

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO**

**LUCAS BASTOS VASCONCELOS**

**ESPAÇO PARA REGULAR E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: ANÁLISE DO  
CASO INOVAR-AUTO**

**Porto Alegre**

**2023**

Lucas Bastos Vasconcelos

ESPAÇO PARA REGULAR E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: ANÁLISE DO CASO  
INOVAR-AUTO

Monografia apresentada junto ao Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Costa Morosini

Porto Alegre

2023

Lucas Bastos Vasconcelos

**ESPAÇO PARA REGULAR E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: ANÁLISE DO  
CASO INOVAR-AUTO**

Monografia apresentada junto ao Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Aprovado em: Porto Alegre, 05 de abril de 2023.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Fábio Costa Morosini

---

Prof. Dr. Augusto Jaeger Junior

---

Prof. Dr. Lucas da Silva Taschetto

## RESUMO

O presente trabalho investiga a maneira pela qual o fenômeno da limitação da autonomia nacional regulatória se manifesta no plano concreto, tendo em vista aspirações de desenvolvimento econômico de países não desenvolvidos. Para compreender essa matéria foi empreendido um estudo de caso representado pela última disputa em que o Brasil figurou no polo passivo e teve sua apelação julgada pelo Órgão de Apelação, portanto antes do congelamento órgão em 2019. Essa demanda, comumente conhecida como caso “INOVAR-AUTO” – termo que faz alusão ao nome dado a uma das políticas industriais implementadas pelo governo brasileiro na ocasião –, recebeu os códigos DS472 e DS497 por ter sido produto de duas reclamações distintas, uma da União Europeia e outra do Japão. Diante desse contexto, propôs-se a seguinte pergunta de pesquisa: como as recomendações emanadas pelos entes adjudicantes do Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio, nos casos DS497 e 492, afetaram as estratégias econômicas (ou a conjuntura econômica) do Brasil a partir de uma perspectiva jurídica? A abordagem preliminar é dividida em duas partes que almejam alcançar a compreensão do arcabouço jurídico pertinente à trama. A primeira explora as políticas brasileiras contestadas – que envolvem medidas automotivas e de tecnologia, bem como regimes de exportação – e a segunda apresenta os acordos internacionais invocados, na ocasião o GATT, o TRIMs e o SCM. Na parte descritiva expõe-se os fatos e argumentos sustentados no procedimento veiculado no OSC. Ao fim, empreende-se uma avaliação teórica dos fatos narrados visando extrair as implicações que dela resultam, pautando-se em um referencial bibliográfico especializado na temática do desenvolvimento relacionado ao espaço de política pública disponível. Conclui-se, diante do exposto, que foi empreendida uma fundamentação diligente pelos órgãos julgadores e que houve adstrição aos limites de seus respectivos escopos de atuação institucional, de forma que a restrição do direito de regular promovida pode ser considerada razoável, isto é, não ficou aquém, nem excedeu as expectativas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Internacional Econômico – Organização Mundial do Comércio – Autonomia Regulatória Doméstica – Espaço de Política Pública – Soberania Nacional — Desenvolvimento Econômico.

## ABSTRACT

This study investigates the way at which the phenomenon of restriction of national regulatory autonomy presents itself on the practical world, considering economic development aspirations from developing countries. To comprehend this matter a case study was made of the last dispute in which Brazil was a defendant and had its appeal judged by the Appellate Body, thus before its paralysis in 2019. This dispute, commonly known as “INOVAR-AUTO” case – term that alludes to the name given to one of the industrial policies implemented by the Brazilian government at the time –, received the codes DS472 e DS497 for being the outcome of two different claims, one from the European Union and the other from Japan. Given this context, the following research question was proposed: how did the recommendations issued by the adjudicating entities from the World Trade Organization’s Dispute Settlement Body, on the DS472 e 497 cases, affected the economic strategies (or economic situation) of Brazil from a legal perspective? The initial approach to solving it is divided in two parts that aim to achieve an understanding of the legal framework relevant to the plot. The first one explores the disputed Brazilian policies – which involves automotive and technology measures, as well as export regimes – and the second presents the international agreements invoked, which where the GATT, the TRIMs and the SCM at the occasion. The descriptive part exposes the facts and arguments sustained in the procedure conveyed through the DSB. Finally, a theoretical assessment of the facts presented is undertaken in order to extract the implications that result from it, based on a theoretical framework specialized in the theme of development related to the availability of public policy space. It is concluded, in view of the above, that a diligent assessment was undertaken by the adjudicatory bodies and that they acted accordingly to their respective institutional scopes, so that the restriction of the right to regulate can be considered reasonable, that is, it didn’t fell short, nor exceeded the expectations.

**KEYWORDS:** International Economic Law – World Trade Organization – Domestic Regulatory Autonomy – Policy Space – National Sovereignty – Economic Development.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE	Acordo de Cooperação Econômica
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CE	Comunidades Europeias
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CTN	Código Tributário Nacional
DSB	Órgão de Solução de Controvérsias
EC	Comunidades Europeias
ESC	Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATS	Acordo Geral sobre Comércio de Serviços
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio
GSP	Sistema Geral de Preferências
IN	Instrução Normativa
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
INOVAR-AUTO	Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeira Produtiva de Veículos Automotores
IPI	Imposto sobre Produto Industrializado

IRPJ	Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas
LCR	Requisito ou Exigência de Conteúdo Local
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NIC	Países Recentemente Industrializados
NME	Nova Matriz Econômica
NRA	Novo Regime Automotivo
OA	Órgão de Apelação
OIC	Organização Internacional do Comércio
OMC	Organização Mundial do Comércio
OSC	Órgão de Solução de Controvérsias
PADIS	Programa de Incentivo ao Setor de Semicondutores
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PATVD	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para TV Digital
PBM	Plano Brasil Maior
PEC	Programa para Empresas Preponderantemente Exportadoras
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PJ	Pessoa Jurídica
PPB	Processo Produtivo Básico
ProInfo	Programa Nacional de Tecnologia Educacional
RECAP	Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras
RFB	Receita Federal do Brasil

SCM	Subsídios e Medidas Compensatórias
SDT	Tratamento Especial e Diferenciado
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TRIPs	Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio
TRIM	Medida de Investimento Relacionada ao Comércio
UE	União Europeia
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 CONTEXTO .....</b>	<b>17</b>
<b>2.1 Políticas Econômicas Contestadas .....</b>	<b>20</b>
<b>2.2 Acordos Internacionais Relevantes .....</b>	<b>33</b>
<b>3 RELATÓRIO DA DISPUTA – DS472 e DS497: CERTAIN MEASURES REGARDING CHARGES AND TAXATION .....</b>	<b>47</b>
<b>3.1 Argumentos apresentados.....</b>	<b>47</b>
<b>3.2 Conclusões do Painel .....</b>	<b>57</b>
<b>3.3 Conclusões do Órgão de Apelação .....</b>	<b>68</b>
<b>3.4 Efeitos sobre as políticas - Relatórios de Implementação .....</b>	<b>72</b>
<b>4 INTERPRETAÇÃO DO EVENTO .....</b>	<b>74</b>
<b>4.1 Comparação com casos similares .....</b>	<b>74</b>
<b>4.2 Perspectiva histórica sobre a amplitude do Espaço Regulatório Nacional .....</b>	<b>81</b>
<b>5 CONCLUSÕES.....</b>	<b>88</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>91</b>

## INTRODUÇÃO

O debate acerca do impacto da Organização Mundial do Comércio (OMC) sobre a autonomia regulatória doméstica de seus membros não é recente (VERHOOSSEL, 2002, p. 13). Desde que a instituição se estabeleceu em 1995 por meio do Acordo de Marrakesh, muitas dúvidas surgiram a respeito das consequências que o novo conjunto de medidas pactuadas através do *Single Undertaking* – mecanismo de aceitação ou recusa integral do pacote de acordos negociados – iriam surtir sobre os países signatários. Trata-se, na verdade, de uma questão de cessão de soberania pelos Estados-Nações, típica da essência do Direito Internacional, que se tornou gradativamente mais presente no discurso público e nas indagações da academia com o aprofundamento das relações jurídicas e do crescimento das organizações internacionais. Por isso, pode-se afirmar que o aperfeiçoamento do sistema de resolução de controvérsias da OMC representou um marco significativo nesse contexto. Conforme se verifica dos dados coletados a respeito da quantidade de demandas propostas pelos membros por intermédio da instituição (LOPES, L. A., 2022, p. 25), é perceptível que houve um aumento paulatino e expressivo de seu número em comparação com o período anterior à sua formalização enquanto uma organização formal. Isso denota que a comunidade internacional tem reconhecido legitimidade à OMC para realizar o tratamento dessas disputas comerciais que perenemente são dotadas de significativa complexidade e envolvem aspectos bastante sensíveis para as partes envolvidas.

Entretanto, com a eclosão da crise financeira do subprime americano em 2007-2008, esse panorama de aceitação parece ter se alterado em alguma medida. A desestabilização econômica gerada por aquele evento provocou uma série de consequências sociais pelo mundo, dentre as quais situa-se com especial relevo a emergência de movimentos nacionalistas e xenófobos em muitos países do globo (MASSEY; RUSTIN, 2017, p. 42). Tais formações começaram a pôr em xeque elementos estruturais ao fenômeno da globalização, como é o caso da integração econômica mundial. Isso resultou na ascendência de líderes populistas que possuíam no cerne de sua retórica a retomada da centralidade da Nação, em detrimento das relações internacionais então vigentes. Nesse ponto torna-se óbvio que houve um incremento na preocupação sobre a restrição do espaço de políticas públicas que organizações como a OMC podem infligir sobre determinado país em razão, por exemplo, de determinações ou regramentos emanados de seu sistema de resolução de controvérsias. Contornar essa onda protecionista seria um dos desafios mais evidentes que a Organização enfrenta contemporaneamente (REID, 2018, p. 227).

Apesar disso, o interesse pela realização do presente estudo se deu por outra razão. Sabe-se que a dinâmica comercial internacional entre os países do globo apresenta uma complexidade elevada, cujas raízes residem no conjunto de particularidades inerentes a cada nação. No entanto, a disparidade econômica entre os agentes desse sistema é um dos aspectos que aparenta possuir um maior destaque na definição da natureza das relações que são mantidas nesse contexto. Diversas teorias foram elaboradas para tentar explicar o caráter que esses relacionamentos assumem, dentre as quais se sobressaem a teoria da dependência e a teoria da modernidade, haja vista sua aderência histórica como instrumentos explicativos da maneira pela qual o nível de desenvolvimento econômico é uma das características definidoras da substância desse vínculo (SARKAR, 2020, p. 29; MACHADO, 1970, p. 175). Em suma, a primeira indica que há uma situação em que países desenvolvidos e nações em desenvolvimento são dependentes uns dos outros para satisfazer suas necessidades comerciais, no entanto o que existiria de fato seria uma subordinação desses últimos em relação aos primeiros que os mantêm deliberadamente na condição de países periféricos ou “atrasados” (BAPTISTA FILHO, 2009, p. 32). Já a outra, fundada na concepção weberiana de racionalidade, classifica as nações em tradicionais e modernas e indica que o processo que leva um país de um estágio para o próximo é caracterizado pela superação dos valores tradicionais visando a adoção de práticas modernizantes pautadas no progresso técnico (MACHADO, 1970, p. 174). A partir desses dois constructos teóricos muitos outros foram concebidos no intento de melhor aclarar a dinâmica aludida. Em verdade, a área de estudo relativa à compreensão das diferenças entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento é dotada de uma diversidade de abordagens, sendo frequentemente tratada interdisciplinarmente. Busca-se, isto exposto, desdobrar o problema da limitação da autonomia regulatória doméstica a partir dessa perspectiva do desenvolvimento econômico, aderindo-se, em alguma medida, à primeira vertente teórica citada.

Retomando as circunstâncias atuais, constata-se que também a situação institucional em que países em desenvolvimento se encontram dentro da OMC não é de paridade em relação aos desenvolvidos. Apesar do discurso externado por oficiais e da existência de uma miríade de disposições normativas que buscam conceder um tratamento diferenciado mais benéfico a essa primeira categoria de membros, a literatura especializada já verificou a ocorrência de um conjunto de problemas que permeiam o funcionamento da organização, restringindo o usufruto pleno pelos menos favorecidos economicamente das instâncias operacionais ali constituídas. Essas dificuldades são, majoritariamente, de duas ordens: uma associada aos obstáculos enfrentados à

participação nas negociações comerciais e uma relativa às deficiências do sistema de resolução de conflitos. Especificamente, eles vão desde assimetrias de poder de barganha e de poder puro, problemas de comunicação e coordenação institucionais, limitação de recursos humanos, financeiros e técnicos, até questões relativas a defeitos do design do procedimento do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) e das medidas de coerção autorizáveis para implementação das decisões (TREBILCOCK et al., 2013, p. 616). Como se percebe, essa abundância de aspectos que merecem aprimoramento na organização constituem um verdadeiro déficit democrático institucional, o qual tem sido pauta de discussões há vários anos.

De outra senda, a instituição ainda enfrenta um outro empecilho de profundo impacto na condução de suas atividades: a paralisação do Órgão de Apelação (OA). Pode-se dizer que o OSC é composto por duas instâncias, uma inicial em que se forma um Painel – corpo de especialistas constituído *ad hoc* para a produção de um relatório de recomendações que busca apresentar uma solução para o conflito que seja adequada às normas voluntariamente pactuadas nos acordos da OMC – e uma recursal, representada pelo referido OA. Esse segundo grupo de julgadores, que é composto por um colegiado permanente de 7 árbitros, cada um com um mandato de 4 anos, busca analisar as apelações oferecidas pelas partes em grupos de 3 para cada caso, manifestando-se apenas a respeito de matérias de direito. Esse órgão, desde que foi constituído, tem adquirido maior relevância entre os membros da organização tendo em vista seu papel decisivo e final nas disputas. No entanto, sua atuação tem sido alvo de diversas críticas fundadas, precipuamente, na percepção de que estaria havendo ativismo judicial pelos seus membros, conduta essa incongruente com disposições expressas do Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias, documento constitutivo do OSC que funciona como uma espécie de Regimento Interno, indicando as regras pelas quais o mecanismo deve operar. Em face disso, os Estados Unidos da América (EUA) decidiram empreender um bloqueio sistemático da nomeação de novos julgadores para o OA, impedindo que houvesse um número mínimo de membros para compor os casos e acarretando a sua paralisação completa a partir de 2019. Como resultado, a organização teve uma parte importante de sua estrutura inviabilizada pela atitude de um único membro, evidenciando um dos aspectos antidemocráticos há pouco aludido.

É importante pontuar, por outro lado, que a OMC não é vista pelo presente trabalho como uma entidade prejudicial que deva ser removida. Pelo contrário, esse ente internacional de caráter multilateral representou um avanço civilizacional sem precedentes na história humana. Em nenhum

momento do passado houve uma instituição que detivesse o alcance global e a capacidade de influência comercial que a OMC hoje ostenta. E ainda que antiglobalistas a vejam com maus olhos, os benefícios que ela tem proporcionado para a humanidade são imensuráveis se considerado o seu valor para além da mera quantificação econômica. Isso porque ela foi a força motriz da mudança de paradigma sobre o qual o sistema econômico internacional funciona. Ele deixou de operar quase que integralmente a partir da lógica da supremacia do poder, no qual as nações negociavam abusando do seu poderio bélico ou econômico sobre as outras (*power-oriented system*), e passou a ser um sistema regido – em larga medida – por regras, no qual são as normas que ditam – ou buscam ditar – a dinâmica das negociações e dos julgamentos dos conflitos (*rule-oriented system*). É o que afirma Valentina Delich (2002, p. 79): “Estados mais fracos possuem melhores chances de defender seus interesses em um sistema orientado por regras do que em um orientado pelo poder” (tradução nossa). Não se está dizendo que as relações entre países ainda não são regidas largamente pela sistemática anterior, mas sim que houve uma redução considerável desta em razão do esforço coletivo dos agentes internacionais em restringir a frequência de abusos desta natureza.

Em vista do exposto, evidencia-se que a investigação aqui realizada não buscou procurar subsídios para deslegitimar a OMC de alguma forma. O intento deste esforço inquisitivo pautou-se na compreensão da maneira pela qual esse fenômeno da limitação da autonomia nacional regulatória se manifesta no caso concreto tendo em vista aspirações de desenvolvimento econômico de países não desenvolvidos. Para tanto, buscou-se um caso do OSC que reunisse as seguintes características: recência, para apreensão do estado atual das coisas; participação de um país em desenvolvimento integrante dos BRICS, dada sua significância no contexto geopolítico mundial; relevância do tema do desenvolvimento econômico, por ser intimamente ligado à questão da restrição do espaço de políticas públicas cerne deste trabalho; e conclusão, havendo registros do desfecho definitivo da contenda.

Dados esses requisitos, foi realizada a escolha pela última disputa em que o Brasil figurou no polo passivo e teve sua apelação julgada pelo OA, portanto antes de seu congelamento. Essa demanda, comumente conhecida como caso “INNOVAR-AUTO” – termo que faz alusão ao nome dado a uma das políticas industriais implementadas pelo governo brasileiro na ocasião –, recebeu os códigos DS472 e DS497 por ter sido produto de duas reclamações distintas, uma da União Europeia e outra do Japão. Sua pertinência é corroborada pela afirmação de Ferreira (2018, p. 14) de que a decisão ali veiculada “coloca em jogo a posição hierárquica do direito interno brasileiro

em face do direito internacional”. Diante desse contexto propôs-se a seguinte pergunta de pesquisa: como as recomendações emanadas pelos entes adjudicantes do OSC da OMC, nos casos DS497 e 492, afetaram as estratégias econômicas (ou a conjuntura econômica) do Brasil a partir de uma perspectiva jurídica?

A escolha pelo método do estudo de caso baseia-se, isto posto, na natureza explicativa da questão a ser respondida e nas características essenciais da unidade de análise escolhida para este trabalho. Em primeiro lugar, trata-se de um fenômeno jurídico e social complexo cuja compreensão invoca a exigência diferenciada da exposição aprofundada dos eventos que o compuseram. A partir do exame minucioso dos documentos oficiais do litígio e das circunstâncias contextuais antecedentes a ele, constrói-se as bases necessárias para a assimilação do objeto. Ainda, como citado, trata-se de uma demanda contemporânea. Pedidos de consultas foram apresentadas pela União Europeia em dezembro de 2013 e pelo Japão em julho de 2015, havendo publicação do Relatório do OA já em dezembro de 2018. Considerando que o documento mais recente produzido foi um Relatório de Implementação datado de janeiro de 2020, verifica-se a ocorrência de repercussões importantes há poucos anos desta escrita. Outro aspecto de relevo para a determinação do método foi a impossibilidade de manipulação do fenômeno. A afirmação que Yin realiza de que “o estudo de caso é preferido durante o exame dos eventos contemporâneos, mas quando os comportamentos relevantes não podem ser manipulados” (2015, pág. 12) auxilia a preferência por este tipo de pesquisa em detrimento de outros, como a pesquisa histórica que trata de passado “morto” ou da experimental que possui controle sobre o fenômeno selecionado.

Nessa toada, vale ressaltar que foi realizado estudo de caso único. Ainda que o OSC tenha realizado, inicialmente, a abertura de dois processos com numerações distintas – DS472 e DS497 –, eventualmente optou-se pela realização de um procedimento harmonizado, ou seja, aglutinou-se as demandas de maneira similar à que ocorre no instituto processual da conexão na forma que existe no sistema jurídico brasileiro. Isto é dizer, os painéis constituídos foram compostos pelos mesmos membros especialistas e o cronograma de prazos foi uniformizado, tendo em vista a correspondência do conteúdo ou objeto da contenda posta pelos sujeitos ativos.

Ainda, entendo que se trata de um caso comum nos moldes da compreensão de Yin (2015, pág. 55), podendo-se porventura afirmar que detém um atributo peculiar por se tratar do último caso julgado pelo OA da OMC em que o Brasil figurou no polo passivo antes da paralisação do

mecanismo. Dito isso, o perfil geral atribuído ao caso é de caráter ilustrativo ou representativo de um fenômeno mais geral – restrição da autonomia regulatória nacional –, tendo o estudo natureza eminentemente explicativa. Optou-se, conseqüentemente, por uma análise holística, não havendo exame de unidades integradas, isto é, não houve enfoque especial a qualquer dos programas econômicos contestados, por exemplo. Quanto as fontes de evidência, foram utilizados documentos oficiais disponibilizados no sítio eletrônico da OMC, literatura primária representada por livros-texto e bibliografia de apoio através de artigos acadêmicos. O método de análise empreendido, desse modo, foi de caráter puramente qualitativo, não havendo avaliação quantitativa de dados.

Visando trazer maior clareza sobre o contencioso investigado, explicita-se que os arquivos oficiais examinados foram os seguintes, ordenados pela data de publicação: Pedido de Consultas da União Europeia WT/DS472/1, G/L/1061 G/SCM/D100/1, G/TRIMS/D/39 publicado em 8 de janeiro de 2014; Pedido de Consultas do Japão WT/DS497/1, G/L/1119 G/TRIMS/D/41, G/SCM/D108/1 de 9 de julho de 2015; Nota do Secretariado de Constituição do Painel estabelecido à pedido da UE WT/DS472/6 de 27 de março de 2015; Nota do Secretariado de Constituição do Painel estabelecido à pedido do Japão WT/DS497/4 de 15 de outubro de 2015; Relatório do Painel WT/DS472/R – WT/DS497/R de 30 de agosto de 2017; Anexos ao Relatório do Painel WT/DS472/Add.1 – WT/DS497/Add.1 de 30 de agosto de 2017; Relatório do Órgão de Apelação WT/DS472/AB/R – WT/DS497/AB/R de 13 de dezembro de 2018; Comunicado do Órgão de Apelação WT/DS472/12 – WT/DS497/10 de 18 de dezembro de 2018; Ato do Órgão de Solução de Controvérsias WT/DS472/13 – WT/DS497/11, de 14 de janeiro de 2019; Comunicado do Japão e do Brasil atinente aos artigos 21.3(b) e 21.3(c) do ESC WT/DS497/12, de 22 de fevereiro de 2019; Acordo sobre o art. 21.3(b) do ESC WT/DS497/13, de 14 de maio de 2019; Relatório relativo à Implementação das Recomendações e Decisões do OSC pelo Brasil WT/DS497/14/Add.1 de 6 de dezembro de 2019; e Relatório relativo à Implementação das Recomendações e Decisões do OSC pelo Brasil WT/DS497/14/Add.2 de 17 de janeiro de 2020.

Adotou-se para a estrutura composicional do trabalho o tipo analítico linear. A sequência de tópicos se inicia com uma abordagem preliminar dividida em duas partes que almejam alcançar a compreensão do arcabouço jurídico pertinente à trama. Primeiro procede-se à exploração das políticas econômicas debatidas, aspirando elucidar suas origens, escopo, características essenciais e finalidade. Após, apresentam-se os três principais acordos internacionais editados através da OMC que foram considerados pertinentes pelas partes para o deslinde do imbróglio, anotando seus

traços mais marcantes e expondo o conteúdo que pretendem regular. Superada a exposição vestibular, expõe-se a descrição dos fatos e argumentos sustentados no procedimento veiculado no OSC. Há destaque para as alegações apresentadas pelos países conflitantes, para as conclusões que embasaram as recomendações dos relatórios e assinala-se o comportamento adotado pela parte derrotada em relação ao veredito. No tópico derradeiro, empreende-se uma avaliação teórica dos fatos narrados visando extrair as implicações que dela resultam. A análise é pautada em um referencial teórico especializado na temática do desenvolvimento relacionado ao espaço de política pública disponível. Intenta-se, a partir do levantamento de uma perspectiva jurídico-histórica, trazer uma ótica diferenciada para o fenômeno capaz de expandir o discurso comum e que seja suficiente para responder a indagação levantada.



## 2 CONTEXTO

Em 23 de outubro de 1991, o presidente Fernando Collor sancionava a Lei nº 8.248 que tinha como propósito central impulsionar o setor de informática e de automação. Pouco mais de 22 anos depois, tal medida foi alvo, em conjunto com outras 6, de reclamações formais por parte da UE e do Japão no que diz respeito ao seu conteúdo e forma de operação. Cada uma dessas políticas entrou em vigência em um momento diferente desse intervalo, sendo a lei da informática a mais antiga delas. Diante disso, a primeira dúvida que surge é: o que levou esses agentes internacionais a apresentarem descontentamento junto à OMC somente após todo esse tempo? É isso o que se busca aclarar nesse segmento.

Mas antes é preciso fazer um aparte visando explicitar o papel da OMC no cenário internacional. A Organização Mundial do Comércio é uma instituição internacional de caráter multilateral que foi constituída para promover a liberalização do comércio entre os países de todo o globo. A adesão a ela funciona de forma voluntária e as diretrizes de seu funcionamento são definidas completamente por decisões dos membros que a compõe. Isto significa que ela não opera como uma entidade independente que é capaz de impor regramentos autonomamente sobre nações soberanas, pelo contrário, ela é o que denominam como organização *members-driven*. Sendo assim, os compromissos de abertura comercial assinados pelos Estados participantes são, via de regra, formulados em processos longos de negociação nos quais o resultado final é um texto aprovável por todos os presentes. A existência de consenso é imprescindível para a perfectibilização dos acordos ali propostos. Há, portanto, um interesse manifestado expressamente pela comunidade internacional integrante dessa associação de voluntariamente abrir seus mercados para o comércio externo, objetivando a construção de um ambiente de negócios mais livre e acessível a todos.

Nesse diapasão, a instituição constituída para essa finalidade foi estruturada com base em alguns princípios centrais com função indicativa e orientadora desse propósito e de seu funcionamento geral. A literatura apresenta significativas divergências quanto a indicação de quais seriam eles, porém é adequado afirmar que existem 2 que assumem uma posição diferenciada nesse contexto, ao ponto de serem considerados por Herdegen (2016, p. 212) como fundamentais. O primeiro deles seria o princípio da liberalização. Seu conteúdo seria de que haveria um dever pelos Estados-membros de eliminarem ou pelo menos reduzirem suas tarifas e suas barreiras não-tarifárias ao comércio. O segundo é o princípio da não-discriminação que é considerado por muitos

a chave do multilateralismo. De acordo com esse preceito os Estados-membro não devem atuar de forma discriminatória, conferindo tratamento preferencial a este ou aquele. Desta concepção derivam outros dois componentes ou subprincípios (HOEKMAN; KOSTECKI, 2009, p. 41): o da nação mais-favorecida, que prescreve o dever de tratamento paritário entre todos os países, combatendo o favoritismo, por exemplo, regional; e o do tratamento nacional que coíbe o favorecimento de produtores domésticos em detrimento dos externos. Haveria ainda um terceiro preceito com papel essencial nesse sistema que é o denominado princípio da reciprocidade. Seu conteúdo é de que deve haver um equilíbrio de benefícios e obrigações mútuas entre os signatários dos acordos, de forma que se um país decidir não cumprir seus deveres perante outro, esta outra nação estaria legitimada a deixar de atender seus encargos perante a primeira. Porém para o referido autor esse preceito guarda um aspecto problemático no que diz respeito à dimensão puramente econômica. Seu entendimento é de que pode haver um benefício econômico geral maior para o país em uma observância unilateral dos deveres de liberalização, do que este recorrer a práticas protecionistas. No entanto esta é uma discussão que envolve contornos teóricos mais amplos, os quais seriam oportunamente considerados no último tópico deste trabalho.

Concluído esta ressalva, verifica-se que na primeira página dos Pedidos de Consultas da UE e do Japão (WT/DS497/1, G/L/1119 G/TRIMS/D/41, G/SCM/D108/1 e WT/DS472/1, G/L/1061 G/SCM/D100/1, G/TRIMS/D/39) há a indicação, pelas suas respectivas delegações encarregadas pelo caso, de que as 7 políticas econômicas inicialmente mencionadas eram aplicadas de forma a implicar um aumento do nível efetivo de proteção interna da economia do país. Em linhas gerais, as partes autoras sustentaram que exportadores e produtores domésticos eram beneficiados com tratamento preferencial através da atribuição de uma carga tributária maior sobre produtos importados em relação aos não importados, do condicionamento da concessão de vantagens tributárias à utilização de produtos domésticos, e pelo fornecimento de subsídios condicionados à exportação. Quanto ao estopim, a UE ressalta de forma expressa:

Enquanto algumas das medidas específicas em questão tem existido há alguns anos, a estrutura geral das vantagens tributárias para produtores no Brasil, em relação à tributação, tem sido marcadamente robustecida desde setembro de 2012 com a adoção de novos esquemas tributários específicos e com a revisão ou conclusão dos preexistentes, portanto seguindo um padrão consistente. (tradução nossa).

A partir do excerto, depreende-se que o ano de 2012 foi um marco importante nesse panorama. Essa data coincide não só com a introdução do mecanismo de beneficiamento tributário

do programa INOVAR-AUTO, cuja implementação teve repercussões de relevo nos mercados automobilísticos da UE e Japão, como também com a ampliação de vantagens tributárias dos programas PEC e RECAP. Adicionalmente, verifica-se que nos anos seguintes os outros programas contestados também receberam um fortalecimento de suas bases consideradas protecionistas pelos reclamantes. Essa foi uma tendência que Eric Moraes Castro e Silva (2016, p. 212) sustenta ter se iniciado no país logo após o colapso financeiro de 2007-2008, sob a retórica de proteção da indústria local.

De qualquer forma, todas essas medidas foram promovidas e revigoradas – mas não originadas, com exceção do INOVAR-AUTO – no contexto do governo Dilma. De 2011 a 2015, a principal mandatária do país pôs em prática o conjunto de políticas intitulado Nova Matriz Econômica (NME), termo criado pelo secretário de Política Econômica daquele governo Márcio Holland. Nas palavras de Eduardo Domingues Chamiço (2018, p. 19), a NME pode ser identificada como “uma série de iniciativas do governo para estimular o setor privado a investir e consumir”, as quais envolviam a redução da taxa de juros, a manutenção de uma taxa de câmbio competitiva e um ambiente fiscal propício ao investimento. Elas tinham como finalidade ampliar o volume das exportações e aumentar a produtividade e a competitividade da indústria nacional em relação aos produtos estrangeiros (CARVALHO, 2018, p. 57-58). Dentro dessa estratégia macroeconômica estatal, foi anunciado no mesmo ano de inauguração da NME o chamado Plano Brasil Maior (PBM). O PBM era um programa central nesse esquema, pois concedia um enfoque especial exatamente para o desenvolvimento da referida competitividade industrial. Houve, a partir daí, um esforço concertado para a promoção de uma miríade de outras medidas e políticas comerciais nesse sentido.

Diante do exposto, entende-se que essas são as raízes dos problemas econômicos que impulsionaram a UE e o Japão a acionarem o OSC da OMC para solucionar o conflito em exame. Desde vantagens tributárias discriminatórias em diversos setores domésticos, passando pela concessão de subsídios condicionados à exportação e incluindo o favorecimento do comércio de produtos dentro do Mercosul, as questões levantadas na contenda atingem matérias diversas. Por conseguinte, para que seja possível um entendimento razoável de nuances importantes para o caso é necessário adentrar na apuração de seus elementos-chave. Este tópico contextual é dividido em duas partes: a próxima, que irá se concentrar no estudo das medidas econômicas impugnadas, e na

seguinte, que irá apresentar os acordos comerciais internacionais que estariam sendo descumpridos nessa conjuntura.

## **2.1 Políticas Econômicas Contestadas**

De acordo com a pág. 28 do Relatório do Painel WT/DS472/R – WT/DS497/R, as partes expuseram descontentamento em relação às seguintes medidas adotadas por governos brasileiros:

- Lei (ou Programa) de Informática;
- Programa de Incentivo ao Setor de Semicondutores (PADIS);
- Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para TV Digital (PATVD);
- Programa de Inclusão Digital;
- Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeira Produtiva de Veículos Automotores (INOVAR-AUTO);
- Regime para Empresas Predominantemente Exportadores (PEC);
- Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras (RECAP).

Como se percebe, o objeto do litígio engloba políticas públicas direcionadas para diferentes esferas da economia. Importante notar que esses programas não são constituídos cada um por apenas uma lei. A amplitude do que foi contestado no caso incluiu um rol extenso de diplomas normativos que fazia alusão também a decretos, portarias e outros instrumentos legais que compunham todo o processo burocrático desenvolvido para a efetivação concreta de cada programa na realidade brasileira. No entanto, visando simplificar o exame no decorrer do procedimento, as menções realizadas pelos envolvidos se restringiram às denominações genéricas dos programas. Ainda, pretendendo alcançar algum nível de organização analítica, as delegações dos demandantes decidiram agrupar tais medidas em três categorias diferentes, as quais foram também adotadas pelos Relatórios dos julgadores. Elas são: medidas relativas ao setor automotivo (INOVAR-AUTO), medidas relacionadas à tecnologia da informação e comunicação (Informática, PATVD, PADIS e Inclusão Digital), e medidas que forneciam vantagem tributária para exportadores (PEC e RECAP). É a partir dessa categorização que a exposição pormenorizada será empreendida a seguir.

### 2.1.1 Programas e medidas de fomento às tecnologias de comunicação e informação:

As tecnologias de comunicação e informação, ou TICs, dizem respeito a um conjunto de recursos de caráter técnico que são utilizados para tratar dados e auxiliar na difusão deles. São aquelas tecnologias que permitem a transmissão de informação e contribuem na sua compreensão ou interpretação. Atualmente, já foi demonstrado que a introdução desse aparato especial em determinado setor da economia aumenta sua competitividade ao gerar ganhos de produtividade. Isso porque em sua essência há um aspecto importante de incremento de eficiência e, sobretudo, de inovação. Nas palavras de Marina Szapiro (2012, p. 7) elas são conhecidas como “verdadeiros motores do desenvolvimento e competitividade dos países”. Compreendem não só bens como também tipos específicos de serviços. Entidades internacionais criaram uma classificação convencional para identificar o que é ou não TIC, de forma que foram criadas 13 diferentes categorias. Exemplificativamente, pode-se citar: maquinário de escritório e computação, fios e cabos, componentes eletrônicos, transmissores de TV e rádio, gravadores, receptores, equipamentos para processos industriais, serviços de venda no atacado de software e periféricos, dentre outros. A vasta gama de itens que fazem parte dessa nomenclatura apontam para a utilidade abrangente que possuem em qualquer economia nacional contemporânea. Daí se deduz que eventuais alterações nas condições de comércio internacional desse setor tem repercussões importantes para países que possuam um volume relevante de exportações ou importações desses produtos e serviços. As medidas abordadas nessa seção, isto posto, foram elaboradas com a pretensão de regular esse mercado tão significativo.

#### **a. Lei de Informática – (Lei n.º. 8.248/1991):**

No Brasil, a mencionada Lei de Informática de 1991 é, na verdade, produto de uma outra mais antiga datada de 1984. De acordo com Garcia e Roselino (2004, p. 178), essa lei predecessora assegurava reserva de mercado para empresas de capital nacional no período dos oito anos posteriores à entrada de sua vigência e seu escopo englobava quase todos os bens e serviços que eram associados ao setor da informática. Naquela época, havia uma política de proteção ao “similar nacional” para o desenvolvimento de componentes destinados a equipamentos de pequeno e médio porte. No entanto, com as alterações políticas que se sucederam nesse intervalo de tempo no país, houve uma “mudança de postura do governo brasileiro frente à ofensiva das pressões internacionais

e nacionais” (GARCIA; ROSELINO, 2004, p. 178), de modo que ocorreu um desmonte desse mecanismo de caráter protecionista a partir da remoção dos instrumentos regulatórios restritivos ao fim do prazo no ano de 1992. Contudo, muito embora a nova Lei de Informática tenha sido aprovada em 1991, ela só veio começar a surtir efeitos 2 anos depois em 93, dada a necessidade de regulamentação adicional. Uma vez vigente, a lei nº 8.248/1991 “eliminou as restrições anteriores ao capital estrangeiro e definiu uma nova política de estímulo centrada na obrigatoriedade de esforços mínimos em P&D” (GARCIA; ROSELINO, 2004, p. 179). Esses estímulos eram representados por vantagens tributárias condicionadas à realização de investimento em pesquisa e desenvolvimento de novos produtos no setor nacional. Os benefícios fiscais se davam pela isenção ou redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o valor investido em contrapartida deveria equivaler a 5% do faturamento bruto das empresas interessadas.

Um outro requisito para obter a benesse era a de observância das diretrizes do Processo Produtivo Básico (PPB). O Decreto nº 5.906/2006, editado com o fim de regulamentar aspectos da legislação voltada ao setor de tecnologias da informação, assim dispõe em seu art. 6º:

Art. 6º A isenção ou redução do imposto somente contemplará os bens de informática e automação relacionados pelo Poder Executivo, produzidos no País conforme Processo Produtivo Básico - PPB estabelecido em portaria conjunta dos Ministros de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Ciência e Tecnologia.

Os PPBs são normas do executivo externadas por meio de Portarias Interministeriais, cuja definição é dada pelo art. 16 do mesmo diploma legal como “o conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril, que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto”. Ou seja, para cada produto ou grupo de produtos, é pormenorizada uma lista de etapas mínimas que devem ser seguidas na produção do bem para que seja considerado legalmente que sua industrialização de fato ocorreu. De forma simplificada, pode-se entender os PPBs como receitas para a produção de algo que admitem aditivos, mas não reduções. Alguns PPBs exigem que uma parcela da montagem de componentes dos produtos seja realizada no Brasil, perfazendo um requisito de conteúdo local. Para que todo e qualquer PPB seja constituído é necessária a apresentação de requerimento expresso de uma empresa ou de um grupo de empresas, o qual é examinado por um grupo técnico interministerial que se subsidiará das informações fornecidas e de eventuais visitas técnicas que achar pertinente às dependências da firma requerente, para elaborar o projeto da portaria que será publicada pelo Ministérios envolvidos. A validade e a eficácia de um PPB determinado se estende

para todos aqueles que produzem ou pretendem produzir o bem ali retratado. É, portanto, um instrumento burocrático importante para a regulação da indústria nacional.

De 1991 até a data de constituição do Painel da disputa ora relatada, a Lei de Informática sofreu diversas alterações. Dentre elas é possível citar a Lei nº 10.176 de 2001 que recebeu sanção 10 anos após a primeira. Ela estendeu a duração de benefícios, instituiu a obrigatoriedade de credenciamento de instituições acadêmicas e de pesquisa habilitadas a realizar convênios com o setor privado interessado em obter as vantagens tributárias, bem como promoveu uma política de desenvolvimento regional, que estabelecia critérios geográficos para a destinação de parcela dos recursos investidos (GARCIA; ROSELINO, 2004, p. 180). O intuito era de tornar a prática de investimento para desenvolvimento tecnológico sedimentada na estrutura empresarial, ao mesmo tempo que viabilizava a disseminação do conhecimento adquirido pelo território do país. A outra alteração mais relevante que se deu sobre esta normativa ocorreu através da Lei nº 13.023 de 2014, que mais uma vez postergou a data final de vigência do programa.

Dado esse histórico, a Lei da Informática que foi examinada pelos painelistas detinha o seguinte conjunto de características e operava desta maneira: isenções, suspensões e reduções de IPI sobre os produtos de tecnologia da informação fabricados pelas empresas situadas no Brasil que obedecessem os requisitos necessários (observância dos PPBs e investimento em P&D); suspensão do IPI sobre a compra ou importação de matéria-prima, bens intermediários e material de empacotamento utilizado na produção; sistema de redução tributária progressiva no decorrer de anos, com a diminuição gradativa do percentual no período de vigência; extinção do mecanismo de concessão de vantagens fiscais apenas ao fim de 2029; condicionamento da concessão do benefício à produção de bens em regiões específicas do país; tratamento tributário diferenciado para certos produtos relacionados à *hardware* computacional; e necessidade de aquisição de habilitação ao programa pela empresa através de solicitação junto ao Ministério pertinente. Essa última condição é ainda requisito necessário para a obtenção de maiores reduções fiscais pela obtenção do *status* de produto “desenvolvido no País”. Para que um bem ou componente seja considerado desenvolvido no Brasil, no sentido específico da expressão, é preciso que eles “atendam às especificações, normas e padrões adotados pela legislação brasileira e cujas especificações, projetos e desenvolvimentos tenham sido realizados no País, por técnicos de comprovado conhecimento em tais atividades, residentes e domiciliados no Brasil” (art. 1º da Portaria MCT nº 950 de 2006). Uma vez atendidos esses requisitos, a empresa deveria apresentar

uma proposta de projeto contendo todas as informações exigidas na lei aos órgãos governamentais encarregados de sua avaliação, os quais emitirão uma Portaria conjunta reconhecendo o direito à fruição das benesses pretendidas (art. 22, § 2º do Decreto nº 5.906/2006).

Um aspecto significativo desse diploma no contexto do comércio internacional é o que diz respeito às chamadas pessoas jurídicas preponderantemente exportadoras. Pelos ditames da Instrução Normativa RFB nº 948 de 2009, aditada por outra IN datada de 2013, essa categoria específica de PJ é, em termos gerais, aquela que possui receita bruta decorrente de exportação igual ou superior a 50% da sua receita bruta total no período de um ano (art. 14). Na sistemática da Lei de Informática, tanto para as firmas direcionadas para a economia doméstica quanto para as empresas voltadas à exportação que adquiriram a suspensão do IPI, era agraciada a extinção do crédito tributário no momento em que os produtos – nos quais foram utilizados matéria-prima, bens intermediários e material de empacotamento comprados com o benefício da suspensão – são efetivamente vendidos no mercado interno ou externo. Isso implica em um incremento de competitividade importante para essas companhias em relação às suas concorrentes internacionais, já que a redução de custo auferida era significativa sobretudo para aquelas que trabalhavam com um volume grande de mercadorias.

Dito isto sobre a mitigação do dispêndio com tributos, é preciso realizar um esclarecimento. A referida suspensão tributária presente nesta Lei da Informática, mas também em outras das medidas que virão a seguir, não é a mesma a que o Código Tributário Nacional (CTN) faz alusão em seu art. 151. O instituto tributário do CTN, de acordo com Coelho (2003, p. 244-245), ocorre quando o crédito tributário tem sua exigibilidade suspensa pela não incidência do fato gerador, o qual ocorrerá apenas quando a condição suspensiva prevista na lei deixar de vigorar. Já na hipótese das normativas domésticas deste caso, a suspensão concedida se transforma em isenção fiscal, inexistindo retomada do fato gerador pelo cumprimento de condicionamento instituído. Pelo mecanismo dos programas aqui estudados, as pessoas jurídicas se tornam isentas do pagamento dos impostos e contribuições quando os bens finais que incorporaram a matéria-prima, os bens intermediários e o material de empacotamento que tiveram os tributos suspensos, são efetivamente vendidos no mercado doméstico ou exportados para o estrangeiro. Diante disso, Werkema e Gandara (2010, p. 18) ensinam que, tecnicamente, essa é uma suspensão *sui generis* que pode ser enquadrada na espécie do gênero não incidência da obrigação tributária, acarretando um proveito maior às empresas beneficiadas por essa sistemática.



**b. Programa de Incentivos ao Setor de Semicondutores – PADIS (Lei nº 11.484/2007):**

O PADIS, ou Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores, é uma medida do governo federal ainda vigente, que objetiva promover o setor de semicondutores no Brasil. Os semicondutores são componentes de tamanho reduzido que são incorporados à maioria dos dispositivos eletrônicos que existem nos dias de hoje. Na economia tecnológica mundial hodierna eles se fazem presentes em inúmeras cadeias produtivas, como a informática, a automobilística, a agropecuária e a aeroespacial. Seu uso é geralmente associado a microchips cuja produção depende de alta tecnologia. Dado esse fato, a fabricação desse bem em qualidade e volume elevados ocorre apenas em algumas partes do mundo, o que significa que eventuais problemas com esses fornecedores podem gerar efeitos nocivos para múltiplos setores da economia. Foi então com esse propósito de redução da dependência à produtores internacionais, que o governo Lula introduziu, em 2007, esse programa de incentivo à ampliação da capacidade de fabricação do bem no país.

Simplificadamente, ele isentava empresas devidamente habilitadas do pagamento de certos tributos incidentes sobre semicondutores e *displays*, além de componentes, ferramentas, *software*, equipamentos e maquinaria necessárias para o processo produtivo. De acordo com o Relatório do Painel, em particular, a isenção ocorria de duas maneiras. Na primeira, ela recaía sobre a importação ou venda, no mercado interno brasileiro, de bens de capital ou de insumos necessários às atividades das firmas habilitadas, estendendo a redução a zero das alíquotas das contribuições PIS/PASEP e COFINS, das suas modalidades incidentes sobre importação, da relativa ao IPI, do Imposto de Importação (II), e da pertinente à contribuição CIDE que incidia sobre os pagamentos pelo uso de patentes e direitos de uso. Na outra modalidade, o benefício tributário era concedido nas vendas, exclusivamente no mercado interno, dos semicondutores e *displays*, ou mesmo de insumos e equipamentos que estivessem ligados à atividade específica de manufatura dos bens que ora se pretende promover. Nesse segundo caso, as empresas eram isentas do PIS/PASEP, COFINS, IPI e do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ). A principal distinção, além daquela relativa aos tributos isentados, era que a segunda sistemática era focada no processo manufatureiro, enquanto a primeira sobre outras atividades em geral. Vale ressaltar que, conforme o art. 4º, § 7º da Lei nº 11.484/2007, a cumulação dessas desonerações com outros benefícios atrelados aos mesmos tributos não é permitida. Quanto à validade do programa, a redação original do art. 64 do mesmo diploma dispunha que ele iria até o final de 2022.

A habilitação a esse programa dependia do preenchimento dos seguintes requisitos: investimento em P&D no Brasil de pelo menos 5% da receita bruta obtida pela empresa no mercado interno, dos quais ao menos 1% deveria ser direcionado à instituições credenciadas; realização efetiva de atividades específicas de desenvolvimento e fabricação de dispositivos eletrônicos semicondutores e de *displays*; e observação dos PPBs relevantes. Quanto ao segundo critério, o art. 15 do Decreto nº 6.233/2007 exige que tais atividades sejam obrigatoriamente empreendidas no território brasileiro. Salienta-se que aqui, da mesma forma que se viu na Lei de Informática, a obtenção da isenção do IPI estava condicionada também à obtenção pela empresa do *status* de “desenvolvido no País” sobre seus produtos, havendo disposição normativa específica nesse sentido (Portaria MCTI nº 1.309/2013).

Verifica-se, face esses elementos, a existência de sinergia entre as duas políticas mencionadas:

Com a exigência de conteúdo local pela Lei de Informática, a definição do que é esse conteúdo local em cada PPB e o incentivo para a produção do conteúdo local em semicondutores pelo PADIS, as três políticas se complementaram, criando um cenário economicamente possível para a atuação dessa indústria (ZÜLKE, 2013, p. 21).

**c. Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para TV Digital - PATVD (Lei nº 11.484/2007):**

O PATVD foi instituído no mesmo contexto do PADIS, sendo regulado pela mesma lei de 2007. Seu foco e intuito, segundo o Memorando Explicativo Interministerial nº 00008/2007 (apud Organização Mundial do Comércio, 2017), era o de disseminar o acesso à tecnologia da televisão digital pelo país através do fomento à produção do equipamento transmissor do sinal de radiofrequência, além dos bens de fabricação indispensáveis para esse fim. No parágrafo 46 do Anexo B-5 (Anexos ao Relatório do Painel WT/DS472/Add.1 – WT/DS497/Add.1), a delegação brasileira encarregada da defesa do país afirmou que o Brasil havia eleito a televisão digital como uma das formas mais eficientes de se promover inclusão social, viabilizar uma rede universal de ensino à distância, encorajar P&D e promover a expansão das tecnologias brasileiras, de forma a garantir acesso a informação a um custo compatível com a renda dos telespectadores. Sua vigência original ia até janeiro de 2017.

O mecanismo de favorecimento fiscal era praticamente idêntico ao do PADIS, tendo como única diferença a não isenção do IRPJ na segunda modalidade ali citada. Os requisitos de obtenção também eram similares, se distinguindo apenas os bens produzidos e a necessidade de atendimento alternativo ao PPB ou de obter o *status* de produto desenvolvido no País. Esta última característica encontra respaldo no art. 6º, § 1º do Decreto nº 6.234/2007 sancionado especialmente para a regulação da medida.

**d. Programa de Inclusão Digital (Lei nº 11.196/2005):**

De acordo com a obra Política Pública de Inclusão Digital do Tribunal de Contas da União (TCU), “o início das ações governamentais de inclusão digital no Brasil confunde-se com a própria trajetória de implantação da internet no país” (p. 26, 2015c). O histórico de medidas relacionadas a esse âmbito remonta a meados dos 1990 indo até os dias de hoje. Diversos programas foram montados para promover a digitalização tanto do governo quanto do meio social nesse período, dos quais o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo) se destaca por ter inaugurado o estímulo federal do uso pedagógico da informática na rede pública de educação básica no ano de 1997. Outras políticas, como o Rede Jovem e o Governo Eletrônico Brasileiro em 2000, também foram iniciativas importantes por terem desenvolvido aspectos diferentes dessa área. Porém foi apenas em 2005, com a Lei nº 11.196, que a primeira medida de facilitação fiscal generalizada foi introduzida em larga escala no Brasil.

O Programa de Inclusão Digital tinha como finalidade estimular a venda de produtos digitais de consumo produzidos localmente. Tendo entrado em vigor em 2005 e com prazo de vigência até o fim de 2018, a política isentava as empresas do pagamento do PIS/PASEP e COFINS incidentes sobre a receita bruta obtida da venda dessa categoria de bens. O art. 28 do referido diploma normativo estabelecia uma lista dos produtos beneficiados que incluía teclados, modems, roteadores, telefones e unidades de processamento digital, para exemplificar alguns. O único critério para recebimento da vantagem era de que o produto deveria estar de acordo com o PPB pertinente. Empresas optantes pelo regime tributário do Simples Nacional não estavam cobertas pelo programa (art. 30, I da Lei 11.196/2005).

### 2.1.2 Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores – INOVAR-AUTO (Lei nº 12.546/2011):

Adentrando na seara automobilística, o INOVAR-AUTO foi a medida de maior relevo no contexto desta disputa. De acordo com Ferreira (2018, p. 58), o início do histórico de regulação desse setor econômico se deu na década de 50 com as instruções 127 e 128 da extinta Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC). Tais normativas estimulavam as empresas montadoras já estabelecidas no país a aumentar o nível de nacionalização das etapas de produção visando a obtenção de melhores taxas de câmbio. No mesmo governo que instituiu essas medidas foi executado o primeiro plano automotivo do país. Juscelino Kubitschek, imerso em seu Plano de Metas, propôs uma política marcadamente protecionista para desenvolver o mercado doméstico. Sua estratégia foi de fixar a taxa de câmbio e racionar as reservas de moeda estrangeira, restringindo severamente as importações de veículos e bens correlatos (LOPES, A. L., 2005/2006, p. 127). A aliança dos incentivos de nacionalização da produção com a dificuldade em obter produtos estrangeiros ajudou, inclusive, no surgimento do segmento de autopeças no Brasil. Em um segundo momento desse mesmo contexto, foram introduzidas outras medidas que exerceram um papel fundamental na expansão da indústria nacional de automóveis, dentre as quais pode-se destacar: acesso mais amplo ao crédito, para atrair investimento externo; facilitação de importação de bens de capital; e concessão de isenções fiscais (LOPES, A. L., 2005/2006, p. 128). Essa estratégia foi relativamente bem sucedida, já que “a indústria expandiu-se em ritmo acelerado, em um mercado interno protegido das importações, com flutuações associadas ao ritmo do crescimento econômico” (DELGADO, 2015, p. 32). Porém, a partir da década de 80, o setor sofreu um revés importante quando os efeitos da explosão inflacionária alcançou suas estruturas produtivas (BELIEIRO JÚNIOR, 2013, p. 168). Foi um período marcado por baixas vendas e redução da manufatura doméstica. A superação da crise só veio ocorrer quando dois acordos sucessivos foram firmados entre a iniciativa privada e os governos Collor e Itamar de reestruturação da estrutura produtiva visando obter a competitividade necessária para sobreviver àqueles tempos difíceis. Esses acordos, que foram formalizados no fórum de discussões denominado Câmara Setorial nos anos de 1992 e 1993 (LOPES, A. L., 2005/2006, p. 132), envolviam intervenção direta do BNDES para promoção do investimento na modernização das linhas de montagem, correção mensal de salários, manutenção de empregos e reduções tributárias. A estabilização macroeconômica com o Plano

Real também foi um dos fatores mais relevantes para o sucesso da empreitada (BELIEIRO JÚNIOR, 2012, p. 23).

O segundo plano formal de desenvolvimento do setor veio em 1995, em meio à agenda de abertura econômica do mercado brasileiro no governo de Fernando Henrique Cardoso. O Novo Regime Automotivo Brasileiro (NRA) proporcionou a segunda maior migração de investimentos da história da indústria automobilística nacional (LOPES, A. L., 2005/2006, p. 134). O racional por trás de sua implementação estava fundado no incremento das importações de automóveis que ocorreu nesse período, fato este que impactou a produção nacional. Esse fenômeno teve como causa o intento de consolidação do Plano Real que, se por um lado trouxe o fim da mazela do descontrole inflacionário, por outro acreditava-se que sua manutenção dependia da liberalização comercial do país. Visando contornar outra crise, essa nova política setorial se estruturou em torno de vantagens tributárias sobre as importações de peças, máquinas e equipamentos às montadoras que decidissem investir em novas plantas produtivas (LOPES, A. L., 2005/2006, p. 134). Pode-se considerar, no entanto que o sucesso do programa foi relativo. De fato, as taxas de investimento estrangeiros e a venda de veículos apresentaram um crescimento significativo, porém houve um encolhimento do setor de autopeças, que perdeu poder de barganha para com as montadoras face a competição internacional; as novas plantas não geraram avanços tecnológicos significativos, já que a atividade desenvolvida era quase que estritamente apenas a montagem dos veículos; a geração de empregos foi menos expressiva do que o esperado dada a maior mecanização das linhas de montagem; e a arrecadação tributária teve uma redução considerável pela guerra fiscal que Estado e Municípios começaram a empreender (FERREIRA, 2018, p. 62). Além disso, tal medida teve repercussão negativa no âmbito internacional, externada por meio da OMC. Estados Unidos, Japão e a então Comunidade Europeia “ingressaram com pedido de consulta contra o Brasil no âmbito da OMC (DS51, DS52, DS65 e DS81), a fim de verificar se as medidas adotadas pelo governo eram inconsistentes com as disposições do GATT 1994 e do Acordo TRIMS” (FERREIRA, 2018, p. 62). Todavia, nenhum painel chegou a ser constituído, indicando que as discordâncias conseguiram ser sanadas pela via diplomática.

Com o passar dos anos e a manutenção do paradigma liberal de abertura econômica do país, as pressões setoriais por medidas de proteção nacional começaram a se avolumar. Para atender essas demandas e promover também um ideal de uma estratégia nacional de desenvolvimento que assegurasse a sua competitividade econômica, os governos Lula e Dilma propuseram programas

de auxílio da indústria doméstica (SILVA, 2016, p. 212). O Plano Brasil Maior de 2011, já citado, foi um dos que apresentou maior expressão nesse contexto, tendo sido em seu interior que o programa INOVAR-AUTO foi concebido. Ele entrou em vigência no ano de 2012, por intermédio da Lei nº 12.715, e tinha como prazo final dezembro de 2017. Seu intento, de acordo com o art. 1º do Decreto nº 7.819/2012 – regulamentador do programa – era pautado na melhoria de 6 aspectos da indústria de veículos e autopeças nacional: eficiência energética, segurança, inovação, proteção ao meio ambiente, desenvolvimento tecnológico e qualidade geral dos bens produzidos. Dentre eles, o conteúdo tecnológico tinha um maior destaque.

Conforme exposto na página 48 do Relatório do Painel, o sistema de beneficiamento tributário do programa funcionava com base em dois mecanismos: concessão de crédito presumido do IPI às empresas habilitadas e redução das alíquotas do IPI sobre certos automóveis domésticos, bem como sobre a importação de veículos originados de determinados países. A possibilidade de habilitação ao programa era ampla. Sua adesão era autorizada não só para produtores e comerciantes locais dos produtos indicados na tabela especificada na lei, como também para investidores que tivessem projeto de investimento aprovado para instalação de novas fábricas ou, para as empresas já instaladas, de novas plantas de produção (art. 2º, incisos I a III, do Decreto nº 7.819/2012). Quanto às importações, as nações que eram agraciadas com uma tributação mais leve em relação à origem dos veículos eram Argentina, Paraguai, Uruguai e México, signatários de tratados internacionais específicos (MERCOSUL e Acordos de Cooperação Econômica – ACE – assentados sob a égide da Associação Latino-Americana de Integração – ALADI). O Uruguai, em especial, recebeu uma atenção especial nesse sistema com disposições que expressamente proporcionavam um tratamento mais favorável às mercadorias de sua origem. Ressalta-se que esse foi um aspecto importante para os demandantes do caso, já que há uma clara abordagem jurídica de diferenciação entre países.

Outra particularidade de relevo nesse programa diz respeito à estipulação de condicionamentos, requisitos e restrições quantitativas para a incidência da redução tributária sobre produtos importados. Em outras palavras, haviam critérios mais ou menos arbitrários para que a redução da alíquota pudesse ser concedida. Por exemplo, o inciso II, alínea “b”, do art. 22 do Decreto nº 7.819/2012 instituía, em linhas gerais, o limite de importação de 4.800 veículos por ano para a empresa habilitada importadora, de forma que o excedente dessa quantia não receberia a suspensão tributária pretendida. Nesse sentido, o mesmo dispositivo ainda prescrevia que o

benefício fiscal seria aplicável, exemplificativamente, a veículos caracterizados como quadriciclos ou triciclos (inciso V) ou aqueles que eram fabricados por empresas com volume de produção anual inferior a 1.500 unidades e faturamento anual não superior a R\$ 90 milhões de reais (inciso IV).

O processo de habilitação, por sua vez, era relativamente complexo. A abrangência previamente citada vinha também com a necessidade de atendimento de variados requisitos. Havia 3 diferentes tipos de habilitação, cada uma para cada categoria de agente econômico mencionado acima. Resumidamente, consoante os incisos do § 5º do art. 40 da Lei nº 12.715/2012, as condições específicas eram: execução de atividades fabris e de infraestrutura de engenharia; realização de investimentos em P&D; dispêndio em tecnologia industrial básica e capacitação de fornecedores; e adesão ao programa do INMETRO. Para além disso, todas as empresas deveriam estar também em condição regular quanto a adimplência aos tributos federais, bem como deveriam assumir o compromisso de atingir os níveis mínimos de eficiência energética prescritos em regulamento (art. 40, § 4º, incisos I e II, da referida lei). Todas essas exigências deveriam ser empreendidas no território brasileiro. Por fim, vale realçar que, uma vez habilitada, a lógica de provisão da regalia fiscal à empresa fabricante ou comerciante era francamente dependente da utilização de peças ou insumos fabricados no país.

### 2.1.3 Regimes para Empresas Exportadoras:

As atividades comerciais de entrada e saída de produtos no Brasil são submetidos comumente a regras gerais de tributação que constituem o que é denominado regime comum de importação e exportação. No entanto, buscando se adaptar às particularidades do dinâmico comércio internacional o Estado brasileiro formulou normas exclusivas à diferentes circunstâncias, consubstanciando regimes aduaneiros especiais. Tanto o PEC quanto o RECAP são exemplos desses sistemas fiscais, estando voltados tipicamente para a atividade exportadora. Seu propósito é o que se imagina: aumentar a competitividade e volume das exportações, através da redução de custos e maior fluxo de caixa. Salienta-se, por apego ao rigor, que ambos não constituem propriamente “programas” no sentido de receberem tal denominação pelo direito interno, mas sim regimes jurídicos. No entanto os julgadores do OSC optaram por manter essa nomeação genérica para fins de padronização da linguagem empregada nos documentos oficiais.

**a. Regime para Companhias Predominantemente Exportadora – PEC (Lei nº 10.637/2002):**

Uma alusão ao PEC já foi realizada no decorrer da Lei de Informática quando foi indicada a benesse fiscal concedida a empresas preponderantemente exportadoras de bens de tecnologia da informação e comunicação. Naquela ocasião o benefício era restrito à suspensão do IPI sobre aquela categoria particular de produtos, todavia esse regime também é capaz de se estender a outros tipos de mercadorias e às contribuições PIS/PASEP, COFINS e suas versões de importação em contextos específicos. A regulação do PEC se dá majoritariamente por 3 diplomas legislativos. A Lei nº 10.637/2002 prevê a suspensão do IPI e a Lei nº 10.865/2004, conjuntamente ao Decreto nº 6.759/2009, regulamentam a do PIS/PASEP, COFINS e derivados. Os tributos são suspensos nas compras, pelas empresas registradas ou habilitadas como preponderantemente exportadoras, de matéria-prima, bens intermediários e material de empacotamento que forem utilizados em seus produtos finais (art. 29, § 1º, II da 10.637/2002 e art. 40 da Lei nº 10.865/2004). Essa suspensão também se transforma em isenção quando o esse bem último é comercializado.

A definição de empresa preponderantemente exportadora teve diversas alterações no passado recente. O aspecto que apresentou controvérsia era o que dizia respeito ao percentual mínimo exigido de participação das exportações na receita bruta total da pessoa jurídica para o enquadramento nessa categoria. Diversas normas foram editadas modificando esse valor, incluindo leis, decretos e instruções normativas. No momento de análise do Painel, o percentual vigente era igual ou superior a 50%, sendo este o mantido até os dias atuais. Para a obtenção do status a empresa deveria comprovar o atendimento desse requisito e seguir os procedimentos de registro (no caso do IPI) ou de habilitação (no caso das contribuições) junto às repartições competentes da Receita Federal (art. 15 da Instrução Normativa RFB nº 948/2009).

**b. Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras – RECAP (Lei nº 11.196/2005):**

O RECAP é o regime voltado para a aquisição específica de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos para incorporação ao ativo imobilizado da empresa preponderantemente exportadora (art. 14 da Lei nº 11.196/2005). Encontra amparo legal nos arts. 12 a 16 da Lei referida, bem como no Decreto nº 5.649/2005, tendo entrado em vigor no mesmo ano. Diferentemente do PEC, a suspensão tributária não abrange o IPI, cobrindo apenas as 4



espécies de contribuições previamente mencionadas. A lei ainda difere quanto ao mecanismo de transformação da suspensão em isenção. De acordo com o § 8º do art. 14 da Lei instituidora, a suspensão converte-se em alíquota zero. E a condição para a conversão não é a comercialização dos produtos finais, mas o cumprimento dos compromissos de exportação indicados no art. 13 do mesmo diploma, que subsistem na manutenção do percentual de exportação relativo à sua receita total bruta dentro de um período de 2 ou 3 anos, prazo esse dependente da condição da empresa ou de sua performance progressiva. Não atendido esse compromisso, não incorporado o bem ao ativo imobilizado ou caso a companhia venda o bem antes da conversão da alíquota a zero, deverá pagar os tributos ora suspensos acrescidos de juros e multa de mora (art. 14, § 4º da Lei nº 11.196/2005).

Quanto ao credenciamento, aqui o auferimento do status de pessoa jurídica preponderantemente exportadora se dá somente por habilitação, não havendo registro. Os requisitos são similares aos do PEC, com a diferença da necessidade de manutenção do compromisso de exportação pelos prazos citados, além da submissão ao procedimento administrativo próprio junto aos órgãos da Receita Federal.

## **2.2 Acordos Internacionais Relevantes**

Esta seção trata de expor os três principais acordos internacionais que foram suscitados pelas partes litigantes e que alicerçaram a análise jurídica pelos membros julgadores do OSC. Essas normativas têm em comum o fato de regularem aspectos fundamentais do comércio entre os países que aderiram à estrutura organizacional e às ideias que compõem a OMC. O primeiro que virá a ser exposto, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*), pode ser considerado o acordo comercial mais importante que já foi firmado nesse âmbito quando se observa em retrospecto tudo o que foi capaz de atingir, servindo inclusive como a base para o desenvolvimento das outras duas normativas aqui em relevo. Isso porque, essencialmente, o Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (*Trade Related Investment Measures Agreement – TRIMs*) visa elucidar aspectos relativos à admissibilidade de programas instituidores de requisitos de conteúdo local e restrições quantitativas mencionados nos arts. III.4 e XI.1 do GATT, enquanto o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (*Subsidies and Countervailing Measures Agreement – SCM*) intenta expandir a regulação dos subsídios e deveres de compensação previstos nos arts. VI e XVI do GATT. Todos eles são pactos de caráter

multilateral, ou seja, negociados e adotados por várias nações conjuntamente, em contraste aos acordos bilaterais firmados por apenas dois países entre si. Além disso, eles também compartilham a agenda de promoção da liberalização das trocas comerciais de modo a ampliar as oportunidades de acesso à mercados estrangeiros (MÜLLER, 2017, p. 4), maximizando a eficiência produtiva pelo incremento do volume fabricado. Assim sendo, seus respectivos históricos de constituição, traços distintivos e escopos de regulação serão transcritos a seguir dando seguimento ao aprofundamento da compreensão do caso investigado.

### 2.2.1 Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT

O GATT foi oficialmente estabelecido em 1947, porém a literatura especializada costuma entender que o contexto que levou à sua formação teve origem com os traumas sofridos pelo mundo nas décadas de 1920 e 1930 (IRWIN; MAVROIDIS; SYKES, 2007, p. 7). O intervalo que separou as guerras mundiais foi marcado não só pela ascensão de regimes totalitaristas que acarretaram a eclosão da segunda delas, mas também pelo desastre econômico da Grande Depressão. Historicamente, percebe-se que há uma tendência de países elevarem suas tarifas quando diante de crises políticas ou econômicas no cenário internacional, de forma que o que se sucedeu nesse entreguerras foi uma das expressões mais agudas desse fenômeno.

A tentativa das nações de mitigar os efeitos deletérios que advinham da interdependência econômica que possuíam uns com os outros pelas suas relações comerciais, resultou na adoção de posturas marcadamente protecionistas que ampliaram a redução dos negócios internacionais. Um evento distintivo nesse cenário foi o estabelecimento da Lei Smoot-Hawley de 1930 que elevou as tarifas americanas em uma média de cerca de 60% (NARLIKAR, 2005, p. 3). A maioria dos principais parceiros comerciais dos EUA retaliaram impondo barreiras tarifárias similares, iniciando uma guerra de desvalorização de moedas que pudesse tornar suas exportações mais competitivas que a dos outros. Ao se referir a essa disputa, frequentemente são utilizadas por autores de obras sobre o tema, expressões como “*race to the bottom*” e “*beggar thy neighbor*” – algo como “concorrência predatória” e “empobrecer seu vizinho”, respectivamente – para expressar o caráter autodestrutivo dessa prática que só poderia ter como resultado a ruína dos agentes envolvidos. Até a eclosão da segunda guerra alguns esforços para reduzir o declínio do comércio internacional conseguiram obter sucesso, no entanto não foram suficientes para fazer

frente às pressões políticas e sociais contrárias à cooperação decorrentes do conflito armado em larga escala logo instaurado (TREBILCOCK et al., 2013, p. 23).

Com o fim da guerra à vista, representantes políticos e agentes econômicos entenderam que era hora de retomar ou de intensificar as tratativas de recuperação da atividade comercial global. No ano de 1944, líderes internacionais se juntaram na notória Conferência de Bretton Woods em New Hampshire, EUA, para definir a estratégia de reestruturação a ser empregada que fosse também capaz de impedir que a onda isolacionista vivenciada se reproduzisse no futuro. Os americanos aproveitaram a ocasião para promover a perspectiva de que o livre comércio era uma ferramenta relevante para a manutenção da paz mundial (NARLIKAR, 2005, p. 10). O acordo que resultou dali pretendia a fundação de três instituições com funções distintas: o Fundo Monetário Internacional (FMI), encarregado da estabilização da taxa de câmbio e do auxílio financeiro a países que viessem a sofrer com crises da balança de pagamentos; o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) – que posteriormente veio a compor o Banco Mundial –, com a tarefa inicial de apoiar a restauração dos países devastados pela guerra; e a Organização Internacional do Comércio (OIC), incumbida com o papel de supervisionar as negociações e viabilizar a administração de um novo regime mundial de comércio multilateral e liberal. Das três, apenas a OIC não veio a ser constituída, dada a oposição vigorosa do Congresso Americano que estava preocupado com a potencial perda de soberania nacional que poderiam vir a sofrer pelas disposições associadas àquela Organização (TREBILCOCK et al., 2013, p. 24). Mas como era necessário que algo suprisse aquele papel para a eficácia do plano idealizado, um acordo, considerado provisório naquela conjuntura, foi negociado para atender esse vácuo. Esse acordo, assinado ali por 23 países, era o GATT.

O foco inicial do Acordo era de ajustar reduções mútuas de tarifas entre as “partes contratantes” – expressão utilizada em seu texto para se referir aos países signatários –, mas com o passar do tempo e o sucesso nessa empreitada, as atenções se voltaram para outras matérias correlacionadas, como eliminação de barreiras não-tarifárias e demais políticas domésticas com impacto sobre o comércio (HOEKMAN; KOSTECKI, 2009, p. 1). A partir daí novos acordos tematicamente correlatos foram firmados, até que em 1994, com o fim da oitava rodada de negociações – denominada Rodada Uruguai –, a OMC foi finalmente constituída. Esta nova Organização não abandonou o que havia sido previamente formalizado entre as nações, pelo contrário, o GATT foi preservado e os novos compromissos a ele foram incorporados, estruturando

um arcabouço jurídico muito mais robusto do que aquele originalmente concebido. Assim, considerando que do momento da conclusão do GATT em 1947 até o momento de redação deste estudo mais 141 nações aderiram ao sistema e 9 grandes rodadas de negociação foram introduzidas, a longevidade do projeto denota que a fórmula engendrada foi capaz de assegurar certo nível de sucesso ao sistema.

Feita esta breve contextualização, interessa agora expor a estrutura normativa pactuada. De acordo com o preâmbulo do GATT, os objetivos que se pretendem atingir com o acordo são: aumentar o padrão de vida dos países-membros; atingir ou assegurar o pleno emprego; aumentar o nível de renda; aumentar o volume da demanda efetiva; utilizar os recursos do mundo de forma plena; e expandir o nível de produção e de troca de bens. Para ter êxito nessas metas, princípios e regras foram estabelecidos. Os primeiros já foram identificados no tópico inicial do Contexto deste trabalho, restando indicar a sua localização precisa no GATT. Para Matthias Herdegen (2016, p. 212), o princípio da liberalização encontra respaldo no 3º parágrafo do preâmbulo que prescreve a contração de medidas protecionistas:

Almejando contribuir para a consecução desses objetivos, mediante a conclusão de acordos recíprocos e mutuamente vantajosos, **visando à redução substancial das tarifas aduaneiras e de outras barreiras às permutas comerciais** e à eliminação do tratamento discriminatório, em matéria de comércio internacional [...] (tradução extraída do anexo da Lei nº 313/1948) (grifo meu).

O preceito da reciprocidade, por sua vez, pode ser verificado nos mandamentos dos arts. XXIII e XXVIII:2, que tratam sobre a “Proteção de Concessões e Vantagens” e da “Modificação das Listas”. Nesses dispositivos há o estabelecimento da dinâmica das vantagens mútuas que pode ser entendida, de forma geral, como o compromisso das partes de manter as concessões conferidas uns aos outros, bem como o direito de suspendê-las quando for constatada que a situação vantajosa está sendo anulada ou reduzida por alguma circunstância.

Quanto ao princípio da não-discriminação, entende-se que o preceito da nação mais-favorecida encontra guarida no art. I:1 e o do tratamento nacional no art. III:2 e III:4. Como dito no início, a premissa da nação mais favorecida, salvo exceções, é a de que vantagens comerciais concedidas a um país devem ser concedidas também a todos os outros países que integrem a OMC, independente da outorga de qualquer benefício em retorno, enquanto a do tratamento nacional é a não atribuição de tratamento menos favorável aos produtos importados em relação àqueles que são

produzidos domesticamente. A transcrição *ipsis litteris* das regras pertinentes evidenciam essas prescrições:

Art. I:1. Qualquer vantagem, favor, imunidade ou privilégio concedido por uma Parte Contratante em relação a um produto originário de ou destinado a qualquer outro país, **será imediata e incondicionalmente estendido ao produtor similar**, originário do território de cada uma das outras Partes Contratantes ou ao mesmo destinado. [...] (tradução extraída do anexo da Lei n° 313/1948) (grifo meu).

Art. III:2. Os produtos do território de qualquer Parte Contratante, importados por outra Parte Contratante, **não estão sujeitos, direta ou indiretamente, a impostos ou outros tributos internos de qualquer espécie superiores aos que incidem, direta ou indiretamente, sobre produtos nacionais**. [...] (tradução extraída do anexo da Lei n° 313/1948) (grifo meu).

Art. III:4. Os produtos de território de uma Parte Contratante que entrem no território de outra Parte Contratante **não usufruirão tratamento menos favorável que o concedido a produtos similares de origem nacional**, no que diz respeito às leis, regulamento e exigências relacionadas com a venda, oferta para venda, compra, transporte, distribuição e utilização no mercado interno. [...] (tradução extraída do anexo da Lei n° 313/1948) (grifo meu).

Vale reforçar que o racional por trás dessas disposições é a manutenção de um ambiente com relações isonômicas, cujos vínculos não sejam regidos por preconceitos ou preferências desleais. É consenso na literatura que a ideia da não-discriminação sustenta a chave do multilateralismo (NARLIKAR, 2005, p. 28). Sem o multilateralismo, o mundo retorna ao paradigma fragmentado das relações bilaterais, nas quais a imposição do poder do mais forte sobre o mais fraco historicamente se fez mais presente.

Outro aspecto de relevo nesses artigos diz respeito à menção, no texto de ambos os dispositivos, ao termo “produtos similares”. Essa categoria específica de bens já foi objeto de muitas discussões na jurisprudência que permeia o GATT, já que a delimitação dos seus contornos é determinante para a imputação de descumprimento ou não das obrigações assumidas. Apesar de sua importância, a expressão não é explicitamente definida no Acordo (TREBILCOCK et al., 2013, p. 69).

Prosseguindo na exposição, nota-se que o GATT contém uma sistematização interna que o divide em 4 partes, agrupando seus 38 artigos em blocos distintos. A primeira delas é composta apenas pelos arts. I e II, instituindo o já mencionado princípio da não-discriminação – a partir da sua expressão da nação mais-favorecida –, bem como a vinculação dos signatários à lista de concessões tarifárias ali acordadas. Há, de forma expressa nos parágrafos desses dispositivos, exceções ao preceito proibitivo da discriminação. Como exemplos, pode-se apontar hipóteses

gerais de permissão de tratamento preferencial entre países historicamente conectados pela dinâmica do imperialismo (art. I:2, item “b”) e entre nações vinculadas a acordos comerciais regionais (art. I:2, itens “a” e “d”); como também há autorização de situações específicas como aquela existente entre os EUA e a República de Cuba (art. I:2, item “c”), ou entre aqueles que previamente constituíram o antigo Império Otomano (art. I:3).

A parte II do acordo, por sua vez, vai do art. III até o XXIII e contempla as obrigações substantivas. Trata-se do segmento mais extenso do diploma, ajustando uma gama diversa de conteúdos. Além da norma do tratamento nacional do art. III, podem-se destacar nesse conjunto a regulação das obrigações compensatórias e das medidas de *anti-dumping* (art. VI); a indicação das formas de valoração das mercadorias para fins alfandegários (art. VII); as vedações relativas às restrições quantitativas (art. XI e XIII); as restrições destinadas a proteger o equilíbrio da balança de pagamentos (arts. XII e XV); e limitações à utilização de subsídios (art. XVI). Um dispositivo de elevada relevância nesse contexto é o referente ao art. XX que explicita as chamadas “Exceções Gerais”. No decorrer do Acordo é possível identificar diversas ressalvas específicas às regras e princípios gerais do sistema, no entanto o que o art. XX faz é viabilizar a adoção pelos membros da Organização de medidas que seriam patentemente proibidas pelos seus regramentos, mas que se tornam permitidas em razão de circunstâncias consideradas mais importantes de serem endereçadas do que a liberalização econômica originalmente pretendida. Instituiu-se, dessa forma, 10 itens que especificam situações que podem ser consideradas atípicas, emergenciais ou prioritárias. De modo exemplificativo, cita-se a autorização de medidas necessárias à proteção da moralidade pública (item “a”); necessárias à proteção da saúde e da vida das pessoas e dos animais e à preservação dos vegetais (item “b”); impostas para a proteção de tesouros nacionais de valor artístico, histórico ou arqueológico (item “f”); e relativas à conservação dos recursos naturais esgotáveis, caso tais medidas forem aplicadas conjuntamente com restrições à produção ou ao consumo nacional (item “g”). Colaciona-se o caput do referido artigo a título ilustrativo:

Desde que essas medidas não sejam aplicadas de forma a constituir quer um meio de discriminação arbitrária, ou injustificada, entre os países onde existem as mesmas condições, quer uma restrição disfarçada ao comércio internacional, disposição alguma do presente capítulo será interpretada como impedindo a adoção ou aplicação, por qualquer Parte Contratante, das medidas: (tradução extraída do anexo da Lei nº 313/1948).

Adiante, do art. XXIV ao XXXV a parte III cobre aspectos procedimentais (NARLIKAR, 2005, p. 16). Em suma, suas principais normas delineiam determinações associadas aos trâmites

de adesão (art. XXXIII), de emenda do acordo (art. XXX) e de egresso do pacto em questão (art. XXXI). Definições importantes também estão presentes, como as que conceituam união aduaneira e zona de livre comércio (art. XXIV:8), mas são de relevância limitada para o escopo desta empreitada.

Por derradeiro, a parte IV, adicionada ao corpo normativo apenas em 1965 – quase duas décadas depois da entrada em vigor do Acordo –, trata do tema Comércio e Desenvolvimento. Na concepção de Petros Mavroidis (2016, p. 57) esse pedaço final do GATT representou o reconhecimento institucional de que o preceito da Nação Mais-Favorecida não estava operando de forma satisfatória aos países em desenvolvimento. A partir desse conjunto complementar de normas que assentou princípios e objetivos (art. XXXVI), compromissos (art. XXXVII) e contornos de uma ação coletiva (art. XXXVIII), foi exequível a construção da Cláusula de Habilitação em 1979 (MAVROIDIS, 2016, p. 57). Também chamada de Decisão sobre Tratamento Diferenciado e Mais Favorável, Reciprocidade, e Maior Participação de Países em Desenvolvimento, foi uma deliberação tomada pelos membros-contratantes do GATT que passou a permitir o não cumprimento do princípio aludido, de forma permanente em certas circunstâncias, em prol de um sistema mais proveitoso às nações não desenvolvidas. Em termos concretos, um Sistema Geral de Preferências (*Generalized System of Preferences – GSP*) foi constituído no qual os membros desenvolvidos poderiam fornecer tratamento preferencial às importações originadas dos países menos favorecidos por meio da concessão de condições tarifárias mais benéficas, sem precisar estender esse privilégio aos outros membros ou exigir contraprestações dos beneficiados (MAVROIDIS, 2016, p. 57).

A Cláusula de Habilitação foi um marco importante para o comércio internacional porque, segundo a pesquisadora nigeriana Ademola Oyejide (2002, p. 505), representou uma espécie de declaração razoavelmente abrangente das disposições centrais do que se é conhecido como Tratamento Especial e Diferenciado (*Special and Differential Treatment – SDT*). O SDT constitui esse conjunto de direitos e privilégios que são lançados, exclusivamente, às nações em desenvolvimento visando a manutenção da viabilidade das trocas internacionais. Essa estratégia de facilitação comercial foi desenvolvida entre meados dos anos 60 e 80, tendo como ponto de partida a aprovação do sistema de preferências pela 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (*United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD*) em 1968 (OYEJIDE, 2002, p. 505). No decorrer da história esse arcabouço normativo especializado sofreu

flutuações em sua amplitude normativa em decorrência de pressões políticas de determinados membros pelo avanço da pauta liberal, sobretudo durante a Rodada Uruguai. Como resultado, o conjunto dessas regras vigente é expressivamente menor e mais limitado (OYEJIDE, 2002, p. 506).

### 2.2.2 Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio – TRIMs Agreement

O TRIMs, conjuntamente ao SCM, foi um dos acordos que foram concluídos em 1994 ao fim da Rodada Uruguai. Sua constituição foi pautada no intento de se disciplinar as políticas públicas que afetam as empresas estrangeiras que realizam investimento estrangeiro direto em outros países, ou seja, que abrem novas unidades fabris ou empresariais no exterior, ou adquirem o controle acionário de empresas ou indústrias já instaladas. O TRIMs, isto posto, foi o produto final de um processo negocial com muitas divergências a respeito da extensão que a regulação do investimento econômico deve possuir no âmbito da Organização (BORA, 2002, p. 171). As dificuldades das tratativas foram tão expressivas que terminaram por resultar em um diploma modesto, relativamente curto, com apenas 9 artigos e um total de 5 páginas na versão oficial. Assim, apesar de possuir o termo “investimento” em seu nome, este acordo não regula medidas de investimento propriamente ditas, já que não foi possível chegar em um consenso sobre o tema. Mais, nem mesmo estabelecer uma definição do que seria uma “medida de investimento relacionada ao comércio” o TRIMs foi capaz de alcançar (BORA, 2002, p. 171). Tudo o que ele faz é expandir a compreensão da maneira pela qual os arts. III:4 e XI:1 do GATT – que tratam sobre o tratamento nacional e restrições quantitativas, respectivamente – devem ser aplicados, já que a dinâmica de operação desses dispositivos influi significativamente sobre as atividades dessas companhias estrangeiras. Porém, na prática, o OSC já expressou que suas normas são também aplicáveis a empresas domésticas. De qualquer forma, em outras palavras, esse diploma exerce o papel de fornecer maior clareza à interpretação de regras do GATT que regulam políticas nacionais direcionadas ao favorecimento de uma indústria em detrimento da outra (BORA, 2002, p. 177).

Dito isto, o exame do art. 1º do acordo esclarece que o escopo do TRIMs se restringe apenas ao comércio de produtos. Isso significa que qualquer medida que afete investimentos estrangeiros realizados para a implantação ou aquisição de empresas prestadoras de serviço, não são cobertos pelas normas do acordo. O art. 2º, por sua vez, coloca de forma expressa a vedação das medidas que afetam investimentos que sejam contrárias aos dois artigos mencionados do GATT, bem como



faz referência à lista ilustrativa de TRIMs – inserida na parte anexa ao fim do acordo – que são incompatíveis com essas disposições. Na sequência, os arts. 3º e 4º indicam exceções à essa última regra do art. 2º: não só todas as exceções próprias do GATT também se aplicam ao TRIMs, como também autoriza que países em desenvolvimento descumpram esse dispositivo na hipótese de existência de problemas com a balança de pagamentos nessas nações. O art. 5º trata sobre o procedimento de notificação, pelos membros da OMC, da existência de TRIMs em seus territórios ao órgão internacional encarregado e impõe a obrigação de eliminação dessas medidas no prazo de dois anos da entrada em vigor do acordo, sendo esse prazo dilatado caso se trate de país não desenvolvido. Seguindo, o art. 6º reforça a obrigação de transparência dos países signatários quanto à comunicação das informações pertinentes às medidas reguladas, tanto em relação à OMC, quanto em relação aos outros países-membros que solicitem consultas sobre a questão. O art. 7º institui um Comitê especializado para levar adiante as providências necessárias à efetivação do que foi acordado. O 8º frisa que os conflitos derivados do TRIMs serão administrados pelo mesmo procedimento administrado pelo OSC. E o art. 9º, último dispositivo do pacto, lança o prazo de 5 anos para a realização de uma revisão institucional da execução do acordo, resguardando a possibilidade de efetuação de emendas ao texto original. Interessante notar que, na ocasião em que tal revisão foi consumada, foi constatado que aproximadamente um terço dos membros falhou em cumprir com suas obrigações livremente assumidas (BORA, 2002, p. 177).

Quanto à parte anexa do acordo, ao fim do texto normativo, como dito, há a presença de uma lista exemplificativa de medidas relacionadas ao comércio que são vedadas pela OMC, composta de cinco hipóteses. As duas primeiras dizem respeito aos TRIMs incompatíveis com o princípio do tratamento nacional. A partir delas são proibidas: as políticas instituidoras de requisitos de conteúdo local que obrigam empresas a fazer uso de bens produzidos domesticamente, impedindo o uso de produtos similares importados; e as medidas impositoras de requisitos de performance de exportação, que limitam a compra ou uso de produtos importados pela empresa de acordo com o volume ou valor dos produtos locais que ela tiver exportado. As outras três tratam sobre medidas relacionadas à obrigação de eliminação de políticas que preveem restrições quantitativas de importação ou exportação de bens. Vedam-se, em termos gerais: as medidas que restrinjam a importação de produtos utilizados ou relacionados à sua produção local, conforme o valor ou volume dos bens exportados; as políticas que restrinjam a importação de produtos através da limitação do acesso a moeda estrangeira à empresa, utilizando como métrica definidora da

restrição a quantidade de moeda estrangeira que essa empresa tenha trazida para o país; e, por fim, os programas que restrinjam a exportação de produtos, em termos de bens específicos, volume, valor ou proporção de sua produção local.

### 2.2.3 Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias – SCM Agreement

O acordo SCM foi concluído no cenário de dilatação do escopo normativo da OMC já assinalado. O motivo pelo qual a matéria dos subsídios é significativa para o comércio internacional se dá pelo fato de que os efeitos que eles produzem são similares àqueles percebidos pelas tarifas de importação (MÜLLER, 2017, p. 5). Isso porque ambos determinam a dinâmica de competição entre os produtores internacionais. Enquanto o imposto de importação eleva o custo de aquisição da mercadoria estrangeira, tornando-a menos atrativa para o mercado doméstico, a concessão de um subsídio reduz o custo de produção do bem, conferindo-lhe um preço mais interessante. De uma forma ou de outra, considera-se haver uma distorção da relação de trocas internacional já que a mesma ocorreria de forma diferente caso tais intervenções não houvessem sido aplicadas (MATSUSHITA et al., 2015, p. 330). Como o paradigma liberal estaria sendo impactado negativamente, a comunidade internacional entendeu, ainda no GATT, que esses instrumentos deveriam ser disciplinados (WOUTERS; COPPENS, 2010, p. 50). O acordo SCM, por seu turno, seria a continuação desse processo regulatório.

Já as medidas compensatórias, que também podem ser compreendidas como medidas anti-subsídio, constituem uma forma do país importador de um produto subsidiado proteger sua indústria interna de danos, ou ameaça de danos, que decorram dessa competição desleal. Essa compensação se dá por meio do incremento do valor cobrado através do imposto de importação (GABRIEL, 1999, p. 262) incidente sobre aquele determinado bem. O primeiro registro de utilização desse tipo de ação data de 1890 quando os EUA criou sua primeira lei de obrigações compensatórias como resposta ao comércio altamente subsidiado de açúcar no mundo (MÜLLER, 2017, p. 21).

Entretanto, o começo da história da regulação dos subsídios e dos direitos compensatórios na seara internacional só veio a ocorrer na metade do século seguinte com o advento do GATT. Consoante o entendimento de Müller (2017, p. 21), os dispositivos do diploma sobre a matéria não são tão elaborados. Há o art. VI que autoriza o estabelecimento de obrigações compensatórias e o

XVI com prescrições a respeito de subsídios sobre exportação, além de requisitos de notificação e consulta sobre o tema. Posteriormente, em 1979, foi aprovado o Código de Subsídios da Rodada Tóquio – a rodada de negociações que precedeu a Rodada Uruguai –, cuja adesão não foi unânime (MÜLLER, 2017, p. 21): é que antes da formação da OMC era possível que países negociassem e aderissem a acordos sem que todas as nações signatárias do GATT estivessem incluídas, só depois com a formalização da Organização é que veio a ser exigida a anuência coletiva para a instituição dos pactos. Basicamente, o Código da Rodada Tóquio era fundado em duas premissas: a restrição pelos EUA da aplicação de medidas compensatórias apenas às situações em que fosse comprovado o dano efetivo a uma de suas indústrias domésticas, proporcionando maior previsibilidade à sua atuação nessa seara; e a adoção pelas Comunidades Europeias (CE) de regras mais rígidas sobre a utilização de subsídios de exportação (MÜLLER, 2017, p. 22), contribuindo para um ambiente comercial com menos distorções. Apesar disso, o sistema de regulação internacional sobre a matéria ainda guardava sérias lacunas, já que nem o GATT quanto este último acordo definiam o que viria a ser um subsídio em geral ou um subsídio de exportação em específico, por exemplo. Os próprios americanos reconheciam essas deficiências (MÜLLER, 2017, p. 23). Por isso, tempo depois, com a inauguração da Rodada Uruguai, os EUA decidiram abandonar o Código de Tóquio em prol da composição de um novo pacto mais completo e sofisticado. Extensas negociações foram empreendidas a partir de 1986, mas em 1993 finalmente os países chegaram a um consenso sobre acordo relativamente abrangente (MÜLLER, 2017, p. 24).

Ao investigar o escopo e o propósito do SCM, Müller (2017, p. 16) afirma inexistir no corpo do texto normativo alguma alusão nesse sentido. Porém, o OA e os Painéis do OSC já se posicionaram diversas vezes a respeito asseverando, sinteticamente, que a finalidade do acordo é a já indicada melhoria e ampliação das disciplinas do GATT relacionadas ao uso tanto de subsídios quanto de obrigações compensatórias (MÜLLER, 2017, p. 16-18). Quanto à sua amplitude, constata-se que é notavelmente mais extenso que o TRIMs, contendo 44 páginas no documento oficial, 32 artigos no total e 7 anexos ao final. Logo em seu primeiro dispositivo há a definição de subsídio. De acordo com a regra, três elementos compõem o conceito (MÜLLER, 2017, p. 1): deve constituir uma contribuição financeira – ou caracterizar qualquer forma de renda ou apoio de preço, no sentido do art. XVI do GATT –; deve ser concedido pelo Governo ou por um órgão público; e deve representar um benefício efetivo para o receptor da contribuição. O art. 2º estatui que apenas subsídios que são específicos a uma empresa ou indústria ou a um grupo particular de empresas ou

indústrias são proibidas pelo acordo. Disso se depreende que subsídios baseados em critérios objetivos, de natureza geral, e não em requisitos subjetivos são permitidos na OMC. Essa concepção advém do racional de que inexistiria distorção do fluxo comercial quando a vantagem é concedida à economia como um todo (ENGLISH; DE WULF, 2002, p. 168). Desse modo, o art. 3º explicita que subsídios cujo fornecimento é dependente do cumprimento de metas de performance de exportação ou de utilização de produtos domésticos em detrimento de importados são expressamente vedados. Eles são os denominados subsídios de exportação e de substituição de importação, respectivamente, e integram uma das duas grandes categorias de subsídios estabelecidas no pacto. A primeira é essa dos subsídios proibidos, cuja utilização é condenada independentemente de acarretar efeitos negativos a outras nações, a outra se refere aos subsídios litigáveis (*actionable subsidies*), que são todas as outras contribuições que se enquadram na aceção do art. 1º e na disposição do art. 2º, mas cuja contestação depende de dano efetivo a mercados externos. Nesse segundo grupo é imprescindível a demonstração da ocorrência de prejuízo ao setor econômico do país afetado, de modo que os arts. 5º e 6º listam as situações que configuram os efeitos adversos necessários à caracterização do dano. Havia, ainda, uma terceira categoria de subsídios considerados “não-litigáveis” (*non-actionable*) cuja aplicação era permitida mesmo quando eram específicos, no entanto ela perdeu vigência em 1999. Tratavam-se de contribuições de estímulo a P&D, a preservação ambiental e a auxílio regional, cuja permissão encontrava guarida nos arts. 8º, 9º e 31 do SCM (MÜLLER, 2017, p. 1). Com a remoção da autorização da instituição dessas espécies, o acordo deixou de considerar relevante se a finalidade de utilização do subsídio é legítima ou não. Havendo enquadramento em qualquer uma das duas primeiras categorias, as razões que levaram à aplicação do instrumento econômico são insignificantes na análise das políticas (MÜLLER, 2017, p. 2).

No que tange as normas reguladoras das medidas compensatórias, o acordo SCM guarda o art. 10 ao 23 para disciplinar essa matéria. Para que um país possa impor obrigações anti-subsídio sobre a outra nação de uma maneira que seja juridicamente legítima pela perspectiva da OMC, a obediência à um conjunto de etapas previstas nessas regras é indispensável. Resumidamente, apoiando-se nos comentários de Müller (2017, p. 2-3), a primeira delas consiste na apresentação de uma petição escrita pela indústria ou empresa nacional à autoridade investigadora competente, cujo conteúdo deve conter evidências suficientes de que o produto importado contra o qual ela está se insurgindo está sendo beneficiado por um subsídio e que as importações desse bem causaram

prejuízo à indústria doméstica concorrente (art. 11). Na sequência, se a autoridade investigadora do país importador considerar que as evidências remetidas são suficientes, ela poderá abrir uma investigação formal emitindo uma notificação pública e solicitando às partes interessadas que exponham informações que achar pertinente (art. 12). Uma vez apresentadas as provas e alegações, a autoridade investigadora poderá empreender atos investigativos de confirmação das informações prestadas, os quais podem incluir visitas *in loco* às dependências da empresa investigada, caso a mesma permita e o país exportador seja notificado e não apresente objeção (art. 12.6). Concluídas as diligências e consideradas todas as evidências, a autoridade deverá tecer uma conclusão sobre a existência de subsídios danosos a partir dos critérios indicados no art. 15. Antes da imposição de qualquer medida de compensação definitiva, todas as partes envolvidas devem receber um documento de divulgação dos resultados obtidos e a elas devem ser conferidas oportunidades de manifestação a respeito (art. 12.8). O art. 21, por conseguinte, prescreve que as obrigações compensatórias podem permanecer vigentes pelo tempo necessário à neutralização dos subsídios prejudiciais. Por fim, é exigido que seja realizada uma revisão da necessidade de manutenção dessa medida, caso tenham decorridos 5 anos de sua implantação (art. 21.3). Além do que foi exposto, há ainda uma miríade de outras normas nesse acordo que regulam ainda mais profundamente essa seara. Percebe-se que houve um cuidado pelos negociadores do diploma de desenhar um procedimento administrativo bem estruturado, visando reduzir lacunas eventuais que pudessem inviabilizar a operacionalização de suas disposições. Müller (2017, p. 4) assevera que, na essência, o SCM estrutura qualquer ação contra subsídios pela vinculação deles a um produto e ao efeito que essa mercadoria subsidiada exerce sobre bens similares de outros países. Diferentemente do GATT, a expressão “produto similar” é conceituada na nota de rodapé 46 do documento, que assim dispõe:

No decorrer deste Acordo o termo “produto similar” deve ser interpretado para significar um produto que seja idêntico, ou seja, similar em todos os aspectos ao produto sob consideração, ou na ausência de tal produto, outro produto que, embora não similar em todos os aspectos, possui características próximas daquelas próprias ao produto sob consideração. (tradução nossa).

Por derradeiro, vale referir que o art. 27 estatui regras especiais aos países em desenvolvimento. 15 parágrafos prescrevem condições mais favoráveis de cumprimento do acordo a essa categoria de nações, conferindo prazos de postergação da vigência das obrigações (art. 27.3), isenção do cumprimento de disposições aos países menos desenvolvidos (art. 27.2) – classificação atribuída aos países com os menores índices socioeconômicos do mundo –, percentuais maiores de

admissão da utilização de subsídios (27.10), dentre outros exemplos. O fundamento desse tratamento mais benéfico está assentado no 1º parágrafo dessa norma, quando ele estabelece que os “membros reconhecem que subsídios podem exercer um papel importante nos programas de desenvolvimento econômico de países-membro em desenvolvimento” (tradução nossa). Trata-se, portanto, de um dispositivo que reconhece a necessidade de ser fornecida maior flexibilidade de regulação para esses atores internacionais não desenvolvidos.

### 3 RELATÓRIO DA DISPUTA – DS472 e DS497: CERTAIN MEASURES REGARDING CHARGES AND TAXATION

Passa-se a apresentação dos principais eventos que se sucederam no decorrer da controvérsia processada no interior do OSC, a qual recebeu o título *Certain Measures Regarding Charges and Taxation* para fins de identificação jurisprudencial. Busca-se relatar os argumentos que alicerçaram as acusações efetuadas pela UE e Japão, bem como os que embasaram a defesa do Brasil. Também serão expostas as conclusões esquadrihadas pelos órgãos julgadores da Organização. O encerramento da parte se dará com a indicação das repercussões, institucionalmente publicizadas, que as decisões possuíram sobre as políticas impugnadas. Isto considerado, as fontes eleitas para consulta foram primariamente os documentos oficiais disponibilizados no sítio eletrônico da instituição visando assegurar fidelidade material à narrativa.

#### 3.1 Argumentos apresentados

A exposição das alegações usará por base o Relatório do Painel WT/DS472/R – WT/DS497/R de 30 de agosto de 2017 e os Anexos ao Relatório do Painel WT/DS472/Add.1 – WT/DS497/Add.1 publicados na mesma data. Será seguida a ordem das manifestações das partes conforme disposto nos documentos, além daquela relativa às matérias atacadas. O conteúdo das réplicas apresentado será limitado àquilo que demonstrar relevância para o deslinde do caso, tendo por critério as ponderações do Painel.

Nas tabelas a seguir estão elencados os dispositivos normativos invocados pelo polo ativo como aplicáveis à contenda. Como se verá adiante, houve uma convergência argumentativa importante entre as partes, sobretudo pela correspondência de normas suscitadas.

	DISPOSITIVOS									
INNOVAR-AUTO	Art. I:1, GATT	Art. III:2, GATT	Art. III:4, GATT	Art. III:5, GATT	Art. 2.1, TRIMs	Art. 2.2, TRIMs	Parágrafo 1(a), TRIMs	Art. 1.1, SCM	Art. 3.1(b), SCM	Art. 3.2, SCM
PROGRAMAS DE TIC	Art. II:1(b), GATT	Art. III:2, GATT	Art. III:4, GATT	Art. III:5, GATT	Art. 2.1, TRIMs	Art. 2.2, TRIMs	Parágrafo 1(a), TRIMs	Art. 1.1, SCM	Art. 3.1(b), SCM	Art. 3.2, SCM
REGIMES DE EXPORTAÇÃO	-	-	-	-	-	-	-	Art. 1.1, SCM	Art. 3.1(a), SCM	Art. 3.2, SCM

### a. União Europeia

Antes de iniciar os protestos pormenorizados de cada um dos programas, a UE realizou uma síntese de suas irresignações na disputa (parágrafo 6 do Anexo B-1). Em seu entendimento, a característica mais proeminente das medidas brasileiras em questão é a discriminação tributária contra bens importados, particularmente por meio do uso de vantagens fiscais associadas a requisitos de conteúdo local. Especificamente em relação ao INOVAR-AUTO, o Brasil também seria discriminatório ao beneficiar produtos oriundos do Mercosul e do México em detrimento daqueles provenientes de outras localidades. Para completar o cenário, haveria ainda o fornecimento de subsídios cuja concessão dependeria da utilização de bens domésticos no lugar de importados ou do atingimento de metas de performance de exportação.

A UE, então, decide se insurgir primeiro contra a política automobilística. Baseado nos parágrafos 23 a 32 do mesmo Anexo B-1, a parte sustenta que o programa é incompatível com as obrigações brasileiras inscritas nos arts. III:2, I:1, III:4 e III:5 do GATT; nos arts. 2.1, 2.2 e parágrafo 1(a) do Anexo do TRIMs; e nos arts. 3.1(b) e 3.2 do SCM.

Dissertando sobre os dispositivos do GATT, asseverou que, ao reservar exclusivamente às empresas domésticas o acesso aos créditos tributários que poderiam resultar em um alívio de até 30% da base de cálculo do IPI para os produtos relevantes, o INOVAR-AUTO impunha uma carga fiscal em excesso sob os produtos importados similares, violando, assim, a primeira parte do art. III:2 (parágrafo 24, anexo B-1). De forma correlata, ao imputar aos veículos automotores, às peças e às ferramentas produzidas na UE um tratamento menos favorável que aquele concedido aos produtos domésticos similares, por intermédio de condições de habilitação restritivas, de requisitos de conteúdo previstos nos PPBs e do uso de créditos tributários, haveria também a violação do art. III:4 (parágrafo 25, anexo B-1). O descumprimento do art. III:5, por sua vez, seria atestado pelo fato de que a medida estabelecia regulações quantitativas internas vinculadas à transformação de produtos, cujo *modus operandi* requeria que uma proporção específica desses bens adviessem de fornecedores locais. Tais regulações quantitativas eram representadas pela exigência de um número mínimo de atividades que os produtores daquele segmento deveriam executar no Brasil para obter a redução do IPI, bem como pelos percentuais relacionados aos insumos domésticos específicos utilizados para o cálculo dos créditos tributários. A existência dessas regulações quantitativas poderia ser admitida, alternativamente, pela circunstância de que as condições relacionadas ao



estabelecimento de um mínimo de atividades de transformação que deveriam ser executadas no país tinham como finalidade proteger a produção doméstica (parágrafo 26, anexo B-1). Por fim, haveria incompatibilidade do programa com o art. I:1 do GATT por causa da disparidade de tratamento comercial conferida aos produtos do MERCOSUL e do México para com os advindos de outras localidades (parágrafo 31, anexo B-1). As vantagens dadas a esses países deveriam também ser estendidas aos outros membros da OMC para que se pudesse considerar a política adequada. Aduziu, nessa toada, que a Cláusula de Habilitação não serve para legitimar esse esquema porque inexistente uma ligação clara entre as suas disposições e aquelas pertinentes aos Acordos de Cooperação Econômica firmados pelo Brasil com os países beneficiados. Em adição, não só o conteúdo desses tratados não regula em qualquer medida a tributação interna de seus signatários, como também as condições específicas dos parágrafos 2(b) e 2(c) – concessão dada por país desenvolvido e concessão relativa à barreira não-tarifária, respectivamente – da Cláusula de Habilitação não estariam presentes (parágrafo 32, anexo B-1).

No tocante às disposições do TRIMs, a demandante concebe ser necessária a presença de dois elementos para configuração da violação sustentada. Em primeiro lugar, o programa deve se enquadrar na noção de medida de investimento relacionada ao comércio nos termos do art. 1º do TRIMs, o que ela entende ser o caso. Em segundo, deve haver incompatibilidade da política com o art. III ou com o XI do GATT, ou se amoldar à hipótese do parágrafo 1(a) do Anexo do TRIMs. Em relação a esse aspecto, como ela já teria demonstrado a incongruência para com diversas prescrições do art. III do GATT, a violação do art. 2.1 do TRIMs estaria automaticamente perfectibilizada. Por seu turno, o descumprimento do art. 2.2 estaria assentado na obrigação entabulada nas normas internas de se adquirir ou utilizar insumos e equipamentos de origem brasileira para a obtenção do benefício de redução do IPI. Isto implicaria na sua inserção na previsão interdita do parágrafo 1(a) da Lista Ilustrativa (parágrafo 29).

A transgressão perante o SCM, por fim, estaria apoiada na compreensão de que as vantagens ali agraciadas perfaziam também subsídios na acepção do art. 1.1. Como a sua concessão dependia da utilização de bens domésticos em desfavor dos importados haveria inconsistência para com os arts. 3.1 (b) e 3.2 daquele pacto (parágrafo 30, anexo B-1).

Na sequência foi a vez dos programas de estímulo aos bens de Tecnologia da Informação e Comunicação. Contra eles foram invocados os arts. III:2, II:1(b), III:4 e III:5 do GATT, além dos mesmos dispositivos do TRIMs e do SCM suscitados contra o INOVAR-AUTO.

A incompatibilidade das políticas de TIC com o art. III:2 do GATT, de acordo com a reclamante, estaria presente na medida em que elas impunham uma carga tributária sobre produtos de TIC importados em excesso àquela aplicada a produtos domésticos similares, em razão das operações de isenção e redução tributárias instituídas. Ressaltou que a proibição desse dispositivo não faz distinção entre produtos finais e intermediários, nem considera relevantes comparações entre as cargas tributárias de bens intermediários importados com as dos bens intermediários domésticos quando inseridos no mercado (parágrafo 48, anexo B-1). Nesse sentido, alegou que haveria também a violação do art. II:1 uma vez que a cobrança dos PIS/PASEP-Importação e do COFINS-Importação constituiria obrigações adicionais a produtos importados dessa categoria sem previsão expressa na Lista de Concessões Tarifárias do Brasil. Ou seja, caso o governo brasileiro sustentasse que tais contribuições não eram tributos internos, deveria haver na referida Lista uma anotação indicando sua existência já que nela constam os termos comerciais que os países-membros da Organização comprometem a conferir uns para com os outros no que diz respeito a cobranças internacionais sobre mercadorias. Como isso não se verifica, há transgressão da norma. Adiante, o argumento utilizado para embasar o descumprimento do art. III:4 pelas medidas de TIC foi similar aquele articulado no INOVAR-AUTO: condições para obtenção da habilitação ao programa para fins de aquisição dos benefícios era desfavorável aos produtores estrangeiros, dada as exigências de obediência a PPBs que requeriam a utilização de insumos e equipamentos de origem local (parágrafo 49, anexo B-1). Outro aspecto ressaltado pela requerente foi que as empresas habilitadas possuíam incentivos de comprar produtos que eram beneficiados por essas políticas, tendo em vista que, ao fazer isso, elas poderiam investir um valor menor em P&D no Brasil para obter as vantagens (parágrafo 51, anexo B-1). O art. III:5, ao final, foi delineado da mesma forma que na política automobilística, aludindo-se às já referidas regulações quantitativas internas (parágrafo 53, anexo B-1).

No campo do TRIMs, a UE afirmou que todos os 4 programas rejeitados se amoldavam à hipótese do parágrafo 1(a) do Anexo do Acordo. A justificativa foi que a já mencionada obrigação de se adquirir ou utilizar insumos ou equipamentos de origem brasileira para obtenção dos benefícios instalaria requisitos de conteúdo local. Essa dinâmica, portanto, resultaria em

consequências que afetariam a troca internacional de bens, adentrando no escopo do pacto de medidas relacionadas ao comércio. Sendo este o caso, haveria a violação dos arts. 2.1 e 2.2 (parágrafo 54, anexo B-1).

A caracterização das medidas enquanto subsídios para fins de aplicação do Acordo SCM estruturou-se a partir do seguinte racional: a concessão de isenções ou reduções fiscais sobre os produtos vendidos pelas empresas habilitadas e a outorga de isenções ou suspensões tributárias sobre os produtos adquiridos ou importados por essas companhias implicariam em renúncia de receita pelo Poder Público. Como os benefícios fiscais eram dependentes do uso de insumos domésticos em detrimento dos importados, nos termos dos PPBs relevantes, haveria descumprimento dos arts. 3.1(b) e 3.2. do SCM (parágrafo 56, anexo B-1).

Por derradeiro, a parte autora europeia impugnou os regimes de beneficiamento de exportadores. Aqui, houve indicação apenas de dois dispositivos contra o PEC e o RECAP. Na concepção da UE, nesses programas ocorreria também renúncia de receita fiscal, porém com o agravante de constituírem exceções explícitas às regras gerais de tributação dado que representam regimes especiais para exportação de produtos brasileiros (parágrafo 64, anexo B-1). Por isso, eles se ajustariam aos limites do art. 1.1(a)(1)(ii) do SCM (parágrafos 69 e 82, anexo B-2). Como esses subsídios são dependentes de performance de exportação eles seriam vedados pelos arts. 3.1(a) e 3.2. do mesmo pacto (parágrafo 65, anexo B-1).

## **b. Japão**

Pelo extrato obtido de seu primeiro documento escrito submetido para consideração pelo Painel, o Japão afirmou que a estrutura e o design das políticas tributárias brasileiras tinha por finalidade alterar o panorama de competição comercial em direção ao favorecimento dos seus produtos domésticos, a partir de tributação e tratamento diferenciados, subsídios preferenciais, e outras formas de discriminação fundadas na origem nacional dos bens (parágrafo 1 do Anexo B-3). Em visto disso, a nação demandante apresentou alegações com fulcro nas seguintes normas: arts. I:1, III:2, III:4, III:5 do GATT; arts. 2.1, 2.2 e parágrafo 1(a) da Lista Ilustrativa do TRIMs; e arts. 3.1(b) e 3.2 do SCM (parágrafo 10, anexo B-3; parágrafo 3.2 do Relatório do Painel).

Isto posto, da apreciação do parágrafo 17 do anexo B-3, verifica-se que a oposição ao INOVAR-AUTO pelo Japão teve por respaldo argumentos muito próximos daqueles

exteriorizados pela UE, como dito no início desta seção. A única distinção de relevo é que houve a compreensão de que a violação do art. III:2 do GATT não se restringia apenas à sua primeira parte – entendimento da primeira demandante –, como também se estendia à sua segunda na medida em que a aplicação dos tributos se dava de uma forma a proteger a indústria doméstica.

Em referência aos programas de TIC, a parte evidencia que um dos seus atributos mais problemáticos na perspectiva jurídica associada à OMC é que os produtos importados não podem se beneficiar dos benefícios tributários que através das políticas são fornecidos (parágrafo 23, anexo B-3). Por tal motivo, é também aludido nesse contexto o intuito de proteção dos setores domésticos no que toca o descumprimento do art. III:2 do GATT. Quanto ao TRIMs e ao SCM, entende-se que a arguição foi essencialmente a mesma.

Os parágrafos 25 a 30 do Anexo B-3 retratam os contornos da assimilação jurídica dos regimes de exportação brasileiros pelo Japão. Aqui também não se percebem distinções significativas para com as alegações da UE.

### **c. Brasil**

O Brasil inaugurou sua defesa com a afirmação de que a promoção de desenvolvimento inclusivo e sustentável permanece sendo um desafio para muitos países em desenvolvimento, incluindo ele próprio. Adicionou que a superação dessas dificuldades é essencial para que os membros da OMC sejam capazes de alcançar os objetivos da Organização (parágrafo 1, anexo B-5). Posteriormente, alegou, de maneira literal, que os programas contestados não discriminavam com base na origem dos produtos, não constituíam exigências de conteúdo local, nem subsídios de substituição de importação ou mesmo subsídios de exportação proibidos, muito menos eram aplicados para conceder proteção à produção doméstica (parágrafo 3, anexo B-5).

A fundamentação jurídica de sua defesa foi orientada ao redor de 4 pontos que ele considerava serem pertinentes a todas as controvérsias.

O primeiro foi o de que os demandantes não haviam estabelecido um caso *prima facie* nem satisfizeram os requisitos para a caracterização de uma alegação *de jure*. Explicou que, considerando que uma alegação *de jure* é aquela que estabelece a incompatibilidade da medida para com a norma jurídica tendo por base o design, estrutura e termos próprios da medida em si,

não foi trazida evidência suficiente para apoiar tais acusações. De forma análoga, aduziu que também não foi realizada alegações *de facto* que pudessem atestar pela existência de efeitos práticos que estivessem produzindo consequências contrárias aos acordos em questão. Em vista disso, como as partes não atenderam o ônus da prova que lhes incumbia um caso *prima facie* não foi constituído, ou seja, não foi produzida evidência o suficiente para suscitar uma presunção de veracidade sobre os argumentos relativos a qualquer dos programas (parágrafos 8-11, anexo B-5).

Na sequência, o segundo ponto foi representado pelo argumento de que obrigações de P&D e de produção local não são exigências de “conteúdo local” proibidas pela OMC. O país esclareceu que, na sua acepção, uma “exigência de conteúdo local” é aquela que cria uma obrigação de uso de insumos originados do mercado doméstico no processo produtivo, a qual é diferente de uma medida que é desenhada para promover produção local e que preveja que certas etapas produtivas sejam desenvolvidas em um dado território. Nessa toada, quando se soma o fato de que nenhuma das regras relevantes para a demanda tratam de exigências relacionadas a produção, a localização da atividade produtiva ou a investimentos em P&D e inovação, com a circunstância de que nenhum dos programas são discriminatórios contra bens importados, nem são dependentes do uso de produtos domésticos, constata-se que as políticas nacionais se situam fora do escopo das normativas. Evidenciou, em conclusão, que tanto o art. III do GATT, quanto o SCM, traduzem regras incidentes sobre produtos e não sobre a atividade produtiva, corroborando a fundamentação (parágrafos 12-17, anexo B-5).

A alegação de que redução tributárias indiretas não são por si só vantagens ou subsídios incompatíveis com a OMC foi o terceiro ponto levantado. O país réu indicou que, a despeito do que a parte contrária tenha narrado, os esquemas tributários das medidas também resultavam em custos adicionais às empresas habilitadas, como aqueles oriundos das obrigações de investimento em P&D, execução de etapas produtivas específicas e acumulação de créditos tributários (parágrafo 19, Anexo B-5). Asseverou que, em um sistema de tributação indireta e não-cumulativa como a que existe no Brasil, a carga tributária efetiva sobre a cadeia produtiva em geral não é afetada pelas alíquotas específicas cobradas em cada uma das etapas de produção, em razão de mecanismos de contrapeso que criam uma compensação entre os créditos e os débitos acumulados em cada nível. Isso é relevante, disse a parte, porque há garantia de neutralidade no processo de tributação ao longo da cadeia de produção, sem que qualquer receita seja renunciada (parágrafo 22, anexo B-5). Citou, a título de exemplo, as empresas submetidas aos regimes do PEC e RECAP que, por seu

caráter predominantemente exportador, acabam acumulando créditos tributários cuja cobrança não era devida. Para resolver essa situação e ao mesmo tempo simplificar o sistema de contabilidade para incrementar sua eficiência, o Brasil instituiu a suspensão da coleta do tributo como uma medida de administração tributária, reequilibrando o aspecto fiscal. Ao fim, ressaltou que não é adequado comparar empresas que não tendem a acumular créditos tributários com aquelas que acumulam, uma vez que encerram situações financeiras substancialmente distintas (parágrafo 23 e 24, anexo B-5).

O quarto e derradeiro ponto enfocou a definição de “doméstico” inscrito no art. 3.1(b) do SCM. Essencialmente, o intento do país foi jogar luz sobre as particularidades de 3 categorias consideradas por ele diferentes: bens produzidos conforme um PPB, produto doméstico na acepção do art. 3.1(b) do SCM e produto originado no Brasil de acordo com a regra de origem pertinente. Consignou que é possível que um produto se encaixe nessas três classificações ao mesmo tempo, como também é possível que um outro produto se encaixe em apenas uma, de forma que se verificam diversas situações em que um bem que tenha sido produzido conforme um PPB não é doméstico nos moldes do dispositivo do SCM (parágrafo 25, anexo B-5). A chave da questão, para a nação ré, recaía sobre o fato de que o termo “doméstico” não é definido pelo acordo. O Brasil rechaçou a concepção das demandantes de que um produto considerado doméstico, nos termos da norma, é aquele que tenha sido produzido dentro do território do país no qual ele veio à existência, mesmo que o percentual de valor adicionado ao bem naquele território tenha sido nulo (parágrafo 26, anexo B-5). Propôs de forma inversa, um conceito de caráter negativo, que considera que um produto cuja maior parte de seu valor tenha advindo de insumos importados certamente não seja considerado doméstico nos termos daquele dispositivo (parágrafo 28, anexo B-5).

Concluídos esses argumentos gerais, a parte demandada passou a realizar observações específicas sobre cada um dos programas. Serão anotadas as ponderações consideradas mais relevantes.

Partindo da Lei de Informática, foi comentado que as reduções tributárias fornecidas tinham por objetivo compensar os custos de investimentos em P&D e das etapas de produção exigidas para fomentar o desenvolvimento da tecnologia e da capacitação da força de trabalho do setor no país (parágrafo 31, anexo B-5). Alertou que há, de fato, a concessão de subsídios para produtores domésticos nessa política, porém na modalidade permitida pelo art. III:8(b) do GATT. E em relação

aos bens intermediários, as reduções tributárias não constituiriam contribuições financeiras, escapando da noção de subsídio prevista no SCM. Concluiu que a medida estava fora do escopo do art. III do GATT e, conseqüentemente do art. 3.1.(b) do SCM, porque não era discriminatória, não estabelecia exigências quantitativas obrigatórias, nem constituía medida relacionada a investimento objeto do TRIMs (parágrafo 34, anexo B-5).

Sobre o PADIS, ponderou que o fato de as importações de semicondutores terem crescido no Brasil de 2011 a 2014, em cerca de quase 400%, corroboraria o intento não-protetionista do programa (parágrafo 36, anexo B-5). Atentou que a concessão de subsídios, nesse caso por meio de reduções do IRPJ, também tinha por fim a compensação das obrigações de investimento e obediência a PPBs, amoldando-se ao art. III:8(b). A isenção era exercida sob um imposto direito, não baseado nos bens produzidos, cujos requisitos de obtenção eram pautados em critérios relacionados à produção e desenvolvimento, fatores pré-mercado sem consequência sobre produtos. No que tange as alíquotas zeradas do IPI e do PIS/COFINS, como semicondutores são necessariamente bens intermediários, entendeu que a isenção era neutra em termos de arrecadação (parágrafo 38, anexo B-5). Indicou, ao terminar, a mesma conclusão do programa interior (parágrafo 39, anexo B-5).

A defesa do PATVD foi iniciada com a apresentação da informação de que a adoção do padrão tecnológico brasileiro de televisão digital teve por base o modelo japonês, o qual foi adaptado para atender a realidade nacional (parágrafo 40, anexo B-5). Expressou que a concessão de subsídios do programa seguia a mesma sistemática de compensação das medidas anteriores – ressaltados seus mecanismos próprios – e que, portanto, situava-se fora do âmbito de aplicação dos dispositivos arguidos pelas partes autoras (parágrafos 43 e 44, anexo B-5). Subsidiariamente, caso o Painel entendesse que a violação do art. III do GATT tivesse realmente ocorrido, postulou pelo enquadramento da política na exceção do art. XX(a) do GATT enquanto uma medida necessária para a proteção da moral pública (parágrafo 45, anexo B-5). Nesse sentido, arguiu que o programa era “necessário”, na acepção exigida pela última norma referenciada, por 4 motivos: os interesses que ele protegia tinha importância do mais alto grau; ele exercia uma contribuição significativa para a proteção da moral pública; ele não restringia o comércio de forma injustificada; e não existia outra medida que estivesse razoavelmente disponível para assegurar o mesmo nível de proteção e que fosse menos restritiva ao comércio. Em face do exposto, não haveria sua inserção nas hipóteses do caput do art. XX (parágrafo 47, anexo B-5). Tais hipóteses fazem referência à

situações em que as exceções deste último dispositivo são consideradas ilegítimas ou inadequadas às normas da OMC.

Fechando os programas de TIC, a defesa que o país articulou para o programa de Inclusão Digital não possuiu inovação nos argumentos. Foram feitas alusões as alegações de compensação tributária, inexistência de discriminação pautadas na origem dos produtos e associação das obrigações da medida à atividades de pré-mercado sem ingerência sobre o comércio dos bens. Finalizou rechaçando as acusações de violação dos compromissos da OMC assentados nas regras indicadas pelas reclamantes e apontando para a aplicação do art. III:8(b) quando do exame do subsídio conferido por esta política (parágrafos 50 e 51, anexo B-5).

Adentrando a seara da política automotiva, um dos primeiros comentários empreendidos se destaca na ótica da competição internacional e do desenvolvimento econômico-tecnológico. De acordo com o país, se todas as empresas qualificadas ao INOVAR-AUTO alcançassem o objetivo de eficiência energética previsto na lei para o ano de 2017, os veículos vendidos no Brasil estariam próximos do patamar daqueles comercializados na Europa (parágrafo 58, anexo B-5). Na esteira jurídica, aduziu que o programa não descumpria os arts. III:2, III:4 e III:5 do GATT, já que representava um subsídio pago exclusivamente a produtores domésticas à guisa do disposto no art. III:8(b). Sustentou, alternativamente, que mesmo se a política fosse vir a ser considerada como incompatível com os dispositivos mencionados, ela ainda estaria justificada pelas exceções do art. XX(b) e (g) do mesmo diploma (parágrafo 65, anexo B-5). Sublinhou que a legitimidade da medida estava assentada no fato de ela ser um meio necessário a proteção da vida e da saúde humana, bem como por se relacionar com a conservação de recursos naturais exauríveis. Essa necessidade, continuou, estava associada a garantia da circulação de carros seguros e ambientalmente amigáveis, além do fornecimento de suas partes no Brasil, e era relacionada a preservação da gasolina e do petróleo através da eficiência energética (parágrafo 67, anexo B-5). Refutou a incidência das normas do SCM e do TRIMs ao programa em questão (parágrafo 69, anexo B-5). Por derradeiro, alegou que o tratamento tributário conferido ao México, Argentina e Uruguai estava ao alcance do que foi pactuado na Cláusula de Habilitação enquanto “medidas não-tarifárias” amparadas pelo Acordo da Associação Latino-Americana de Integração (parágrafo 68, anexo B-5).

Completando o quadro argumentativo, o Brasil adotou na defesa do PEC e do RECAP uma abordagem conjunta. Explicou que o país possui um sistema de tributação em cascata ao longo da



cadeia produtiva, no qual as empresas costumam ter mais débitos do que créditos, além de realizar compensações com dada regularidade (parágrafo 70, anexo B-5). No entanto, contrastou, em muitos setores da economia produtos estão sujeitos a pouca ou nenhuma taxaço em vista da natureza extrafiscal dos tributos indiretos no país, de forma que companhias nesses mercados tendem a acumular créditos tributários. Essas “empresas predominantemente acumuladoras de crédito” estruturalmente adquirem mais crédito do que débitos e não conseguem realizar a compensação regular do sistema (parágrafo 71, anexo B-5). Nesse diapasão, observou que os regimes especiais de tributação ora contestados tem por intento corrigir essa distorço, assumindo caráter de medida de administração tributária que não fornece contribuições financeiras e não confere benefícios. A concessão de suspensões ou isenções tributárias, nesse caso, não implica em renúncia fiscal pelo governo, porque ele está simplesmente evitando que essas empresas adquiram créditos tributários que teriam que ser ressarcidos posteriormente pelo Estado (parágrafo 75, anexo B-5). Adicionou que, mesmo se o Painel concluir que há um subsídio nesse contexto, os programas não seriam dependentes de performance de exportação já que há um critério objetivo que faz parte de um arcabouço maior que endereça a questão da acumulação de crédito tributário (parágrafo 74, anexo B-5). Assim como dito no começo da exposição da defesa, o Brasil entendeu que as autoras estariam comparando, incorretamente, empresas que tendem a acumular créditos com aquelas que não possuem essa tendência. Ressaltou que nenhuma empresa brasileira é colocada em uma posição melhor que outra tanto no mercado nacional quanto internacional, porque as medidas apenas equalizam as condições de competição (parágrafo 77, anexo B-5). Em conclusão, atestou pela compatibilidade dos regimes para com o SCM (parágrafo 74, anexo B-5).

### **3.2 Conclusões do Painel**

Antes de prosseguir à exposição das resoluções dos painelistas, é importante evidenciar um aspecto particular do sistema, similar ao que vigora no judiciário brasileiro, que foi observado no relatório da disputa. De acordo com o art. 11 do Entendimento sobre Solução de Controvérsias (ESC) – acordo constitutivo do sistema de resolução de controvérsias da OMC – a função dos painéis é de auxiliar o OSC a cumprir com suas responsabilidades estabelecidas pelo ESC e demais acordos da Organização. Para esse propósito, os painéis devem traçar conclusões e realizar descobertas que ajudem o OSC a fazer recomendações ou proferir regramentos. O art. 3.4 do ESC prescreve que essas decisões devem ser direcionadas a alcançar uma resolução satisfatória à

matéria, e o art. 3.7 reafirma que o objeto do mecanismo de resolução é garantir uma solução positiva às contendas (parágrafo 7.177, relatório do Painel). Se assim o é, atentou o colegiado, os painéis não são obrigados a decidir sobre cada uma das alegações promovidas pelas partes reclamantes, sendo conferido aos julgadores o direito de exercitar o princípio de economia judicial e de avaliar apenas aquilo que eles considerarem necessários para assegurar a solução positiva referenciada (parágrafo 7.178, relatório do Painel).

Feitas essas ressalvas, a ordem de análise do Painel teve por início três alegações particulares da defesa do Brasil. Em primeiro lugar, ele decidiu que o art. III do GATT, o acordo TRIMs e o SCM, não são inaplicáveis, por si próprios, à medidas de “pré-mercado” voltadas a etapas de produção, como a parte ré buscou sustentar. Para os painelistas, o texto puro dessas normas é suficiente para refutar o argumento brasileiro. Isso porque não só a redação é composta por uma linguagem ampla e inclusiva que não pode ser vista como limitada a medidas direcionadas a produtos apenas quando eles estão no mercado, como também não haveria razão lógica para se deduzir que uma medida orientada apenas a produtores não seria capaz de “afetar” as trocas comerciais domésticas e externas. Ademais, arguíram, se a perspectiva formalista brasileira estivesse correta, ela serviria somente para se esquivar do preceito fundamental do tratamento nacional (parágrafo 7.63, relatório do Painel). Para corroborar essa posição, apresentaram jurisprudência datada da era pré-OMC que se dispunha nesse sentido (parágrafo 7.64, relatório do Painel). Nesse conjunto de decisões haveriam várias, inclusive pós-OMC, que expressamente demonstravam a aplicabilidade dos parágrafos 2 e 4 do art. III do GATT a medidas dessa natureza (parágrafos 7.65 e 7.66, relatório do Painel). Foi observado, quase de maneira antecipatória, que em diversas dessas disputas programas similares foram considerados incompatíveis com o Direito da OMC (parágrafo 7.67, relatório do Painel). Assim, mantiveram a compreensão de que se uma política é irregular para com o art. III e ela é uma medida relacionada a investimento, então automaticamente ela é da mesma forma inadequada ao TRIMs (parágrafo 7.68, relatório do Painel). Ao art. 3.1(b) do SCM foi estendido o raciocínio de que não importa se a medida é voltada a condições de “pré-mercado” para que ocorra sua incidência (parágrafo 7.69, relatório do Painel).

O segundo ponto debatido foi o relativo à alegação do país de que o fato de os subsídios das políticas em questão serem pagos exclusivamente a produtores domésticos e, portanto, estarem inseridos na exceção do art. III:8(b) do GATT, não haveria o descumprimento das obrigações de tratamento nacional do art. III do GATT e do TRIMs. Para deslindar essa questão, os especialistas

se apoiaram no relatório do caso *Indonésia – Autos*, cujo objeto de apreciação foi similar ao ora trabalhado. Relataram que, naquela ocasião, foi compreendido que um subsídio a produtores domésticos que introduz discriminação entre produtos importados e domésticos similares não só recai no âmbito do art. III do GATT, como também é incompatível com ele. Em outras palavras, o art. III:8(b) não isenta que o subsídio seja enquadrado na proibição daquele artigo simplesmente por ser um subsídio direcionado a produtores domésticos: é preciso que o benefício também não implique no estabelecimento de uma relação discriminatória (parágrafo 7.83, relatório do Painel). O fundamento desse raciocínio é a própria regra do caput do art. III que estabelece o dever geral do tratamento nacional. Para que subsídios discriminatórios fossem autorizados deveria existir disposição expressa nesse sentido, como a que ocorre na redação do art. III:8(a) que contém o trecho “as disposições desse Artigo não se aplicarão [...]”, em contraposição a presente no art. III(b) que prescreve “as disposições desse Artigo não impedirão [...]”. Essa distinção no texto da regra denota escopos diferentes de aplicação, nos quais haveria uma limitação maior em um em relação ao outro (parágrafo 7.84, relatório Painel). Feitas essas considerações, o Painel concluiu que subsídios fornecidos somente a produtores domésticos nos dizeres do art. III:8(b) não estão alocados, apenas por esse motivo, fora das disciplinas do art. III e, conseqüentemente, do art. 2.1 do TRIMs (parágrafos 7.87 e 7.88, relatório do Painel).

O terceiro arremate de repercussão horizontal empreendido nesse panorama inicial se deu pela avaliação do argumento brasileiro de que nem todo produto produzido no Brasil poderia ser considerado doméstico, sobretudo por não haver definição do termo nas normativas da OMC. Os julgadores observaram que o intuito dos programas desafiados era de desenvolver as indústrias brasileiras para produzir certos produtos incentivados e que, para qualificarem-se para o recebimento desses incentivos, eles deveriam ser manufaturados no país segundo seus respectivos PPBs. De acordo com o Painel, essa circunstância indicaria que os programas tratavam esses produtos, e apenas esses produtos, como “suficientemente brasileiros” aos olhos do governo ao ponto de justificar os incentivos (parágrafo 7.115, relatório do Painel). Esses PPBs, complementaram, deixam claro que a qualificação para as benesses era condicionada ao desempenho das atividades produtivas no Brasil, sejam elas de montagem ou mesmo de manufatura. Como produtos importados não poderiam suprir essa exigência, eles nunca poderiam obter a habilitação para obter a vantagem. Assim, concluíram, mesmo que a composição do bem

não fosse de origem brasileira, ele deveria ser considerado doméstico para os propósitos da presente disputa (parágrafos 7.116 e 7.117, relatório do Painel).

Superadas essas arguições preliminares, o colegiado partiu para o exame das políticas de TIC. A primeira conclusão apresentada foi a de que os requisitos de obediência a etapas de produção dos PPBs, aliado às exigências de concessão do status de “desenvolvido no Brasil” a produtos, resultavam em uma situação em que bens importados de TIC suportavam uma carga tributária maior que aquela disponível aos domésticos. Esse arremate se pautou em duas constatações: produtos finais importados não podiam se beneficiar das isenções e das reduções tributárias concedidas nos programas desafiados; e produtos intermediários importados, que não eram incentivados pelas políticas em questão, tinham que pagar um tributo que produtos domésticos similares que eram incentivados não tinham que pagar ou o faziam em um valor menor. Essa segunda circunstância implicava um custo adicional para os importadores, uma vez que o crédito tributário obtido na transação perdia valor e a disponibilidade de caixa das empresas era restringida (parágrafo 7.173, relatório Painel). Por isso, concluiu-se que esses aspectos dos programas resultavam na sujeição dos produtos importados a taxas internas em excesso àquelas aplicadas aos bens nacionais similares, sendo incompatíveis com o art. III:2, primeira parte, do GATT (parágrafo 7.174, relatório Painel).

A avaliação da compatibilidade das políticas à segunda parte desse mesmo art. III:2, invocada apenas pelo Japão, não foi realizada porque o Painel considerou que ela não seria necessária ou útil para garantir a solução positiva para a disputa almejada. Ele se apoiou no preceito da economia judicial e no fato de que a conclusão externada sobre a primeira parte do dispositivo foi alicerçada, ao menor parcialmente, na similaridade hipotética dos produtos, o que resultaria em uma análise não diferente o suficiente para justificar o esforço (parágrafo 7.180, relatório Painel).

Passou-se, então, ao art. III:4 do GATT. Segundo os especialistas, os PPBs e o requisito para atribuição do status de “desenvolvido no Brasil” aos produtos seriam também incompatíveis com esse dispositivo. Nesse mesmo sentido, haveria violação da regra pelo aspecto do mecanismo de cálculo da quantidade de investimento em P&D que era exigida das empresas, no qual se deduzia dessa quantia de investimento todo o valor utilizado na compra de produtos incentivados pelos programas da Lei de Informática e do PADIS. A carga administrativa menor sobre essas companhias, representada pela ausência da necessidade de interpor requerimentos de compensação

ou reembolso de débitos tributários, também descumpriria a norma, já que a redução da carga tributária seria automática no cálculo mencionado (parágrafo 7.318, relatório Painel). Todos esses fatores atribuiriam um tratamento menos favorável aos bens importados do que aquele oferecido aos domésticos (parágrafo 7.319, relatório do Painel).

As insurgências quanto ao art. III:5 do GATT, por sua vez, foram consideradas irrelevantes para o desenlace da controvérsia e, portanto, não foram objeto de maiores considerações (parágrafo 7.347, relatório Painel). O motivo foi que o Painel considerou que se o Brasil adequar suas políticas ao mandamento do art. III:4 do GATT, ele também estaria as adequando ao art. III:5, dada a sobreposição material parcial das regras no presente caso (parágrafo 7.346, relatório Painel).

No que se refere ao TRIMs, os painelistas entenderam que os programas analisados eram, de fato, medidas relacionadas ao investimento e que os aspectos dos mesmos que se apresentaram incompatíveis com os arts. III:2 e III:4 do GATT seriam também incongruentes com o art. 2.1 do TRIMs (parágrafo 7.365, relatório Painel). A caracterização das políticas na categoria de medidas relacionadas ao investimento ocorreu a partir da indicação de múltiplos fatores para cada um dos programas, como por exemplo, a exigência explícita de investimento em P&D que por si só já evidencia o caráter de investimento das mesmas, e com a correlação com o comércio pela afetação da venda e compra de produtos importados através da tributação diferenciada decorrente dos PPBs (parágrafos 7.356-7.359, relatório Painel). No entanto, foi afirmado que o mero fato de uma medida conter obrigações de conteúdo local já é o suficiente para a enquadrá-la como uma medida de investimento relacionada ao comércio, porque, por definição, esses condicionamentos sempre favorecem o uso de produtos domésticos sobre os importados afetando, dessa forma, as trocas comerciais (parágrafo 7.360, relatório Painel). O descumprimento do art. 2.1 do TRIMs, por seu turno, ocorre quando a política viola qualquer disposição do art. III do GATT, o que já teria sido demonstrado na ocasião (parágrafo 7.362 e 7.365, relatório Painel).

O Painel prosseguiu nas ponderações sobre os programas de TIC com o exame dos dispositivos do SCM. Decidiram que as benesses das políticas eram realmente subsídios nos termos do acordo e que transgrediam os arts. 3.1(b) e 3.2 (parágrafo 7.500, relatório Painel). Clarificaram que a violação ocorria porque os subsídios eram dependentes do uso de bens domésticos no lugar de importados, mas buscaram deixar evidente que os países-membros não são proibidos de fornecer essas contribuições exclusivamente a produtores domésticos quando tem por objetivo promover o

desenvolvimento de suas indústrias (parágrafo 7.501, relatório Painel). O fator que desencadeia o descumprimento, explicaram, é essa circunstância específica de condicionar a obtenção delas à utilização discriminatória dos produtos nacionais ou, caso fosse o caso, ao atingimento de metas de performance de exportação, dada a distorção do comércio que provocam (parágrafo 7.502, relatório Painel). Algumas considerações foram realizadas sobre as regras especiais a países em desenvolvimento que compõem o acordo e a exprimiram de que forma elas habilitam um espaço de regulação de suas políticas públicas maior a essas nações, entretanto o *design* das medidas brasileiras avaliadas obstou a subsunção às hipóteses dessas normas (parágrafo 7.504-7.507, relatório Painel).

O último argumento brasileiro no campo das políticas de tecnologia que recebeu considerações pelos painelistas foi o relativo à validade do PATVD pela sua inserção no art. XX(a) do GATT. Em referência a um entendimento consolidado do Órgão de Apelação, foi estabelecido que a verificação da adequação dessa justificativa depende de uma análise bifatorial: primeiro se constata o enquadramento à hipótese excepcional específica do subparágrafo e, depois, parte-se à validação perante os parâmetros do caput do art. XX (parágrafo 7.513, relatório Painel). Através da análise da estrutura e da forma de aplicação da política na prática, bem como das premissas apontadas pelo Brasil em sua defesa, os especialistas entenderam que os objetivos da medida eram de fato destinados à proteção da moral pública nos termos da norma em questão (parágrafo 7.583, relatório Painel). Por outro lado, na visão do colegiado, o país não demonstrou que os aspectos discriminatórios do PATVD, percebidos como incompatíveis com preceitos do GATT, eram “necessários” para alcançar o objetivo suscitado de inclusão social e acesso à informação, sobretudo diante da existência de “alternativas razoavelmente disponíveis” – expressão comumente utilizada no Direito da OMC como ferramenta interpretativa – que não só eram coerentes com as normativas da Organização, como também eram menos restritivas ao comércio e, potencialmente, mais capazes de contribuir para a consecução da finalidade pretendida (parágrafo 7.622, relatório Painel). Em conclusão, o PATVD não estaria justificado pelo subparágrafo (a) do art. XX como uma medida “necessária” à proteção da moralidade pública. Como o primeiro fator da análise não teve resultado positivo, o Painel não procedeu ao exame da adequação ao caput do artigo (parágrafo 7.625, relatório Painel).

Introduzindo o diagnóstico da legitimidade do programa INOVAR-AUTO, as acusações fundadas no art. III:2 do GATT foram retomadas, dessa vez no âmbito da política automotiva. Os

juízes entenderam que três aspectos da medida infringiam o dispositivo: certos atributos do processo de habilitação, o sistema de regras de obtenção e cálculo dos créditos presumidos de IPI, e o próprio uso do crédito de IPI obtido do gasto em insumos estratégicos e ferramentas no Brasil. De forma similar à que se deu na análise das políticas de TIC, ressalvadas as particularidades devidas, a justificativa foi que esses aspectos particulares resultavam em uma carga tributária maior sobre os veículos importados em comparação a incidente nos automóveis domésticos (parágrafo 7.688, relatório Painel). A avaliação da segunda parte do art. III:2 foi dispensada também por economia judicial (parágrafo 7.691, relatório Painel).

Na inspeção relativa ao art. III:4 a conclusão igualmente não foi favorável à parte ré. A compreensão, em termos gerais, foi de que o requisito de execução de um número mínimo de etapas de produção no Brasil; as regras de habilitação, obtenção e utilização do crédito tributário presumido; e as exigências de dispêndio e investimento em P&D no Brasil, resultavam em um tratamento menos favorável aos produtos importados do que aquele oferecido aos bens domésticos (parágrafo 7.773, relatório Painel).

Quanto às previsões do art. III:5, o colegiado procedeu da mesma forma que nos programas de TIC, concluindo pela desnecessidade de exame do dispositivo para se alcançar uma solução positiva à disputa (parágrafo 7.792, relatório Painel).

No campo do TRIMs, a apreensão foi que a política realmente era uma medida de investimento, considerando a obrigação explícita de investimento em P&D e/ou engenharia e tecnologia industrial básica para obtenção da habilitação, por exemplo, e era relacionada ao comércio, pois a aquisição de bens importados era afetada pela sua aplicação (parágrafo 7.800, relatório Painel). De qualquer forma, como citado anteriormente, como também havia requisitos de conteúdo local, o amoldamento da medida à categoria do TRIMs era automática (parágrafo 7.801, relatório Painel). O critério para avaliação da incompatibilidade do programa para com o art. 2.1 invocado foi o mesmo utilizado no outro conjunto de políticas: se a medida se provou incongruente à disposições do art. III do GATT, ela também descumpra a norma do TRIMs (parágrafo 7.804, relatório Painel). Adicionalmente, o Painel pontuou que as exigências de conteúdo local inseridas na sistemática do INOVAR-AUTO requeriam que empresas comprassem ou utilizassem produtos de origem doméstica ou de qualquer fonte interna, da mesma forma em que é referido no parágrafo 1(a) da Lista Ilustrativa anexa ao acordo. Quando essa situação ocorre,

o art. 2.2 do TRIMs expressa que a medida será incompatível com o art. III:4 do GATT e, portanto, também com o art. 2.1 do TRIMs. Tal fato corroboraria a conclusão externada pelos painelistas (parágrafo 7.805, relatório Painel).

As impugnações alicerçadas em regras do SCM foram o objeto seguinte da análise. Para determinar se as reduções tributárias concedidas constituíam contribuições financeiras sob a forma de receita pública renunciada ou não arrecadada, para fins de caracterização no conceito de subsídio do acordo, foi realizada uma comparação entre empresas habilitadas e não-habilitadas no programa. Se fosse considerada a situação hipotética em que o Governo brasileiro recebe a quantia cheia do tributo de IPI devido, com a situação fática em que ele recebe apenas parte dessa monta, depreende-se que há uma renúncia de receita que seria recebível (parágrafo 7.840, relatório Painel). Para que a qualificação dessa contribuição seja um subsídio nos moldes do art. 1º do SCM é imprescindível que ela também confira um benefício efetivo para o receptor. Nesse aspecto, os especialistas se apoiaram em conclusões de Painéis pregressos que afirmaram que sempre que há uma renúncia de receita por um governo, um benefício é sempre conferido (parágrafo 7.843, relatório Painel). No caso específico em comento isso se torna claro quando se estima que os compradores dos bens incentivados situam-se em uma situação melhor que estariam caso precisassem pagar o valor integral do tributo (parágrafo 7.844, relatório Painel). Concluíram, isto posto, que houve descumprimento do art. 3.1(b) e 3.2 do SCM, uma vez que haveria a concessão de subsídios na acepção do art. 1.1 do acordo, condicionados ao uso de bens domésticos em substituição aos importados, nos termos do art. 3.1(b) (parágrafo 7.847, relatório Painel).

Findando o juízo sobre as denúncias da UE e Japão, os julgadores sondaram a alegada violação do art. I:1 do GATT. Foi adotada uma análise com 4 etapas (parágrafo 7.1017, relatório Painel). Primeiro verificaram se a medida recaía no escopo do dispositivo, este determinado pela prescrição textual de que ele seria aplicável a todas as matérias relativas aos parágrafos 2 e 4 do art. III, os quais, por sua vez, se aplicam a regulações domésticas que estabelecem normas aplicáveis, direta ou indiretamente, sobre produtos, importados ou não (parágrafo 7.1021, relatório Painel). Essa regra foi confirmada, em concreto, pelo exame dos arts. 21 e 22 do Decreto nº 7.819/2012 que previam, explicitamente, redução tributária do IPI diretamente sobre produtos (parágrafo 7.1024, relatório Painel). Depois, ponderaram se os bens da política automobilística regulados poderiam ser considerados produtos similares na acepção do GATT (parágrafo 7.1027, relatório Painel). Considerando que os produtos beneficiados pela vantagem fiscal são os veículos



identificados nos anexos I e VIII do mesmo decreto citado e que o único fator distintivo entre os bens incentivados pela política e os não incentivados era o seu país de origem, o Painel entendeu que os automóveis comercializados e discriminados eram produtos similares entre si (parágrafos 7.1033-7.1036, relatório Painel). O terceiro passo foi avaliar se as reduções fiscais conferiam uma vantagem efetiva para os países do MERCOSUL e para o México (parágrafo 7.1037, relatório Painel). Na compreensão dos painelistas, uma vantagem, no sentido do art. I:1, existiria quando uma medida altera as condições de competição para certos produtos importados em relação a outros bens importados similares. Isso teria ocorrido no caso dada a carga tributária diferenciada incidente sobre uns e não sobre outros (parágrafos 7.1041 e 7.1042, relatório Painel). O último critério da inspeção se deu pela apuração de se essa vantagem condida não era estendida também a outros membros da OMC, de maneira “imediate” e “incondicional” (parágrafo 7.1044, relatório Painel). Na visão dos painelistas, a redação do caput do art. 21 do decreto indicava que as benesses se aplicavam exclusivamente às empresas de países signatários dos acordos do MERCOSUL e dos já mencionados Acordos de Complementação Econômica (parágrafo 7.1032, relatório Painel). Diante de tudo isso, a conclusão foi de que havia incompatibilidade para com o art. I:1 do GATT (parágrafo 7.1048, relatório Painel).

O colegiado analisou, ainda, a defesa do Brasil de que, caso o INOVAR-AUTO fosse considerado incompatível com o GATT e/ou com o TRIMs, ele estaria justificado pela sua inserção nas exceções (b) e (g) do art. XX do GATT. O exame seguiu o mesmo procedimento que foi adotado quando da apreciação da exceção de proteção da moralidade pública exercitada perante os programas de TIC. De forma sintética, o Painel entendeu que a demandada teve em êxito em demonstrar que a política era capaz de contribuir, em alguma medida, para o objetivo de incremento da segurança veicular e de redução das emissões de CO<sub>2</sub> pretendidas. Isso significa que a medida tinha, de fato, o fim de proteção da vida e da saúde humana, no sentido do subparágrafo (b), satisfazendo a primeira etapa da avaliação (parágrafo 7.905, relatório Painel). Contudo, os especialistas arremataram que a “necessidade” dos aspectos discriminatórios do programa não foi comprovada pelo país, afastando a aplicabilidade da exceção aludida (parágrafo 7.961, relatório Painel). No que se refere à reserva do subparágrafo (g), a investigação conduzida resultou na apreensão de que o Brasil não só não havia demonstrado que os atributos discriminatórios da medida estavam relacionados à conservação de recursos naturais, como também não havia comprovado que esses mesmos aspectos de discriminação seriam efetivos ao atingimento do

propósito de preservação da natureza ao serem aplicados em conjunto com restrições à produção ou consumo doméstico (parágrafo 7.1007, relatório Painel). A etapa da verificação da necessidade foi dispensada face a não adequação da medida ao subparágrafo (g) (parágrafo 7.1010, relatório Painel). Diante do exposto, a defesa suscitada foi refutada (parágrafo 7.1011, relatório Painel).

A arguição brasileira que invocou a Cláusula de Habilitação para justificar o tratamento diferenciado a determinados países no âmbito do INOVAR-AUTO foi o derradeiro subterfúgio da parte ré perquirido pelos especialistas. De acordo com o parágrafo 7.1050 do relatório do Painel, a disputa em questão levantou problemas complexos relacionados aos tipos e ao conteúdo das notificações de implementação de medidas comerciais aos outros membros da Organização – exigidas a título de obrigação convencional pactuada no âmbito da OMC –, requeridas pela disposição do parágrafo 4 da Cláusula de Habilitação, bem como dúvidas acerca da interpretação e aplicação das justificativas previstas nos parágrafos 2(b) e 2(c) do mesmo diploma normativo. Assim dispõe as prescrições aludidas:

*1. Notwithstanding the provisions of Article I of the General Agreement, contracting parties may accord differential and more favourable treatment to developing countries, without according such treatment to other contracting parties.*

*2. The provisions of paragraph 1 apply to the following:*

...

*b) Differential and more favourable treatment with respect to the provisions of the General Agreement concerning non-tariff measures governed by the provisions of instruments multilaterally negotiated under the auspices of the GATT;*

*c) Regional or global arrangements entered into amongst less-developed contracting parties for the mutual reduction or elimination of tariffs and, in accordance with criteria or conditions which may be prescribed by the CONTRACTING PARTIES, for the mutual reduction or elimination of non-tariff measures, on products imported from one another;*

...

*3. Any differential and more favourable treatment provided under this clause:*

*a) shall be designed to facilitate and promote the trade of developing countries and not to raise barriers to or create undue difficulties for the trade of any other contracting parties;*

*b) shall not constitute an impediment to the reduction or elimination of tariffs and other restrictions to trade on a most-favoured-nation basis;*

...

*4. Any contracting party taking action to introduce an arrangement pursuant to paragraphs 1, 2 and 3 above or subsequently taking action to introduce modification or withdrawal of the differential and more favourable treatment so provided shall:*

*a) notify the CONTRACTING PARTIES and furnish them with all the information they may deem appropriate relating to such action;*

Foi evidenciado que no caso *EC – Tariff Preferences* o OA concluiu que a Cláusula constitui uma “exceção” ao art. I:1 do GATT e que, em uma situação de conflito normativo, ela deve prevalecer face o dispositivo do GATT por ser uma regra mais específica (parágrafo 7.1052, relatório Painel). Os painelistas anotaram, entretanto, que o Brasil não demonstrou que qualquer aspecto discriminatório da medida foi notificado junto à OMC conforme exigido pelo parágrafo 4(a) referenciado (parágrafo 7.1082, relatório Painel). Na mesma toada, o país também falhou em explicar como os arranjos de favorecimento comercial poderiam estar inseridos no escopo da parágrafo 2(a) (parágrafo 7.1087, relatório Painel). Quanto à disposição do 2(c), relativa a acordos regionais ou globais que buscam reduzir ou eliminar tarifas entre países não-desenvolvidos, o Painel notou que o Tratado de Montevideú de 1980 foi notificado à OMC em 82, porém nenhuma das disposições desse acordo, ou mesmo dos outros Acordos de Cooperação Econômica, citados pelo Brasil guardavam qualquer relação com as reduções tributárias internas consideradas incompatíveis com o art. I:1 do GATT (parágrafo 7.1112, relatório Painel). O ACE entre o MERCOSUL e o México até possui normas indicativas de preferências tarifárias entre os países, mas nenhuma delas faz referência a tributação interna (parágrafo 7.1113, relatório Painel). Por essas razões, o argumento brasileiro não foi considerado válido para justificar os mecanismos de tratamento diferenciado a mais favorável da política automobilística aos países beneficiados em detrimento dos outros membros da Organização (parágrafo 7.1118, relatório Painel).

Encerrando a análise do Painel, foi avaliado se as alegações de que houve o descumprimento do art. 3.1(a) pelo PEC e pelo RECAP subsistiam. A aferição foi pautada na identificação do tratamento tributário específico aplicável à receita dos beneficiários das políticas, na fixação de um regime tributário de referência para fins de comparação e, ao fim, no cotejo entre o esquema fiscal identificado com o regime de referência (parágrafo 7.1148, relatório Painel). Em relação ao primeiro critério, foi identificado que o tratamento tributário incidente eram as suspensões e isenções tributárias do IPI, PIS/PASEP, COFINS e suas versões de importação cobradas sobre os produtos relevantes a cada um dos programas (parágrafos 7.1154-7.1156, relatório Painel). Já o regime de referência estabelecido foi aquele empregado sobre as compras, por empresas não-habilitadas, dos bens incentivados pelas medidas contestadas (parágrafos 7.1172, 7.1187 e 7.1200, relatório Painel). O colegiado concluiu, da comparação empreendida, que as suspensões tributárias conferidas às empresas habilitadas nos dois regimes constituíam contribuições financeiras na forma de “receita governamental renunciada ou não arrecadada”

(parágrafo 7.1211, relatório Painel). Ainda, para os painelistas estava claro que, ao reter a vantagem de disponibilidade adicional de caixa pelo não pagamento dos tributos suspensos, em conjunto com os rendimentos advindos da taxa de juros implícita associada a essa monta, as empresas registradas nesse esquema de tributação recebiam um benefício efetivo (parágrafo 7.1212 e 7.1213, relatório Painel). Essas circunstâncias conduziram ao enquadramento das políticas no conceito de subsídios do art. 1 do SCM (parágrafo 7.1223, relatório Painel). Além disso, no prisma do Painel, o Brasil não foi capaz de demonstrar que os requisitos de exportação não representavam exigência de performance de exportação (parágrafo 7.1235, relatório Painel). A conclusão foi de que o esquema fiscal concedido pelos regimes contestados eram subsídios na acepção do art. 1.1 do SCM e dependentes do atingimento de metas de performance de exportação no sentido do art. 3.1(a) do mesmo acordo, perfazendo, conseqüentemente, contribuições proibidas incompatíveis com os arts. 3.1(a) e 3.2 daquele pacto (parágrafo 7.1238, relatório Painel).

À luz de todo o exposto, recomendações foram veiculadas para o atendimento pela parte derrotada. Em suma, foi recomendado que o Brasil adequasse as políticas econômicas irregulares às suas obrigações para com os acordos relatados (parágrafo 8.9, relatório Painel) e removesse os subsídios identificados em um prazo de 90 dias (parágrafo 8.10 e 8.11, relatório Painel).

### **3.3 Conclusões do Órgão de Apelação**

Perante as inferências do Painel, as partes do imbróglio, irredidas com certos aspectos ali externados, interpuseram apelações. O Brasil se insurgiu contra a interpretação realizada sobre os arts. III:8(b), III:2, III:4, I:1 do GATT; 2.1 do TRIMs; 3.1(a), 3.1(b) e 4.7 do SCM; bem como a empreendida em relação à Cláusula de Habilitação (parágrafo 4.1, relatório OA). A UE e o Japão, por sua vez, demonstraram discordância com as decisões dos painelistas de se absterem na análise de determinados dispositivos visando promover economia judicial. Nessa questão, propuseram duas alternativas de reforma: caso o Órgão entendesse que não houve exercício de economia judicial, que ele avaliasse se houve falha no fornecimento de uma fundamentação coerente; caso contrário, que o colegiado modificasse a interpretação para que ela se tornasse “mais clara”. Na hipótese de rejeição dessas alegações, as demandantes solicitaram a reconsideração dos entendimentos lançados sobre os arts. III:4 do GATT, 2.1 do TRIMs e 3.1(b) do SCM (parágrafo 4.2., relatório OA).

De início é importante observar que o OA tem como função precípua o exame de questões jurídicas e não factuais. Tal circunscrição se apoia no art. 17.6 do ESC que prescreve: “a apelação deverá limitar-se às questões de direito tratadas pelo relatório do painel e às interpretações jurídicas por ele formuladas”. Haveria, por conseguinte, uma delimitação do que pode ou não ser avaliado pelos árbitros. Contudo, “a partir do caso *EC — Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, o OA aceitou a possibilidade de revisão de fatos, ainda que de modo restrito, amparando-se no artigo 11 do ESC” (LOPES, L. A., 2022, p. 36), de forma que foi constituída uma ampliação condicional do seu escopo de atuação.

Levando em conta essas informações, o Órgão organizou o escrutínio revisor em 6 pontos. O primeiro deles avaliou a interpretação dos arts. III:2, III:4 do GATT e do 2.1 do TRIMs. Para tanto, foi empreendido, inicialmente, a checagem da tese de que o Painel errou ao concluir que os produtos finais e intermediários importados de TIC eram taxados em excesso aos bens domésticos similares, nos termos da primeira parte do art. III:2 do GATT. A partir de uma racionalização semelhante ao do Painel, a segunda instância do OSC decidiu manter as conclusões originalmente proferidas (parágrafos 6.2-6.5, relatório OA). Depois, verificaram se houve falha no raciocínio relativo à resolução de que os requisitos para habilitação nos programas de TIC conferiam um tratamento menos favorável aos produtos importados, com base no art. III:4 do GATT, e se realmente havia um fardo administrativo menor sobre as empresas que optavam por adquirir bens intermediários domésticos incentivados invés daqueles de origem externa. Para ambas as proposições o entendimento foi o mesmo: manutenção das conclusões do Painel (parágrafos 6.6-6.9, relatório OA). Na sequência, foi apreciado se os painelistas se equivocaram em inferir que os PPBs e outras exigências de etapas de produção de bens de TIC eram condicionados à utilização de produtos domésticos, também na acepção do art. III:4. O resultado foi, igualmente, a manutenção do diagnóstico já produzido (parágrafo 6.10, relatório OA). Ao fim desse ponto inicial outras três análises foram feitas, das quais duas contemplavam o art. 2.1 do TRIMs e uma envolvia o processo de habilitação do INOVAR-AUTO. Todas mantiveram a compreensão da 1ª instância (parágrafos 6.11-6.16, relatório OA).

O segundo ponto, por sua vez, ostentou um veredito ligeiramente diverso. O OA aduziu que a interpretação do Painel do art. III:8(b) – exceção que autoriza pagamento de subsídios a produtores domésticos – obscureceram a distinção entre: efeitos do pagamento de um subsídio a um produtor doméstico apoiado nas condições de concorrência do mercado de produtos pertinente

e nas condições para qualificação a ele relacionadas, de um lado; e quaisquer outros efeitos decorrentes de exigências de uso de insumos domésticos em detrimento de importados no processo produtivo, do outro. Para além disso, em nenhum momento o Painel empreendeu uma avaliação de se as medidas em questão constituíam “pagamento de subsídios exclusivamente a produtores domésticos” tal como previsto no art. III:8(b) (parágrafo 6.18, relatório OA). Em razão dessas deficiências na fundamentação, o OA decidiu pela reforma da conclusão do Painel sobre a norma, porém se restringindo apenas à modificação de sua justificativa. Para o Órgão, as políticas não seriam capazes de serem justificadas pela regra do GATT porque todas elas envolvem a isenção ou redução de tributos internos que afetam as condições de concorrência entre bens similares e, portanto, não podem ser consideradas espécies de “pagamento de subsídios” no significado inscrito no dispositivo (parágrafo 6.19, relatório OA).

O terceiro ponto tratou da revisão da leitura efetuada sobre o art. 3.1(a) do SCM, a qual também resultou na reversão da conclusão original. Segundo o colegiado, o Painel limitou sua análise à tentativa da identificação de uma regra geral de taxaçoão comum ao sistema tributário brasileiro que demonstrasse o caráter excepcional dos esquemas fiscais do PEC e do RECAP. Todavia, invés de fazer isso, o Painel deveria ter determinado o tratamento tributário incidente sobre contribuintes situados em situação similar – e não, especificamente, aquele incidente sobre as compras dos bens incentivados – como o padrão jurídico requerido pelo art. 1.1(a)(1)(ii) do SCM (parágrafo 6.20, relatório OA). Assim, foram desconstituídos os seguintes entendimentos: que o Brasil não teria demonstrado que as suspensões tributárias eram as referências a serem utilizadas para efeito de comparação e que as referências apropriadas eram, em vez disso, o tratamento aplicável às compras realizadas por empresas não-habilitadas dos produtores relevantes e; que as suspensões tributárias concedidas a empresas registradas ou habilitadas nas políticas do PEC e RECAP representavam contribuições financeiras na forma de receita governamental renunciada ou não arrecada, sendo, portanto, subsídios na acepção do art. 1.1 do SCM e dependentes da performance de exportação nos termos do 3.1(a) (parágrafo 6.21, relatório OA). O OA também se absteve de performar uma nova análise em vista da complexidade das questões, da ausência de uma exploração completa das controvérsias e por consideração aos direitos das partes ao devido processo (parágrafo 5.174, relatório OA). Em outras palavras, o *error in procedendo* do Painel invalidou a condenação dos regimes nos dispositivos invocados, sem apresentar uma determinação em substituição a anterior.

O teor do ponto seguinte a ser inspecionado foi a adequação do suporte argumentativo atrelado às conclusões derivadas do art. 3.1(b) do SCM. O OA não considerou que houve erro na compreensão externada de que o esquema tributário de insumos e produtos intermediários dos programas de TIC constituíam um subsídio sob a guarida do art. 1.1 do SCM (parágrafo 6.24, relatório OA). Curiosamente, o entendimento de que PPBs exigidos através da Lei de Informática e do PATVD eram incompatíveis com o art. 3.1(b) do SCM foi mantido apenas parcialmente (parágrafo 6.25 e 6.27, relatório OA). Para os árbitros do Órgão, uma categoria específica de PPBs detinha características que os distinguíam dos outros. Esse argumento foi utilizado para fundamentar a reversão limitada da conclusão aludida (parágrafo 6.26-6.27, relatório OA). No que tange o PADIS e o Programa de Inclusão Digital, foi expresso que, na concepção dos julgadores, as condições de qualificação para o primeiro programa não constituam exigências de utilização de bens domésticos em detrimento de importados e que o Painel não demonstrou ter uma base suficiente para concluir que a segunda política continha obrigações discriminatórias do mesmo feitio em seu seio. Por isso, foi revertido o arremate de que essas políticas seriam incompatíveis com o art. 3.1(b) do SCM (parágrafos 6.28-6.30, relatório OA). Com respeito ao INOVAR-AUTO, algumas alterações foram promovidas. A condenação do programa pela inadequação com a regra do SCM das exigências de realização de certas etapas da produção em território brasileiro para obtenção dos benefícios foi reformada no sentido de remoção desse entendimento (parágrafo 6.31, relatório OA). De outra senda, o Órgão decidiu modificar partes da fundamentação do Painel nesse segmento, acolhendo o pleito da UE e do Japão de clarificação da justificativa apresentada (parágrafo 6.32, relatório OA).

O penúltimo ponto abordou a argumentação jurídica dos painelistas sobre a inaplicabilidade da Cláusula de Habilitação e sobre a violação do art. I:1 do GATT. Retomando a discussão acerca do dever de notificação, pela nação em desenvolvimento, das medidas discriminatórias adotadas com base nas disposições de SDT constantes daquele documento jurídico, o OA manteve a conclusão de que o Brasil não foi capaz de demonstrar que o tratamento tributário diferenciado do INOVAR-AUTO havia sido adequadamente notificado, tanto no âmbito do parágrafo 2(b), quanto no do 2(c) da Cláusula (parágrafo 6.35, relatório OA). Também houve a manutenção da concepção de que, mesmo se fosse possível admitir que a notificação foi empreendida através daquelas realizadas em razão do MERCOSUL e dos ACEs, as reduções tributárias daquele programa não estariam legitimadas pelas exceções dos parágrafos 2(b) e 2(c) uma vez que a parte não obteve

êxito em revelar a existência de um vínculo genuíno da medida com as referidas convenções regionais e bilaterais (parágrafo 6.41 e 6.42, relatório OA). Consequentemente, os árbitros compartilharam o entendimento de que a política automotiva era incompatível com o art. I:1 do GATT.

O derradeiro ponto tentou apurar se o prazo estipulado de 90 dias, amparado no art. 4.7 do SCM, para remoção dos subsídios era de fato adequado. O colegiado compreendeu que os painelistas falharam em fornecer uma “explicação adequada e razoável” para a fixação do termo indicado, agindo de maneira desconforme aos art. 11 e 12.7 do ESC (parágrafo 6.44, relatório OA). Por tal motivo, a correção da decisão foi no sentido de remover o prazo, porém sem apontar um intervalo temporal novo porque o escopo legal de avaliação do Órgão não permitia. Conforme disposto no parágrafo no 5.462 do Relatório do OA, os julgadores só poderiam completar a análise se as conclusões factuais do Painel, ou os fatos incontroversos nos registros de seus relatórios, fornecessem uma base suficiente para isso, o que não foi o caso para eles. Logo, a recomendação externada foi a de que as contribuições financeiras concedidas deveriam ser suprimidas em um lapso de tempo equivalente à expressão “sem demora” constante do art. 4.7 mencionado (parágrafo 6.45, relatório OA).

Em suma, após a efetivação de todas essas correções, o OSC requereu que o Brasil os programas econômicos verificados como incompatíveis aos arts. I:1, III:2 e III:4 do GATT, 2.1 do TRIMs e 3.1(b) do SCM, fossem postos em conformidade às obrigações desses acordos (parágrafo 6.46, relatório OA).

### **3.4 Efeitos sobre as políticas - Relatórios de Implementação**

De acordo com o Comunicado do Órgão de Apelação de 18 de dezembro de 2018, o relatório do colegiado foi circulado aos membros da Organização no dia 13 daquele mês. Pouco tempo depois, no dia 11 do mês subsequente, foi publicizado que o OSC havia adotado os relatórios dos órgãos julgadores, isto é, a partir desse momento as conclusões e as recomendações ali presentes não foram obstadas por consenso pelos países-membros e se tornaram, por isso, juridicamente vinculantes às partes envolvidas na disputa. Cerca de 1 mês depois, o Japão e o Brasil anunciaram que haviam iniciado tratativas para definir um prazo para a efetivação dos regramentos, tendo em vista a lacuna deixada pelo mecanismo. No dia 10 de maio de 2019 foi noticiado que um



acordo sobre a matéria havia sido formalizado: a implementação das recomendações deveria ocorrer em um termo de 11 meses e 20 dias a contar da data de adoção pelo OSC, encerrando em 31 de dezembro daquele ano o lapso firmado; e a extinção dos subsídios considerados proibidos deveria ser efetuada em até 5 meses e 10 dias a contar da mesma data inicial citada, vencendo no dia 21 de junho de 2019.

Dois relatórios de implementação foram circulados pelo OSC. O primeiro deles, publicado em 6 de dezembro de 2019, informou que três programas haviam perdido a vigência antes mesmo da adoção dos relatórios pelo Órgão da OMC e não haviam sido prorrogados: o INOVAR-AUTO havia vencido em 31 de dezembro de 2017, o PATVD em 22 de janeiro do mesmo ano e a política de Inclusão Digital no dia 30 de dezembro de 2015. Ainda, com relação aos PPBs considerados desconformes às normativas, foi pontuado que suas respectivas Portarias foram revogadas em 19 de junho de 2019 ou substituídas por outras que fossem compatíveis com as obrigações internacionais do país. Com relação ao programa de Informática e ao PADIS, foi esclarecido que o Governo brasileiro ainda estava se preparando para legislar a respeito a partir de consultas com todas as partes interessadas. Apesar da aparente relutância ou dificuldade de emenda dessas normas, já em janeiro de 2020 foi circulado o segundo relatório de implementação das medidas, no qual o país relatou que as políticas restantes haviam sido adequadas no que lhes cabia, através da Lei 13.969 de 26 de dezembro de 2019. Com isso, o OSC declarou que o Brasil estaria em concordância integral às suas recomendações.

## 4 INTERPRETAÇÃO DO EVENTO

A partir da exposição do caso no interior do OSC, é possível identificar alguns pontos que valem ser melhor evidenciados. Em primeiro lugar, é perceptível o papel de relevo que os requisitos ou exigências de conteúdo local (*Local Content Requirements* – LCRs) possuíram no decorrer da narrativa. Sobre esse tema, a obra de Natália de Lima Figueiredo (2022) se dispõe como um guia sólido para o exame da matéria e que será utilizada no subtópico seguinte. Um outro aspecto de destaque foi a maneira como o programa INOVAR-AUTO foi tratado por todos os atores envolvidos. Era de se esperar que tal política apresentasse uma posição diferenciada na contenda, tendo em vista que a denominação vulgar do caso frequentemente recebe o seu nome, como dito inicialmente. Porém, a quantidade de dispositivos e argumentos suscitados pelos países demandantes – em comparação com as outras medidas –, bem como o zelo argumentativo empregado pelas instâncias julgadoras quando do exame do objeto tornaram cristalina a procedência dessa circunstância. Nesse sentido, a tese de Igor Matheus Gomes Ferreira (2018) contribui importantemente para uma análise mais aprofundada da ocorrência. Por fim, divergências quanto ao critério interpretativo adequado à aferição da compatibilidade dos Regimes Especiais de Exportação às normas da OMC foi uma eventualidade expressiva para os limites desse estudo, já que o dissenso ali retratado foi determinante para uma maior ou menor restrição do espaço de regular do país. Sobre políticas de desenvolvimento de exportação e o seu lugar no direito da Organização, Phillip English e Luc De Wulf (2002) possuem reflexões pertinentes ao tema.

Para robustecer a análise do quadro, considera-se conveniente a realização de uma breve contextualização da forma pela qual a restrição do espaço regulatório nacional se deu no decorrer da história do sistema comercial internacional, sobretudo no que tange os países em desenvolvimento. Para tanto utilizar-se-á os registros do economista institucionalista Ha-Joon Chang (2013), aliado à pesquisa especializada de Dicaprio e Gallagher (2007). Acredita-se que essa amostragem seja capaz de fornecer uma perspectiva mais abrangente à compreensão de particularidades do fenômeno.

### 4.1 Comparação com casos similares

Na composição denominada *Local Content Requirements in WTO Law: Between Free Trade and The Right to Development* (2022), a autora Natália de Lima Figueiredo esmiuça de

maneira primorosa como o Direito da Organização Mundial do Comércio encara a problemática relativa ao uso desse instrumento de política pública pelos países-membros da instituição. Logo de início ela evidencia que os LCRs tem sido utilizados por várias nações, sobretudo as desenvolvidas, em diversos momentos da história como uma ferramenta de promoção de suas indústrias pelo incremento de sua competitividade internacional (FIGUEIREDO, 2022, p. 1). Apesar da proibição ter se iniciado já com o GATT em 1947, países como o Japão, depois da Segunda Guerra Mundial; da Coréia, entre as décadas de 70 e 90; e o Reino Unido, nos anos 80, implementaram variações distintas dessa estratégia particular de desenvolvimento (CHANG, 2007, ps. 44 e 81). Antes do advento da OMC os membros da organização recebiam acusar uns aos outros tendo em vista as debilidades do mecanismo de solução de controvérsias então vigente que não possuía instrumentos de coerção viáveis ou efetivos para a supressão das práticas incompatíveis. Esse cenário se alterou em 1994 com o reforço de estruturas do OSC e supressão de deficiências do sistema associado à nova instituição, como a eliminação de lacunas normativas com novos acordos – através do TRIMs e do SCM, por exemplo – e a previsão de novas formas de retaliação (FIGUEIREDO, 2022, p. 2). A partir dessa conjuntura renovada, foi possível constatar um número crescente de disputas envolvendo LCRs no OSC (FIGUEIREDO, 2022, p. 3). No entanto, de acordo com a autora (2022, p. 3), a quantidade dessas políticas que são efetivamente contestadas junto a OMC é provavelmente muito inferior ao total que é utilizado no mundo, mesmo diante de um mecanismo de solução de controvérsias mais operativo. Essa abundância de LCRs pode ser explicada, em parte, pela crença de que eles desempenham um papel importância no desenvolvimento econômico nacional (FIGUEIREDO, 2022, p. 3). Ao mesmo tempo, há uma concepção dominante na teoria econômica que essas medidas de conteúdo local são ineficientes e geram distorções de mercado (FIGUEIREDO, 2022, p. 335). Isso porque haveria um estímulo à tendência interna de elevação de políticas comerciais protecionistas, indo de encontro ao paradigma liberal das vantagens comparativas, já que a melhoria na competitividade dos produtos locais seria artificial pela inexistência referida vantagem naquele setor (JOHNSON, 2013, p. 11). Esse descompasso entre os registros empíricos e a construção teórica referenciada, por outro lado, tem sido mitigado por estudos recentes que atestam ser possível comprovar a produção de efeitos positivos dos LCRs empregados em contextos específicos (FIGUEIREDO, 2022, p. 51). O que se verifica no discurso político do comércio internacional é que, de um lado, países desenvolvidos geralmente condenam esse tipo de medida visando a manutenção do paradigma de acesso a mercado, e do outro, países

em desenvolvimento advogam por mais flexibilidade nas normativas da OMC no que tange a implementação das exigências de conteúdo local (UNCTAD, 2004, p. 37-39).

Natália Figueiredo apresenta números relevantes ao tema. Consoante os dados coletados pela autora, considerando o número total de consultas trazidas ao alcance da OMC até 2021, 11% desse conjunto continha LCRs em seu bojo. Ou seja, de 607 pedidos de consulta, 67 tratavam sobre a questão (FIGUEIREDO, 2022, p. 55). Dessa monta, cerca de 57% das reclamações advieram de países desenvolvidos contra nações em desenvolvimento, 19% envolveram apenas membros desenvolvidos entre si e apenas 15% foram de países em desenvolvimento demandando contra nações desenvolvidas (FIGUEIREDO, 2022, p. 56). Entende-se, em face do exposto, que o déficit democrático da Organização aludido na introdução deste estudo se manifesta nesse contexto na medida em que a quantidade de disputas iniciadas pelos membros com mais recursos é de uma quantia expressivamente maior que a de suas contrapartes não tão favorecidas, apesar de eles também fazerem uso, ou de terem feito no passado, das políticas controvertidas.

A autora também expôs informações relativas a jurisprudência especializada da OMC sobre os LCRs. Em suas palavras (2022, p. 58), o Direito da Organização restringe esse instrumento através de 5 diplomas normativos: o GATT, o TRIMs, o SCM, o GATS (*General Agreement on Trade in Services* – Acordo Geral sobre Comércio de Serviços) e o GPA (*Government Procurement Agreement* – Acordo sobre Compras Governamentais). Do exame de 18 casos em que os LCRs assumiram uma posição de relevo, as principais disposições normativas invocadas pelos autores foram: art. III:2, III:3, III:4 do GATT; art. 2.1 do TRIMs e sua Lista Ilustrativa; e art. 3.1(b) do SCM (FIGUEIREDO, 2022, p. 58). Como se vê, todas elas estiveram presentes na disputa narrada nesta pesquisa, apontando para um padrão sobre a forma de impugnação desses programas. Já do lado dos membros demandados, a defesa foi pautada, essencialmente, nas seguintes normas: art. III:8(a), III:8(b), XX(a), XX(b), XX(d), XX(g), XX(j) e XVIII do GATT (FIGUEIREDO, 2022, p. 59).

Em relação aos argumentos pautados nas exceções gerais do art. XX, Figueiredo afirma (2022, p. 115) que é praticamente impossível justificar LCRs com base naquelas disposições. No caso estudado neste trabalho, foi visto que o Brasil tentou se apoiar nas exceções “a”, “b” e “g” do art. XX, mas não obteve sucesso em sua admissão dada o entendimento de que existiriam outras medidas razoavelmente disponíveis à aplicação que fossem menos restritivas ao comércio. De

acordo com a pesquisadora (2022, p. 115), isso também ocorreu no caso *China – Publications and Audiovisual Products (2010)*, julgado quase uma década antes, denotando alguma consistência na linha interpretativa adotada.

A fundamentação empregada pelo OA no que tange os subsídios utilizados em estratégias de substituição de importações pautados em LCRs – proibidos pelo art. 3.1(b) do SCM – também foi alvo de considerações. No caso brasileiro, o Órgão reverteu a interpretação do Painel de que algumas exigências de realização de etapas de produção no país eram incompatíveis com a regra, a partir de um raciocínio interpretativo que teve origem no caso *US – Tax Incentives* de 2017 (FIGUEIREDO, 2022, p. 128). Naquela ocasião, foi sedimentado o entendimento de que a questão essencial para a determinação de se a concessão dos subsídios era dependente do preterimento de produtos importados em favor dos domésticos era a verificação da existência de condições que exigissem, pela redação da norma ou em termos práticos, o uso de um tipo de bem em detrimento do outro (FIGUEIREDO, 2022, p. 127). A autora expressou que esse critério em específico forneceu um espaço maior para a aplicação de subsídios destinados a produtos domésticos, uma vez que ele delimitava o escopo do art. 3.1(b) de uma maneira mais estrita (FIGUEIREDO, 2022, p. 127-128). Apesar desse aparente esforço de suavização da amplitude dos efeitos restritivos das normativas comerciais internacionais, em contendas que abordaram matérias similares, como as *US – FSC (2000)*, *China – Auto Parts (2009)* e *US – Renewable Energy (2019)*, ele foi dispensado da análise do art. 3.1(b) com fulcro no preceito da economia judicial (FIGUEIREDO, 2022, p. 128). Sobre essa escolha de fundamentação, há críticas importantes à coerência do argumento jurídico adotado (FIGUEIREDO, 2022, p. 129).

Especificamente no que concerne o INOVAR-AUTO, Igor Matheus Gomes Ferreira (2018, p. 86) destaca 3 casos julgados na OMC que enfocaram a problemática do desenvolvimento do setor automobilístico. O primeiro deles foi o *Indonésia – Autos*, iniciado em 1996 pelas consultas das Comunidades Europeias, EUA e Japão. Ali, o país-arquipélago havia implementado dois mecanismos fiscais elaborados com vistas à promoção da indústria nacional de fabricação de veículos. Eles envolviam reduções e isenções tributárias condicionadas ao atingimento de metas de conteúdo local escalonadas com base no percentual de conteúdo local empregado, bem como um programa de habilitação que conferia o título de “empresa de carro nacional” ou “companhia pioneira” às indústrias que cumprissem determinados requisitos relacionados à propriedade de instalações no território indonésio, ao uso de marcas de empresas nacionais e de tecnologia

desenvolvida no país (FERREIRA, 2018, p. 87). Naquele litígio, as partes autoras invocaram o art. III do GATT, o art. 2 do TRIMs, além de normas do SCM e do acordo TRIPs (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property – Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio*). Os relatórios, adotados pelo OSC em 1998, concluíram que as medidas em disputa eram, de fato, medidas de investimento, já que seus objetivos e características afetavam os aportes financeiros de estrangeiros no mercado do país, sobretudo pelo incentivo ao desenvolvimento da capacidade produtiva local de automóveis; que eram medidas relacionadas ao comércio, porque constituam obrigações de conteúdo local através do favorecimento do uso de bens nacionais em detrimento de importados; e que os benefícios fiscais, dependentes dos LCRs, consubstanciavam vantagens proibidas pelo art. 2.1 do TRIMs. Face o exposto, os julgadores se abstiveram de interpretar o art. III do GATT por economia judicial (FERREIRA, 2022, p. 88). Nesse sentido, para Umberto Celli Júnior (2017, p. 132), os painelistas teriam incutido em sua análise um viés liberal sob o tema ao reduzir o espaço de política pública do governo, que se viu coagido a implementar as recomendações já em 1999.

O segundo caso exibido por Ferreira foi o *India – Autos* de 1998. A situação em comento envolveu restrições de importações de produtos pelo governo Indiano em um contexto em que buscava equilibrar a balança de pagamentos nacional ao mesmo tempo que intentava desenvolver sua indústria automobilística (FERREIRA, 2018, p. 89). A medida protecionista adotada despertou a insatisfação das CE e dos EUA, os quais promoveram uma disputa baseada no art. III:4 do GATT e nos arts. 2.1 e 2.2 do TRIMs (FERREIRA, 2018, p. 90). Em síntese, as políticas instituíram licenças de importação condicionadas ao cumprimento de requisitos de conteúdo local e de performance de exportação. Para resolver o impasse, os especialistas do OSC buscaram realizar algumas verificações: a existência de similaridade entre os produtos importados e os nacionais; se as medidas constituíam leis, regulamentos e obrigações, na acepção da regra inscrita no GATT; se as medidas realmente afetavam o comércio; e se o tratamento menos favorável aos bens importados era real (FERREIRA, 2018, p. 91). Por economia processual, as regras do TRIMs não foram avaliadas. Quatro principais conclusões foram emanadas desse panorama: os produtos eram similares porque a única distinção imputada a eles pelas regulações era a sua origem; existiam condicionamentos efetivos, nos termos da norma do GATT, para obtenção das vantagens oferecidas, já que a concessão da licença de importação era dependente da assinatura de um memorando de entendimento que continha exigências de conteúdo local; havia afetação do

comércio porque a condição de aquisição de peças e componentes provenientes do mercado interno modificava as condições de concorrência entre os bens nacionais e os importados; e os bens importados recebiam um tratamento menos favorável na medida em que havia um desincentivo à sua utilização ou aquisição face os produtos domésticos, gerando uma condição de desigualdade na competição (FERREIRA, 2018, p. 91-92). Tanto a adoção dos relatórios pelo OSC, quanto a implementação pela Índia, ocorreram no ano de 2002. É possível constatar, com base no que foi dito, que a estratégia argumentativa dos julgadores do OSC empregada no caso brasileiro em muito aproveitou o que aqui foi estabelecido. Muito embora não tenha havido qualquer alusão nesse sentido, acredita-se que o aproveitamento dos critérios de interpretação tenha se dado não só visando manter uma unidade da fundamentação jurídica do Órgão, como também em razão do fato de que ambos os países possuem um perfil econômico próximo. Há, entretanto, diferenças importantes no *design* das medidas implantadas em cada caso, uma vez que o Brasil não fez uso de licenças de importação, por exemplo.

O último contencioso trazido à baila foi o *Canada – Autos*, também de 1998. Nessa disputa, que se destaca por dispor um país desenvolvido como parte demandada, teve início com os pedidos de consulta das CE e do Japão sobre o teor do mecanismo de isenção tributária instituída na ocasião pelo governo canadense que objetivava incrementar o valor agregado nacional sobre os automóveis fabricados localmente (FERREIRA, 2022, p. 93). A política automobilística agraciava o benefício fiscal através da assinatura de memorandos de entendimento que exigiam o atingimento de um percentual mínimo do valor agregado mencionado sobre os bens produzidos (FERREIRA, 2022, p. 93). As partes reclamantes pautaram suas acusações no art. I:1 e III:4 do GATT, no art. 2 do TRIMs, no 6 e 17 do GATS, e no art. 3.1(a), 3.1(b), e 3.2 do SCM (FERREIRA, 2022, p. 94). Em suma, foi manifestado o entendimento já aqui veiculado de que uma vantagem que possa ser obtida por meio do uso de produtos nacionais, mas não através de bens importados, tem um impacto sobre a concorrência e, por isso, afeta a conjuntura comercial de uma forma geral (FERREIRA, 2022, p. 95). Por tal motivo, foi concluído que os requisitos ali presentes concediam um tratamento menos favorável na forma do art. III:4 do GATT para os produtos importados (FERREIRA, 2022, p. 95). Mais uma vez os dispositivos do TRIMs não foram analisados por economia judicial. A adoção dos relatórios, por sua vez se deu no ano de 2000, e a sua implementação em 2001.

Diante de todas essas evidências, Ferreira tece algumas considerações que são de valia para este trabalho. De partida, há uma tendência geral de os países condenados atenderem as

recomendações externadas, adequando suas normas internas ao sistema internacional (FERREIRA, 2022, p. 96). De acordo com Horn e Mavroidis (2013, p. 166), cerca de 60% das recomendações emanadas pelos OSC entre 1995 e 2012 foram cumpridas pelas partes derrotadas, o que significa que 40% não foram observadas. A adequação ou não às prescrições é dependente de um cálculo realizado pelos governos de se os efeitos adversos oriundos das retaliações econômicas autorizadas pelo sistema da OMC são maiores que os benefícios que possam ser obtidos da manutenção das medidas consideradas incompatíveis. Aparentemente, nos casos em estudo prevaleceu a avaliação de que a adaptação das políticas automobilísticas era mais vantajosa. Outra observação de Ferreira foi que “em todas as disputas o reclamado teve como característica comum a promoção do seu desenvolvimento econômico por meio da utilização de medidas de conteúdo local para alavancar sua indústria automotiva” (FERREIRA, 2022, p. 96). De fato, em todas as controvérsias examinadas, inclusive na legislação do INOVAR-AUTO aqui explorada, foi possível perceber essa finalidade de desenvolvimento. Isso pode ser justificado pela afirmação de Natália de Lima Figueiredo (2022, p. 4) de que LCRs possuem um apelo social forte na medida em que funcionam também como uma fonte de geração de empregos para a população local.

Quanto às políticas de fomento da capacidade exportadora e a sua viabilização jurídica no âmbito da OMC, Phillip English e Luc De Wulf (2002, p. 163) aduzem que uma diversidade de economias que experimentaram um crescimento rápido no comércio e em seu PIB o fizeram em um contexto de regimes comerciais caracterizados por significativos controles de importação sob o mercado doméstico. Como se verá visto adiante também através das notas de Chang (2008), países como China, Taiwan e Coreia são os principais exemplos. Segundo os autores, um elemento chave dessas estratégias de crescimento foi permitir que empresas exportadoras importassem insumos e componentes, incluindo maquinaria, a preços internacionais através de regimes aduaneiros especiais, como o *duty drawback* e mecanismos de admissão temporária (ENGLISH; DE WULF, 2002, p. 164). Conforme discutido anteriormente, os regimes do PEC e do RECAP constituíam modalidades aduaneiras diferenciadas que possuíam em seu bojo mecanismos de suspensão ou isenção tributárias da mesma espécie das categorias indicadas pelos autores, além de portarem finalidades similares. Nessa esteira, um exemplo da América do Sul que obteve relativo sucesso com esquemas do tipo foi o Chile que, por meio de programas de *drawback* que envolviam pagamento de subsídios na acepção da OMC, lograram um aumento expressivo no volume e no valor de suas exportações (AGOSIN, 2001 apud ENGLISH; DE WULF, 2002, p. 164).



Há, no entanto, o imperativo de que essas políticas sejam concebidas de forma compatível com o Direito da Organização, caso contrário a imposição de obrigações compensatórias por parceiros comerciais pode inviabilizar a sua vigência (ENGLISH; DE WULF, 2002, p. 165). Consoante a análise dos pesquisadores pautada nas ponderações de Agosin (2001), em tese, esquemas de suspensão, restituição ou isenção tributária, ou mesmo descontos indiretos sobre os tributos, não são considerados subsídios de exportação caso eles não resultem em descontos acima do que foi efetivamente cobrado sobre os insumos consumidos na produção do bem exportado (ENGLISH; DE WULF, 2002, p. 165). Porém, salientam, que regimes voltados ao estímulo da importação de bens de capital cujo *design* condicione o benefício ao cumprimento de requisitos de exportação serão considerados subsídios proibidos (ENGLISH; DE WULF, 2002, p. 165).

A avaliação da compatibilidade dos regimes de exportação brasileiros no caso dilapidado neste trabalho buscou verificar a ocorrência dessa circunstância no *modus operandi* de cada programa. As conclusões dos painelistas foram no sentido positivo, de que havia essa dependência do fornecimento das vantagens fiscais a metas de exportação, entretanto o OA entendeu que a estratégia utilizada para se averiguar essa ocorrência foi equivocada, anulando a declaração da incompatibilidade pretendida pelas partes reclamantes. Houve, portanto, uma preservação do espaço de política pública do país.

#### **4.2 Perspectiva histórica sobre a amplitude do Espaço Regulatório Nacional**

Ha-Joon Chang é um economista sul-coreano especializado em economia do desenvolvimento e que foi consultor de diversas instituições importantes para o sistema comercial internacional, como o Banco Central e agências das Nações Unidas. Sua relevância para o debate hodierno é reconhecido por vários acadêmicos de prestígio, haja vista suas contribuições para um pensamento econômico mais plural. O escritor defende que o livre mercado não é uma panaceia para todos os problemas e que é necessário que haja investimento de longo prazo em políticas industriais e de tecnologia para que os países consigam realizar o *catching up*, isto é, sejam capazes de alcançar o patamar das nações desenvolvidas (CHANG, 2008, p. 127).

Na obra “*Bad Samaritans: the myth of free trade and the secret history of capitalism*”, Chang demonstra que praticamente todos os países ricos dos dias atuais acumularam riquezas a partir de estratégias políticas que vão de encontro à ortodoxia da teoria neoliberal contemporaneamente hegemônica. Assevera que as nações desenvolvidas adotaram esquemas

econômicos protecionistas e discriminatórios em momentos da história não tão distantes (CHANG, 2008, p. 15). Em suas palavras: “os registros dos países ricos de hoje sobre medidas relacionadas a investimento estrangeiro, empresas estatais, gestão macroeconômica e instituições políticas, também mostram desvios significativos da ortodoxia atual relacionada a essas matérias” (CHANG, 2008, p. 15, tradução nossa). O seu foco no trabalho mencionado foi jogar luz sobre os motivos que levam esses atores internacionais a pregarem uma doutrina econômica no palco mundial a qual eles não tenham feito uso quando dos seus respectivos processos de desenvolvimento. Uma alusão instigante feita nesse sentido, destacada pelo pesquisador, foi a que realizou o economista alemão Friedrich List, ainda no ano de 1841. Na ocasião, List criticou a Grã-Bretanha por pregar o livre comércio a outros países enquanto a mesma havia obtido supremacia econômica por meio da utilização de tarifas comerciais elevadas e de subsídio ampla de sua economia. O alemão acusou os britânicos de terem “chutado a escada” que eles haviam escalado para alcançar o topo da economia mundial (CHANG, 2008, p. 16). Na concepção de Chang, não há dúvidas que essa postura não tão solidária das nações desenvolvidas existe concretamente no mundo fático, porém observa que há uma parcela de indivíduos e grupos sociais que promove a ortodoxia, tentando genuinamente ajudar os menos favorecidos, sem saber que na realidade estão tornando o caminho para o seu desenvolvimento mais dificultoso (CHANG, 2008, p. 16-17). Isso porque, explica, esses indivíduos foram levados a acreditar em uma narrativa equivocada de que a rota da liberalização econômica sempre foi adotada por seus países (CHANG, 2008, p. 17).

Um dos primeiros exemplos apresentados pelo escritor para corroborar sua tese foi o do Japão. A empresa nacional Toyota, hoje conhecida por todo o mundo como uma das maiores marcas do ramo automobilístico, surgiu naquele país como uma fabricante de maquinaria têxtil em 1926, tendo iniciado produção de veículos apenas em 1933 (CHANG, 2008, p. 20). Em 1949, 10 anos após o governo japonês ter tomado a decisão de expulsar a General Motors e a Ford do país, foi concedido um empréstimo vultoso do seu Banco Central à Toyota visando resgatar a viabilidade econômica do negócio (CHANG, 2008, p. 20). O que havia acontecido foi que a empresa havia falhado em uma de suas empreitadas de investimento para o desenvolvimento de uma linha de automóveis voltados para exportação. Após anos tentando conceber um produto atrativo e competitivo o suficiente para o mercado externo, ela havia chegado em um ponto de insustentabilidade financeira. Para salvar a companhia da falência, foi necessário que não só o aporte creditício fosse concedido, como também foram garantidas altas taxas de lucro no âmbito

doméstico através da utilização de tarifas de importação elevadas e controle draconiano do investimento estrangeiro sob aquele setor industrial (CHANG, 2008, p. 19). O resultado, anos mais tarde, foi a concepção do *Lexus*, uma linha de veículos de luxo desejados globalmente, e a obtenção pela Toyota do posto de líder mundial em vendas de veículos elétricos híbridos, algumas décadas adiante.

A Grã-Bretanha, como já referido, também possuiu um histórico exemplar ao argumento do economista. Um aspecto que na concepção de Chang raramente é mencionado nos livros pró-globalização, diz respeito às práticas imperialistas e de firmamento de tratados desiguais entre os países representados pelas metrópoles e suas respectivas colônias (CHANG, 2008, p. 25). O autor evidencia que, enquanto os europeus impunham o livre comércio sobre as nações mais fracas através do colonialismo, eles próprios mantinham tarifas altas de forma indiscriminada (CHANG, 2008, p. 25). A Grã-Bretanha, atestou, era um dos países mais protecionistas do mundo até o meio do século XIX. Entre os anos 1880 e esse marco histórico, a maioria das nações europeias faziam uso de barreiras tarifárias para promover suas emergentes indústrias pesadas e proteger seus produtores agrícolas da comida barata que era importada do Novo Mundo (CHANG, 2008, p. 25). Mais cedo ainda, em 1721, foi introduzida uma lei na Grã-Bretanha que estabeleceu um aumento nas tarifas sobre bens manufaturados estrangeiros importados e reduziu as barreiras à entrada de matéria-prima utilizada no processo produtivo (CHANG, 2008, p. 43). A legislação de Walpole, político britânico que assumiu a primeira posição de primeiro-ministro da ilha inglesa, intentava proteger as indústrias manufatureiras da competição externa, as subsidiá-las e as encorajá-las à atividade de exportação (CHANG, 2008, p. 44). De acordo com o pesquisador, em 1820, o percentual tarifário médio dos britânicos sobre as importações de manufatura estava entre 45 a 55%, um percentual notavelmente maior, inclusive, aos dos seus vizinhos europeus, haja vista a média de 6 a 8% da Holanda, 8 a 12% da Alemanha e cerca de 20% da França (CHANG, 2008, p. 45). Além das barreiras tarifárias, a Grã-Bretanha também se valia de outros meios para reduzir a competição internacional. Um exemplo marcante era a proibição legal em suas colônias da execução de atividades de manufatura avançada que não desejava que fossem ali desenvolvidas (CHANG, 2008, p. 45). Walpole queria assegurar que os colonos permanecessem presos à produção de commodities primárias e nunca emergissem como competidores das manufaturas britânicas (CHANG, 2008, p. 45).

Apesar dos entraves impostos pela metrópole, os americanos eventualmente foram capazes de romper suas amarras e conquistar sua independência política, social e econômica. No entanto, obviamente isso não se deu de forma passiva. Em 1791, Alexander Hamilton, um dos pais fundadores dos EUA, submeteu seu *Relatório sobre Manufaturas* ao Congresso Nacional americano (CHANG, 2008, p. 49). Naquele documento, foi estruturada a opinião, a partir do que é denominado como o “argumento da indústria nascente”, de que o país necessitava de um grande programa para desenvolver suas indústrias (CHANG, 2008, p. 49). A ideia central é a de que, caso uma nação tenha o desejo de expandir sua capacidade produtiva tanto quantitativa quanto qualitativamente, ela o deve fazer por meio de esforços para proteger suas indústrias infantis da competição estrangeira e de apoio até que elas sejam capazes de concorrer de igual para igual com as já estabelecidas. A resposta dos congressistas à proposta não foi tão entusiasmada como Hamilton gostaria que tivessem sido, mas ainda assim ele foi capaz de elevar a taxa média das tarifas de 5% para cerca de 12,5% sobre os bens manufaturados estrangeiros (CHANG, 2008, p. 50). Anos depois, quando a Guerra de 1812 estourou, o Congresso dobrou esses valores para a média de 25% (CHANG, 2008, p. 51). Com o surgimento de um novo grupo de industriais no cenário americano, essa tendência se manteve por meio das pressões que eles exerciam, até que em 1820 as tarifas alcançaram o percentual de 40 pontos (CHANG, 2008, p. 51). Abraham Lincoln ao ser eleito em 1861 não só conservou esse panorama, como ergueu as barreiras ao maior nível visto na história americana até então, sob a justificativa que os gastos com a Guerra Civil assim as demandavam (CHANG, 2008, p. 54). A média de 40 a 50% foi preservada, apesar da justificativa, até o início da Primeira Guerra Mundial, persistindo como as maiores entre qualquer país do mundo naquele período (CHANG, 2008, p. 54). Após, houve um ligeiro declínio com a eleição dos democratas em 1913, mas o advento da Grande Depressão trouxe a já aludida Lei Smoot-Hawley que, mais uma vez, elevou a média para níveis consideráveis (CHANG, 2008, p. 54).

Interessante notar é que, apesar do discurso neoliberal sustentar o contrário, em todos os casos citados foi possível perceber um crescimento considerável das economias estatais. Ainda que algumas interpretações possam sugerir que esses países em particular possuíram outros fatores mais determinantes para o resultado aludido, Chang indica que o fenômeno em questão foi observado também no interior de países em desenvolvimento nas décadas de 1960 e 1970 (CHANG, 2008, p. 27). “Durante esse intervalo em que eles estariam promovendo políticas econômicas “equivocadas” de protecionismo e intervenção estatal, a renda *per capita* das nações em desenvolvimento cresceu

uma média anual de 3%” (CHANG, 2008, p. 27, tradução nossa). O próprio Brasil, especifica o estudioso, apresentou um crescimento quase tão grande quanto aquele externado pelas economias do “milagre” do Leste Asiático (CHANG, 2008, p. 28).

O fato é que “muito do que acontece na economia global é determinado pelos países ricos” (CHANG, 2008, p. 31, tradução nossa). Dependendo do ano – e excluindo o recente fenômeno chinês –, cerca de 70% ou mais da produção mundial de produtos, do comércio internacional e de todos os investimentos estrangeiros diretos, tem origem dessa categoria de nações (CHANG, 2008, p. 31). Aliado a esse peso que a direção de suas políticas econômicas nacionais tem sobre o rumo tomado pelo mundo, há também o ímpeto despudorado de empregar essa pujança para moldar as regras da economia global (CHANG, 2008, p. 31). Na concepção de Chang, as instituições que foram derivadas da conferência de Bretton Woods – Banco Mundial, FMI e GATT –, embora não constituam meras marionetes desses países, são amplamente controladas pelos seus desígnios (CHANG, 2008, p. 32). Seria por meio delas que boa parte da promoção da agenda neoliberal sobre os países em desenvolvimento é efetuada, uma vez que o *design* a elas atribuído possibilita que isso ocorra. O FMI e o Banco Mundial tem suas decisões acertadas, essencialmente, por meio do capital acionário que um país tem dentro delas, ou seja, quanto maior o aporte financeiro for, maior será o peso do seu voto (CHANG, 2008, p. 35). Quanto ao GATT, transformado na OMC, considerações já foram feitas na introdução desta pesquisa sobre o déficit democrático que permeia sua estrutura organizacional.

Seguindo essa linha, Alisa DiCaprio e Kevin Gallagher contribuem para a discussão com ponderações sobre a redução do espaço de desenvolvimento dos países face a presença da OMC no cenário internacional. Segundo os pesquisadores, os regimes de política comercial que existiam antes e depois da Rodada Uruguai eram consideravelmente diferentes (DICAPRIO; GALLAGHER, 2006, p. 781). Antes da formalização da Organização, apesar de haverem disposições legais expressas contra práticas discriminatórias e não-recíprocas por intermédio do GATT, o sistema era “relativamente descomprometido com seus membros que eram países em desenvolvimento e tendia a ignorar as violações de seus regramentos” (DICAPRIO; GALLAGHER, 2006, p. 781, tradução nossa). Instaurada a OMC em 1994, como já visto, o panorama mudou substancialmente e diversas medidas econômicas que antes passavam despercebidas passaram a ser rechaçadas. DiCaprio e Gallagher afirmam que vários artigos já demonstraram o impacto da instituição na constrição do espaço de política pública que os governos

possuíam anteriormente no que tange sua capacidade decisória, sobretudo sobre o setor industrial (2006, p. 782). Nessa esteira, os pesquisadores selecionaram um conjunto específico de países inseridos na categoria de “Países recentemente industrializados” (*Newly Industrialized Countries* – NIC) – grupo de países em desenvolvimento que alcançaram um nível significativo de estatura econômica em um curto período de tempo – e examinaram as alterações que determinadas políticas industriais por eles adotadas sofreram na transição do GATT para a OMC, no que toca sua legalidade perante o sistema comercial internacional.

Como ponto de partida, foram cheçadas as mudanças de legitimidade sofridas pelas estratégias nacionais de intervenção horizontal na economia, isto é, políticas que não eram voltadas a indústrias em específico, mas sim à totalidade do mercado interno. De acordo com os estudiosos, as medidas de incentivo à P&D, que envolviam subsídios, não eram proibidas durante o GATT e, até 1999, não podiam ser contestados com base no Direito da OMC. Porém, desde que o art. 8 do SCM perdeu validade, subsídios para pesquisa se tornaram litigáveis através do OSC (DICAPRIO; GALLAGHER, 2006, p. 786). Por outro lado, programas de capacitação profissional, encarados consensualmente pela literatura econômica como positivos, não são reguladas pela OMC, nem o eram pelo GATT (DICAPRIO; GALLAGHER, 2006, p. 786). Já os amplamente utilizados requisitos ou metas de desempenho, instituídos como condição para concessão de subsídios, controle da entrada de investimento estrangeiro ou como método de direcionamento do capital investido, não era limitados pelo GATT (DICAPRIO; GALLAGHER, 2006, p. 787). Todavia, com o advento do caso *Canada – FIRA*, em que o Painel concluiu ser possível contestar essa espécie de política pública, foi firmado o entendimento que haveria incompatibilidade de LCRs em particular para com o art. III daquele diploma (DICAPRIO; GALLAGHER, 2006, p. 787). A entrada em vigência do TRIMs, posteriormente, sedimentou a ilegalidade de requisitos de performance de exportação associados à discriminação dos bens estrangeiros em favor dos domésticos.

Outros 6 tipos de intervenções seletivas foram avaliadas na pesquisa de DiCaprio e Gallagher. Conforme visto inclusive no decorrer deste trabalho, formas de manipulação tributário que instituem tratamento preferencial a bens nacionais são vedadas pelo parágrafo 2 do art. III do GATT (DICAPRIO; GALLAGHER, 2006, p. 788). Controles de importação e requisitos para licenciamento, no mesmo sentido, são restringidos pelo art. 3, parágrafo 2, do Acordo sobre Procedimentos de Licenciamento de Importações (DICAPRIO; GALLAGHER, 2006, p. 788). Subsídios de exportação, também analisados na disputa desta pesquisa, eram, em sua maior parte,

proibidos pelos signatários do Código de Subsídios acertado na Rodada Tóquio. Com a chegada do Acordo SCM, a limitação se intensificou (DICAPRIO; GALLAGHER, 2006, p. 789). No que se refere a proteção de Propriedade Intelectual, os autores do artigo afirmam que os NIC promoveram o abrandamento de normas que resguardavam esses direitos buscando assimilar novas tecnologias por meio de engenharia reversa e leniência com a pirataria (DICAPRIO; GALLAGHER, 2006, p. 789). Foi feito até alusão ao Brasil e à Índia que mantiveram proteção fraca de patentes para encorajar suas companhias farmacêuticas locais a produzir medicamentos genéricos não só para uso doméstico, como também para exportação (DICAPRIO; GALLAGHER, 2006, p. 790). A regulação internacional sobre a matéria que era praticamente inexistente durante a era do GATT, foi importantemente revigorada com o TRIPs em 1994 (DICAPRIO; GALLAGHER, 2006, p. 790). As últimas duas espécies de medidas examinadas pelos pesquisadores foram os LCRs, que já receberam suficientes considerações, e os subsídios de produção, que não eram vedados pelo GATT e nem o são – pelo menos de forma expressa – pela OMC (DICAPRIO; GALLAGHER, 2006, p. 791).

Como se percebe, a contração do espaço de política pública pelas regras do sistema foi recrudescida em quase todas as instâncias analisadas. Essa inspeção não se ateve apenas à sua dimensão teórica, na prática foram constatados reflexos na mesma linha. Utilizando por base Relatórios de Revisão de Políticas Comerciais publicados pelas instituições internacionais em comento, DiCaprio e Gallagher concluíram que os NICs perderam muitas das ferramentas que elas anteriormente possuíam (DICAPRIO; GALLAGHER, 2006, p. 793). Essa perda ocorreu tanto através de *compliance* unilateral, ou seja, de forma voluntária, como também por meio das recomendações do OSC.

Enfim, o panorama geral extraído das contribuições dos autores ora apontados denota que uma parte relevante da literatura especializada identifica que a tendência de restrição da autonomia regulatória não só é real, como tem raízes históricas contraditórias, já que historicamente certos atores internacionais detiveram maior espaço de regulação do que outros. Países desenvolvidos e nações em desenvolvimento, no passado recente, estiveram submetidos a pressões políticas e legais distintas que condicionaram, consideravelmente, sua capacidade de crescimento. Há, portanto, uma dinâmica econômica que detém nuances frequentemente negligenciados por discursos hodiernos sobre o perfil jurídico do sistema comercial internacional contemporâneo.

## 5 CONCLUSÕES

O presente esforço inquisitivo teve por fim investigar os meandros que permeiam o fenômeno da restrição da autonomia regulatória a partir de um caso concreto. Para tanto, foram expostas, inicialmente, as características dos principais elementos que compunham a disputa selecionada. Depois, examinou-se as entranhas da controvérsia posta à apreciação do OSC da OMC. Ao fim, empreendeu-se uma revisão da literatura especializada que se dedicou ao escrutínio de casos similares e do contexto que subjaz o evento destrinchado.

Diante de tudo isso, algumas conclusões puderam ser extraídas. O desempenho dos julgadores o Painel e do OA foi equilibrada no que tange o seu propósito de atuação. Em diversos excertos dos relatórios examinados foi possível perceber a preocupação de se estabelecer uma solução positiva à contenda, no sentido do art. 3.7 do ESC. Isso significou que, muito embora haja uma praxe do mecanismo de deixar de analisar certos aspectos em prol de uma avaliação mais eficiente baseada no preceito da economia judicial, houve um zelo perceptível de julgar adequadamente os argumentos apresentados pelas partes. No caso estudado houve a apreciação de alegações que, em controvérsias semelhantes do passado, não foram recebidas com a mesma diligência. Ainda, essa concepção foi também observável através do OA, quando o mesmo deixou de declarar a incompatibilidade dos regimes especiais de exportação em razão de um critério interpretativo que ele considerou não ter sido suficientemente adequado, evitando restrições excessivas de políticas públicas brasileiras. A atuação do colegiado também merece realce quando se põe em consideração as críticas de ativismo judicial que a ele vem sendo apontadas nos últimos anos, já que ele se absteve de prosseguir na análise das medidas por considerar que haveria uma extrapolção do seu escopo de atuação.

De uma forma geral, considera-se que houve uma limitação da autonomia regulatória nacional de caráter regular no litígio em questão. Quando se põe na balança aspectos como a finalidade da OMC, as características das medidas brasileiras contestadas, as normas particulares invocadas, o papel do OSC e o histórico institucional e jurisprudencial, concebe-se que não houve algo de excepcional no evento, que destoasse da média, como referido na introdução deste trabalho. Não há dúvidas de que o desfecho do processo teve impactos significativos sob o Brasil, dada a relevância da indústria automobilística para qualquer país do globo, porém as recomendações ali



produzidas não extrapolaram as divisas convencionais dos acordos, nem foram além do que poderiam ser consideradas expectativas razoáveis naquele cenário.

Por outro lado, partindo da perspectiva brasileira de país em desenvolvimento, a limitação do seu espaço de regular encerrou consequências amargas para sua economia. Primeiro porque a descontinuação das políticas de TIC atrasou o desenvolvimento do setor no país. De acordo com Zülke (2013, p. 28), “a derrota brasileira frente a OMC freia qualquer projeto de implantação de fábricas no Brasil, pois causa incerteza na análise de investimentos, a qual considera os benefícios fiscais das legislações contestadas em seus cálculos”. Segundo, porque o programa para o mercado de automóveis que substituiu o INOVAR-AUTO, o Rota 2030, não teve o mesmo sucesso que o predecessor ostentou no início de sua implantação:

Durante a vigência do Inovar-Auto, houve um aumento que logo foi seguido de oscilações no número de estabelecimentos, mas o final da série, que marca a transição do programa para o Rota 2030, apresenta uma queda acentuada no número de estabelecimentos. Apesar dos incentivos, o programa recém-criado não tem sido capaz de assegurar o funcionamento dos estabelecimentos industriais no ramo automobilístico. (CLARO JUNIOR; SANTOS, 2020, p. 123).

Em vista disso, conjecturando alternativas para implementação ulterior, do ponto de vista da política interna de um país em desenvolvimento, Jayawickrama e Bhattasali (1996 apud ENGLISH; DE WULF, 2002, p. 170) indicam o seguinte: apoio para capacitação profissional prática, através de restituição tributária na folha de pagamento, em substituição à concessão de subsídios; promoção de instituições de capacitação orientadas pela demanda de mercado; fornecimento de assistência técnica para empresas acessarem tecnologias que as tornem competitivas para os mercados externos; financiamento prévio de fretagem, como um mecanismo de apoio ao crédito de exportação; desenvolvimento de esquemas tributários de isenção simples; e desenvolvimento de parques industriais e zonas de processamento de exportação. Na concepção desses autores, além do fato de que nenhuma dessas iniciativas são problemáticas perante a OMC, elas também representam um “compromisso inequívoco por parte do governo de trabalhar com o setor privado na busca por objetivos conjuntos e uma visão de longo-prazo que coloca o desenvolvimento das exportações no coração da estratégia nacional de desenvolvimento” (JAYAWICKRAMA; BHATTASALI, 1996 apud ENGLISH; DE WULF, 2002, p. 170, tradução nossa).

No que se refere a caminhos diferentes para a continuidade da OMC, a autora Emily Reid (2018, p. 240-241) concebe que a única forma de que a instituição permaneça relevante no futuro próximo é através da mudança do paradigma liberal de acesso a mercado hoje vigente, para um modelo que resgate a ideia de Liberalismo Embutido do passado e o renove com base nas preocupações modernas. O Liberalismo Embutido é um termo que é utilizado para designar o sistema econômico mundial, e a orientação política internacional associada, que foi dominante no período entre a Segunda Guerra Mundial e a década de 1970. Seu conteúdo tinha natureza conciliatória: de um lado ele buscava promover o ideal do livre comércio, de outro intentava manter a liberdade dos Estados de se autorregular (RUGGIE, 1982, p. 393). Assim, para que esse conceito possa ser viabilizado no presente, Reid propõe sua assimilação à ideia do desenvolvimento sustentável – que equilibra em seu interior interesses econômicos, sociais e ambientais – e com a reformulação do princípio da não-discriminação, removendo um conjunto de medidas de regulação nacional do seu escopo de ingerência (REID, 2018, p. 241). Ela acredita que apenas através da contenção da expansão normativa sempre corrente no contexto da OMC é que seria possível alcançar um equilíbrio entre a autoridade internacional da Organização e a soberania nacional de cada nação (REID, 2018, p. 241). Como a instituição opera na lógica *members-driven*, será apenas por meio da atuação ativa de seus participantes é que tal mudança poderá vir a se tornar realidade.

## REFERÊNCIAS

BAPTISTA FILHO, Almir Cezar de Carvalho. **Dinâmica, determinações e sistema mundial no desenvolvimento do capitalismo nos termos de Theotônio dos Santos**: da teoria da dependência à teoria dos sistemas-mundo. 2009. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2009.

BELIEIRO JÚNIOR, José Carlos Martines. Política e desenvolvimento no Brasil: a experiência do setor automotivo nos anos. **Norus**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 166-180, jan./jun. 2013.

BORA, Bora. Trade-related investment measures. *In*: HOEKMAN, Bernard; MATTOO, Aaditya; ENGLISH, Philip (ed.). **Development, trade, and the WTO**: a handbook. Washington, DC: The World Bank, 2002. p. 171-178.

BRASIL. **Decreto nº 5.906, de 26 de setembro de 2006**. Regulamenta o art. 4o da Lei no 11.077, de 30 de dezembro de 2004, os arts. 4º, 9º, 11 e 16-A da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991, e os arts. 8º e 11 da Lei no 10.176, de 11 de janeiro de 2001, que dispõem sobre a capacitação e competitividade do setor de tecnologias da informação. Brasília, DF: Presidência da República, 2006a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5906.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5906.htm). Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.233, de 11 de outubro de 2007**. Estabelece critérios para efeito de habilitação ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores - PADIS, que concede isenção do imposto de renda e reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS e do IPI, instituído pelos arts. 1o a 11 da Lei no 11.484, de 31 de maio de 2007. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/D6233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6233.htm). Acesso em: 11 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009**. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm). Acesso em: 1 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.819, de 3 de outubro de 2012**. Regulamenta os arts. 40 a 44 da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, que dispõe sobre o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores - INOVAR-AUTO, e os arts. 5º e 6º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, que dispõe sobre redução do Imposto sobre Produtos Industrializados, na hipótese que especifica. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7819.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7819.htm). Acesso em: 2 jan. 2023.

**BRASIL. Decreto nº 5.649, de 29 de dezembro de 2005.** Regulamenta o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP, que suspende a exigência da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS, instituído pelos arts. 12 a 16 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Decreto/D5649.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5649.htm). Acesso em: 17 jan. 2023.

**BRASIL. Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001.** Altera a Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991, a Lei no 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e o Decreto-Lei no 288, de 28 de fevereiro de 1967, dispondo sobre a capacitação e competitividade do setor de tecnologia da informação. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10176.htm#:~:text=LEI%20No%2010.176%2C%20DE%2011%20DE%20JANEIRO%20DE%202001.&text=Altera%20a%20Lei%20no%20de%20tecnologia%20da%20informação](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10176.htm#:~:text=LEI%20No%2010.176%2C%20DE%2011%20DE%20JANEIRO%20DE%202001.&text=Altera%20a%20Lei%20no%20de%20tecnologia%20da%20informação). Acesso em: 19 fev. 2023.

**BRASIL. Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre a não-cumulatividade na cobrança da contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), nos casos que especifica; sobre o pagamento e o parcelamento de débitos tributários federais, a compensação de créditos fiscais, a declaração de inaptidão de inscrição de pessoas jurídicas, a legislação aduaneira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110637.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110637.htm). Acesso em: 17 fev. 2023.

**BRASIL. Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004.** Dispõe sobre a Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social incidentes sobre a importação de bens e serviços e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.865.htm#:~:text=LEI%20Nº%2010.865%2C%20DE%2030%20DE%20ABRIL%20DE%202004&text=Dispõe%20sobre%20a%20Contribuição%20para,serviços%20e%20dá%20outras%20providências](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.865.htm#:~:text=LEI%20Nº%2010.865%2C%20DE%2030%20DE%20ABRIL%20DE%202004&text=Dispõe%20sobre%20a%20Contribuição%20para,serviços%20e%20dá%20outras%20providências). Acesso em: 9 fev. 2023.

**BRASIL. Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005.** Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; altera o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972... Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111196.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111196.htm). Acesso em: 8 fev. 2023.

**BRASIL. Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007.** Dispõe sobre os incentivos às indústrias de equipamentos para TV Digital e de componentes eletrônicos semicondutores e sobre a proteção à propriedade intelectual das topografias de circuitos integrados, instituindo o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores – PADIS e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital – PATVD; altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga o art. 26 da Lei no 11.196, de 21 de

novembro de 2005. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111484.htm). Acesso em: 14 fev. 2023.

**BRASIL. Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012.** Altera a alíquota das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários devidas pelas empresas que especifica; institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores, o Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações, o Regime Especial de Incentivo a Computadores para Uso Educacional... Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112715.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112715.htm). Acesso em: 26 fev. 2023.

**BRASIL. Lei nº 13.023, de 8 de agosto de 2014.** Altera as Leis nº s 8.248, de 23 de outubro de 1991, e 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e revoga dispositivo da Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001, para dispor sobre a prorrogação de prazo dos benefícios fiscais para a capacitação do setor de tecnologia da informação. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113023.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113023.htm). Acesso em: 10 fev. 2023.

**BRASIL. Lei nº 313, de 30 de julho de 1948.** Autoriza o Poder Executivo a aplicar, provisoriamente, o Acôrdio Geral sôbre Tarifas Aduaneiras e Comércio; reajusta a Tarifa das Alfândegas, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1948. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/1313.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/1313.htm). Acesso em: 2 mar. 2023.

**BRASIL. Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991.** Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18248.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18248.htm). Acesso em: 6 mar. 2023.

**BRASIL. Lei nº 13.969, de 26 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre a política industrial para o setor de tecnologias da informação e comunicação e para o setor de semicondutores e altera a Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007, a Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, a Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e a Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113969.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113969.htm). Acesso em: 3 mar. 2023.

**BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm). Acesso em: 10 jan. 2023.

**BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Portaria MCT nº 950, de 12 de dezembro de 2006.** Caracteriza bens ou produtos com tecnologia desenvolvida no País, para efeito do disposto na Lei nº 8.248, de 23.10.1991 e no Decreto nº 5.906, de 26.09.2006. Brasília, DF: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, 2006b. Disponível em:

[https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/migracao/Portaria\\_MCT\\_n\\_950de\\_12122006.html](https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/migracao/Portaria_MCT_n_950de_12122006.html). Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. **Portaria MCTi nº 1.309, de 19 de dezembro de 2013**. Para os fins do disposto no art. 3º, inciso I, da Lei nº 8.248, de 23.10.1991, e nº Decreto nº 5.906, de 26.09.2006, consideram-se componentes eletrônicos semicondutores desenvolvidos no País os dispositivos de que trata o art. 2º do referido Decreto, que atendam às especificações, normas e padrões adotados pela legislação brasileira e cujas especificações, projeto e desenvolvimento tenham sido realizados no País, por técnicos de comprovado conhecimento em tais atividades, residentes e domiciliados no Brasil. Brasília, DF: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, 2013. Disponível em: [https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/migracao/Portaria\\_MCTI\\_n\\_1309\\_de\\_19122013.html](https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/migracao/Portaria_MCTI_n_1309_de_19122013.html). Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. Secretária da Receita Federal. **Instrução Normativa RFB nº 948, de 15 de junho de 2009**. Disciplina a suspensão do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de que tratam o art. 5º da Lei nº 9.826, de 23 de agosto de 1999, e o art. 29 da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002. Brasília, DF: Secretária da Receita Federal, 2009. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=15910>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Política pública de inclusão digital**. Brasília, DF: Tribunal de Contas de União, 2015c.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018. *E-book*.

CELLI JÚNIOR, Umberto. **OMC: jurisprudência e requisitos de conteúdo local como política industrial**. Curitiba: Juruá, 2017.

CHAMIÇO, Eduardo Domingues. **A nova matriz econômica: uma interpretação**. 2018. 72 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018.

CHANG, Ha-Joon. **Bad Samaritans: the myth of free trade and the secret history of capitalism**. New York: Bloomsbury Press, 2008.

CLARO JÚNIOR, J. A.; SANTOS, L. B. **ESTADO E INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA NO BRASIL: ANÁLISE DAS POLÍTICAS INOVAR-AUTO E ROTA 2030**. Entre Lugar, v. 11, p. 101-127, 2020.

COÊLHO, S.C.N. **Teoria geral do tributo, da interpretação e da exoneração tributária**. São Paulo: Dialética, 2003.

DELGADO, Ignacio Godinho. **Política industrial para os setores farmacêutico, automotivo e têxtil na China, Índia e Brasil. Texto para Discussão**, Brasília, DF, p. 1-67, maio 2017.

DELICH, Valentina. Developing countries and the WTO dispute settlement system. *In*: HOEKMAN, Bernard; MATTOO, Aaditya; ENGLISH, Philip (ed.). **Development, trade, and the WTO: a handbook**. Washington, DC: The World Bank, 2002. p. 71-80.

DICAPRIO, Alisa; GALLAGHER, Kevin P. The WTO and the shrinking of development space: how big is the bite? **The Journal of World Investment & Trade**, [S. l.], v. 7, n. 5, p. 781-803, Jan. 2006.

ENGLISH, Philip; WULF, Luc de. Export development policies and institutions. *In*: HOEKMAN, Bernard; MATTOO, Aaditya; ENGLISH, Philip (ed.). **Development, trade, and the WTO: a handbook**. Washington, DC: The World Bank, 2002. p. 160-170.

FERREIRA, Igor Matheus Gomes. **A posição do brasil perante as normas da OMC: a necessidade de conformação da legislação interna ao direito internacional na decisão do ds472 e ds497**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

FIGUEIREDO, Natália de Lima. **Local content requirements in WTO law: between free trade and the right to development**. 2022. Thesis (Doctorate in Commercial Law) – Maastricht University, Maastricht, 2022.

GABRIEL, Amélia Regina Mussi. Subsídios e medidas compensatórias na OMC e sua repercussão no Direito brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 36, n. 144, p. 261-280, out./dez. 1999.

GARCIA, Renato; ROSELINO, José Eduardo. Uma avaliação da lei de informática e de seus resultados como instrumento indutor de desenvolvimento tecnológico e industrial. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 11, n. 2, p. 177-185, mai./ago. 2004.

HERDEGEN, Matthias. **Principles of international economic law**. 2. ed. Oxford: Oxford Press, 2016.

HOEKMAN, Bernard M.; KOSTECKI, Michel M. **The political economy of the world trading system**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2009.

HORN, Henrik; MAVROIDIS, Petros C. **Compliance with WTO Dispute Settlement Decisions: The Record to Date**. *Journal of International Economic Law*, v. 16, n. 1, p. 151-179, 2013.

IRWIN, Douglas A.; MAVROIDIS, Petros C.; SYKES, Alan O. **The genesis of the GATT**. Cambridge: University Press, 2007.

JOHNSON, M. **Exploring the effectiveness of local content requirements in promoting solar PV manufacturing in India**. *Energy Policy*, v. 62, p. 1470-1479, 2013.

LOPES, Ademil Lucio. A desconstrução da indústria automobilística brasileira constituída no governo JK pela política setorial do governo FHC. **Revista Uniara**, Araraquara, n.17/18, p. 125-144, 2005/2006.

LOPES, Larissa Anacleto. **A paralisia do órgão de apelação da OMC e alternativas de governança**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.

MACHADO, Lia Pinheiro. Alcance e limites das teorias da modernização. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 169-192, jul./set. 1970.

MASSEY, Doreen; RUSTIN, Michael. Demovendo o neoliberalismo. **GEOgraphia**, Niterói, v. 19, n. 40, p. 41-55, maio/ago. 2017.

MATSUSHITA, Mitsuo *et al.* **The World Trade Organization: law, practice and policy**. 3. ed. Oxford: Oxford Press, 2018.

MAVROIDIS, Petros C. **The regulation of international trade: GATT**. Cambridge: The MIT Press, 2016.

MÜLLER, Wolfgang. Introduction: principle features of the ascms and intervention logic. *In*: MÜLLER, Wolfgang. **WTO agreement on subsidies and countervailing measures: a commentary**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 1-57.

NARLIKAR, Amrita. **The World Trade Organization: a very short introduction**. Oxford: University Press, 2005.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE COMÉRCIO. **Acordo geral sobre tarifas aduaneiras e comércio 1947 (GATT 47)**. [S. l.]: Organização Mundial de Comércio, 1947. Disponível em: [http://siscomex.gov.br/wp-content/uploads/2021/05/OMC\\_GATT47.pdf](http://siscomex.gov.br/wp-content/uploads/2021/05/OMC_GATT47.pdf). Acesso em: 12 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias**. 1994. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/mdic/comercio-exterior/certificado-form-27>. Documento original disponível em: [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/04-wto.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto.pdf). Acesso em: 19 mar. 2023.

OYEJIDE, T. Ademola. Special and differential treatment. *In*: HOEKMAN, Bernard; MATTOO, Aaditya; ENGLISH, Philip (ed.). **Development, trade, and the WTO: a handbook**. Washington, DC: The World Bank, 2002. p. 504-508.

REID, Emily. The WTO's purpose, regulatory autonomy and the future of the embedded liberalism compromise. *In*: MOON, Gillian; TOOHEY, Lisa. **The future of international economic integration: the embedded liberalism compromise revisited**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. p. 212-241.



RUGGIE, J. **International regimes, transactions, and change**: Embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization*, v. 36, n. 2, 1982. p. 379-415.

SARKAR, Rumu. **International development law**: rule of law, human rights & global finance. 2. ed. Cham: Springer, 2020. *E-book*.

SILVA, Eric Moraes Castro e. Os benefícios tributários do programa Inovar-Auto e os princípios da Nação Mais Favorecida e do Tratamento Nacional: uma análise dos argumentos dos Painéis atualmente em curso contra o Brasil no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, DF, v. 13, n. 3, p. 211-235, 2016.

SZAPIRO, Marina. Relatório de acompanhamento setorial: análise geral das tendências e evolução das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). [S. l.]: ABDI, 2012.

TREBILCOCK, Michael; HOWSE, Robert; ELIASON, Antonia. **The regulation of international trade**. 4. ed. London: Routledge, 2013.

UNCTAD. **Foreign direct investment and performance requirements**: new evidence from selected countries. New York: United Nations, 2003.

VERHOOSSEL, Gaëtan. **National treatment and WTO dispute settlement**: adjudicating the boundaries of regulatory autonomy. Oxford: Portland Oregon, 2002.

WERKEMA, Maurício Sirihal; GANDARAB, Leonardo André. Considerações Sobre a Suspensão de IPI, do PIS e da COFINS para empresas preponderantemente exportadoras. **Unopar Científica Ciências Jurídicas e Empresariais**, Londrina, v. 11, n. 1, p. 17-24, mar. 2010.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Agreement on subsidies and countervailing measures**. [S. l.], [1997a]. p. 229-272. Disponível em: [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/24-scm.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf). Acesso em: 9 jan. 2023.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Agreement on subsidies and countervailing measures**. [S. l.], [1997b]. p. 139-143. Disponível em: [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/18-trims.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/18-trims.pdf). Acesso em: 25 fev. 2023.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Brazil – Certain measures concerning taxation and charges**: request for consultations by the European Union. Geneva, 8 jan. 2014. (WT/DS472/1, G/L/1061 - G/SCM/D100/1, G/TRIMS/D/39).

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Brazil – Certain measures concerning taxation and charges**: request for consultations by Japan. Geneva, 9 jul. 2015a. (WT/DS497/1, G/L/1119 - G/TRIMS/D/41, G/SCM/D108/1).

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Brazil – Certain measures concerning taxation and charges**: constitution of the panel established at the request of the European Union: note by the secretariat. Geneva, 27 mar. 2015b. (WT/DS472/6).

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Brazil – Certain measures concerning taxation and charges:** constitution of the panel established at the request of Japan: note by the secretariat. Geneva, 5 out. 2015c. (WT/DS497/4).

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Brazil – Certain measures concerning taxation and charges:** report of the panel. Geneva, 30 ago. 2017a. (WT/DS472/R - WT/DS497/R).

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Brazil – Certain measures concerning taxation and charges:** reports of the panel: addendum. Geneva, 30 ago. 2017b. (WT/DS472/R/Add.1 - WT/DS497/R/Add.1).

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Brazil – Certain measures concerning taxation and charges:** AB-2017-7: AB-2017-8: report of the appellate bod. Geneva, 3 dez. 2018a. (WT/DS472/AB/R - WT/DS497/AB/R).

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Brazil – Certain measures concerning taxation and charges:** communication from the appellate body. Geneva, 18 dez. 2018b. (WT/DS472/12 - WT/DS497/10).

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Brazil – Certain measures concerning taxation and charges:** appellate body reports and panel reports: action by the dispute settlement body. Geneva, 14 jan. 2019a. (WT/DS472/13 - WT/DS497/11).

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Brazil – Certain measures concerning taxation and charges:** communication from Japan and Brazil concerning article 21.3(b) and 21.3(c) of the DSU. Geneva, 22 fev. 2019b. (WT/DS497/12).

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Brazil – Certain measures concerning taxation and charges:** agreement under article 21.3(b) of the DSU. Geneva, 4 maio 2019c. (WT/DS497/13).

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Brazil – Certain measures concerning taxation and charges:** status report regarding implementation of the DSB recommendations and rulings by Brazil: addendum. Geneva, 6 dez. 2019d. (WT/DS497/14/Add.1).

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Brazil – Certain measures concerning taxation and charges:** status report regarding implementation of the DSB recommendations and rulings by Brazil: addendum. Geneva, 17 jan. 2020. (WT/DS497/14/Add.2).

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Treatment of developing countries:** differential and more favourable treatment reciprocity and fuller participation of developing countries: decision of 28 November 1979 (L/4903). [S. I.], 1979. Disponível em: [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/enabling\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/enabling_e.pdf). Acesso em: 20 fev. 2023.

WOUTERS, Jan; COPPENS, Dominic. An overview of the agreement on subsidies and countervailing measures: including a discussion of the agreement on agriculture. *In*: BAGWELL,

Kyle W.; BERMANN, George A.; MAVROIDIS, Petros C. **Law and economics of contingent protection in international trade**. New York: Cambridge University Press, 2010. p. 7-84.

YIN, Robert K. **Case study research: design and methods**. 5. ed. Washington, DC: Sage, 2015.

ZÜLKE, Renato Augusto Rabusk; PAULA, Istefani Carísio de; RICHTER, Cristiano. **Indústria de semicondutores brasileira: uma análise do Padis**. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.