas”	Não definido*	Sem efeitos	Sem efeitos
300 a 400	Sem efeitos	Afetou, prejudicou os mercados	Sem efeitos	Sem efeitos

Fonte: Elabora  o própria, com base no relatório do AB relativo ao Painel DS-353 (OMC, 2018b).

* O AB criticou a posição do painel que não considerou os efeitos dos subsídios B&O e FSC/ETI, mas não reformou sua decisão.

Quadro 2 | Aeronaves Airbus e Boeing abrangidas pela classifica  o do Painel DS-353

Categoria da aeronave por número de assentos	Aeronaves correspondentes	
	Airbus	Boeing
100 a 200	A310, A318, A319, A320, A321	B737
200 a 300	A300, A321, A340	B737, B767, B787
300 a 400	A340, A350	B787, B777

Fonte: Elabora  o própria, com base nos dados dos fabricantes de aeronaves, disponíveis em: <https://www.boeing.com/commercial/> e <https://www.airbus.com/aircraft/passenger-aircraft.html>.

Nota: Algumas aeronaves aparecem em mais de uma categoria. Isso se deve essencialmente a dois motivos: a) o desenvolvimento de versões mais “alongadas” em relação    original, portanto com mais assentos; ou b) o pedido, por parte de alguma empresa área, para que o fabricante desenvolva uma configura  o de assentos mais “compacta” (portanto, com maior número de assentos) do que a originalmente estipulada para a aeronave original.

Posto isso, em sua reunião de 23 de março de 2012, o DSB adotou o relatório do painel, modificado pelas conclusões do AB.

Em 23 de setembro de 2012, os EUA informaram ao DSB que haviam retirado todos os subsídios. Todavia, em 11 de outubro de 2012, a UE, alegando que os EUA não haviam cumprido as recomendações do DSB, solicitou o estabelecimento de um painel de conformidade (PC). Este apenas concluiu seus trabalhos em 9 de junho de 2017, quando o relatório final foi distribuído aos membros.

O relatório do PC confirmou que os EUA não cumpriram com as disposições do relatório do DSB de 2012, continuando a fornecer subsídios para a Boeing. Em vista disso, há certas conclusões do PC sobre os subsídios e “efeitos adversos” que não foram totalmente satisfatórios para a UE. Por conseguinte, em 29 de junho de 2017, a UE recorreu de determinadas questões de direito e interpretações jurídicas desenvolvidas pelo PC. Em 10 de agosto de 2017, os EUA também notificaram o DSB da sua decisão de contra-apelar da conclusão do PC.

Na fase de apelação de conformidade, as audiências entre as partes transcorreram ao longo de 2018. O AB informou ao DSB que, em função da substancial carga de trabalho existente, somada à sobreposição, na composição das várias divisões do órgão, e à falta de pessoal especializado, a data de circulação do relatório de apelação de conformidade seria comunicada aos participantes e terceiros no devido tempo, não havendo previsão *a priori*.

A nova reclamação da União Europeia – a DS-487

Em 19 de dezembro de 2014, a UE apresentou novo pedido de consulta. Nele, são feitas reclamações contra os EUA acerca de incentivos fiscais condicionados – redução de certos tributos,³⁶ créditos contra a tribu-

36 Especificamente o B&O, estado de Washington, visto anteriormente.

ta  o das empresas e isen  es de vários outros impostos – concedidos pelo estado de Washington em rela  o ao desenvolvimento, fabrica  o e venda de LCAs. Essa reclama  o já havia sido apresentada originalmente em 2013, ao painel que analisava o DS-353, como sendo um adendo ao painel original. Isso foi, no entanto, rejeitado naquela ocasião.

Dessa forma, em 23 de fevereiro de 2015, o DSB criou um novo painel, o DS-487. Brasil, China, Índia, Japão, Coreia e Rússia entraram como terceira parte, sendo acrescentados depois Austrália e Canadá. Em seu relatório emitido em 28 de novembro de 2016, o painel reconheceu que aqueles incentivos constituíam subsídios, contrariando o disposto no Artigo 1   do SCM Agreement. Um dos incentivos – a redu  o da B&O para a fabrica  o ou venda de LCAs no âmbito do Programa 777X – dependeria, de fato, da utiliza  o de materiais nacionais em detrimento de importados. Todavia, o painel não considerou ter ficado provado, por parte da UE, a vincula  o legal dos incentivos a uma lei estadual (Senate Bill 5.952, de 11 de novembro de 2013).³⁷ Ambos, EUA e UE, manifestaram interesse em recorrer ao AB, que enviou seu relatório ao DSB em 22 de setembro de 2017 para ser divulgado.

Tal relatório reverteu, de fato, a conclusão do painel de que o tributo B&O    um subsídio proibido sob o Artigo 3.1 (b) do SCM Agreement. Foi, assim, revertida a única conclusão de inconsistência do painel. O AB ainda não fez qualquer recomenda  o adicional nessa disputa. A UE tem demonstrado inten  o de recorrer novamente, mas não adotou ainda qualquer nova medida contestatória.

³⁷ Essa lei, do estado de Washington, tinha como finalidade incentivar a manuten  o e o aumento de empregos na indústria aeroespacial naquele estado. Prorrogava o prazo de isen  es fiscais para 1   de julho de 2040 e ampliava a isen  o do imposto de vendas e seu uso para a constru  o de novas instala  es destinadas    fabrica  o de aeronaves supereficientes – capacidade de 200-350 passageiros, alcance de 13.300 km, velocidade de 1.049 km/h e consumo de combustível 15%-20% menor do que os modelos atuais. A isen  o incluía ainda a constru  o de novas instala  es a serem utilizadas na fabrica  o de LCAs ou de asas e fuselagens para estas.

Dessa forma, tanto as reclamações europeias, formalizadas nos DS-353 e DS-487, quanto a reclamação americana DS-316 ainda aguardam outros desdobramentos, previstos dentro do regulamento do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC, o que poderá levar esses contenciosos a um caminho ainda sem previsão de um desfecho final.

Conclusões e perspectivas para o litígio EUA/Boeing x UE/Airbus

Os investimentos requeridos para um programa de desenvolvimento de uma nova LCA, na casa de até dezenas de bilhões de dólares, só serão recuperados no longo prazo. Tanto o mercado de produção e venda quanto o de pós-venda, de uma LCA, em um contexto global, movimentam atualmente centenas de bilhões de dólares em receitas anuais, mobilizando milhares de agentes da cadeia produtiva aeronáutica mundial.

Portanto, são significativos os reflexos para economias nacionais, principalmente onde estão instaladas as unidades fabris. Por isso, os EUA protegem e incentivam a sua principal geradora individual de receitas de exportação, a Boeing, com faturamento bruto, em 2017, de US\$ 93 bilhões (BOEING, 2017). O da Airbus ficou em US\$ 67 bilhões (AIRBUS, 2017), beneficiando significativamente a UE. A forte presença e o apoio governamentais para esses fabricantes encontram, assim, motivos plenamente justificados. Farão tudo o que estiver a seu alcance para preservar o valor e o poder de mercado de suas empresas.

Cotejando-se a evolução desse contencioso aeronáutico na OMC com o poder de mercado do duopólio Boeing/Airbus, o qual segue aparentemente inabalável,³⁸ algumas conclusões parecem surgir, a saber:

- o duopólio Boeing/Airbus parece fugir ao que sugere a teoria econ  mica: em um duopólio clássico, os concorrentes “se acertariam”, dividindo o mercado entre si. Entretanto, a concorrência aqui não são    acirrada, como os respectivos países parecem se esmerar com medidas de apoio direcionadas aparentemente a uma vitória, pelo meio que for, do seu respectivo fabricante;
- nesse contexto, o propalado “livre mercado”, no setor de fabricação de LCAs, fica adiado indefinidamente. Embora tal mercado seja global, com escassas barreiras tarifárias ou não tarifárias, a percepção de falhas no *level playing field*³⁹ – que invalidam a premissa de livre mercado – gera contenciosos que se arrastam há cerca de 15 anos; e
- as interferências governamentais – que essencialmente beneficiam assimetricamente agentes do mercado – precisam ter limites claros e aceitos universalmente.

Disso resulta o quadro atual: cada fabricante reclama continuamente que seu concorrente está se beneficiando de subsídios ilegais para obter vantagens competitivas no mercado. Assim, continuamente,    necessário que os respectivos países recorram a um árbitro capacitado – a OMC, para decidir categoricamente quem, ou, mais apropriadamente, o quê, está certo e quem violou as regras, e definir, a partir da  , as medidas corretivas. Uma vez decorrido algum tempo após tal etapa, os países

³⁸ Estima-se que fabricantes novos entrantes asiáticos e russos ainda v  o levar cerca de 15 a vinte anos para atingir a maturidade e a credibilidade necessárias para cumprir suas metas de competidores globais.

³⁹ “Campo de jogo nivelado”, ou seja, um mercado em que os jogadores/concorrentes não recebem vantagens indevidas de qualquer natureza.

voltam a litigar na OMC, pois alegam que a contraparte não implementou as medidas corretivas.

Seguem recursos ao AB, que, não serenando os ânimos, levam a pedidos de arbitragem, em um processo quase sem fim, pois os prazos podem, mediante justificativas técnicas, se alongar quase a perder de vista. Para a suposta etapa final – a aplicação de medidas compensatórias e retaliatórias no comércio bilateral entre os litigantes, com custos de milhões ou bilhões de dólares –, não há registro histórico de que tenha se concretizado em contenciosos aeronáuticos na OMC.⁴⁰

A disputa comercial aqui apresentada, considerada a maior e mais longa (de qualquer natureza) jamais arbitrada no âmbito da OMC, ainda não convalidou qualquer cifra a título de compensação. Porém, os EUA já manifestaram interesse em aplicar sanções comerciais, não somente contra a Airbus, mas contra toda a UE, como forma de retaliação compensatória. Por seu lado, a UE também espera o pronunciamento final da OMC para suas reclamações, sinalizando que também poderá adotar medidas retaliatórias.

Portanto, as disputas comerciais do setor aeronáutico levadas à OMC resultam em processos longos, morosos e cansativos. Sugam recursos diplomáticos e de análise comercial dos respectivos países, em benefício teórico das respectivas empresas – governos pagam a conta, mas não conseguem abrir mão do apoio ao setor de A&D – ver Gomes (2012) e Gomes, Barcellos e Tucci (2018).

Convém também ressaltar que a disputa EUA/Boeing x UE/Airbus extrapola as dimensões primárias dos interesses americanos x europeus.

⁴⁰ Isso não é verdade para outros setores da economia. Como resultado de contencioso entre Brasil e EUA na OMC na década passada, cotonicultores brasileiros receberam daquele país um total de US\$ 700 milhões de compensação (ver MOREIRA, 2018b).

Tem implica  es verdadeiramente globais, uma vez que vários países, como Canadá, Japão, Rússia e China, manifestaram-se como partes interessadas nos litígios. Suas respectivas indústrias aeronáuticas auferir o os frutos dos debates e decisões emanados da OMC.

O Brasil   também parte interessada nessa disputa. Dois desenvolvimentos importantes, ocorridos em 2018, tornam tal condi  o ainda mais relevante: o programa CSeries da Bombardier ter sido transferido para uma *joint-venture* entre esta e a Airbus; e Boeing e Embraer terem acertado os termos de sua própria *joint venture* para jatos comerciais (FONSECA; GOMES; BARCELLOS, 2016b; GOMES; BARCELLOS; TUCCI, 2018).

Para alguns analistas, a OMC jamais será capaz de resolver definitivamente o quadro de contenciosos atual. Isso porque, além de Boeing e Airbus, há empresas da cadeia produtiva global recebendo subsídios em uma miríade de países, e os novos fabricantes estatais da China e da Rússia estariam recebendo subsídios inquantific veis atualmente. Em 15 ou vinte anos, seu impacto sobre o mercado poderá ser avassalador e irreversível. Somente negocia  es multilaterais profundas poderiam apontar uma proposta de soluço (FLOTtau, 2018).

Dentro de tal ambiente de transi  o,   necessária muita cautela na tomada de decisões. Em vista disso, as li  es aqui trazidas, e eventualmente aprendidas, podem ser utilizadas no atual contencioso Brasil *versus* Canadá. Trata-se do primeiro contencioso entre os dois países versando sobre subsídios   indústria aeron utica⁴¹ tramitando na OMC, onde, por seu turno, os EUA/Boeing são parte interessada.

⁴¹ O anterior, que ocorreu entre 1996 e 2002, versou sobre subsídios aos financiamentos às exporta  es de aeronaves com créditos oficiais – ver Serrador Neto (2013).

Referências

- AIRBUS. *Annual Report 2017. Connecting the skies*. Amsterdam 2017. Disponível em: https://www.airbus.com/content/dam/corporate-topics/financial-and-company-information/AIRBUS_Annual_Report_2017.pdf. Acesso em: 13 mar. 2019.
- BENJAMIN, D. A. (org.). *O sistema de solução de controvérsias da OMC*. Brasília, DF: Funag, 2013.
- BOEING. *The Boeing Company, 2017 – Annual Report*. Chicago, IL. 2017 Top Dow Performer. Disponível em: http://s2.q4cdn.com/661678649/files/doc_financials/annual/2017/2017-Annual-Report.pdf. Acesso em: 18 abr. 2017.
- BOEING. *Commercial Market Outlook 2018-2037*. [S.l.], [2018?] Disponível em: <https://www.boeing.com/resources/boeingdotcom/commercial/market/commercial-market-outlook/assets/downloads/2018-cmo-09-11.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.
- FLIGHTGLOBAL. Banco de dados. Disponível em: www.flightglobal.com. [S.l.], [2019?]. Acesso restrito a assinantes.
- FLOTTAU, J. Airline intel commentary. *Aviation Week and Space Technology*, June 4-17, Washington, DC, 2018, p. 15.
- FONSECA, P. V. R.; GOMES, S. B. V.; BARCELLOS, J. A. Empresas aéreas de baixo custo. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 44, p. [47]-86, set. 2016 (2016a).
- FONSECA, P. V. R.; GOMES, S. B. V.; BARCELLOS, J. A. A Bombardier e o apoio bilionário de Quebec: “hospital de empresa” ou lição para o mundo? *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 43, p. [119]-165, mar. 2016 (2016b). Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/9580>. Acesso em: 12 dez. 2018.
- GOMES, S. B. V. A indústria aeronáutica no Brasil: evolução recente e perspectivas. In: DE SOUSA, F. L. (org.). *BNDES 60 anos: perspectivas setoriais*. Rio de Janeiro: BNDES, v. 1, p. [138]-185, 2012. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/919>. Acesso em: 12 dez. 2018.

GOMES, S. B. V.; BARCELLOS, J. A.; FONSECA, P. V. R. O apoio ao desenvolvimento do setor de aeroesp aço e defesa: visões da experiência internacional. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 45, p.[7]-55, mar. 2017. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11759>. Acesso em: 12 dez. 2018.

GOMES, S. B. V.; BARCELLOS, J. A.; TUCCI, N. Embraer e Boeing *vis- -vis* Airbus e Bombardier: quais as implica es para o Brasil? *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 47, p.[63]-122, mar. 2018. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/15221>. Acesso em: 12 dez. 2018.

MOREIRA, A. *OMC favorece Boeing, mas Airbus se diz contente com decisão*. Valor Econ mico, Rio de Janeiro, 2018a. Disponível em: <http://www.valor.com.br/empresas/5527473/omc-favorece-boeing-mas-airbus-se-diz-contente-com-decisao#>. Acesso em: 16 mai. 2018.

MOREIRA, A. *EUA voltam a oferecer subsídios condenados na OMC a cotonicultor*. Valor Econ mico, Rio de Janeiro, 2018b. Disponível em: <https://www.valor.com.br/agro/6020113/eua-voltam-oferecer-subsidios-condenados-na-omc-cotonicultor>. Acesso em: 11 dez. 2018.

NEWHOUSE, J. *Boeing versus Airbus: the inside story of the greatest international competition in business*. New York: Alfred A. Knopf, 2007. 254 p.

OMC – ORGANIZA  O MUNDIAL DO COMÉRCIO. 2018a. *Flow chart of the dispute settlement process*. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_settlement_cbt_e/c6s1p1_e.htm. Acesso em: 14 dez. 2018.

OMC – ORGANIZA  O MUNDIAL DO COMÉRCIO. 2018b. *DS-353: United States — Measures affecting trade in large civil aircraft — second complaint*. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds353_e.htm. Acesso em: 6 jun. 2018.

REUTERS. *Airbus market share pitted against Boeing*. [S.l.] 2012. Disponível em: <https://blogs.thomsonreuters.com/answeron/airbus-market-share-comparison-boeing>. Acesso em: 5 mai. 2017.

SERRADOR NETO, J. O contencioso comercial Embraer-Bombardier. In: BENJAMIN, D. A. (org.). *O sistema de solu  o de controvérsias da OMC – uma perspectiva brasileira*. Brasília: Funda  o Alexandre de Gusm o, 2013. p. [281]-312.

US DOT – US DEPARTMENT OF TRANSPORTATION. Bureau of Transportation Statistics. *Annual U.S. domestic average itinerary fare in current and constant dollars*. Washington, DC, 2017. Disponível em: https://www.rita.dot.gov/bts/airfares/programs/economics_and_finance/air_travel_price_index/html/AnnualFares.html. Acesso em: 18 abr. 2017.

WASHINGTON (state). *Engrossed substitute Senate Bill 5952*. Washington: November 9, 2013. Disponível em: <http://lawfilesexternal.wa.gov/biennium/2013-14/Pdf/Bills/Senate%20Passed%20Legislature/5952-S.PL.pdf#page=1>. Acesso em: 18 abr. 2017.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. *Agreement on Trade in Civil Aircraft*. [S.l.] 1979. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/air-79_e.htm. Acesso em: 10 out. 2018.

