UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO (UFSC/PPGD)

BRENDA MARTINS ROBALO

O CONCEITO DE SUBSÍDIO NA OMC NA ANÁLISE DO RECAP: CONTROVÉRSIA INTERPRETATIVA A PARTIR DOS CASOS DS472 E DS497 DO OSC

Florianópolis - SC

2026

BRENDA MARTINS ROBALO

O CONCEITO DE SUBSÍDIO NA OMC NA ANÁLISE DO RECAP: CONTROVÉRSIA INTERPRETATIVA A PARTIR DOS CASOS DS472 E DS497 DO OSC

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito, Política e Sociedade.

Linha de pesquisa: Ordem Internacional, Justiça e Sustentabilidade.

Orientadora: Profa. Dra. Joana Stelzer

Florianópolis - SC

2026

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Robalo, Brenda Martins

O conceito de subsídio na OMC na análise do RECAP : controvérsia interpretativa a partir dos casos DS472 e DS497 do OSC / Brenda Martins Robalo ; orientadora, Joana Stelzer, 2026.
165 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2026.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Organização Mundial do Comércio. 3. Acordo Sobre Subsídios E Medidas Compensatórias. 4. Órgão de Solução de Controvérsias (OSC). 5. Regimes Aduaneiros Especiais. I. Stelzer, Joana. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Elaborado por meio de sistema gerenciado pela BU/UFSC.
Dados inseridos pelo próprio autor.

Brenda Martins Robalo

O conceito de subsídio na OMC na Análise do RECAP: controvérsia interpretativa a partir dos casos DS472 e DS497 do OSC

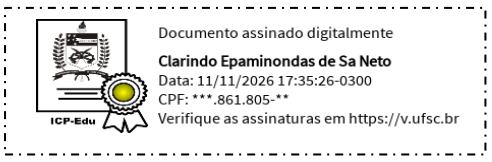
O presente trabalho em nível de Mestrado foi avaliado e aprovado, em 26 de outubro de 2026, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.(a) Joana Stelzer, Dr.(a)
UFSC

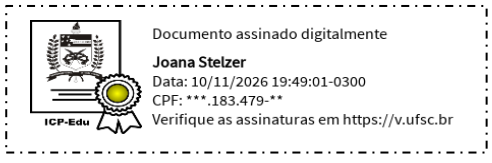
Prof.(a) Valcir Gassen, Dr.(a)
UFSC

Prof.(a) Keite Wieira, Dr.(a)
ESUCRI

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestre em Direito Internacional, Econômico e Sustentável.



Coordenação do Programa de Pós-Graduação



Prof.(a) Joana Stelzer, Dr.(a)
Orientador(a)

Florianópolis - SC, 202

AGRADECIMENTOS

‘Quero, terei. Se não aqui, noutro lugar que ainda não sei. Nada perdi. Tudo serei.’ Voltei muitas vezes a esses versos de Fernando Pessoa nos últimos tempos. Talvez porque eles digam algo que demorei a compreender, se é que compreendi por inteiro: nem tudo acontece no tempo que imaginamos, nem tudo permanece como desejamos e, ainda assim, curiosamente, nada se perde por inteiro. Há caminhos que se fecham, planos que fogem do esperado, sonhos que mudam de forma e, ainda assim, as coisas encontram um jeito curioso de se reorganizar diante de nós, quase sempre de uma maneira que só entendemos depois.

A vida teve, nos últimos anos, formas muito particulares de cuidar de mim. Foi um tempo em que caminhei fiel ao ‘caminho que se conhece andando' e talvez essa tenha sido a maior das marcas deste percurso: a capacidade de seguir mesmo quando tudo parece exigir mais do que achamos ser capazes de entregar. Hoje, entendo que é assim que a maioria das coisas se constrói: com os pés que temos, com a força do momento e com uma coragem que, enquanto acontece, muitas vezes parece só teimosia mesmo.

Agradeço, antes de tudo, a essa força invisível que parece insistir em cuidar de mim, mesmo quando eu não sei como. Agradeço por cada porta aberta e também pelas que se fecharam. Por aquilo que chegou como resposta e por aquilo que, embora tenha parecido perda, hoje reconheço como parte de quem estou me tornando. Agradeço pela possibilidade de chegar até aqui cansada e profundamente grata. Se fosse necessário, faria tudo outra vez. Faria porque o caminho me formou. Porque acredito na pesquisa e na universidade pública. Faria porque, apesar de tudo, nada perdi. Tudo serei.

À minha mãe, meu primeiro e maior agradecimento. Foi com ela que aprendi o valor do estudo, da leitura, da integridade e da responsabilidade. Foi quem sustentou comigo os dias bons e os dias difíceis. Tudo o que eu toco carrega, de alguma maneira, uma vida inteira de incentivo e presença.

Às minhas amizades, pelo amor, paciência e parceria. Por compreenderem as ausências, o cansaço e a intensidade com que vivi este processo. Por estarem ao meu lado nos dias em que eu celebrava e também nos dias em que eu apenas tentava seguir. Há formas de amor que não precisam dizer muito, porque permanecem. A minha gratidão está na permanência de cada um de vocês.

À minha orientadora, Profa. Dra. Joana Stelzer, agradeço pela orientação, pela confiança e pela seriedade com que acompanhou esta pesquisa. Obrigada por acolher este projeto e por contribuir para que ele encontrasse forma, direção e maturidade. Há orientações que ampliam

o modo como enxergamos a pesquisa, a universidade e o nosso próprio lugar dentro delas. A sua orientação é uma delas.

Agradeço também aos líderes e colegas que encontrei na vida profissional e aos professores que atravessaram minha formação. Conciliar trabalho e pesquisa nos exige. Há dias longos e uma sensação constante de que falta tempo para tudo. Ainda assim, a prática profissional amadurece o nosso olhar e reforça a importância de produzir conhecimento com rigor e responsabilidade. Algumas dessas contribuições aparecem expressamente nas páginas deste trabalho. Outras permanecem de forma mais silenciosa, na maneira como penso, escrevo, questiono e na profissional que busco ser diariamente. A formação também é feita dessas marcas, que seguem conosco muito depois do fim de cada ciclo.

À Universidade Federal de Santa Catarina, minha gratidão mais profunda. Não é exagero falar que estudar na universidade pública mudou a minha vida. Mudou minha forma de pensar, indagar, enxergar o mundo e as responsabilidades que temos diante dele. A UFSC me deu oportunidades que eu nunca tinha imaginado para mim. Concluir esse trabalho é uma forma de devolver à universidade pública, ainda que de maneira ínfima, um pouco de tudo o que ela me deu.

A todos que estiveram comigo, de perto ou de longe, meu muito obrigada. O trabalho leva meu nome, mas carrega muitas presenças em suas entrelinhas.

RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo geral descrever o conceito de subsídio previsto pelo Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), identificando, a partir dessa delimitação conceitual, os limites à utilização de regimes aduaneiros especiais e instrumentos tributários vinculados ao comércio exterior no âmbito multilateral.Dessa forma, formula-se o seguinte problema de pesquisa: quais elementos constitutivos do conceito de subsídio previsto no ASMC foram mobilizados pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC na análise de instrumentos voltados à promoção do desenvolvimento econômico e produtivo, em especial dos regimes aduaneiros especiais e tributários vinculados ao comércio exterior, por países em desenvolvimento? A hipótese levantada é que, nos contenciosos DS472 e DS497, a OMC conferiu interpretação ampliativa aos elementos do conceito de subsídio, especialmente quanto à renúncia de receitas devidas, ao benefício e à especificidade, gerando incerteza sobre os limites de utilização desses instrumentos. A pesquisa vincula-se à área de concentração Direito, Política e Sociedade, à linha de pesquisa Ordem Internacional, Justiça e Sustentabilidade e ao Projeto Coletivo Cooperação Internacional e Regional, do qual participa a orientadora, Profa. Dra. Joana Stelzer, por examinar a disciplina multilateral dos subsídios e seus efeitos sobre o espaço regulatório dos Estados na formulação de políticas de desenvolvimento. O trabalho estrutura-se em cinco capítulos. O primeiro contextualiza a formação histórica e os princípios basilares do sistema multilateral de comércio, com destaque para a evolução do GATT até a criação da OMC, o Sistema Geral de Preferências e o tratamento conferido aos países em desenvolvimento. O segundo descreve a base normativa do conceito de subsídio no ASMC, especialmente seus elementos constitutivos, as categorias de subsídios proibidos e acionáveis, a noção de prejuízo grave e a incorporação do acordo ao ordenamento jurídico brasileiro. O terceiro identifica os subsídios tributários como mecanismos de desenvolvimento no contexto brasileiro, com atenção à tensão entre política fiscal, intervenção estatal e disciplina multilateral. O quarto analisa a natureza, a finalidade e o papel dos regimes aduaneiros especiais no desenvolvimento econômico, considerando sua dimensão aduaneira, tributária e extrafiscal, bem como o RECAP enquanto regime tributário voltado ao comércio exterior e à aquisição de bens de capital por empresas exportadoras. O quinto capítulo examina os contenciosos DS472 e DS497, especialmente o tratamento conferido ao RECAP, a definição do benchmark tributário e a delimitação da receita que seria efetivamente devida. Ao final, demonstrou-se que a interpretação ampliativa dos elementos do conceito de subsídio restringe a margem de formulação de políticas fiscais, tributárias e aduaneiras por países em desenvolvimento, sobretudo quando instrumentos internos de desenvolvimento são aproximados das categorias de subsídios proibidos ou acionáveis sem adequada definição do benchmark tributário e da receita governamental que seria efetivamente devida. No caso do RECAP, essa conclusão foi confirmada em termos qualificados, pois, embora o Painel tenha enquadrado as suspensões tributárias como subsídios proibidos à exportação, o Órgão de Apelação reverteu essa conclusão em razão da insuficiência metodológica da comparação realizada. Quanto à metodologia, trata-se de pesquisa básica, pura, qualitativa e dedutiva, pois interpreta o conceito de subsídio nos documentos normativos da OMC e o correlaciona aos limites de utilização de regimes aduaneiros especiais. Quanto aos meios e procedimentos técnicos, trata-se de pesquisa bibliográfica e documental, com base em obras e artigos científicos, informações de organismos internacionais, textos legais, documentos oficiais e precedentes jurisprudenciais da OMC.

Palavras-chave: Organização Mundial do Comércio. Acordo Sobre Subsídios E Medidas Compensatórias. Órgão de Solução de Controvérsias (OSC). Regimes Aduaneiros Especiais.

ABSTRACT

The general objective of this research is to describe the concept of subsidy established under

the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM Agreement) and, based on this conceptual framework, to identify the limits on the use of special customs regimes and tax instruments related to foreign trade within the multilateral system. Accordingly, the following research question is formulated: which constituent elements of the concept of subsidy established under the SCM Agreement were invoked by the WTO Dispute Settlement Body in its examination of instruments designed to promote economic and productive development, particularly special customs regimes and tax regimes related to foreign trade, adopted by developing countries? The hypothesis is that, in disputes DS472 and DS497, the WTO adopted an expansive interpretation of the constituent elements of the concept of subsidy, particularly with regard to government revenue otherwise due, benefit, and specificity, thereby generating uncertainty concerning the limits on the use of such instruments. The research is affiliated with the area of concentration Law, Politics and Society, the research line International Order, Justice and Sustainability, and the Collective Research Project International and Regional Cooperation, in which the supervisor, Professor Joana Stelzer, PhD, participates, as it examines the multilateral discipline of subsidies and its effects on the regulatory space available to States in formulating development policies. The dissertation is structured into five chapters. The first chapter contextualizes the historical development and foundational principles of the multilateral trading system, emphasizing the evolution from the GATT to the establishment of the WTO, the Generalized System of Preferences, and the treatment afforded to developing countries. The second chapter describes the normative framework governing the concept of subsidy under the SCM Agreement, particularly its constituent elements, the categories of prohibited and actionable subsidies, the notion of serious prejudice, and the incorporation of the Agreement into the Brazilian legal system. The third chapter identifies tax subsidies as instruments of development in the Brazilian context, focusing on the tension between fiscal policy, State intervention, and multilateral disciplines. The fourth chapter analyzes the legal nature, purpose, and role of special customs regimes in economic development, considering their customs, tax, and extrafiscal dimensions, as well as RECAP as a tax regime related to foreign trade and the acquisition of capital goods by exporting companies. The fifth chapter examines disputes DS472 and DS497, particularly the treatment of RECAP, the definition of the tax benchmark, and the determination of the government revenue that would otherwise have been due. The research ultimately demonstrates that an expansive interpretation of the constituent elements of the concept of subsidy restricts the policy space available to developing countries for the formulation of fiscal, tax, and customs policies, particularly when domestic development instruments are classified as prohibited or actionable subsidies without an adequate definition of the tax benchmark and the government revenue otherwise due. In the case of RECAP, this conclusion was confirmed with qualifications, since, although the Panel characterized the tax suspensions as prohibited export subsidies, the Appellate Body reversed that finding due to methodological deficiencies in the comparison undertaken. Regarding methodology, the study constitutes basic, pure, qualitative, and deductive research, as it interprets the concept of subsidy in WTO legal instruments and relates it to the limits on the use of special customs regimes. In terms of research methods and technical procedures, the study employs bibliographical and documentary research, drawing on scholarly books and articles, information from international organizations, legal texts, official documents, and WTO dispute settlement jurisprudence.

Keywords: World Trade Organization. Agreement on Subsidies and Countervailing Measures. Dispute Settlement Body (DSB). Special Customs Regimes.

LISTA DE SIGLAS

ALCs — Acordos de Livre Comércio

ASMC — Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias

BITs — Tratados Bilaterais de Investimentos

BTA — Bilateral Trade Agreement – Acordo Comercial Bilateral

CADE — Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CE — Comunidade Europeia

CF — Constituição Federal

DIT — Divisão Internacional do Trabalho

DIP — Direito Internacional Público

DL — Decreto Lei

DSU — Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias

ECE — Empresas Comerciais Exportadoras

EUA — Estados Unidos da América

ESC — Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias

FMI — Fundo Monetário Internacional

GATT — General Agreement on Tariffs and Trade — Acordo Geral de Tarifas e Comércio

GATS — General Agreement on Trade in Services — Acordo Geral sobre Comércio de Serviços;

ICMS — Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IE — Imposto de Exportação

II — Imposto de Importação

IN — Instrução Normativa

IED — Investimento Estrangeiro Direto

IPI — Imposto sobre Produtos Industrializados

LC — Lei Complementar

MERCOSUL — Mercado Comum do Sul

NIEO — Nova Ordem Econômica Internacional

OCDE — Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIC — Organização Internacional do Comércio

OMA — Organização Mundial das Aduanas

OMC — Organização Mundial do Comércio

ONU — Organização das Nações Unidas

OSC — Órgão de Solução de Controvérsias

P&D — Pesquisa e Desenvolvimento

PED — Países em desenvolvimento

PIS — Programa de Integração Social

PMDs — Países de menor desenvolvimento relativo

RA — Regulamento Aduaneiro

SGP — Sistema Generalizado de Preferências

TN — Tratamento Nacional

TRIMS — Agreement on Trade-Related Investment Measures — Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio

TPP — Trans-Pacific Partnership — Parceria Transpacífica

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development — Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

CATEGORIAS E CONCEITOS OPERACIONAIS[1]

***Benchmark* tributário** – A expressão é empregada na presente pesquisa a partir do significado atribuído no âmbito dos contenciosos DS472 (European Union v. Brazil) e DS497 (Japan v. Brazil) da OMC. Portanto, entende-se como o comparativo realizado entre um determinado regime com um sistema de referência (*benchmark*), a fim de auferir se houve renúncia de receita 'devida' e verificar qual seria a tributação 'normal' aplicável se não houvesse o benefício fiscal. Se o governo deixar de cobrar um tributo que normalmente seria devido, isso pode configurar subsídio. Mas se o tributo nunca deveria incidir (por exemplo, exportações isentas de IVA em muitos países), então não há renúncia; e, portanto, não há subsídio (WTO, DS497).

Prejuízo grave – A expressão é empregada na presente pesquisa a partir do significado atribuído no âmbito do ASMC. Portanto, entende-se como os casos em que um subsídio concedido por um governo impede ou desloca as exportações de outro país para o mercado do país que concede os subsídios; impede ou desloca as exportações de outro país para terceiros países; reduz significativamente o preço de um 'produto similar'; ou, aumenta a quota de mercado mundial do país que concede subsídios para um determinado produto primário ou mercadoria (WTO, ASMC, art. 6.1).

Subsídios – A expressão é empregada na presente pesquisa a partir do significado atribuído no âmbito do ASMC. Portanto, entende-se como uma 'contribuição financeira' do governo que proporciona um benefício. As formas que um subsídio pode assumir incluem: uma transferência direta de fundos (por exemplo, uma subvenção); uma possível transferência de fundos ou passivos (por exemplo, uma garantia de empréstimo); receita governamental perdida (por exemplo, um crédito fiscal); ou a compra de bens, ou o fornecimento de bens ou serviços (exceto infraestrutura geral). Nos termos do Acordo, só podem ser tomadas medidas contra subsídios que sejam 'específicos'. Um subsídio específico é aquele concedido apenas a uma empresa ou a um grupo específico de empresas (WTO, ASMC, art. 1.1).

[1] Com fundamento na orientação metodológica na obra do professor Cesar Luiz Pasold (2015), esta seção sistematiza as principais categorias e conceitos que informam o desenvolvimento da dissertação, garantindo clareza terminológica, precisão analítica e alinhamento entre os objetivos, a fundamentação teórica e a abordagem metodológica adotada. A definição precisa desses elementos tem como objetivo assegurar a coerência do trabalho, delimitando o campo semântico e orientando o percurso investigativo. Na concepção de Pasold (2015, p. 85-86), as categorias representam ideias centrais que estruturam o objeto de estudo e funcionam como eixos de análise, enquanto os conceitos operacionais correspondem às noções que, previamente definidas, serão empregadas de forma estável ao longo do texto, evitando ambiguidades e permitindo maior rigor na investigação.

Subsídios acionáveis – A expressão é empregada na presente pesquisa a partir do significado atribuído no âmbito do ASMC. Portanto, entende-se como um subsídio que é passível de ação judicial nos termos do ASMC porquanto é prejudicial à indústria nacional de outro país ou causa ‘prejuízo grave' aos interesses de outro país (WTO, ASMC, art. 5).

Subsídios proibidos – A expressão é empregada na presente pesquisa a partir do significado atribuído no âmbito do ASMC. Portanto, entende-se como um subsídio condicionado ao desempenho das exportações ou ao uso de bens nacionais em detrimento dos importados. Esses subsídios proibidos são comumente denominados subsídios à exportação e subsídios à substituição de importações, respectivamente. Eles são considerados específicos e vistos como particularmente prejudiciais sob o ASMC (WTO, ASMC, art. 3).

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 12
2 FORMAÇÃO HISTÓRICA E PRINCÍPIOS DO SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO 17
2.1 Evolução histórica do sistema multilateral de comércio 17
2.2 Princípios basilares do comércio entre nações: Não Discriminação, Nação Mais Favorecida (NMF), Tratamento Nacional (TN) 27
2.3 O papel da divisão internacional do trabalho (DIT) no comércio internacional 29
2.4 Cláusula de Habilitação e Sistema Geral de Preferências (SGP) 31
2.5 Órgão de solução de controvérsias (OSC/OMC) 35
2.6 Crise do multilateralismo e desafios atuais 44
3 CONCEITO DE SUBSÍDIO NO ACORDO SOBRE SUBSÍDIOS E MEDIDAS COMPENSATÓRIAS (ASMC) 55
3.1 Interpretação dos tratados internacionais no sistema da OMC 55
3.2 Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) 62
3.3 Elementos estruturantes do conceito de subsídio 67
3.4 Incorporação do ASMC ao ordenamento jurídico brasileiro 79
3.5 Subsídios tributários como mecanismos de desenvolvimento econômico e produtivo no contexto brasileiro 82
4 REGIMES ADUANEIROS ESPECIAIS E INSTRUMENTOS TRIBUTÁRIOS VINCULADOS AO COMÉRCIO EXTERIOR 87
4.1 Autonomia do Direito Aduaneiro 87
4.2 Natureza e finalidades dos regimes aduaneiros especiais 91
4.3 Regimes aduaneiros especiais como política industrial 103
4.4 O Regime Especial para Aquisição de Bens de Capital por Empresas Exportadoras como instrumento tributário vinculado ao comércio exterior 112
5 O CONTENCIOSO DS472/DS497: O RECAP À LUZ DO ASMC 117
5.1 Delimitação do contencioso e posição do RECAP entre as medidas impugnadas 117
5.2 Benchmark tributário, receita devida e contingência exportadora 120
5.3 A reversão do enquadramento pelo Órgão de Apelação: definição do benchmark tributário e receita governamental devida 126
5.4 Implementação, status do contencioso e alcance jurídico da decisão 131
5.5 Subsídios tributários e espaço regulatório no caso RECAP 133
6 CONCLUSÃO 137
REFERÊNCIAS 146

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem por objetivo descrever o conceito de subsídio previsto no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), identificando, a partir dessa delimitação conceitual, os limites à utilização de regimes aduaneiros especiais e instrumentos tributários vinculados ao comércio exterior no âmbito multilateral. O instrumento disciplina dois aspectos centrais do sistema multilateral de comércio: de um lado, as regras que regulam a concessão de subsídios pelos Membros da OMC; de outro, o uso unilateral de medidas compensatórias voltadas a neutralizar os efeitos adversos das importações subsidiadas. Pela primeira vez no âmbito do GATT/OMC, o ASMC estabeleceu uma definição de subsídio fundada em três elementos cumulativos: (i) a existência de uma contribuição financeira; (ii) concedida por um governo ou órgão público dentro do território de um Membro; (iii) que confira um benefício. Ademais, o acordo introduziu o conceito de subsídio "específico", entendido como aquele restrito a determinadas empresas ou setores, sendo justamente essa especificidade o critério que delimita a aplicação de suas disposições. O ASMC distingue duas grandes categorias de subsídios: os proibidos, em razão de sua vinculação direta ao desempenho exportador ou ao uso de insumos domésticos, e os acionáveis, cuja legalidade depende da inexistência de efeitos adversos sobre o comércio internacional. Diante disso, formula-se o seguinte problema de pesquisa: quais elementos constitutivos do conceito de subsídio previsto no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias foram mobilizados pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC na análise de instrumentos voltados à promoção do desenvolvimento econômico e produtivo, em especial dos regimes aduaneiros especiais e regimes tributários voltados ao comércio exterior, por países em desenvolvimento? A hipótese levantada é que, nos contenciosos DS472 e DS497, a OMC conferiu interpretação ampliativa aos elementos do conceito de subsídio, especialmente quanto à renúncia de receitas devidas, ao benefício e à especificidade, gerando incerteza sobre os limites de utilização desses instrumentos. Assim, o Regime Especial para Aquisição de Bens de Capital por Empresas Exportadoras (RECAP) torna-se objeto privilegiado de investigação. Criado no Brasil para reduzir o custo de investimentos de empresas exportadoras por meio da suspensão de tributos incidentes sobre bens de capital, o regime foi questionado no contencioso DS472 (European Union v. Brazil) e posteriormente correlacionado ao DS497 (Japan v. Brazil) sob alegação de supostas violações ao ASMC, especialmente quanto à caracterização de suas suspensões tributárias como subsídios condicionados ao desempenho exportador. Embora o RECAP possua natureza formal de regime tributário, e não de regime aduaneiro sem sentido estrito, sua análise

é pertinente na medida em que o regime alcança importações de bens de capital, condiciona sua fruição ao perfil exportador da pessoa jurídica beneficiada e foi examinado pelo OSC/OMC em razão de seus efeitos sobre o comércio exterior e sobre a disciplina multilateral dos subsídios. Não obstante diversos programas de incentivo fiscal brasileiros tenham sido avaliados pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, a análise sobre o RECAP permaneceu inconclusa, em grande parte devido às dificuldades metodológicas enfrentadas pelo Painel e pelo Órgão de Apelação quanto à definição do 'benchmark tributário' e da delimitação da receita que seria efetivamente devida (revenue otherwise due).

O marco teórico é construído a partir da articulação entre a literatura do desenvolvimento e a doutrina brasileira de direito aduaneiro e tributário. A análise parte da compreensão de que a disciplina multilateral dos subsídios não pode ser examinada de forma dissociada das assimetrias estruturais que marcam a inserção dos países em desenvolvimento no comércio internacional. Por isso, dialoga-se, de um lado, com autores que examinam a relação entre industrialização, política comercial, competitividade e espaço regulatório estatal, como Simonsen, Bielschowsky e Chang, e de outro, com a literatura voltada à formação do sistema multilateral de comércio, à interpretação dos tratados internacionais e à disciplina dos subsídios no âmbito da OMC. No plano interno, a pesquisa utiliza as contribuições de Meira, Sehn, Fernandes e Bliancheriene para compreender a natureza jurídica dos regimes aduaneiros especiais, sua função extrafiscal, sua relação com a política de comércio exterior e os limites da desoneração tributária quando confrontada com os critérios de contribuição financeira, benefício e especificidade previstos no ASMC.

Diante dessa controvérsia, o trabalho propõe-se a examinar o RECAP à luz do conceito de subsídio consagrado no ASMC, com ênfase na distinção entre subsídios permitidos, acionáveis e proibidos, a fim de fornecer elementos para o estudo do comércio internacional. Buscando contribuir para a compreensão dessa proposta, e também oferecer uma resposta à indagação apresentada, foram estabelecidos 5 (cinco) objetivos específicos, que orientam o desenvolvimento do conteúdo do trabalho, e se relacionam com cada capítulo, respectivamente.

O primeiro capítulo do desenvolvimento dedica-se a contextualizar a história do Comércio Internacional, apresentando a origem e a evolução dos princípios basilares do sistema multilateral de comércio, com destaque para a evolução do GATT até a criação da OMC, a fim de apresentar o cenário no qual têm ocorrido as relações comerciais globais. Referida recapitulação é necessária para compreender a formação das normas multilaterais e os objetivos que orientaram a disciplina dos subsídios no contexto da OMC.

No segundo capítulo do desenvolvimento, buscar-se-á descrever a base normativa do conceito de subsídio no ASMC, especialmente a partir dos arts. 1º, 2º, 3º e 5º, identificando seus elementos constitutivos, as categorias de subsídios proibidos e acionáveis, a noção de prejuízo grave e sua incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro. Com essa abordagem, busca-se examinar a amplitude do conceito de subsídio e a eventual ausência de parâmetros uniformes para sua aplicação, o que tem potencial para impactar diretamente a previsibilidade das decisões e os espaços regulatórios dos Estados-membros.

O terceiro capítulo do desenvolvimento irá identificar a natureza, a finalidade e o papel dos regimes aduaneiros especiais no desenvolvimento econômico diante do papel indutor desses na economia e, por conseguinte, na transformação da estrutura social dos países. Busca-se demonstrar, ainda, que os regimes aduaneiros especiais contribuem para a competitividade dos produtos nacionais no comércio internacional, fornecendo também parâmetro para compreender instrumentos tributários que, embora não se confundam com os regimes aduaneiros especiais em sentido próprio, interferem no custo das operações de comércio exterior e na inserção internacional das empresas brasileiras. A análise dos regimes aduaneiros especiais permite compreender seus fundamentos jurídicos, sua estrutura normativa e seus limites no contexto do sistema multilateral. Além disso, busca-se preencher uma lacuna doutrinária na literatura nacional, marcada pela escassez de estudos que articulem o conceito de subsídio com a prática dos regimes aduaneiros e regimes tributários voltados ao comércio exterior.

Em arremate, o último capítulo examinará os contenciosos DS472 e DS497 da OMC, especialmente o tratamento conferido ao RECAP, a definição do benchmark tributário e a delimitação da receita que seria efetivamente devida. Embora o RECAP possua natureza formal de regime tributário, sua análise é pertinente porque o regime incide sobre importações de bens de capital, condiciona sua fruição ao perfil exportador e foi examinado pelo OSC/OMC no âmbito das disciplinas multilaterais sobre subsídios. A partir disso, busca-se identificar se os limites impostos pelo sistema multilateral, estudados nos capítulos anteriores, apresentam-se como barreiras à formulação de políticas fiscais, tributárias e aduaneiras voltadas ao desenvolvimento nacional.

Dada a relevância da temática, que decorre da necessidade de verificar e fornecer, no âmbito acadêmico, subsídios técnicos e teóricos para a formulação de políticas de comércio exterior coerentes com o multilateralismo e aptas a garantir previsibilidade e transparência nas relações econômicas internacionais, a pesquisa justifica-se na medida em que a análise dos instrumentos tributários vinculados ao comércio exterior e regimes aduaneiros especiais à luz

das disciplinas multilaterais da Organização Mundial do Comércio (OMC) se faz necessária diante da intensificação das cadeias globais de valor e o fortalecimento das regras multilaterais de comércio, que impõem a necessidade de examinar se determinados instrumentos promotores de desenvolvimento regional são compatíveis com as normas internacionais previstas no âmbito da OMC.

Além disso, a análise sistematizada desses regimes permite compreender seus fundamentos jurídicos, sua estrutura normativa e seus limites no contexto do sistema multilateral, a fim de preencher uma lacuna doutrinária na literatura nacional, marcada pela escassez de estudos que articulem o conceito de subsídio, a prática dos regimes aduaneiros e a jurisprudência da OMC em perspectiva comparada. A relevância prática do tema é igualmente evidente. No caso brasileiro, o uso de regimes tributários e aduaneiros especiais é um instrumento central de estímulo às exportações e à competitividade industrial. Contudo, experiências recentes, como os contenciosos DS472 e DS497, demonstram que a adoção de instrumentos promotores de desenvolvimento regional sem observância das regras multilaterais pode resultar em questionamentos dos organismos multilaterais. Nesse sentido, a compreensão precisa dos critérios de contribuição financeira, benefício e especificidade previstos no ASMC é essencial para o desenho de políticas compatíveis com o comércio internacional.

A dissertação também se dedica a fornecer elementos de estudo do Direito do Comércio Internacional, bem como contribuir para a consolidação do direito aduaneiro como ramo autônomo, para que então haja uma efetiva sistematização das normas relativas ao comércio internacional e ao comércio exterior em consonância com os parâmetros do sistema internacional. Além disso, a relação que o direito aduaneiro guarda com a política econômica brasileira voltado ao crescimento do comércio exterior é circunstância ainda pouco abordada pela doutrina. Referido debate foi um dos catalisadores para o projeto de ingresso no programa e serviu como fundamento basilar para a delimitação das hipóteses de pesquisa indicadas acima.

No âmbito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD/UFSC), o trabalho vincula-se à área de concentração Direito, Política e Sociedade, à linha de pesquisa Ordem Internacional, Justiça e Sustentabilidade e ao Projeto Coletivo Cooperação Internacional e Regional, do qual participa a orientadora, Profa. Dra. Joana Stelzer, ao examinar de que forma a OMC disciplina os incentivos concedidos pelos Estados e como esses mecanismos se relacionam com os princípios do comércio internacional. Nesse panorama, apresenta-se a relevância e atualidade do tema. A carência de material científico a respeito, a existência de contenciosos no âmbito da OMC e o fluxo crescente de novas e mais complexas operações de comércio exterior que impulsionam a criação e o

aperfeiçoamento de regimes aduaneiros especiais destinados a promover a inserção competitiva dos países em desenvolvimento justificam o presente estudo.

No que se refere à metodologia da pesquisa, em relação à natureza, trata-se de pesquisa básica, pura, pois visa produzir conhecimentos que sejam oportunos à ciência, em especial quanto aos limites objeto dos acordos multilaterais e seus reflexos. Registre-se ainda que a natureza teórica do trabalho visa instrumentalizar o conhecimento produzido dentro da universidade pública para que seja compartilhado e aplicado em prol dos interesses sociais.

Quanto à abordagem do problema, tratou-se de pesquisa qualitativa, pois interpreta um fenômeno de forma global, qual seja o conceito de subsídios nos documentos normativos da OMC e correlaciona com os limites das utilizações de regimes aduaneiros especiais. Para reforçar o raciocínio qualitativo da pesquisa, realizaram-se buscas nos documentos oficiais e nas jurisprudências da OMC, por palavras-chaves, do conceito de subsídios, no intuito de trazê-lo à luz; e verificou-se o caráter interpretativo dos julgados em relação à concepção do que se entendia por ‘subsídios proibidos’ e ‘subsídios acionáveis’.

Além disso, foi utilizado o método dedutivo para abordagem do problema; de início, por meio do conhecimento prévio dos compromissos multilaterais assumidos pelos países no comércio internacional e dos limites aos incentivos oferecidos para desenvolvimento da indústria doméstica em razão destes. A partir disso, desenvolveu-se o problema, elegendo como hipótese de pesquisa que, nos contenciosos DS472 e DS497, a OMC conferiu interpretação ampliativa aos elementos do conceito de subsídio, especialmente quanto à renúncia de receitas devidas, ao benefício e à especificidade, gerando incerteza sobre os limites de utilização de regimes aduaneiros especiais e demais instrumentos tributários voltados ao desenvolvimento.

Quanto aos meios e procedimentos técnicos, trata-se de pesquisa bibliográfica, com base em obras e artigos científicos, informações dos organismos internacionais, textos legais, documentos oficiais e precedentes jurisprudenciais da OMC. O material de abrangência estrangeira será traduzido pela pesquisadora.

2 FORMAÇÃO HISTÓRICA E PRINCÍPIOS DO SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO

A presente seção tem como objetivo contextualizar a história do Comércio Internacional a fim de compreender a formação do sistema multilateral de comércio e os desafios que envolvem a utilização de incentivos governamentais por países em desenvolvimento. Para tanto, examina-se o contexto histórico em que se estrutura a governança do comércio internacional, destacando a evolução das instituições responsáveis por disciplinar o comércio entre as nações. Tratam-se de parâmetros necessários para compreender a formação das normas multilaterais e os objetivos que orientaram a disciplina dos subsídios no contexto da OMC, tendo em vista a variedade e a complexidade de fatores que envolvem as regulamentações sobre políticas comerciais e instrumentos de intervenção estatal no comércio internacional, os quais vão desde a reconstrução econômica e a liberalização progressiva das trocas internacionais, até preocupações sobre a contenção de práticas protecionistas e de distorções concorrenciais.

2.1 Evolução histórica do sistema multilateral de comércio

Após a Grande Guerra tornou-se evidente a necessidade de reestruturar o sistema internacional, com vistas à formação de um modelo capaz de sustentar o grande fluxo de comércio internacional advindo das nações ocidentais. Paralelamente, firmou-se uma nova forma de dependência entre países centrais e periféricos, na qual os investimentos oriundos das economias desenvolvidas passaram a se concentrar nos setores industrial e tecnológico, condicionando, de forma crescente, as economias dependentes à demanda internacional por bens de consumo e ao funcionamento dos mercados de capitais (Wieira, 2018, p. 29; Gomes, 2012, p. 25-27; Dal Ri Júnior, 2004, p. 118-121).

Nesse contexto, em Bretton Woods (1944), 44 países criaram 3 organismos, objetivando que estes funcionassem como um tripé do sistema de governança global e de integração econômica: o Banco Mundial, que era a parte financeira do sistema; o Fundo Monetário Internacional (FMI) responsável pela valorização da moeda; e, a Organização Internacional do Comércio (OIC), com a responsabilidade de regulamentar o comércio a nível mundial. Esse arranjo institucional redefiniu os contornos tradicionais da soberania[2] estatal, fortalecendo o multilateralismo e a cooperação internacional como eixos centrais da ordem econômica do pós-

[2] Importante destacar o conceito dado por Bodin (1992) sobre o assunto. Para o autor, a soberania dos países possui origem na aversão à anarquia a qual só poderia ser evitada se o poder fosse atribuído a uma única entidade singular. Do ponto de vista interno, o poder soberano deveria ser absoluto e não estar sujeito a qualquer interferência externa. Para o autor, portanto, a soberania implicaria o reconhecimento da supremacia, no plano interno, e da independência, no plano externo, sendo duas características intrínsecas ao conceito (Jackson, Robert. 2007 *apud* Pereira, Roberto Codorniz Leite. 2019, p. 36).

guerra (Ies, 2003, p. 22 *apud* Nasihgil, 2014, p. 7; Wieira, 2018, p. 29; Dal Ri Júnior, 2004, p. 118-121).

Inserida nesse desenho institucional, a OIC foi pensada especificamente com o objetivo de promover a expansão do comércio internacional, assumindo também a atribuição de estimular a eliminação progressiva das restrições comerciais, com vistas à consolidação de um sistema robusto de normas jurídicas multilaterais orientadas à liberalização do comércio (Dal Ri Júnior, 2004, p. 117–119). Ademais, a Conferência de Havana, que seria responsável pela criação da OIC, recebeu a incumbência de elaborar um manifesto, posteriormente consubstanciado na Carta de Havana, destinado a sistematizar os princípios basilares acordados entre os Estados participantes, resultando, em conjunto com a organização, na formação de um sistema normativo multilateral voltado à liberalização do comércio (Dal Ri Júnior, 2004, p. 121). O que os idealizadores da OIC propunham era um conjunto amplo e compatível de políticas que combinava medidas liberais e protecionistas, em um modelo econômico pensado como alternativa possível às fórmulas de gestão econômica e social adotadas pelos regimes autoritários do período. Dessa forma, a organização desempenharia um papel central no *enforcement*[3] do direito internacional, ao conferir maior grau de coercibilidade às normas multilaterais e disciplinar o exercício do poder sancionador no plano internacional[4] (Graz, 2016, p. 281-283; Dal Ri Júnior, 2004, p. 122-125; Kotzias, 2018, p. 42-44; Matsushita *et al.*, 2003, p. 54).

Entretanto, enquanto as duas primeiras organizações entram normalmente em funcionamento, a chamada Organização Internacional do Comércio (OIC) não recebe a aprovação por parte do congresso norte-americano, sob a justificativa de que os Estados Unidos ficariam muito dependentes da organização, o que seria prejudicial à economia interna do país. Com isso, sem a participação do governo mais influente do sistema, a OIC é destituída e sua

[3] Para a autora, as referidas organizações têm a capacidade de garantir a coercibilidade das normas internacionais, conferindo poder sancionador ao direito internacional, ao mesmo tempo em que disciplina o uso deste poder. Cabe elencar também o conceito dado por Funk e Hirschman (2012), que defendem que o *enforcement* pode ser então entendido como a capacidade de determinados órgãos regulatórios de "transformar linguagem legislativa em regras práticas".

[4] As OIGs [organizações internacionais governamentais] são ao mesmo tempo atores centrais do sistema internacional, fóruns onde ideias circulam, se legitimam, adquirem raízes e também desaparecem, e mecanismos de cooperação entre Estados e outros atores. (...) Sua contribuição para a cooperação entre os Estados-membros envolve a criação de um espaço social e até físico, no qual negociações de curta, média e longa duração podem ser realizadas, além de uma máquina administrativa que traduz estas decisões em realidade. A existência de uma burocracia permanente abre a possibilidade de uma reação rápida em momentos de crise, favorece a elaboração de projetos de assistência técnica, ajuda humanitária, cooperação científica, dentre outros. A própria legitimação de novos Estados soberanos, fenômeno frequente ao longo do processo de descolonização e no final da Guerra Fria, realiza-se no contexto das OIGs. Hoje, o ritual de inserção de um novo país na comunidade internacional tem como foco sua incorporação à ONU (Hertz; Hoffmann, 2004, p. 23).

criação extinta (Ies, 2003, p. 23 *apud* Nasihgil, 2014, p. 8; Dal Ri Júnior, 2004, p. 119-120; Kotzias, 2018, p. 43).

O caráter natimorto da organização decorreu da conjugação de diferentes fatores. Entre eles, podem ser mencionados: (i) a transformação do cenário internacional entre 1945 e 1950, período em que se intensificou a bipolaridade entre Estados Unidos e União Soviética, reduzindo o espaço para iniciativas de cooperação internacional e para o multilateralismo; (ii) o contexto político doméstico dos Estados Unidos ao final da década de 1940, marcado pela ascensão de alas mais radicais e de orientação protecionista no Partido Republicano; e, (iii) a oposição de determinados setores da economia norte-americana beneficiados por políticas protecionistas, sobretudo no sul do país, os quais mobilizaram seu peso político para bloquear o avanço da liberalização econômica (Dal Ri Júnior, 2004, p. 126-127; Sato, 2001, p. 6-8).

Não obstante, a Carta representa uma das primeiras iniciativas voltadas à celebração de um acordo abrangente entre países com o objetivo de instituir um sistema de regras apto a compatibilizar a liberalização do comércio internacional com a preservação de espaços de autonomia para as políticas econômicas nacionais. Ademais, o documento evidencia que a disciplina do comércio internacional passou a incidir, de forma crescente, sobre medidas não tarifárias[5], razão pela qual as negociações comerciais passaram a concentrar-se, sobretudo, em aspectos das políticas domésticas suscetíveis de produzir impactos sobre o comércio. Nesse contexto, as preocupações que permeiam os debates do pós-guerra não se restringiam às reduções tarifárias, abrangendo de forma expressiva a concessão de subsídios estatais e seus potenciais efeitos sobre a concorrência e os fluxos comerciais internacionais. Desde então, reconhecia-se que políticas de apoio governamental, especialmente aquelas voltadas à promoção industrial e à estabilização macroeconômica, poderiam gerar distorções comerciais semelhantes ou até superiores às barreiras tarifárias tradicionais. Por essa razão, a discussão sobre a liberalização do comércio internacional esteve, desde suas origens, intrinsecamente ligada à necessidade de compatibilizar a disciplina dos subsídios com a preservação de um espaço adequado de autonomia regulatória, indispensável à implementação de instrumentos voltados ao desenvolvimento (Graz, 2016, p. 281; 283-285; Sato, 2001, p. 5-6; Dal Ri Júnior, 2004, p. 123-124; Manzatto, 2023, p. 47).

É nesse contexto de (a) frustração do projeto institucional da OIC, (b) necessidade de

[5] A careful study of the Havana Charter provides evidence that the comprehensive scope of nontariff measures was already a key issue of the post- war international trading system. Even if the neoliberal drive of globalization has since had a deep impact on the WTO agenda, similar patterns of disputable issues remain (GRAZ, 2016, p. 282).

manutenção dos compromissos de liberalização comercial do pós-guerra e (c) tentativa de estabelecer um conjunto mutuamente compatível de políticas que combinasse objetivos de livre-comércio com o reconhecimento da intervenção estatal na esfera doméstica e nos aspectos setoriais do comércio internacional, que, em outubro de 1947, na Rodada Genebra no âmbito da Conferência da recém criada Organização das Nações Unidas (ONU), é concebido o GATT - General Agreement on Tariffs and Trade (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio), representando uma realização parcial[6] dos objetivos consagrados na Carta de Havana[7], principalmente no tocante a política comercial, negociações multilaterais e redução de tarifas (Dal Ri Júnior, 2004, p. 126-127; Manzatto, 2023, p. 47-48).

O Acordo surge portanto, com a missão de coordenar as rodadas internacionais de negociação para redução das tarifas, ainda que em uma atuação significativamente mais restrita do aquela aquela originalmente projetada para a OIC, isto é, com dupla função[8]: de funcionar tanto como um Tratado como também como um Organismo Internacional, tendo seus principais pilares assentados na Carta de Havana. Ademais, orientou-se também se orientou pelo objetivo de garantir o acesso mais equitativo aos mercados por parte de seus signatários, sob a premissa que a cooperação comercial aumentaria a interdependência entre os países e contribuiria para redução dos riscos de um novo conflito em escala mundial (Graz, 2016, p. 285; Marques, 2008, p. 264-265; Hoekman e Kostecki, 1995, p. 13 *apud* Rêgo, 1996, p. 06; Santos, 2016, s.p).

Assim, seus artigos foram redigidos com o propósito de assegurar os objetivos centrais já enunciados em seu preâmbulo. As relações comerciais ali delineadas visavam à elevação dos padrões de vida, mediante a promoção do pleno emprego e do crescimento da demanda e dos níveis de renda, com vistas à utilização mais eficiente dos recursos mundiais e à expansão do comércio internacional. Para tanto, os países assumiram, no preâmbulo do Acordo, o

---

[6] O autor sustenta que, embora seja difícil afirmar que o processo conturbado que resultou na aplicação provisória do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio tenha sido uma estratégia deliberada para flexibilizar compromissos comerciais, também não se pode descartar que o contexto político da época tenha enfraquecido o interesse na criação de uma organização comercial forte. Após a Conferência de Potsdam, a ausência da União Soviética na Conferência de Havana e as previsões eleitorais nos Estados Unidos, a escolha recaiu sobre uma estrutura mais simples e menos vinculante, em vez da Organização Internacional do Comércio. Nesse cenário, diante do provável fracasso da ITO, alguns atores teriam concentrado esforços na implementação de um arranjo mais flexível e com maior espaço para acomodações estratégicas (Dal Ri Júnior, 2004, p. 135).

[7] As diferenças estruturais entre o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio e a Carta de Havana eram significativas, refletindo a preocupação em evitar que o GATT fosse caracterizado como uma organização internacional propriamente dita. A título de exemplo, destaca-se a redação do artigo XXV, que deliberadamente afastou as expressões "Comitê" ou "Conselho", adotando-se exclusivamente a denominação "PARTES CONTRATANTES", em letras maiúsculas, a fim de evitar qualquer alusão a uma estrutura organizacional. Sobre este assunto, ver GIULIANO, Mario. ***La Cooperazione degli Stati e il Commercio Internazionale.*** Milano: Giuffrè, 1978, p. 113., p. 154.

[8] O contexto histórico do pós-guerra contribuiu para que a tentativa de instituir uma organização internacional abrangente e de longo prazo fosse gradualmente substituída por iniciativas de caráter *ad hoc*.

compromisso de promover a redução substancial das tarifas aduaneiras e de outras barreiras ao comércio, bem como de eliminar o tratamento discriminatório nas relações comerciais internacionais (Wieira, 2018, p. 43; Oliveira, 2006, p. 48-49; Sato, 2001, p. 14-15).

Ademais, o instrumento foi estruturado em três seções: (i) a primeira consagrou uma das disposições basilares do novo sistema de comércio internacional: a cláusula da Nação Mais Favorecida, por meio da qual se estabeleceu o compromisso de que todos os Estados contratantes se beneficiariam, de forma indistinta, das concessões outorgadas, vedando-se qualquer forma de discriminação entre eles. Essa seção também contemplou normas relativas à redução dos direitos de importação e de outros encargos incidentes sobre determinados produtos, conforme especificado nas listas de concessões; (ii) a segunda seção concentrou-se na disciplina de matérias como tarifas aduaneiras, subsídios, quotas e medidas *antidumping*, bem como na eliminação de restrições quantitativas, além de incorporar a segunda disposição fundamental do sistema: a cláusula do Tratamento Nacional o qual, em complementaridade à cláusula da Nação Mais Favorecida, consolidou o princípio da não discriminação, ao exigir que os produtos importados recebessem tratamento não menos favorável do que aquele conferido aos produtos nacionais. Por meio da cláusula do Tratamento Nacional, os Estados contratantes comprometem-se, portanto, a estender aos produtos das demais partes contratantes as mesmas condições aplicáveis à sua indústria doméstica; (iii) a terceira seção foi dedicada às questões de natureza procedimental, incluindo as regras relativas à aceitação do Acordo e à sua entrada em vigor (Wieira, 2018, p. 44; Nasser, 2002, p. 33; Gomes, 2012, p. 28).

Após as negociações de 1947, foram realizadas outras oito rodadas de negociações multilaterais sob coordenação do GATT, sendo elas: Rodada Annecy (1949); Rodada Torquay (1950/51); segunda Rodada Genebra (1955/56); Rodada Dillon (1960/61); Rodada Kennedy (1963/67); Rodada Tóquio (1973/79); Rodada Uruguai (1986/93); e Rodada Doha (2001/atualmente). Não obstante, foi apenas na década de 1960 que as questões relacionadas ao desenvolvimento econômico, barreiras não tarifárias (NTBs)[9] e problemas relacionados com o comércio de produtos agrícolas passaram a ganhar novo impulso, especialmente com a criação da UNCTAD. Nesse momento, temas como a regulação dos mercados internacionais de

[9] Entendidas como qualquer restrição ao comércio que seja distinta das barreiras tarifárias (tarifas e quotas tarifárias). Por terem forma de aplicação mais complexa e mais difícil detecção, essas medidas têm sido objeto de atenção nas negociações de acordos, tanto no âmbito da OMC quanto em acordos preferenciais de comércio. Sobre este assunto, ver: CARREAU, Dominique; JUILLARD, Patrick. **Droit International Économique.** Paris: LGDJ, 1998; e, KOTZIAS, Fernanda Vieira. **Modernização e desburocratização do Comércio Internacional no Brasil**: reformas políticas e ajustes normativos necessários à plena implementação do Acordo sobre a Facilitação do Comércio da OMC. 2018. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Disponível em: https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/21701. Acesso em: 22 de set. de 2025.

commodities retornaram ao centro do debate econômico internacional (Rêgo, 1996, p. 07; Graz, 2016, p. 286; Valls, 1997, p. 4-8).

Na década seguinte, as recessões econômicas desencadeadas, em parte, pelos dois choques do petróleo fizeram com que com que as negociações da Rodada Tóquio relativas às questões não tarifárias registrassem poucos avanços, cedendo espaço às preocupações dos países desenvolvidos em criar novas formas de proteção para setores expostos a níveis mais elevados de concorrência externa. Nesse contexto de recrudescimento protecionista, outros movimentos reforçaram a percepção de que as regras multilaterais de comércio então vigentes eram insuficientes para responder à nova realidade do comércio internacional. De um lado, observa-se a intensificação do processo de globalização econômica, com a expansão dos fluxos internacionais de capitais e a crescente relevância do comércio de serviços para um número cada vez maior de países; de outro, as normas multilaterais permaneciam, na prática e ainda que com exceções, essencialmente restritas ao comércio de bens manufaturados. Ademais, inexistia um acordo abrangente de salvaguardas, e as regras aplicáveis à imposição de direitos destinados a compensar práticas de dumping[10] ou de concessão de subsídios mostravam-se incipientes, sendo frequentemente utilizadas de maneira discricionária e protecionista, circunstâncias que viriam a motivar, posteriormente, a consolidação de um instrumento multilateral destinado a disciplinar a matéria relativa aos subsídios, conforme se examinará no próximo capítulo (Rêgo, 1996, p. 8; Valls, 1997, p. 6-7, WTO, 1995, p. 10).

As negociações da Rodada Uruguai, iniciadas em 1986, decorreram da necessidade de ampliação da agenda do sistema multilateral de comércio — processo que culminou na criação do GATT 1994 e da Organização Mundial do Comércio (OMC) —, bem como das lacunas do GATT 1947 no tocante à disciplina do comércio agrícola e dos produtos do setor têxtil. Tais omissões contribuíram para que o comércio internacional se tornasse palco de recorrentes conflitos entre a Comunidade Europeia, os Estados Unidos, o Japão e países da América do Sul. Soma-se a esse contexto (i) o avanço dos fenômenos da globalização e da crescente interdependência entre as economias nacionais, bem como (ii) a crise econômica da do início da década de 1980, que fez com que diversos países buscassem o auxílio do FMI e do Banco Mundial. Esses fatores intensificaram a percepção acerca da necessidade de inauguração de uma nova rodada de negociações multilaterais (Thorstensen, 2001, p. 30; Wieira, 2018, p. 46; Cruz, 2017, p. 142).

[10] Optou-se por não grafar em itálico expressões técnicas estrangeiras amplamente incorporadas ao vocabulário do comércio internacional e do direito aduaneiro, tais como dumping, drawback e benchmark, por se tratarem de termos consagrados na área e utilizados com sentido técnico próprio ao longo da pesquisa.

Nesse contexto, os países em desenvolvimento buscaram priorizar, uma agenda com questões diretamente relacionadas ao acesso a mercados de bens, à agricultura e ao setor têxtil, bem como a formulação de regras aptas a conter práticas protecionistas adotadas pelas economias desenvolvidas. Em sentido diverso, os países desenvolvidos concentraram seus esforços na incorporação de temas como investimentos, propriedade intelectual e comércio de serviços, matérias que permaneciam fora do escopo do GATT/47, mas que refletiam interesses estratégicos de economias já industrializadas. Essa assimetria na definição das prioridades negociadoras evidencia os desequilíbrios estruturais que já marcaram o comércio internacional naquela época, na medida em que a ampliação normativa do sistema multilateral de comércio atendeu, em grande parte, às demandas dos países desenvolvidos, ao passo que as reivindicações dos países em desenvolvimento enfrentaram maior resistência. Assim, os três principais objetivos da nova rodada consistiam, em síntese, em: (i) ampliar o âmbito de cobertura do GATT para abarcar as temáticas supramencionadas; (ii) restringir o alcance do princípio do Tratamento Nacional em relação aos países em desenvolvimento; e, (iii) reforçar o mecanismo de solução de controvérsias do GATT (Cruz, 2017, p. 129; Thorstensen, 2003, p. 27 *apud* Wieira, 2018, p. 47).

Diante da agenda proposta, em abril de 1994 foi assinado o Acordo de Marraquexe (GATT/94), o qual substituiu o GATT/47 e instituiu a Organização Mundial do Comércio (OMC) como o organismo internacional de maior relevância no contexto de expansão do comércio internacional, configurando o mais importante resultado institucional do prolongado período de crescimento acelerado das trocas comerciais globais. O Acordo encerrou formalmente a Rodada Uruguai e promoveu a superação do sistema do GATT, inaugurando um novo arranjo institucional. Também foram posteriormente anexados ao Acordo de Marraquexe os acordos de bens, de serviços e propriedade intelectual, solução de controvérsias, mecanismo de revisão de política comercial e os acordos plurilaterais (Brasil, 2024a).

Esse novo regime foi estruturado com natureza *single undertaking*[11], de modo que suas disposições não admitem adesão seletiva, tornando-se obrigatórias para os Estados a partir de sua adesão à OMC, em contraste com o modelo anterior, que possibilita a adesão a acordos individuais. Não obstante, o texto firmado em Marraquexe não se configurou como um

[11] O *single undertaking* é o princípio que impõe que uma vez que uma nação é membro da OMC, ela está vinculada a todos os acordos multilaterais firmados sob a égide dessa organização internacional. Ou seja, se um país for membro da OMC, ele estará automaticamente obrigado por toda a normativa multilateral. Segundo Oliveira (2008), este princípio "determina a aceitação em bloco das matérias negociadas, sem aposição de reservas, respeitando-se assim a reciprocidade estabelecida em prol de um acordo maior, onde as perdas originadas da aceitação de uma cláusula desfavorável são compensadas por benefícios advindo do bom funcionamento do sistema". Sobre este assunto, ver WTO (2026a).

instrumento normativo substancial em si mesmo, mas sim como um acordo de caráter introdutório, cujo conteúdo material foi deslocado para um complexo conjunto de anexos, sendo descrito como *the umbrella agreement*[12], os quais incorporaram o conteúdo do GATT/47[13] (WTO, 2026a; Silva, 2018, p. 141; Magnoli e Demétrio, 2006, p. 99).

Com essa estrutura, cada anexo do acordo dispõe sobre diferentes matérias. O anexo 1A inclui todos os documentos relativos às negociações da rodada Uruguai; o Anexo 1B incluiu o acordo sobre serviços[14], e o Anexo 1C, sobre propriedade intelectual[15] (WTO, [s.d]a). O anexo 2 dispôs sobre o Sistema de Soluções de Controvérsias[16]. O Anexo 3, por sua vez, estabelece sobre o mecanismo de revisão da política comercial[17]. Ademais, em contraste com o regime anterior, o novo arcabouço jurídico reconheceu, ao menos em nível formal, a necessidade de tratamento diferenciado em favor dos países em desenvolvimento, especialmente dos países de menor desenvolvimento relativo, com o objetivo de promover sua inserção no comércio internacional e fomentar o desenvolvimento econômico (WTO, [s.d]b; Wieira, 2018. p. 49-50; Nasser, 2020, p. 149; Lester, 2016, p. 1).

A OMC iniciou seus trabalhos em 1º de janeiro de 1995 e estabeleceu um novo marco no comércio internacional. A partir de sua criação, suas primeiras Conferências Ministeriais (Singapura em 1996 e Genebra em 1998) já evidenciaram tensões crescentes no sistema multilateral de comércio. A ampliação da agenda negociadora, com a introdução de novos temas além do comércio tradicional, gerou resistência por parte dos países em desenvolvimento, que enfrentavam dificuldades na implementação dos compromissos assumidos na Rodada Uruguai. A Conferência Ministerial da OMC realizada em Seattle, em 1999, marcou um ponto de inflexão no tabuleiro de xadrez[18] internacional, ao expor as limitações do modelo de liberalização então vigente. As manifestações sociais e o fracasso das negociações revelaram o descompasso entre o discurso de abertura dos mercados e seus resultados concretos,

---

[12] WTO. **Legal Texts.** Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm. Acesso em: 22 de jan. de 2026.

[13] Em que pese serem juridicamente distintos, o artigo II do GATT/94 estabelece a incorporação do GATT/47 ao novo acordo, integrando-o formalmente à estrutura normativa da OMC.

[14] *General Agreement on Trade in Services* (GATS).

[15] *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Right* (TRIPS).

[16] *Dispute Settlement Understanding* (DSU).

[17] *Trade Policy Review Mechanism.*

[18] Metáfora utilizada por Joseph Nye na obra "O Paradoxo do Poder Americano" (2002), ao defender que, no mundo da política globalizada, a manutenção do poder se faz de forma complexa e interconectada. Assim, para que o poder seja bem aplicado e o jogador (Estado-nação) tenha a possibilidade e a capacidade de desequilibrar a balança do poder ao seu favor e se torne, ou se mantenha, como potência hegemônica, ele deve aprender a se articular no Tabuleiro de Xadrez Tridimensional, onde cada camada exige a "peça" e a "jogada certa" (Martinelli, Caio Barbosa. **O Jogo Tridimensional - o Hard Power, o Soft Power e A Interdependência Complexa, Segundo Joseph Nye.** Conjuntura Global, vol. 5 n. 1, jan./abr., 2016, p. 65-80).

especialmente para os países em desenvolvimento. Nesse momento, tornou-se evidente a assimetria entre os interesses dos países desenvolvidos e as demandas daqueles com menor poder de barganha, em particular nos setores agrícola e industrial (Wieira, 2018, p. 50-53; Nasser, 1999, p. 21; Oliveira, 2006, p. 54-55).

Em resposta a esse cenário, teve início, em 2001, no âmbito da OMC, a Rodada de Doha, a quinta rodada de negociações multilaterais do órgão, posteriormente denominada Rodada do Desenvolvimento, com o objetivo declarado de corrigir os desequilíbrios acumulados nas rodadas anteriores. Todavia, ao longo das negociações, mantiveram-se obstáculos de natureza estrutural, uma vez que os países desenvolvidos insistiram na priorização de temas como a redução tarifária e a abertura de mercados para bens e serviços, ao mesmo tempo em que se recusaram a atender às demandas centrais dos países periféricos. Paralelamente, passaram a impor novas exigências, o que limitou significativamente o avanço das tratativas. As divergências entre os diferentes grupos de países, desde então, têm impedido a conclusão da rodada, mesmo após a realização de diversas conferências[19] ministeriais, reafirmando a predominância dos interesses dos países centrais no âmbito da OMC. Até o momento, aponta-se a formulação do Acordo de Facilitação de Comércio (AFAC)[20] como principal produto da rodada Doha, que teve a sua negociação concluída em 2013, na Conferência Ministerial de Bali e foi incluída como uma emenda ao Acordo Constitutivo da OMC. O Acordo foi internalizado no Brasil pelo Decreto no 9.326/2018 (Stiglitz, 2007, p. 173; Wieira, 2018, p. 53–54; United Nations Economic Commission for Africa, s.p; Brasil, 2018a).

Desse modo, constata-se que as demandas dos países em desenvolvimento receberam atenção marginal no processo de implementação da OMC, no âmbito da rodada Uruguai. Com efeito, além de impor restrições relevantes às políticas industriais desses países, a rodada Uruguai possibilitou que os países desenvolvidos preservassem e ampliassem o recurso a barreiras não tarifárias, notadamente por meio da aplicação de direitos antidumping, direitos compensatórios, medidas de salvaguarda e exigências fitossanitárias, frequentemente mobilizadas como instrumentos de exclusão de produtos originários dos países em desenvolvimento de seus mercados. No Brasil, os textos resultantes da Rodada foram internalizados em 1994, por meio do Decreto no 1.355/1994 (Brasil, 2024a, s.p; Stiglitz e

[19] Doha (2001), Cancun (2003), Hong Kong (2005), Genebra (2009 e 2011), Bali (2013), Nairóbi (2015) e Buenos Aires (2017).

[20] Sobre este assunto, ver KOTZIAS, Fernanda Vieira. **Modernização e desburocratização do Comércio Internacional no Brasil:** reformas políticas e ajustes normativos necessários à plena implementação do Acordo sobre a Facilitação do Comércio da OMC. 2018. 345p. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

Charlton, 2007, p. 54).

Nesse contexto, as negociações relativas ao antidumping e aos subsídios, diretamente associadas ao artigo VI do GATT 1994, ao Acordo de Implementação do Artigo VI do GATT 1994 (Acordo *Antidumping*) e ao Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias[21], também foram incorporadas à agenda da rodada Doha. No âmbito deste último acordo, destacam-se as tratativas referentes aos subsídios à pesca, bem como outras disposições da OMC aplicáveis a acordos comerciais regionais que envolvem a concessão de subsídios. Especificamente no debate sobre os subsídios à pesca, buscou-se promover maior convergência entre políticas comerciais e ambientais. Ressalta-se, ainda, que o presidente do grupo de negociações sobre essas matérias instituiu um Grupo Técnico destinado a funcionar como fórum para a troca de informações entre os membros acerca de suas práticas antidumping. A ausência de registros formais das reuniões desse Grupo Técnico é compreendida como mecanismo incentivador de debates mais abertos (Wieira, 2021, p. 79; WTO, 2016a).

A experiência acumulada ao longo da Rodada de Doha evidencia, contudo, a persistência de assimetrias estruturais no sistema multilateral de comércio, na medida em que os países desenvolvidos continuaram a empregar estratégias negociadoras e instrumentos defensivos como contrapartida à abertura de seus mercados, condicionando de forma significativa o espaço de formulação de políticas dos países em desenvolvimento (Fais, 2006, p. 131; Wieira, 2021, p. 79).

Não obstante a Rodada de Doha não tenha sido formalmente concluída, as negociações que tomaram forma se revelaram de grande relevância para a consolidação e a problematização dos princípios que regem todo o sistema OMC. As discussões desenvolvidas ao longo da rodada tornaram mais evidentes as assimetrias estruturais que caracterizam as relações comerciais internacionais, bem como as tensões persistentes entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento quanto à distribuição dos custos e benefícios da liberalização comercial. Desse modo, embora marcada por impasses, a Rodada de Doha desempenhou papel significativo ao colocar em xeque a efetiva observância dos princípios basilares que orientam a atuação da OMC na formulação da agenda internacional, os quais são examinados na seção 2.2 a seguir.

[21] Por motivos metodológicos e considerando o recorte proposto, o ASMC será objeto de capítulo próprio neste trabalho.

2.2 Princípios basilares do comércio entre nações: Não Discriminação, Nação Mais Favorecida (NMF), Tratamento Nacional (TN)

O conjunto normativo da OMC, ao incorporar tanto o GATT/47 quanto os instrumentos resultantes da Rodada Uruguai, foi composto por uma pluralidade de textos, entendimentos, decisões e declarações ministeriais nos quais se encontram delineados os compromissos e obrigações assumidos pelas Partes Contratantes. Assim, ao formular e implementar suas políticas internas, devem respeitar os parâmetros consagrados nestes documentos. Nesse sentido, os acordos da OMC revelam uma orientação predominantemente normativa (*rule-oriented*), em detrimento de uma lógica *results-oriented*. Para além da promoção de maior previsibilidade nas relações comerciais internacionais, tais normas têm como principal objetivo garantir acesso a mercados e a promoção de concorrência justa. Esse objetivo é sustentado por princípios que orientam o funcionamento da Organização e servem de parâmetro para a interpretação de todo o sistema OMC/GATT (Hoekman e Kostecki, 1995, p. 24; Rego, 1996, p. 12).

Conforme observa Finkelstein, o sistema multilateral de comércio estruturado no âmbito da OMC assenta-se em um conjunto de princípios destinados a assegurar as condições institucionais necessárias para o seu funcionamento. Assim, considerando que o Direito Internacional clássico consagra a igualdade das nações no plano internacional, quando é constatada a efetiva desigualdade comercial entre as nações, a OMC emerge inserindo cláusulas (princípios) visando minimizar as disparidades econômicas existentes entre elas, que exercem grande influência nas negociações de acordos comerciais internacionais. Nesse sentido, dentre as heranças deixadas pelo GATT/47, um dos elementos que a OMC manteve foi o princípio da Não Discriminação, que se apresenta como o fio condutor do comércio internacional, especialmente no que se refere a sua função se forneceder segurança jurídicia ao evitar alterações repentinas e imprevisíveis nas políticas comerciais da OMC. Por ser o princípio fundamental do sistema multilateral de comércio, ele está previsto em duas regras: as cláusulas da nação mais favorecida (NMF) e do tratamento nacional (Finkelstein, 2013, p. 68; Kotzias, 2018, p. 21; Mota, 2005, p. 107).

A cláusula da Nação Mais Favorecida[22] dispõe que nenhuma forma de vantagem,

[22] Article I General Most-Favoured-Nation Treatment 1. With respect to customs duties and charges of any kind imposed on or in connection with importation or exportation or imposed on the international transfer of payments for imports or exports, and with respect to the method of levying such duties and charges, and with respect to all rules and formalities in connection with importation and exportation, and with respect to all matters referred to in paragraphs 2 and 4 of Article III, any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties.

privilégio, favor ou imunidade será concedida se ela não se estender aos demais países, a fim de garantir que nenhuma desvantagem ou restrição de qualquer tipo possa ser imposta a um único membro. Isto é, segundo a NMF, produtos considerados similares não podem sofrer tratamento discriminatório em benefício de produtos originados de outros países. A NMF também é complementada pelo princípio da reciprocidade, que limita o incentivo por ela conferido à ocorrência de *free-riding*[23]. No âmbito das negociações multilaterais, os compromissos assumidos pelos Estados decorrem de barganhas recíprocas envolvendo concessões de acesso a mercados, nas quais cada parte condiciona suas ofertas à obtenção de benefícios correspondentes. É nessa lógica de troca que se permite ampliar o grau de liberalização e resulta um arranjo de direitos e deveres que reflete, em grande medida, a capacidade negociadora de cada país membro (Rego, 1996, 14; WTO, [s.d]d; Costa, 2013, p. 244).

O princípio do Tratamento Nacional[24], por sua vez, está disposto no art. 3º do GATT/94 veda que os membros da OMC confiram tratamento discriminatório a produtos importados, os quais devem ser tratados de forma equivalente aos produtos similares produzidos em sua própria indústria nacional. A redação da cláusula também menciona tipos de medidas internas, como tributos, taxas, leis, regulamentos e requerimentos que possam ser utilizados como como instrumentos para prejudicar a venda, oferta, compra, transporte, distribuição ou uso destes produtos, bem como regras que estabeleça exigências relativas a quantidades específicas a serem utilizadas ou adquiridas (WTO/GATT). Essa lógica aplica-se a quaisquer vantagens concedidas, bem como a direitos alfandegários ou imposições decorrentes de operações de importação e exportação dos produtos (Soares, 2003, p. 143; Finkelstein, 2013, p. 68).

Assim, tendo esses princípios como norteadores da organização, estabelece-se como eixo central para o seu funcionamento a vedação de práticas discriminatórias. Apesar disso, e embora os princípios supramencionados sejam formulados sob a lógica da generalidade e da aplicação uniforme, sabe-se que sua inserção no sistema multilateral não se dá em um vácuo econômico ou institucional. A aplicação das normas voltadas à liberalização, à não discriminação e à previsibilidade ocorre em um contexto marcado por assimetrias estruturais profundas entre os membros da organização, o que compromete a neutralidade material das

[23] Se beneficiar de concessões comerciais sem oferecer concessões equivalentes em troca.

[24] Article III National Treatment on Internal Taxation and Regulation 1. The contracting parties recognize that internal taxes and other internal charges, and laws, regulations and requirements affecting the internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use of products, and internal quantitative regulations requiring the mixture, processing or use of products in specified amounts or proportions, should not be applied to imported or domestic products so as to afford protection to domestic production.

normas multilaterais. Assim, a questão que se coloca é que, ainda que formalmente idênticas, às obrigações assumidas no âmbito da OMC produzem impactos diferenciados sobre economias com distintos níveis de desenvolvimento e capacidade produtiva.

2.3 O papel da divisão internacional do trabalho (DIT) no comércio internacional

Embora não seja objeto da pesquisa e tampouco se proponha a enfrentar de modo aprofundado um debate que demanda análise específica, também se faz importante mencionar o papel que a Divisão Internacional do Trabalho desempenha no cenário colocado. A forma pela qual os países se inserem no comércio internacional, os tipos de bens que produzem e exportam, bem como o grau de valor agregado incorporado às suas cadeias produtivas estão intrinsecamente ligados às condições históricas que moldaram a DIT, na qual as economias centrais concentram atividades de maior valor agregado ao passo que os PEDs permanecem, em grande medida, vinculados a exportação de bens primários ou de menor complexidade produtiva (Braverman, 1981, p. 71-80; Bueno, 2025, s.p; Singer, 1976, 52-55, Samuelson, 1973, p. 776).

Isso porque a DIT, ao estruturar os padrões de especialização produtiva, condiciona não apenas o perfil das trocas internacionais, mas também a forma como os benefícios do comércio são distribuídos entre os países. Embora a teoria clássica do comércio[25] sustente que a especialização, orientada pelas vantagens comparativas, tende a ampliar o bem-estar global, ao ampliar a disponibilidade de bens e otimizar a alocação de recursos. No entanto, tal construção repousa sobre pressupostos restritivos, como concorrência perfeita e inexistência de externalidades, os quais dificilmente se verificam no plano concreto. Uma vez afastadas essas

[25] Desenvolvida no âmbito do liberalismo econômico a partir dos trabalhos de Adam Smith e David Ricardo. Parte da premissa que o comércio entre nações pode gerar ganhos mútuos, em oposição à concepção mercantilista de soma zero. O núcleo explicativo reside na ideia de especialização produtiva, segundo a qual os países devem concentrar seus recursos na produção de bens em que apresentam maior eficiência relativa, promovendo, assim, aumento da produção global e do bem-estar econômico. Na formulação inicial, Smith sustenta a teoria das vantagens absolutas, pela qual cada país deve se especializar na produção de bens que consegue produzir com menor custo absoluto, isto é, com maior produtividade do trabalho. David Ricardo amplia a análise buscando demonstrar que o comércio internacional permaneceria vantajoso mesmo quando um país é absolutamente mais eficiente em todos os bens. Nesses casos, aplica-se a teoria das vantagens comparativas, segundo a qual a especialização deve ocorrer com base nos custos relativos ou custos de oportunidade, de modo que cada país produza o bem que possui menor desvantagem relativa. Dessa forma, a questão que se coloca é que a teoria clássica assenta-se em pressupostos simplificadores, como a existência de um único fator de produção (trabalho), custos constantes, plena mobilidade interna dos fatores e imobilidade internacional, além da ausência de barreiras ao comércio e concorrência perfeita. A partir dessas premissas, o livre comércio permitiria a expansão das possibilidades de consumo para além das fronteiras produtivas internas, configurando-se como mecanismo de eficiência alocativa em escala internacional. Sobre este assunto, ver: KRUGMAN, Paul. R; OBSTFELD, Maurice; MELITZ, Marc J. Capítulo 03: Produtividade da mão de obra e a vantagem comparativa: o modelo ricardiano In: KRUGMAN, Paul. R; OBSTFELD, Maurice; MELITZ, Marc J. **Economia Internacional.** 10. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2015; SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações: Investigação sobre sua Natureza e suas Causas.** Editora Nova Cultural, 1996; e RICARDO, David. **Princípios de Economia Política e Tributação.** São Paulo: Abril Cultural, 1979.

premissas, não há garantia que os benefícios do comércio serão distribuídos de forma equilibrada entre os países, sendo plenamente possível que os ganhos sejam apropriados de maneira concentrada e que determinadas economias experimentem perdas em termos de bem-estar. Nesse contexto, o comércio internacional deixa de operar como mecanismo neutro de alocação eficiente de recursos, como preleciona a teoria clássica, e passa a refletir (e, em certa medida, aprofundar) as assimetrias estruturais entre economias com diferentes níveis de desenvolvimento (Albuquerque, 1987, p. 96-97).

Ademais, a inserção desigual na DIT não se limita à distinção entre setores produtivos, mas envolve fatores estruturais, como diferenças tecnológicas/transferência de tecnologia[26], capacidade produtiva e processos de aprendizagem, de modo que, em contextos nos quais determinadas economias permanecem vinculadas à produção de bens primários. Nesse ponto, a especialização produtiva historicamente consolidada limita as possibilidades de transformação estrutural, perpetuando padrões de dependência, já que a concentração em setores primários restringe economias de escala e difusão tecnológica, elementos fundamentais para o desenvolvimento econômico (Albuquerque, 1987, p. 99-101).

Por fim, referidas assimetrias não são plenamente captadas pela disciplina normativa do comércio internacional. Ainda que essa configuração tenha sido objeto de transformações nas últimas décadas[27], as assimetrias estruturais na divisão do trabalho persistem, e isso é um pano de fundo indispensável para análise da questão ora colocada, visto que a compreensão desse contexto é inexorável para a compreensão do regime multilateral, servindo de ponto de partida para a avaliação tanto dos mecanismos de flexibilização normativa quanto das disputas interpretativas que emergem na OMC.

---

[26] Elemento central na discussão sobre as assimetrias existentes no comércio internacional, na medida em que, embora formalmente prevista no regime internacional (Acordo TRIPS/OMC), ocorre de forma condicionada e concentrada nos países desenvolvidos. Assim, ao invés de promover difusão tecnológica mais ampla, tende a reforçar a dependência dos PEDs em relação a bens e transferência de conhecimento, inserindo-se diretamente na dinâmica mencionada e contribuindo para a manutenção de padrões desiguais na DIT. Sobre este assunto, ver: CORREA, Carlos. **Trends In technology transfer:** Implications for developing countries. Science and Public Policy. n. 6, 1994. Vol. 21; DRAHOS, Peter. **Developing countries and international intellectual property standard-setting.** Estudo preparado para a Comissão sobre Direitos da Propriedade Intelectual do Reino Unido, 2002. Disponível em: http://www.iprcommission.org. Acesso em 25 de abril de 2026; e DRAHOS, Peter; BRAITHWAITE, John. **Information Feudalism: who owns the knowledge economy?** New York: The New Press, 2002; e FLORES, César. **Contratos internacionais de Transferência de Tecnologia:** influência econômica. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2003.

[27] Sobre este assunto, ver: BUENO, Guilherme**. Nova Divisão Internacional do Trabalho: Da Fábrica Mundial à Fragmentação do Trabalho Cognitivo.** Revista Relações Exteriores, abril/2025. Disponível em: https://relacoesexteriores.com.br/nova-divisao-trabalho-internacional/. Acesso em: 07 de fev. de 2026; CHARNOCK, Greig; STAROSTA, Guido (org.). **The new international division of labour: Global transformation and uneven development.** London: Palgrave Macmillan, 2016; e SAMUELSON, Paul Anthony. **Curso de economía moderna: una descripción analítica de la realidad economica.** Madrid: Aguilar, 1973. ISBN 978-8403181090.

2.4 Cláusula de Habilitação e Sistema Geral de Preferências (SGP)

À luz dessas assimetrias, que acabam por condicionar a aplicação das normas multilaterais, a passou a incorporar mecanismos destinados a viabilizar tratamentos diferenciados entre seus membros. Entre esses, destaca-se o Sistema Geral de Preferências, que, em síntese, materializa o reconhecimento das disparidades econômicas existentes no comércio internacional ao permitir a concessão de tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento, a fim de acomodar as diferenças estruturais existentes.

A origem do Sistema Geral de Preferências (SGP) remonta às discussões travadas no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), criada em 1964, quase duas décadas após o GATT/47, como um órgão intergovernamental permanente, vinculado à ONU. A partir do reconhecimento de que a igualdade formal de regras não era suficiente para promover resultados equitativos, o SGP foi concebido como mecanismo destinado a acomodar diferenças estruturais entre economias desenvolvidas e em desenvolvimento, por meio da supressão do art. 1º, o qual prevê a cláusula da nação mais favorecida, conforme visto no item 2.2 acima, para autorizar a concessão de preferências aos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos sem exigir, desses países, reciprocidade nas concessões comerciais. Assim, concentra-se no aumento dos ganhos com e exportação e a promoção da industrialização dos países em desenvolvimento, bem como a aceleração do crescimento econômico (Brasil, 2022a, s.p; UNCTAD, [s.d]a; Gomes, 2012, p. 31;

No âmbito da OMC, o SGP se embasa na Cláusula de Habilitação, adotada em 1979, na Rodada de Tóquio, que autoriza, em caráter permanente, derrogações ao artigo 1º do GATT para fins de concessão de tratamento preferencial a países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo (Brasil, 2022a). Em síntese, a cláusula se aplica indistintamente a todos os membros da OMC, não exigindo adesão formal específica por parte dos países beneficiários nem impondo obrigação de concessão aos países desenvolvidos (WTO/GATT)[28]. Na prática, a Cláusula de Habilitação é acionada de forma unilateral pelos membros desenvolvidos que optam por instituir esquemas preferenciais, os quais devem ser notificados à OMC. Os PEDs, por sua vez, figuram como destinatários potenciais dessas preferências, condicionados ao cumprimento dos critérios e procedimentos definidos pelo país outorgante (Brasil, 2022a, s.p; WTO,[s.d]e).

[28] WTO. Differential and More Favourable Treatment Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries ("Enabling Clause") 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.

Apesar disso, o instrumento apresenta limitações relevantes no que se refere à efetiva redução das desigualdades no comércio internacional, na medida em que se estrutura de forma unilateral, discricionária e, em regra, temporária. Em razão dessas características, a concessão, a manutenção ou a retirada das preferências permanecem condicionadas à vontade política dos países outorgantes, os quais, ainda que celebrem acordos preferenciais com países em desenvolvimento ou de menor desenvolvimento relativo com o objetivo declarado de reduzir barreiras tarifárias, detêm amplo poder na definição das regras aplicáveis. Assim, fica a cargo dos países desenvolvidos a determinação dos produtos elegíveis à isenção ou à redução do imposto de importação no âmbito do Sistema Geral de Preferências (WTO,[s.d]e).

Nesse contexto, a fragmentação dos esquemas preferenciais e a adoção de critérios próprios por cada membro desenvolvido comprometem a previsibilidade e a estabilidade do tratamento concedido, sobretudo diante da ausência de normas multilaterais uniformes e vinculantes que disciplinam a sua implementação (Bossche e Zdouc, 2017, p. 321; Cruz, 2017, p. 243; Imdad Ali, 2003, p. 10-12; Mota, 2005, p. 478-479).

Dessa forma, embora o SGP tenha sido um importante avanço no reconhecimento das assimetrias estruturais do sistema multilateral, autores como Nguyen (2008, p. 03-09), Wieira (2018, p. 72-73), Babu (2012, p. 458 *apud* Elias, 2015, p. 249), Charnovitz (2001, p. 03-07) e outros[29] elencam a problemática que a amplitude formal dessas concessões não se converte, necessariamente, em um acesso efetivo aos mercados dos países desenvolvidos.

No caso da União Europeia, por exemplo, em que pese o número de produtos incluídos do SGP seja significativo, a classificação de parcela substancial desses bens como 'bens sensíveis' resulta na manutenção de práticas de proteção comercial sob a antiga justificativa recorrentemente empregada: salvaguarda de setores estratégicos da economia. Na prática, isso reduz o impacto real das vantagens concedidas no âmbito do SGP. Além disso, o intervalo prolongado entre as revisões abrangentes do SGP também limita a atualização do rol de produtos elegíveis, o que, aliado aos baixos índices de utilização das preferências registrados ao longo do tempo, contribui para reduzir o impacto prático do regime preferencial nas exportações dos países habilitados no Sistema (UNCTAD, 2004, p. 251).

Além disso, a operacionalização do tratamento diferenciado previsto na cláusula de habilitação também suscita outra questão prévia relevante: a definição de país em

[29] Sobre este assunto, ver: CHARNOVITZ, Steve. **The WTO's problematic "last resort" against noncompliance.** Aussenwirtschaft, v. 57, n. 4, 2002. Disponível em: https://www.econstor.eu/. Acesso em: 07 de fev. de 2026; GUZMAN, Andrew T. **Global governance and the WTO.** Harvard International Law Journal, v. 45, n. 2, p. 303-352, 2004. Disponível em: https://www.law.berkeley.edu/files/globalgov.pdf. Acesso em: 07 de fev. de 2026.

desenvolvimento no âmbito da OMC. Diferentemente de outros organismos[30], a OMC não estabelece uma definição formal ou critério específicos para a classificação de seus membros como países desenvolvidos ou em desenvolvimento. Nesse sentido, a organização não declara expressamente um conceito de desenvolvimento, o que levanta dúvidas acerca da existência de um conceito implícito mantido de forma velada ou, até mesmo, da anuência de critérios definidos. Referida ausência de delimitação conceitual é relevante pois condiciona o acesso aos instrumentos do SGP e as flexibilizações previstas no sistema multilateral (Wieira, 2021, p. 192).

Diante dessa lacuna na definição, Wieira (2021, p. 192), desenvolveu uma análise destinada a identificar o conceito de desenvolvimento adotado pela OMC, o qual é ponto importante para o objeto do presente estudo. Para tanto, a autora selecionou documentos institucionais considerados representativos da estrutura normativa da OMC para identificar, na própria produção institucional do órgão, elementos que permitissem desvendar o conceito de desenvolvimento utilizado no sistema OMC. A partir dessa análise, a autora indica como objetivos básicos do sistema multilateral de comércio (i) a elevação dos padrões de vida e, (ii) o desenvolvimento progressivo das economias dos seus membros. A partir disso, já se extraem dois elementos centrais do conceito de desenvolvimento adotado.

Ao analisar a Declaração de Marraquexe, que encerra a Rodada Uruguai e estabelece formalmente a criação da OMC, conforme visto na seção anterior, também se extrai o fortalecimento da economia mundial, mediante a promoção do emprego, crescimento de renda e melhoria do bem-estar dos povos como objetivos basilares da OMC. Assim, noções de emprego, crescimento de renda, saúde pública, bem-estar social e preservação do meio ambiente estão igualmente associadas ao conceito de desenvolvimento. De modo semelhante, a autora também chama atenção para o fato que o espaço institucional 'quem somos' disponibilizado pelo órgão[31] indica como objetivo da OMC o auxílio ao fluxo de comércio para

[30] Instituições como o Banco Mundial, por exemplo, classifica as economias mundiais principalmente com base na renda nacional bruta (RNB) per capita, convertida para dólares americanos pelo método Atlas, que suaviza flutuações cambiais por meio da média móvel de três anos ajustada pela inflação. A partir desse critério, os países são agrupados em quatro categorias: baixa renda, renda média baixa, renda média alta e alta renda. A classificação é atualizada anualmente, sempre em 1º de julho, com base nos dados do ano anterior, permanecendo válida durante todo o exercício subsequente. O Banco Mundial ressalta, ainda, que o termo "país" é utilizado como sinônimo de "economia", não implicando necessariamente independência política, mas qualquer território com estatísticas econômicas próprias. Embora a RNB per capita não represente integralmente o nível de desenvolvimento, o indicador é utilizado por sua ampla disponibilidade e correlação com variáveis socioeconômicas relevantes, como expectativa de vida, mortalidade infantil e acesso à educação. Sobre este assunto, ver: The World Bank. **How does the World Banck classify countries?** Disponível em: https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378834-how-does-the-world-bank-classify-countries. Acesso em: 18 de abril de 2026.

[31] Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/who_we_are_e.htm. Acesso em: 18 de abril

promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar, além de permitir que governos alcancem seus objetivos sociais e ambientais. A partir disso, identificam-se, novamente, referências à integração entre crescimento econômico, objetivos sociais e proteção ambiental como componentes do desenvolvimento. Um outro documento analisado pela autora e que também reafirma o compromisso com a liberalização comercial voltada à promoção da recuperação econômica e ampliação da participação dos países em desenvolvimento no comércio internacional, refere-se a Declaração de Abertura da Rodada de Doha[32], conhecida por sua agenda de desenvolvimento. Ademais, o documento menciona expressamente a integração do comércio nas estratégias nacionais de desenvolvimento e redução da pobreza, reforçando a dimensão social do desenvolvimento (Wieira, 2021, p. 201-204).

A partir da decodificação dos termos identificados nos documentos analisados, a autora concluiu, portanto, que o conceito de desenvolvimento adotado pela OMC se estrutura em três pilares fundamentais, os quais empregam-se na presente pesquisa: econômico, social e ambiental. Na frente econômica, destacam-se elementos como crescimento de renda, expansão da produção e do comércio, encorajamento de investimentos e redução da pobreza; na frente social, ressaltam-se a elevação dos padrões de vida, a busca pelo pleno emprego e a própria promoção de bem-estar; já no pilar ambiental, o desenvolvimento é associado a proteção do meio ambiente, da saúde pública e a sustentabilidade. Assim, em que pese o órgão não estabeleça formalmente uma definição de desenvolvimento, ela pode ser identificada na estrutura da organização, abrangendo não somente aspectos necessariamente econômicos, mas também sociais (Wieira, 2021, p. 201-204).

Em consonância com essa lógica, vale mencionar que o ASMC, que será objeto de capítulo próprio a seguir, estabelece parâmetros para a identificação do que caracterizam regiões desfavorecidas aptas a receber assistência estatal. Nos termos do artigo 8.2, 'b', do Acordo, admite-se a concessão de assistência a regiões desfavorecidas localizadas no território de um membro, desde que tais medidas sejam implementadas no âmbito de um quadro geral de desenvolvimento regional e não configurem subsídios específicos na acepção do artigo 2º do acordo. Para tanto, o dispositivo estabelece requisitos cumulativos destinados a esclarecer sobre essa classificação (WTO, 1994a, art. 8.2).

Primeiramente, exige-se que a região desfavorecida corresponda a uma àrea geográfica contígua claramente delimitada, dotada de identidade econômica e administrativa definida. Em

---

de 2026.

[32] Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm. Acesso em: 18 de abril de 2026.

segundo lugar, a caracterização da região como desfavorecida deve se basear em critérios neutros e objetivos, os quais indicam que as dificuldades enfrentadas não possuem natureza meramente temporária, mas refletem condições estruturais persistentes. Além disso, tais critérios devem estar expressamente previstos em lei, regulamento ou outro documento oficial, para permitir controle e verificação. Por fim, o ASMC também determina que os critérios adotados incluam uma medida de desenvolvimento econômico baseada, ao menos, em um dos seguintes indicadores: (i) renda *per capita*, renda familiar per capita ou PIB *per capita* inferior a 85% da média do território considerado; ou, (ii) taxa de desemprego equivalente a, no mínimo, 110% da média do território em questão (WTO, 1994a, art. 8.2).

Essas constatações são relevantes para a compreensão do tratamento diferenciado concedido aos PEDs no âmbito do SGP, uma vez que revela que a própria identificação dos países beneficiários dessas medidas se fundamenta em uma concepção ampla. Torna-se evidente, portanto, a atuação limitada do SGP enquanto instrumento promotor do desenvolvimento econômico, na medida em que o seu próprio funcionamento permite um certo grau de discricionariedade aos países outorgantes o que, por sua vez, acaba por reproduzir mecanismos tradicionais de proteção comercial que esvaziam a efetividade do tratamento preferencial conferido no âmbito da OMC na cláusula de habilitação. Assim, apesar da OMC admitir exceções aos seus princípios norteadores, em razão das assimetrias estruturais entre seus membros, a efetividade desses instrumentos não decorre exclusivamente de sua previsão normativa, mas depende, em grande escalada, da interpretação e aplicação em situações concretas de cada caso (Bossche e Zdouc, 2017, p. 321; Cruz, 2017, p. 243; Imdad Ali, 2003, p. 10-12; Mota, 2005, p. 478-479; Wieira, 2018, p. 72-73).

Nesse sentido, a definição do tratamento diferenciado e dos limites das flexibilizações admitidas pelo sistema multilateral muitas vezes se desloca para o plano institucional da solução de controvérsias. É precisamente nesse contexto que se insere o Órgão de solução de controvérsias (OSC/OMC), responsável por conferir interpretação vinculante aos direitos, obrigações e exceções previstos nos acordos inseridos sob o guarda chuva da OMC.

2.5 Órgão de solução de controvérsias (OSC/OMC)

No contexto da transição do sistema do GATT para a Organização Mundial do Comércio, a institucionalização do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), a partir de 1º de janeiro de 1995, representou uma das transformações mais relevantes do regime multilateral de comércio. A criação desse mecanismo marcou a superação de um modelo predominantemente diplomático de resolução de disputas, ao introduzir uma instância formal e permanente

destinada à interpretação e aplicação obrigatória das normas comerciais multilaterais, conferindo maior densidade jurídica e estabilidade institucional ao sistema da OMC (Wieira, 2021, p. 50).

No que tange à atuação brasileira no OSC, percebe-se a centralidade do mecanismo para a defesa de interesses no plano multilateral. Isso porque, o Brasil figura como um dos membros mais ativos do órgão, com participação recorrente tanto na condição de demandante, quanto de demandado e de terceira parte. No primeiro caso, usualmente costuma assegurar a observância das disciplinas multilaterais por outros membros; no segundo, intervém em disputas alheias para influenciar a formação de entendimento em temas sensíveis a suas políticas econômicas e desenvolvimentistas (Kotzias, 2018, p. 104; WTO, 2017a, s.p).

O acionamento do OSC ocorre sempre que um membro entende que outro deixou de cumprir obrigações assumidas nos acordos abrangidos pela OMC ou violou compromissos multilaterais vigentes. Diferentemente do modelo anterior, o Sistema De Solução De Controvérsias da OMC estrutura-se com base na jurisdição compulsória, de modo que, uma vez instaurado o procedimento, o Membro denunciado não pode se recusar a participar do contencioso. Essa obrigatoriedade decorre do consentimento previamente manifestado no momento da adesão à organização, já que o Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias (DSU ou ESC)[33] integra o GATT/94 como anexo obrigatório (Anexo 2), vinculando automaticamente todos os seus membros (Barral, 2007, p. 47–55).

Além do caráter compulsório, o OSC também (i) concentra jurisdição exclusiva sobre as controvérsias decorrentes das relações comerciais entre os membros da OMC abrangidas pelos acordos da organização e (ii) possui atuação estritamente contenciosa, limitando-se à apreciação de litígios concretos, não lhe sendo atribuída a competência para a emissão de pareceres consultivos ou opiniões abstratas sobre a interpretação das normas multilaterais (Bossche e Zdouc, 2017, p. 168–169; 246). Sob o ponto de vista institucional[34], o mecanismo de solução de controvérsias da OMC estrutura-se em duas instâncias principais. A primeira delas corresponde aos Painéis, responsáveis pela análise inicial das disputas e pela elaboração de relatórios que examinam tanto os elementos fáticos quanto os fundamentos jurídicos das

[33] Brasil. Acordos Comerciais: Organização Mundial do Comércio (OMC). Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2021/05/omc_solucao_controversias.pdf. Acesso em: 01 de fev. de 2026.

[34] O OSC também conta com o Presidente do OSC, o Diretor-Geral da OMC, árbitros, experts e grupos permanentes de especialistas vinculados às temáticas específicas dos acordos da organização, que oferecem suporte técnico para procedimentos de solução de controvérsias. Sobre este assunto, ver: BOSSCHE, Peter Van Den; Zdouc, Werner. **The Law and Policy of the World Trade Organization: T**ext, Cases and Materials. 4. ed. Cambridge: Cambridge University Press. 2017, p. 165-304).

reclamações apresentadas. Os Painéis são, em regra, compostos por três indivíduos que atuam em caráter pessoal e independente, sem vinculação aos seus governos de origem, sendo-lhes vedada a participação em controvérsias que envolvam seus respectivos Estados (Barral, 2007, p. 48-49; Bossche e Zdouc, 2017, p. 165-175).

A instância recursal é exercida pelo Órgão Permanente de Apelação, composto por sete indivíduos, cujos nomes são aprovados por consenso pelo OSC. Compete a ele o exame dos recursos interpostos contra os relatórios elaborados pelos Painéis, sendo que a composição do Órgão Permanente de Apelação busca refletir a pluralidade dos membros da OMC, sendo estruturada de modo a garantir representatividade geográfica. Nesse contexto, tradicionalmente reservadas as cadeiras atribuídas aos Estados Unidos e à União Europeia, os demais cinco assentos são ocupados por julgadores provenientes de diferentes regiões do globo, sendo que cada caso é apreciado por uma divisão composta por três membros do órgão. A experiência acumulada demonstra que a maior parte dos relatórios dos Painéis foi submetida à apreciação recursal, podendo o órgão confirmar, modificar ou revogar as conclusões alcançadas em primeira instância. Em diversos casos, ainda que tenha mantido os resultados finais dos relatórios recorridos, o órgão recursal procedeu à reformulação da fundamentação adotada, desempenhando, assim, papel central na interpretação das normas da OMC (Barral, 2007, p. 49; Bossche e Zdouc, 2017, p. 165-175, Wieira, 2018, p. 59).

No que se refere à metodologia para a solução dos litígios, coube ao Anexo 02 do GATT/94 (DSU) discipliná-la, sendo que o procedimento pode ser dividido nas seguintes etapas: (i) consultas; (ii) instauração do Painel; (iii) julgamento; (iv) julgamento da Corte Permanente de apelação e (v) implementação e execução da Decisão (WTO, 1994b, Anexo 2)[35]. Além disso, quando uma consulta é solicitada por um membro que se sinta lesado, caso outro país também tenha interesse comercial substancial na matéria objeto da denúncia, poderá requerer sua participação na consulta[36], sendo ambas as tratativas confidenciais. Passados sessenta dias da solicitação sem a solução do litígio, a parte reclamante pode solicitar o

[35] WTO, Legal Texts: Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/dsu_e.htm. Acesso em: 01 de fev. de 2026.

[36] Article 4 Consultations 11.Whenever a Member other than the consulting Members considers that it has a substantial trade interest in consultations being held pursuant to paragraph 1 of Article XXII of GATT 1994, paragraph 1 of Article XXII of GATS, or the corresponding provisions in other covered agreements (4), such Member may notify the consulting Members and the DSB, within 10 days after the date of the circulation of the request for consultations under said Article, of its desire to be joined in the consultations. Such Member shall be joined in the consultations, provided that the Member to which the request for consultations was addressed agrees that the claim of substantial interest is well-founded. In that event they shall so inform the DSB. If the request to be joined in the consultations is not accepted, the applicant Member shall be free to request consultations under paragraph 1 of Article XXII or paragraph 1 of Article XXIII of GATT 1994, paragraph 1 of Article XXII or paragraph 1 of Article XXIII of GATS, or the corresponding provisions in other covered agreements.

estabelecimento de um painel, salvo tratando-se de casos urgentes (WTO, 1994b, art. 4). Conforme denota-se no artigo 6.2 do DSU[37], cada solicitação de instauração de Painel deve ser feita por escrito, indicando as medidas de controvérsias, acerca da realização da consulta prévia e o embasamento legal da reclamação objeto do Painel. Nessa fase, qualquer Estado-Membro que tenha interesse em algum dos interesses submetidos à análise do órgão e tenha o notificado poderá ser ouvido e manifestar-se no curso do contencioso (WTO, 1994b, arts. 6.2 e 10.2)[38].

Alternativamente à instauração de Painéis, o DSU prevê a possibilidade de as partes buscarem uma solução consensual por meio dos mecanismos de bons ofícios, conciliação e mediação, conforme disposto no artigo 5º. Esses meios alternativos podem ser acionados pelas partes envolvidas ou oferecidos de ofício pelo Diretor-Geral da OMC. Não havendo êxito nessa via e uma vez instaurado o Painel, este passa a conduzir a fase instrutória da controvérsia, podendo solicitar informações adicionais às partes, ouvir especialistas ou recorrer a grupos técnicos sempre que necessário (WTO, 1994b, arts. 5 e 13).

Encerrada a instrução, o Painel elabora UM relatório circunstanciado no qual aprecia os elementos fáticos relevantes, examina a compatibilidade das medidas impugnadas com os acordos abrangidos pela OMC e formula suas conclusões. O relatório é inicialmente submetido às partes e, posteriormente, circulado aos membros, podendo ser objeto de recurso ao Órgão Permanente de Apelação. Em que pese somente as partes em controvérsia poderem apelar da decisão, os terceiros interessados também possuem a faculdade de apresentar comunicações por escrito à Corte, bem como poderão ser ouvidos (Wieira, 2018, p. 62).

No que se refere ao Órgão de Apelação, a competência recursal restringe-se às questões de direito previamente examinadas pelo Painel, bem como às interpretações adotadas, as quais podem ser objeto de confirmação, modificação ou revogação. Ademais, assim como nos Paineis, os trabalhos da Corte também possuem caráter anônimo, sendo os pareceres proferidos pelos julgadores apresentados sem identificação (WTO, 1994b, art. 17)[39]. Importante destacar que, atualmente, o OSC enfrenta uma crise estrutural decorrente da paralisação do seu Órgão

[37] Article 6 Establishment of Panels 2. The request for the establishment of a panel shall be made in writing. It shall indicate whether consultations were held, identify the specific measures at issue and provide a brief summary of the legal basis of the complaint sufficient to present the problem clearly. In case the applicant requests the establishment of a panel with other than standard terms of reference, the written request shall include the proposed text of special terms of reference.

[38] Article 10 Third Parties 2. Any Member having a substantial interest in a matter before a panel and having notified its interest to the DSB (referred to in this Understanding as a "third party") shall have an opportunity to be heard by the panel and to make written submissions to the panel. These submissions shall also be given to the parties to the dispute and shall be reflected in the panel report.

[39] Article 17 Appellate Review Standing Appellate Body 11. Opinions expressed in the Appellate Body report by individuals serving on the Appellate Body shall be anonymous.

de Apelação desde 2019, ante a ausência de quórum mínimo para julgamento dos recursos. O bloqueio sistemático das nomeações de novos membros, especialmente pelos Estados Unidos, tem impedido a recomposição e funcionamento do órgão, cuja designação depende de consenso entre os membros. Isso porque, sem os três integrantes necessários para formar a respectiva divisão julgadora, as apelações interpostas não podem ser apreciadas, o que compromete a etapa final de solução da controvérsia e prejudica a efetividade das normas previstas no sistema multilateral (Rezende, 2023, p. 81).

A consequência da referida paralisia é o impedimento da adoção do relatório do painel do OSC, já que o órgão não tem condições para julgar os recursos interpostos. Nesses casos, os relatórios não produzem efeitos e nem se inicia o período razoável para seu cumprimento ou para autorização para retaliação, de modo que solução das controvérsias, essencial para a manutenção do equilíbrio no sistema multilateral resta substancialmente comprometida (Rezende, 2023, p. 87).

A crise origina-se de bloqueios realizados pelos Estados Unidos desde 2017 a nomeação e renomeação de membros para compor o órgão de apelação, e evidencia tensões relativas à própria atuação do OSC. Entre as mazelas apontadas pelo governo estadunidense estão o suposto descumprimento do prazo de 90 dias para a emissão dos relatórios dos painéis e que o foco do órgão tinha deixado de ser as negociações para se tornarem litígios. O veto aos membros indicados apontavam diferentes justificativas, as quais variam entre (i) no histórico de decisões do membro indicado; (ii) posicionamento jurídico contrário ao dos EUA; (iii) transição de liderança política, entre outros (Rezende, 2023, p. 50-52; Chow, 2020, p. 03; Payosova et al, 2018, p. 4). Diante da paralisia, passaram a ser discutidas alternativas para além das vias multilaterais para dar continuidade ao OSC. Entre elas, figuram propostas de reforma do órgão de apelação, a utilização da arbitragem e arranjos plurilaterais provisórios, o que evidencia que, embora o sistema não tenha sido formalmente extinto, a sua autoridade e efetividade encontram-se fragilizadas enquanto não houve solução definitiva para o impasse (Rezende, 2023; Zaccaria, 2020, p. 323; Petersmann, 2020, p. 28).

Mencionada a crise institucional que o OSC passa atualmente, pontua-se que, no ‘rito comum’, isto é, quando está funcionando normalmente, quando um Painel ou o Órgão de Apelação concluem que determinada medida adotada por um Membro é incompatível com um dos acordos da OMC, o próximo passo refere-se a recomendação que o Membro em questão torne a medida conforme às obrigações multilaterais assumidas, podendo o órgão julgador,

inclusive, sugerir a forma pela qual a decisão poderá ser implementada (WTO, 1994b, art. 19)[40]. Na ausência de recurso, ou após a conclusão da instância recursal, o relatório é adotado pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), passando a vincular as partes e inaugurando a fase de implementação, bem como, se necessário, de fiscalização do cumprimento da decisão (WTO, 1994b, arts. 16.4, 17.14 e 21).

A última etapa do procedimento no âmbito do Órgão de Solução de Controvérsias refere-se à fase de implementação e cumprimento das decisões. Uma vez adotado o relatório pelo OSC, abrem-se, em linhas gerais, quatro cenários possíveis: (i) a definição, por acordo entre as partes ou por meio de arbitragem, do prazo razoável necessário à implementação das recomendações, hipótese em que pode ser designado um árbitro para fixar o lapso temporal pertinente; (ii) o acompanhamento da implementação das medidas pelo OSC, com vistas a assegurar o efetivo cumprimento da decisão; (iii) a controvérsia quanto à existência ou à suficiência das medidas adotadas para dar cumprimento às recomendações; e (iv) o requerimento de autorização para a suspensão de concessões ou de outras obrigações, mecanismo este caracterizado como forma de retaliação[41] no âmbito do sistema multilateral de comércio (WTO, 1994b, arts. 21 e 22; Bossche e Zdouc, 2017, p. 285).

Por fim, considerando o recorte adotado neste trabalho, mostra-se relevante examinar as disposições normativas do OSC aplicáveis aos casos em que decisões proferidas se dirigem a países em desenvolvimento. Diante da reconhecida posição de desvantagem desses membros no âmbito do sistema de solução de controvérsias, seja em razão de limitações técnicas, seja em virtude de sua reduzida capacidade de influência nas negociações, o DSU prevê sete disposições específicas destinadas a esses países, distribuídas ao longo de diferentes artigos do corpo do documento. Colaciona-se:

> Artigo 3 Disposições Gerais [...] 12. Não obstante o disposto no parágrafo 11, se uma reclamação com base em qualquer dos acordos abrangidos for apresentada por um Estado-Membro em desenvolvimento contra um Estado-Membro desenvolvido, a parte reclamante terá o direito de invocar, como alternativa às disposições contidas nos artigos 4.º, 5.º, 6.º e 12.º deste Entendimento, as disposições correspondentes da

[40] Article 19 Panel and Appellate Body Recommendations 1. Where a panel or the Appellate Body concludes that a measure is inconsistent with a covered agreement, it shall recommend that the Member concerned bring the measure into conformity with that agreement. In addition to its recommendations, the panel or Appellate Body may suggest ways in which the Member concerned could implement the recommendations.

[41] A retaliação por meio dos direitos compensatórios é a forma de controle ou repressão da prática de subsídios por parte das economias que foi encontrada pela OMC. A questão que se coloca, no entanto, é que a sua eficácia depende do peso econômico e político do membro autorizado a retaliar, o que faz com que, para muitos países em desenvolvimento, o tenha utilidade limitada ou meramente formal. Essa assimetria evidencia a distância entre a igualdade prevista nas normas e a desigualdade material que é colocada em xeque nas disputas no OSC. Sobre este assunto, ver: Elias, Fernando Lopes Ferraz. **Dilemas e desafios da retaliação como mecanismo de indução ao cumprimento na OMC.** RIL Brasília, a. 53 n. 209 jan./mar. 2016, p. 237-253. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/acervo. Acesso em: 07 de fev. de 2026.

> Decisão de 5 de abril de 1966 (BISD 14S/18), exceto se o Painel considerar que o prazo previsto no parágrafo 7.º dessa Decisão é insuficiente para apresentar o seu relatório e, com o acordo da parte reclamante, esse prazo poderá ser prorrogado. Na medida em que houver divergência entre as regras e os procedimentos dos artigos 4.º, 5.º, 6.º e 12.º e as regras e os procedimentos correspondentes da Decisão, prevalecerão estes últimos.

A disposição faz uma das primeiras manifestações do tratamento diferenciado no âmbito do OSC. Ao permitir que o membro em desenvolvimento recorra, alternativamente ao procedimento previsto na decisão BISD 14S/18, o dispositivo introduz uma espécie de flexibilização procedimental voltada a ampliar a capacidade de atuação desses países, reconhecendo as limitações estruturais que podem afetar sua participação em disputas comerciais.

> [...] Artigo 4 Consultas [...] 10. Durante as consultas, os Membros devem dar especial atenção aos problemas e interesses específicos dos Membros que são países em desenvolvimento.

O dispositivo acima projeta o tratamento especial já na fase inicial do contencioso, que corresponde ao momento da consulta entre as partes. Assim, a previsão reforça a necessidade de levar em consideração as condições econômicas desses membros antes mesmo da instauração formal do painel no âmbito do OSC.

> [...] Artigo 8 Composição dos painéis [...] 10. Quando uma disputa ocorrer entre um membro país em desenvolvimento e um membro país desenvolvido, o painel deverá, se o membro país em desenvolvimento assim o solicitar, incluir pelo menos um membro do painel proveniente de um membro país em desenvolvimento.

O art. 8 incide diretamente sobre a composição do órgão decisório responsável pelo exame da controvérsia instaurada. Ao admitir a presença de um painelista proveniente de país em desenvolvimento, objetiva-se introduzir maior sensibilidade institucional às especificidades econômicas e regulatórias desses membros, contribuindo para a percepção de legitimidade e equilíbrio no processo decisório.

> [...] Artigo 12 Procedimentos do Painel [...] 10. No contexto de consultas relativas a uma medida tomada por um membro país em desenvolvimento, as partes podem acordar em prorrogar os prazos estabelecidos nos parágrafos 7 e 8 do artigo 4.º. Se, após o decurso do prazo relevante, as partes consultadas não chegarem a um acordo sobre a conclusão das consultas, o Presidente do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) decidirá, após consulta às partes, se prorroga o prazo relevante e, em caso afirmativo, por quanto tempo. Além disso, ao examinar uma queixa contra um membro país em desenvolvimento, o painel concederá tempo suficiente para que o membro país em desenvolvimento prepare e apresente a sua argumentação. As disposições do parágrafo 1 do artigo 20.º e do parágrafo 4 do artigo 21.º não são afetadas por qualquer ação tomada nos termos deste parágrafo.
>
> 11. Quando uma ou mais das partes for um país em desenvolvimento membro, o

> relatório do painel deverá indicar explicitamente a forma como foram consideradas as disposições relevantes sobre tratamento diferenciado e mais favorável para os países em desenvolvimento membros que fazem parte dos acordos abrangidos e que foram levantadas pelo país em desenvolvimento membro no decorrer dos procedimentos de resolução de disputas.

Os dispositivos do art. 12 transcritos acima, por sua vez, reforçam a dimensão procedimental do tratamento diferenciado. A possibilidade de extensão de prazos e a exigência de que o relatório do painel registre expressamente a consideração dessas disposições demonstram que o sistema procura institucionalizar mecanismos de acomodação das assimetrias entre os membros. O que se observa, portanto, é a incorporação da condição de país em desenvolvimento como um elemento relevante na própria condução do procedimento e fundamentação das decisões.

> [...] Artigo 21 Monitoramento da implementação de recomendações e decisões [...] 2. Deve-se dar especial atenção às questões que afetam os interesses dos Membros que são países em desenvolvimento, no que diz respeito às medidas que foram objeto de resolução de disputas.

A previsão estende a lógica do tratamento diferenciado à fase de implementação das decisões do OSC. Nesse momento, o reconhecimento dos interesses dos países em desenvolvimento assume relevância particular, uma vez que a execução das recomendações pode envolver adaptações regulatórias ou institucionais que demandam maiores recursos.

> [...] Artigo 27 Responsabilidades do Secretariado 1. O Secretariado terá a responsabilidade de auxiliar os painéis, especialmente nos aspectos jurídicos, históricos e processuais das matérias tratadas, e de prestar apoio administrativo e técnico.
> 2. Embora o Secretariado auxilie os Membros em matéria de resolução de controvérsias, mediante sua solicitação, poderá também haver necessidade de prestar assessoria e assistência jurídica adicionais em matéria de resolução de controvérsias aos Membros que sejam países em desenvolvimento. Para esse efeito, o Secretariado disponibilizará um especialista jurídico qualificado dos serviços de cooperação técnica da OMC a qualquer Membro que seja país em desenvolvimento que o solicite. Esse especialista auxiliará o Membro que seja país em desenvolvimento de forma a garantir a imparcialidade contínua do Secretariado.
> 3. O Secretariado realizará cursos de formação específicos para os Membros interessados relativamente a estes procedimentos e práticas de resolução de litígios, de modo a permitir que os peritos dos Membros estejam melhor informados a este respeito (OMC/GATT, Anexo 02)

Por fim, as disposições do art. 27 colocam em evidência que o tratamento diferenciado conferido aos PEDs também assume dimensão institucional e técnica. Ao prever assistência especializada e cursos de formação específicos, o OSC busca reduzir os obstáculos das limitações estruturais que frequentemente afetam a atuação dos PEDs nos contenciosos.

Denota-se, portanto, que o DSU reconhece a desigualdade estrutural dos países em

desenvolvimento por meio de um conjunto de disposições destinadas à introdução de flexibilidades procedimentais ao longo das distintas fases do litígio. Tais normas buscam, em linhas gerais, mitigar assimetrias mediante a ampliação de prazos, a consideração específica de seus interesses nas etapas iniciais do procedimento e a adaptação de determinados aspectos formais do contencioso, especialmente quando esses países figuram como partes em disputas instauradas contra membros desenvolvidos, exigindo-se, inclusive, que os relatórios explicitem a consideração das disposições sobre tratamento especial e diferenciado (WTO, 1994b).

Apesar destas flexibilidades, autores como Bossche e Zdouc (2017, p. 293), Wieira (2018, p. 67), Rena (2012, p. 85-87), D. Varella (2014, s. p), Feriato (2021, 326-328), entre outros, sustentam que tais previsões são insuficientes para assegurar equidade material entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, uma vez que o OSC e, até a OMC como um todo, permanece estruturalmente orientado em favor dos primeiros. O elevado grau de complexidade técnica, os custos financeiros e a duração dos litígios tendem a beneficiar membros com maior capacidade institucional e econômica. Para os autores, essa assimetria ficaria ainda mais aparente na fase de cumprimento das decisões, uma vez que, na ausência de implementação voluntária, o principal mecanismo de *enforcement* consiste na autorização para a suspensão de concessões ou de outras obrigações, isto é, um instrumento cuja eficácia depende do poder econômico do membro autorizador, o que, na prática, limita a utilidade pelos países em desenvolvimento, que dependem dessas relações de troca para movimentar sua balança comercial e trazer divisas para o país (Wieira, 2018, p. 67).

Além disso, e ainda no que se refere à possibilidade de adotar práticas de retaliação, destaca-se que, mesmo quando um país em desenvolvimento efetivamente aplica a retaliação autorizada, o país desenvolvido pode, em muitos casos, substituir o fornecedor por outro no mercado internacional, neutralizando os efeitos da medida. O inverso, contudo, não se verifica necessariamente, o que faz com que a retaliação se revele, muitas vezes, mais onerosa para o membro em desenvolvimento do que para aquele formalmente penalizado pelo OSC.

Nesse contexto, o funcionamento do OSC constitui uma das principais preocupações no âmbito do sistema multilateral de comércio, na medida em que a forma pela qual as decisões são proferidas e implementadas, bem como a maneira como as regras são aplicadas, assume relevância equivalente à das próprias normas na determinação dos resultados do regime comercial internacional em relação aos países em desenvolvimento (Stiglitz, 2007, p. 158; Wieira, 2018, p. 68). A questão que se coloca, portanto, é que uma aplicação assimétrica das regras tende a produzir efeitos concretos sobre países desenvolvimento, ao passo que medidas equivalentes adotadas por esses membros raramente representam uma ameaça de igual

magnitude aos países desenvolvidos, em razão das disparidades de poder econômico, capacidade de mercado e diversificação de parceiros comerciais.

2.6 Crise do multilateralismo e desafios atuais

As fragilidades observadas no funcionamento do sistema de solução de controvérsias, especialmente no que se refere à efetividade das flexibilidades conferidas aos países em desenvolvimento e às assimetrias na aplicação e cumprimento das decisões, revelam limitações que extrapolam o plano estritamente procedimental. Essas tensões refletem desafios estruturais do sistema multilateral e tornam-se cada vez mais evidentes diante das mudanças políticas e econômicas, o que coloca em xeque os princípios da ordem multilateral. Nesse sentido, essa seção dedica-se à análise do cenário atual do sistema multilateral de comércio, caracterizado pela crescente valorização de arranjos bilaterais, pela crise de operatividade da OMC e pela paralisia do OSC.

Conforme delineado nas seções anteriores, o regime multilateral de comércio consolidou-se, ao decorrer da segunda metade do século XX, como um dos pilares da governança internacional, estruturado sobre princípios gerais de conduta, interdependência e reciprocidade difusa (jogo de soma positiva)[42]. Nesse contexto, o regime opera como mecanismo capaz de reunir atores internacionais em prol da cooperação, ancorado, sobretudo, nos princípios de não discriminação e em estruturas institucionais generalizadas, podendo ser definido como a prática de coordenação de políticas nacionais de três ou mais Estados, através de arranjos *ad hoc* ou instituições formalmente constituídas. A criação do GATT e, posteriormente, da OMC, representou um marco significativo desse processo, na medida em que institucionalizou um sistema de regras voltado à liberalização progressiva do comércio internacional, redução de barreiras e resolução de controvérsias por meio de negociações multilaterais (Keohane, 1990, p. 731; Scherer, 2025, *s.p;* Ruggie, 1993, p. 571; Finkelstein, 2013, p. 68).

Apesar disso, a expressão crise do multilateralismo e similares tem sido amplamente utilizadas na literatura por autores como Morse e Keohane (2014, p. 25), Carneiro (2025, p. 197), Hale, Held e Young (2013, p. 42), Helfer (2009, p. 41), Alter e Raustiala (2018, p. 15),

[42] A noção de reciprocidade difusa, desenvolvida por Robert Keohane (1986), refere-se a expectativa de que, no âmbito multilateral, as concessões feitas pelos Estados não se realizam por meio de equivalência estrita nas concessões, mas sim que se tornem aproximadamente equivalentes com o passar do tempo, com os custos e benefícios do arranjo sendo distribuídos entre os países de forma não necessariamente simétrica em cada interação isolada. A lógica sustenta a expectativa de continuidade de cooperação coletiva, partindo da premissa que a cooperação gera ganhos conjuntos (jogo de soma positiva). Sobre este assunto, ver: KEOHANE, R. **Reciprocity in international relations.** International Organisation, v. 40, n.1, 1986.

entre outros, para descrever o esgotamento das estruturas institucionais globais mediante o enfraquecimento de consensos normativos e a crescente adoção de práticas unilaterais por Estados no sistema internacional. O desgaste se manifesta, inclusive, quando se analisa o funcionamento da OMC nas últimas décadas, cujos membros têm optado mais e mais por acordos regionais de comércio, fenômeno que pode estar associado até mesmo à crise do Órgão de Solução de Controvérsias. Nesse sentido, a questão que se coloca é o papel que a complexidade institucional do atual sistema desempenha nesse cenário (OMC, 2024a; Carneiro, 2025, p. 198).

Segundo Carneiro (2025, p. 198), um dos fatores para a chamada crise do sistema multilateral é a sobreposição de camadas institucionais. Para a autora, até mesmo o Banco Mundial, uma das três instituições pilares do Sistema Bretton Woods, vem perdendo espaço na arena política internacional para países como a China, no que se refere ao financiamento de projetos de desenvolvimento, país que tem assumido, de forma crescente, esse papel. Tal movimento é preocupante pelas implicações para os princípios tradicionalmente associados à governança internacional e à Ordem Liberal Internacional, na medida em que coloca em evidência um ambiente multilateral marcado por níveis progressivamente mais elevados de complexidade institucional (Dreher *et al,* 2022, p. 127; Carneiro, 2025, p. 199).

Esse quadro se manifesta, em primeiro lugar, pela ampliação de vínculos institucionais assumidos pelos Estados, que passam a participar simultaneamente de múltiplos arranjos normativos. Em segundo lugar, pela convergência de competências entre diferentes organizações internacionais, que se propõem a exercer as mesmas funções regulatórias, o que contribuiu para a complexidade institucional do sistema. Ainda, observa-se que esse cenário não está limitado à atuação de entes estatais. A crescente participação de atores privados, tradicionalmente ausentes das análises clássicas sobre multilateralismo, tem alterado a configuração da governança multilateral, ampliando ainda mais a complexidade das interações institucionais (Dreher *et al,* 2022, p. 127; Carneiro, 2025, p. 199; Alter e Raustiala, 2018, s.p; Elstrup-Sangiovanni e Westerwinter, 2022, p. 253).

Contrariamente à visão que a multiplicidade das organizações e complexidade institucional gera externalidades negativas, autores como Faude e Gröbe-Kreul (2020, p. 14), sustentam que a multiplicidade e sobreposição de arranjos institucionais podem contribuir para o fortalecimento da legitimidade normativa o que, segundo eles, produziria efeitos estruturantes sobre a governança internacional. No que se refere especificamente a interação entre acordos preferenciais de comércio e a OMC, defendem que os instrumentos não deveriam ser compreendidos apenas como fatores de fragmentação, mas sim como ferramentas que

desempenham função estabilizadora no sistema, na medida em que viabilizam a acomodação de conflitos distributivos e favorecem a harmonização progressiva de preferência entre os membros o que, em tese, contribuiria para a continuidade do próprio arranjo multilateral (Faude e Gröbe-Kreul, 2020, p. 14; Faude, 2020, p. 451).

De toda forma, a questão que se coloca é que a complexidade institucional deve ser compreendida como característica inerente do próprio desenho do Sistema Multilateral, de modo que as consequências variam conforme o contexto e o tipo de interação estabelecida entre normas, organizações e atores. O debate também pode ser situado na tensão entre dois referenciais normativos: a Ordem Westfaliana[43], que é centrada na soberania estatal, e a Ordem Liberal Internacional, que tem como princípio basilar o multilateralismo. Em que pese parte desses valores tenha sido integrada ao arcabouço das Nações Unidas, ainda existem princípios específicos de cada ordem (Carneiro, 2025, p. 204-205).

Assim, quando compromissos liberais colidem com prerrogativas soberanas, o que se observa é a priorização da lógica westfaliana no âmbito do comércio internacional, na medida em que o cenário atual da ordem multilateral apresenta paralelos com o contexto que origina a paz de Westfália[44]. A ascensão do nacionalismo, a contestação da legitimidade de instituições internacionais e a intensificação da polarização política sinalizam um momento de reacomodação estrutural, no qual interesses estatais voltam a prevalecer sobre iniciativas de coordenação multilateral (Lima e Albuquerque, 2020, p. 10; Raustiala e Victor, 2004, p. 278-79; Lessa, 2006, p. 485). Nesse contexto, a crise do multilateralismo assume contornos mais definidos também quando se observa a tensão entre o princípio da cooperação que sustenta a governança internacional e o atual momento de inflexão sistêmica, onde observa-se grandes potências reavaliando seu grau de comprometimento com as instituições multilaterais, sobretudo ao perceberem as limitações a sua margem de manobra políticas e comerciais (Belin e Dworkin, 2025, s.p).

É nesse quadro que se insere a atuação dos Estados Unidos, notadamente desde o primeiro governo Trump. Em contraste ao período posterior à Rodada Uruguai, no qual o país exerceu papel central na consolidação normativa da OMC, ainda que sob viés marcadamente

[43] Sobre este assunto, ver: Morgenthau, Hans. **Política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz.** Brasília, Editora da UNB; São Paulo, Imprensa Oficial, 2003; BULL, Hedley. **A sociedade anárquica: um estudo da ordem na política mundial.** São Paulo, IPRI/UnB, 2002; e MEARSHEIMER, John. **The Tragedy of Great Power Politics.** Nova Iorque, WW Norton, 2001.

[44] Conjunto de tratados que encerrou a Guerra dos Trinta Anos e, convencionalmente, é tratada como marco da consolidação do princípio da soberania estatal e não-intervenção. Sobre este assunto, ver: KRASNER, S.D. Westphalia and all that. In: GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. (Eds.) **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change.** Ithaca, Londres: Cornell University Press, 1993. p.235-264.

pragmático e distinto do ideal institucional inicialmente concebido para a Liga das Nações, preserva-se, então, a lógica cooperativa que estruturou o regime multilateral de comércio no pós guerra. No cenário atual, contudo, se observa uma mudança substantiva de orientação. O governo estadunidense passou a anunciar a sua retirada de organizações internacionais, sob o argumento que seriam onerosas, ineficazes e contrárias aos interesses nacionais. A título de exemplo, menciona-se a Ordem Executiva n. 14199[45], proferida em janeiro do corrente ano, na qual o país anunciou a sua saída de 66 organizações internacionais, sendo 35 fora do sistema das Nações Unidas e 31 vinculadas ao sistema ONU. Referida postura insere-se no plano político America First Trade Policy, que deliberadamente privilegia a avaliação unilateral de custo-benefício e reduz o comprometimento com os pactos multilaterais firmados. Isto é, trata-se de reorientação que não se limita a decisões pontuais, mas sim, que sinaliza transformação na forma de atuação dos Estados Unidos ante o regime multilateral de comércio, o que gera efeitos diretos sobre a estabilidade e previsibilidade de todo sistema (Mulholland e Murphy, 2025, s.p; Thakur, 2024, s.p; Estados Unidos, 2026, s.p; Herz e Selina Ho, 2026, s.p).

A política, ao prever barreiras fiscais e regulatórias para impedir investimentos estrangeiros em setores considerados estratégicos nos EUA, como energia, tecnologia e infraestrutura, e ao mesmo tempo oferecer incentivos às empresas norte americanas para manter ou expandir suas atividades no território, não só dificulta a internacionalização de capital estrangeiro como também busca reverter a desindustrialização dos EUA. O resultado é um processo de fechamento econômico com profundas repercussões geopolíticas e comerciais (Estados Unidos, 2025; Arato et al, 2025, p. 669).

O governo estadunidense justifica as medidas aduzindo para a defesa da indústria para o combate de supostas práticas de concorrência desleal. Do ponto de vista do comércio internacional, esse tipo de unilateralismo fragiliza organismos multilaterais e indica um deslocamento da via diplomática para o uso de instrumentos coercitivos, podendo ser caracterizado como estratégia para impedir a consolidação de blocos alternativos de poder, como os BRICs e a Organização para Cooperação de Xangai (OCX) (Brooks e Wohlforth, 2023, s.p; Herz e Selina Ho, 2026, s.p).

Além disso, a utilização de sobretaxas sobre as importações também tem se consolidado como estratégia de coerção de cunho político-econômico na ordem internacional. Distanciando-

[45] Governo dos Estados Unidos. **Withdrawing the United States from International Organizations, Conventions, and Treaties that Are Contrary to the Interests of the United States.** Disponível em: https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2026/01/withdrawing-the-united-states-from-international-organizations-conventions-and-treaties-that-are-contrary-to-the-interests-of-the-united-states/. Acesso em: 23 de fev. de 2026.

se da sua finalidade originalmente proposta, a tributação aduaneira tem sido instrumentalizada por grandes potências, como os Estados Unidos, como maneira de imposição de vontades sobre os países concorrentes, configurando, assim, um mecanismo extrafiscal de dominação e tentativa de preservação de sua hegemonia.

Os EUA são o país com maior grau de institucionalização sobre comércio exterior, possuindo estrutura sofisticada que envolve três diferentes pilares: United States Department of Commerce, Office of the United States Trade Representative (USTR) e United States International Trade Commission (USITC) (Kotzias, 2018, p. 229). Não obstante, o plano proposto aprofunda o uso instrumental da tributação e da regulação econômica como forma de conter o avanço de rivais estratégicos, sobretudo a China, indo contra os fundamentos basilares das organizações multilaterais. Assim, no centro da disputa, a tributação se apresenta como instrumento eficaz em restringir o espaço de atuação dos países concorrentes. Ao aplicar sobretaxas unilaterais (ou ameaçar aplicar tarifas contra países como Colômbia, México, China e Dinamarca), os EUA inviabilizam modelos de desenvolvimento autônomo e força a dependência comercial, especialmente dos países do sul global, revelando a profunda assimetria existente na ordem internacional e transformando o comércio global em um campo de disputas assimétricas (Castro, 2018, p. 296-297; 318; Basso, 2005, p. 112; Palombi, 2007, p. 72-73).

E não é só: referidas medidas também vão contra aos compromissos assumidos no âmbito do Acordo de Facilitação do Comércio (AFC), mais recente dos instrumentos multilaterais no que se refere ao compromisso dos países em diminuir as barreiras alfandegárias e incentivar o livre comércio. Além disso, o acordo também prevê a racionalidade na imposição de taxas e encargos aduaneiros, a fim de promover a cooperação técnica, não discriminação e a eliminação de barreiras administrativas, de modo que a elevação arbitrária de tarifas e a imposição de obstáculos regulatórios contradiz a própria natureza do AFC. Assim, quando potências como os EUA adotam medidas que desestabilizam o fluxo de comércio e pressionam economicamente países terceiros, em especial os PEDs, instauram uma dissonância que enfraquece o regime multilateral. A sobretaxação com motivações políticas, ainda que disfarçada de defesa da segurança nacional ou de proteção da indústria, compromete o ambiente de confiança e previsibilidade que embasa todo o sistema multilateral de comércio (Kotzias, 2018, p. 27; Avanza, 2025, s.p; Picker, 2020, p. 62).

Além disso, sabe-se que as ações unilaterais de aumento nas tarifas desestimulam investimentos em países em desenvolvimento ao gerar insegurança quanto a estabilidades do cenário internacional. Isso se apresenta de maneira particularmente problemática para o sul global, cujas economias tendem a ser dependentes de certo nível de estabilidade para atrair

capitais e integrar cadeias globais de valor[46]. As disparidades econômicas tornam-se claras também quando analisamos quais bens são importados em cada um dos contextos supracitados, visto que enquanto os PEDs tendem a importar, majoritariamente, tecnologia dos países desenvolvidos, são, concomitantemente, afetados pela instabilidade dos mercados financeiros internacionais, através das altas taxas de juros no crédito, bem como pela perda nos termos de troca[47] (Coelho, 2011, p. 11 *apud* Andaku, 2016, p. 36). Portanto, ao utilizar a tributação como política de dominação no cenário internacional, os EUA desafiam a arquitetura construída ao longo de décadas no âmbito multilateral e colocam em xeque os esforços coletivos de diminuição das barreiras ao livre comércio.

No mais, apesar do sistema GATT/OMC prever mecanismos para conter medidas unilaterais não autorizadas, a assimetria de poder entre os EUA e os demais países tende a limitar, na prática, a efetividade das respostas institucionais e a reduzir o impacto de eventuais medidas impostas ao país. Esse cenário, por sua vez, desestimula cada vez mais a utilização do mecanismo de solução de controvérsias e incentiva o desrespeito aos compromissos multilaterais, o que (i) impede a competição internacional, (ii) privilegia empresas americanas e (iii) subordina o comércio internacional aos seus interesses (Picker, 2020, p. 62; Hillman, 2018, p. 2; Sacerdoti, 2019, p. 786).

A guerra da Ucrânia também constitui exemplo emblemático da atual dinâmica do comércio internacional, ao reviver o debate sobre soberania, integridade territorial e limites à intervenção externa e extrapolar a dimensão regional ao envolver, direta ou indiretamente, diversas potências: países europeus e os Estados Unidos, seja mediante fornecimento de apoio militar ou financeiro à Ucrânia, enquanto a Rússia contou com suporte de parceiros como o Irã e com aproximações estratégicas atribuídas à Coreia do Norte, caracterizando um catalisador de rearranjos políticos. Paralelamente, a ascensão de potências como China e Índia também contribui para um ambiente internacional mais multipolar e fragmentado (Geneva Centre for Security Policy, 2022, p. 18-19; Carmona, 2022, s.p).

---

[46] Desenvolvida na década de 50 inicialmente pelo argentino Raúl Prebisch e outros teóricos vinculados à Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), a Teoria da Dependência elenca que os países ricos tendem a um maior enriquecimento enquanto que os países da periferia do sistema internacional tendem a afastar-se cada mais uma vez que, enquanto os países do centro produzem bens de alto valor, as atividades desenvolvidas por estes consistem, majoritariamente, na exportação de produtos primários de agricultura e pecuária, de menor valor agregado. Nesse sentido, nas crises do centro do sistema os países mais pobres não teriam para quem exportar, sofrendo, portanto, uma crise ainda maior em decorrência da dependência dos países mais desenvolvidos. Sobre o assunto, ver PREBISCH, R. (1961). El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria In: GURRIERI, A. La obra de Prebisch en la Cepal. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

[47] Em decorrência do arranjo internacional exposto, por diversas vezes ocorre a redução dos preços dos produtos exportados pelos países dependentes, uma vez que são, predominantemente, primários, em troca de produtos com alto valor agregado advindo dos países do centro capitalista.

Os impactos do cenário narrado se refletem diretamente no esvaziamento das instituições multilaterais, como se observa no desdobramento dos Acordos de Livre Comércio e da prática do bilateralismo. Consoante leciona Maristela Basso, os PEDs e PMDs encontram-se em posições desvantajosas na medida em que, ao firmar negociações bilaterais e de acordos de investimento, sob a crença que seria algo inexorável para a promoção do desenvolvimento econômico e sob a ideia que estes acordos geram efeitos positivos nos processos internos de disseminação de tecnologia e inovação. Entretanto, embora os referidos acordos de fato tenham o potencial para promover tais mudanças, a mazela identificada é que, ao não utilizarem a OMC para tais negociações, acordos de livre-comércio bilaterais e regionais (FTAs), assim como acordos bilaterais de investimentos (BITs), comumente firmados entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, acabam por impor e estimular uma agenda demasiadamente expansionista, promovendo nos últimos anos um sistema global que caminha para a superação dos compromissos multilaterais, inclusive das flexibilidades previstas no âmbito multilateral no que se refere ao Sistema Geral de Preferências (Basso, 2005, p. 12).

Esse deslocamento progressivo observado ao longo das últimas décadas rompe com a lógica tradicional observada, até então, no contexto multilateral, ao reunir países em torno de compromissos comuns fora do âmbito da OMC, evidenciando a perda da centralidade do sistema como espaço de produção normativa. Embora esse modelo de pluralismo, também denominado de mega-acordos, não seja inteiramente novo, o padrão contemporâneo distingue-se pela abrangência material e pela diversidade geográfica dos membros. No plano material, destaca-se a incorporação, para além de compromissos com a liberalização tarifária, também a de disciplinas relacionadas à facilitação do comércio, com o objetivo de reduzir custos de transação e ampliar a efetividades das preferências concedidas, o que, em certa medida, têm funcionado como mecanismo de reforço e expansão das obrigações previstas no Acordo de Facilitação do Comércio sendo que, até maio de 2018, a existência de 287 (duzentos e oitenta e sete) acordos dessa natureza tinham notificados à OMC, sendo a maioria negociada após a década de 1990 (Kotzias, 2018, p. 247-248; WTO, [s.d]f.).

Segundo os estudos conduzidos por Jeffrey Schott (2016, p. 12) e Vera Thorstensen (2017, p. 542) sobre o tema, o Trans-Pacific-Partnership (TPP) constitui o exemplo mais representativo dessa nova configuração. O acordo se consolidou como paradigma da nova geração de acordos de livre comércio (FTAs), em razão da sua abrangência temática, profundidade normativa e do peso econômico[48] dos países membros:

[48] Os doze países envolvidos nas negociações do TPP concentram parcela significativa da economia global, correspondendo, segundo o *Peterson Institute for International Economics,* aproximadamente 36% do PIB

> O TPP é um negócio importante em vários aspectos. [...] O TPP é bastante diferente dos FTAs que têm cada vez mais populado o sistema comercial desde que a Rodada Doha de negociações comerciais multilaterais encalhou há quase oito anos atrás. O desempenho econômico de seus membros é maior do que outros acordos recentes e seu conteúdo é mais abrangente. Comparado com outros FTAs, o TPP contém menos exceções aos compromissos de liberalização e regras mais extensas para governar as práticas domésticas que podem impor barreiras ao comércio e investimento internacionais. Importa destacar que países em desenvolvimento aceitaram completamente as obrigações em quase todas as áreas – com tempo adicional para implementação de algumas reformas. E, em quase todas as áreas, as provisões do TPP são aplicadas sob fortes procedimentos de solução de disputas. [...] O TPP é um "FTA upgrader". Ele substancialmente atualiza e amplia outros acordos existentes entre seus membros [...] e estabelece novos direitos e obrigações comerciais que preenchem importantes lacunas no conjunto de regras da OMC e atualiza e expande as obrigações da OMC em outras áreas (Schott, 2016, p. 12).

Para Vera Thorstensen (2017, p. 542), o TPP tende a permanecer como referência regulatória para futuros acordos, com impactos relevantes para as economias emergentes, inclusive no que se refere à inserção em cadeias globais de valor, fluxos de investimentos e negociações preferenciais. Ainda no que se refere ao TPP, vale ressaltar que parte da doutrina defende que a ausência norte-americana, após a saída dos EUA ainda no primeiro governo de Donald Trump, tornou o acordo mais flexível, em certa medida, o que o tornou mais acessível a novos participantes, abrindo espaço para uma eventual inserção do Brasil. Nessa linha, autores como Kotzias (2018, p. 251-253), defendem que a aproximação brasileira a esse tipo de iniciativa seria desejável, sobretudo em razão dos potenciais ganhos em termos de integração às cadeias globais de valores e ampliação do comércio internacional. Em que pese se entenda esse ponto de vista, também se faz necessário ponderar se a abertura desses arranjos faz jus aos custos regulatórios e institucionais associados à sua adesão, bem como se a estrutura desses FTAs considera as assimetrias estruturais que condicionam a posição de países em desenvolvimento nesse tipo de arranjo.

Além disso, também se observa que o Brasil tem privilegiado estratégias alternativas de inserção internacional, centradas na celebração de acordos bilaterais e aprofundamento de negociações no âmbito do Mercosul. Ainda que tais iniciativas indiquem uma inflexão em direção a instrumentos mais modernos, seu alcance permanece limitado, seja pela restrição temática, seja pelo perfil dos parceiros envolvidos. As negociações com a União Europeia, por exemplo, embora abrangentes, arrastaram-se por 26 (vinte e seis) anos até serem concluídas em

mundial, 24% das trocas comerciais de bens e 43% do comércio internacional total. Sobre este assunto, ver: CIMINO-ISAACMS, Cathleen; SCHOTT, Jeffrey. **Trans-Pacific Partnership:** an assessment. Washington: PIIE, 2016.

janeiro do corrente ano[49], o que evidencia as dificuldades estruturais de coordenação dessas iniciativas. Esse quadro reflete escolhas de política comercial que, ao priorizarem determinados fóruns e agendas, também devem sopesar como esses acordos operam como espaços seletivos de produção normativa, nas quais a participação não garante, por si só, ganhos distributivos equilibrados (Brasil, 2026a, s.p.).

Todo esse cenário indica que a produção normativa do comércio internacional tem se deslocado progressivamente para fora da OMC. A proliferação de iniciativas bilaterais ou regionais constituem elemento crucial na estratégia de abertura de mercados e de comercialização dos produtos e tecnologias produzidos por empresas norte-americanas, de modo que os acordos de nova geração emergem como uma tentativa dos EUA de liderar a expansão e aprofundamento de temas estratégicos a nível internacional utilizando, para tanto, negociações no plano bilateral, tais como os BTAs assinados entre o país e a República Popular do Laos e com a República Socialista do Vietnã, com a Jordânia, Chile, Singapura, Austrália, Marrocos, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua (a esse acordo aderiu a República Dominicana, Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement – DR-CAFTA), Chile, Colômbia, Panamá, Peru, Bahrein, entre outros acordos bilaterais de comércio, acordos bilaterais de investimentos (Bilateral Investment Treaties – BITS) e acordos-quadros envolvendo os dois campos (Trade and Investment Framework Agreement – TIFAs). Com isso, compromissos firmados no plano multilateral, tais como as flexibilidades reafirmadas pela Declaração de Doha podem sofrer um processo de corrosão e descrédito, dado o contexto internacional agravado pela ausência de uma instância institucional comprometida com a boa governança do sistema (Castro, 2018, p. 318; 343; Kotzias, 2018, p. 250).

Para Antimiani e Salvatici (2015, p. 253-254), os novos Acordos de Livre Comércio tornaram-se parte fundamental e estratégica da política comercial de vários países, incluindo EUA e o bloco europeu. Os atores apontam que as negociações bilaterais com países individualmente e subgrupos regionais tomam forma diante da luta pelo acesso preferencial ao mercado. Além disso, observa-se que é mais fácil explorar a vulnerabilidade de países comparativamente mais fracos no plano bilateral, impondo o aceite de acordos que contêm cláusulas mais onerosas do que as previstas no contexto da OMC, o que pode comprometer significativamente as conquistas alcançadas no âmbito multilateral (Castro, 2018, p. 343-344).

[49] Brasil, Governo Federal. Acordo de Parceria Estratégica Mercosul e União Europeia. 2026. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/negociacoes-comerciais/acordo-mercosul-uniao-europeia. Acesso em: 22 de março de 2026.

A questão reside no fato que os PMDs, por meio de instrumentos bilaterais, buscam induzir outros países a assumir obrigações mais gravosas do que aquelas previstas no sistema da OMC, muitas vezes limitando o uso das flexibilidades asseguradas pelo SGP (Cerqueira, 2012, p. 16). Trata-se de estratégia que desloca o eixo regulatório para fora do marco multilateral e impõe padrões superiores aos estabelecidos. Na prática, essa dinâmica repercute sobre setores sensíveis, como a transferência de tecnologia, utilização de parentes e, por consequência, até mesmo o acesso a fármacos[50].

O movimento revela tentativa de contornar os compromissos anteriores pactuados no âmbito multilateral, com o objetivo de ampliar o controle sobre a esfera econômica. Ao fazê-lo, fragiliza-se o desenho institucional concebido no âmbito da OMC, cuja lógica se funda justamente na previsibilidade normativa e na reciprocidade entre os membros. O recurso sistemático a instrumentos bilaterais ou regionais, em substituição às vias multilaterais, sinaliza inflexão relevante na forma que o regime de comércio se apresenta atualmente. Frente a esse cenário, faz-se necessário entender quais políticas públicas e instrumentos regulatórios são aptos a resguardar as garantias dos países do sul global, reduzindo as vulnerabilidades dos países em desenvolvimento e em menor desenvolvimento relativo e de certas regiões. A formulação de novas regras de comércio internacional tampouco pode prescindir do reconhecimento dessas assimetrias entre as economias globais, sob pena de aprofundar as desigualdades já existentes (Basso, 2005, p. 112).

Nesse contexto, o que se observa é que o enfraquecimento dos instrumentos multilaterais não se traduz, necessariamente, na superação do Sistema, mas sim na sua possível reconfiguração. A ascensão de agendas voltadas ao protecionismo econômico, à disputa por supremacia tecnológica e ao reforço de controles migratórios revela uma modulação da dinâmica construída no pós-guerra, recolocando o Estado como núcleo decisório. Nesse sentido, mais do que um retorno linear a lógicas westfalianas, observa-se um cenário híbrido, no qual a interdependência persiste mas passa a coexistir com estratégias de afirmação soberana que tensionam os fundamentos normativos do regime multilateral. Em arremate, a crise não decorre apenas de comportamentos unilaterais recentes, mas também de limitações estruturais

[50] Sobre este assunto, ver: CERQUEIRA, Wanilza Marques de Almeida. **Patentes farmacêuticas no período pós-TRIPS: uma análise do Tratado Transpacífico no contexto da mudança na governança em relação ao comércio internacional e da implementação da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável.** 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas/Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 10 mar. 2017. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/50. Acesso em: 24 de fev. de 2026; e CASTRO, Elza Moreira Marcelino de. **O acordo TRIPS e a saúde pública: implicações e perspectivas.** Elza Moreira Marcelino de Castro. – Brasília: FUNAG, 2018. (Curso de altos estudos) ISBN: 978-85-7631-781-4.

inerentes às próprias organizações internacionais, concebidas, em grande medida, no século XX, com estruturas excessivamente burocratizadas, segmentadas e com pouca responsabilidade sobre problemas complexos atuais. A insistência nessa estrutura decisória vem fortemente influenciada sobre os países fundadores, sobretudo Estados Unidos e Europa, o que evidencia o descompasso entre a arquitetura institucional vigente e a atual distribuição de poder econômico e político global (Herz e Selina Ho, 2026, s.p).

Nesse contexto, a cooperação regional emerge não necessariamente como a negação do multilateralismo, mas sim como mecanismo alternativo para suprir lacunas existentes no âmbito multilateral. Diante da paralisia e pouca efetividade decisória dessas organizações em temas atinentes ao comércio internacional, as estruturas regionais acabaram assumindo um papel relevante na coordenação de políticas e formulação de respostas mais ajustadas às necessidades locais, especialmente quando nos referimos aos países do sul global. Além disso, também surgem como um contraponto a governança internacional moldada predominantemente por grandes potências em busca de esferas de influência, modelo que é historicamente desfavorável aos pequenos e médios Estados.

3 CONCEITO DE SUBSÍDIO NO ACORDO SOBRE SUBSÍDIOS E MEDIDAS COMPENSATÓRIAS (ASMC)

O presente capítulo aborda o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), que estabelece os parâmetros para evitar distorções concorrenciais entre os membros da OMC e os regimes aduaneiros especiais e tributários vinculados ao comércio exterior, com destaque para seu papel na redução de custos produtivos, no estímulo às exportações e na atração de investimentos. Com essa abordagem buscar-se-á descrever os elementos constitutivos do conceito de subsídio e a eventual ausência de parâmetros uniformes para a definição de 'subsídios proibidos', o que tem o potencial para impactar diretamente a previsibilidade das decisões e espaços regulatórios dos Estados-membros. A análise parte da premissa empregada neste trabalho de que a definição de subsídio no âmbito da OMC não é meramente descritiva, de forma que opera como critério delimitador da própria legitimidade das políticas públicas de desenvolvimento. Nesse sentido, a forma como seus elementos são interpretados, notadamente 'contribuição financeira', 'benefício' e 'especificidade', condiciona a margem de atuação estatal, sobretudo em países em desenvolvimento.

3.1 Interpretação dos tratados internacionais no sistema da OMC

No capítulo anterior restou demonstrado que o sistema multilateral de comércio foi progressivamente estruturado a partir de compromissos firmados com o propósito de disciplinar não apenas barreiras tarifárias, mas também medidas internas capazes de produzir efeitos sobre os fluxos comerciais internacionais. Nesse percurso, a criação da OMC, a incorporação de acordos multilaterais dotados de obrigatoriedade conjunta, a institucionalização do OSC e o reconhecimento formal de assimetrias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento revelam que a disciplina do comércio internacional condiciona, em diferentes níveis, o exercício de competências regulatórias internas. Por isso, o exame do ASMC pressupõe a delimitação dos parâmetros segundo os quais as obrigações convencionais do sistema OMC devem ser interpretadas. Referido esforço é necessário porque a questão que se coloca é que o conceito de subsídio, ora estudado, não opera de forma autônoma ou extraível do texto convencional. O ASMC disciplina intervenções estatais que podem assumir formas diversas e que, no plano interno, relacionam-se a decisões de política macroeconômica, tributária e extrafiscal. A qualificação dessas medidas no sistema multilateral depende do sentido atribuído às disposições convencionais aplicáveis, sendo precisamente essa operação interpretativa que permitirá, nas seções a seguir, examinar a estrutura do acordo.

Kelsen sustenta que a interpretação acompanha o processo de aplicação do direito em

seu movimento de concretização, uma vez que a norma situada em escalão superior orienta a produção ou a execução da norma inferior. Esse condicionamento, contudo, não é integral. A norma superior não vincula, em todos os aspectos, o ato por meio do qual será aplicada, de modo que subsiste margem de determinação a ser preenchida pelo órgão competente. A indeterminação poderia ocorrer, portanto, de circunstâncias distintas. Em determinadas hipóteses, a autoridade que estabelece a norma deixa deliberadamente espaço para que o órgão aplicador defina elementos necessários à sua concretização. Em outros casos, a indeterminação resulta da própria linguagem normativa, na medida em que uma palavra ou sequência de palavras pode comportar mais de um significado possível. Em qualquer dessas situações, a aplicação do direito pressupõe a determinação do alcance da norma aplicável sem que o texto, considerado isoladamente, ofereça resposta única e necessária ao problema submetido ao intérprete (Kelsen, 1998, p. 245-247).

É a partir dessa constatação que Kelsen concebe o direito a aplicar como uma espécie de moldura dentro do qual podem ser admitidas diferentes possibilidades de concretização. A interpretação realizada por via cognoscitiva permitiria identificar os sentidos compatíveis com a moldura normativa, mas não conduz, pelo menos não necessariamente, à descoberta de uma única solução correta. A circunstância de determinada decisão encontrar ou não fundamento em uma norma superior significa, sob essa perspectiva, que ela se mantém entre as possibilidade admitidas por essa moldura, e não que corresponde à única solução logicamente extraível do texto que está sendo interpretado (Kelsen, 1998, p. 247-248).

A teoria kelseniana distingue, ainda, a interpretação realizada pelo órgão aplicador daquela produzida pela ciência jurídica. A interpretação efetuada por determinado órgão competente possuiria caráter autêntico porque, ao selecionar uma possibilidade compreendida na moldura normativa, produz direito aplicável à situação examinada. A interpretação da ciência jurídica, por sua vez, limita-se ao conhecimento e à descrição dos significados possíveis do texto normativo, sem poder escolher, com força vinculante, qual deles deverá prevalecer na aplicação institucional do Direito. De maneira análoga, Rocha utiliza essa premissa para afastar, no estudo da interpretação dos tratados internacionais, a compreensão de que o texto pactuado pelos Estados conteria uma única norma jurídica pronta a ser revelada pelo intérprete. Assim, defende que a contribuição de Kelsen reside precisamente na demonstração de que os textos normativos podem comportar mais de uma norma justificável, sem que a existência dessa pluralidade corresponda, por si só, a qualquer erro interpretativo. A escolha de determinada interpretação institucionalmente aplicada não deve, portanto, ser apresentada como consequência inevitável do texto, mas como construção que necessita de fundamentação

jurídica adequada (Kelsen, 1998, p. 248-251; Rocha, 2013, p. 93-97).

Essa interpretação permite, portanto, reconhecer que o enunciado normativo não conduz automaticamente à solução única e que a atuação do órgão aplicador possui relevância na concretização do direito. Ela não fornece, por si só, os parâmetros próprios para a interpretação de tratados internacionais celebrados em ambiente institucional multilateral. Por consequência lógica, tem-se que o conteúdo aplicável do ASMC não pode ser tratado como resultado automático de seu texto. A identificação dos critérios que vinculam essa interpretação deverá decorrer das normas do Direito Internacional Público e do regime institucional da OMC.

No campo dos tratados internacionais, Rocha sustenta que, embora a interpretação dos tratados participe do fenômeno geral de atribuição de sentido aos textos normativos, ela deve considerar a natureza internacional da norma interpretada. Tratados não são atos normativos produzidos unilateralmente no âmbito do direito interno, mas sim instrumentos pactuados entre sujeitos do Direito Internacional destinados à constituição de obrigações jurídicas comuns. Por essa razão, sua interpretação não pode ser conduzida exclusivamente a partir de critérios internos de um dos Estados envolvidos, devendo observar os parâmetros reconhecidos pelo direito internacional público. Ainda segundo o autor, não seria adequada a ideia de que a interpretação somente seria necessária quando o texto convencional fosse obscuro, contraditório ou ambíguo. O tratado, por ser expresso em linguagem, depende da interpretação para que dele se extraia a norma aplicável à situação examinada. A dificuldade interpretativa pode variar conforme a disposição ou o caso concreto, mas não elimina a necessidade de atribuir sentido jurídico ao texto antes ou no próprio momento de sua aplicação. Por essa razão, a interpretação dos tratados não se reduz à correção de defeitos textuais excepcionais, mas integra o processo ordinário de aplicação das obrigações internacionais (Rocha, 2013, p. 133-145).

Rocha (2013, p. 133-135) também afasta a separação rígida entre interpretação e aplicação dos tratados internacionais. Para o autor, a norma jurídica internacional seria algo que é construído no encontro entre o texto convencional, os fatos submetidos à análise e o horizonte cultural do intérprete, razão pela qual não seria adequado conceber a interpretação como etapa abstrata encerrada antes do exame da situação concreta. A aplicação de um tratado envolve a própria determinação do sentido da obrigação convencional perante os fatos relevantes da controvérsia. Além disso, a existência de mais de uma interpretação possível de determinado texto convencional também amplia o risco de divergências entre os sujeitos encarregados de aplicá-lo. Os tratados internacionais podem ser interpretados por diferentes autoridades dos Estados envolvidos e, quando existente mecanismo institucional específico, pelo respectivo órgão encarregado para solução de litígios. A pluralidade de intérpretes pode conduzir à

atribuição de sentidos distintos do mesmo texto, circunstância que adquire relevância especial quando a divergência interfere no alcance das obrigações assumidas pelos Estados (Rocha, 2013, p. 133-138).

No direito internacional público, os parâmetros gerais aplicáveis à interpretação dos tratados foram sistematizados pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, promulgada no Brasil pelo Decreto n. 7.030/2009. A convenção aplica-se aos tratados celebrados entre Estados e disciplina, entre seus arts. 31 a 33, a regra geral de interpretação, os meios suplementares de interpretação e a interpretação de tratados autenticados em dois ou mais idiomas. Em que pese a Convenção de Viena não tenha criado, de forma totalmente originária, os critérios aplicáveis à interpretação dos tratados internacionais, Rocha explica que os dispositivos sistematizaram elementos já reconhecidos na prática internacional e compreendidos como expressão do Direito Internacional costumeiro[51]. Essa característica é especialmente relevante no sistema OMC, pois o Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias (ESC) determina que os acordos abrangidos sejam esclarecidos segundo as regras costumeiras de interpretação do Direito Internacional Público (Brasil, 2009a, arts. 1, 2 e 31-33; Brasil, 1994a, Anexo 2, art. 3.2; Rocha, 2013, p. 139-145).

O art. 31 da Convenção de Viena estabelece que o tratado deve ser interpretado de boa-fé, segundo o sentido comum atribuível aos seus termos, considerados em seu contexto e à luz do seu objeto e finalidade. A disposição não apresenta métodos autônomos entre os quais o intérprete possa selecionar aquele mais adequado ao resultado pretendido. Ao contrário, estabelece elementos que devem operar de forma articulada na determinação do alcance da obrigação convencional. O sentido do tratado decorre da conjugação entre o texto pactuado, o contexto em que a disposição se insere, a finalidade do instrumento e a boa-fé que rege as relações internacionais (Brasil, 2009a, art. 31; Rocha, 2013, p. 155-155).

O sentido comum dos termos constitui o ponto inicial da operação interpretativa, uma vez que o texto materializa a manifestação da vontade formalmente expressa pelos Estados. A centralidade do elemento textual impede que a interpretação substitua o acordo pactuado por considerações externas de conveniência econômica ou política. Não obstante, a interpretação também não se esgota na literalidade do enunciado. A própria Convenção determina que os termos sejam compreendidos em seu contexto e à luz do objeto e da finalidade do tratado,

[51] Fonte tradicional do direito internacional público, formada pela prática geral e reiterada dos Estados, acompanhada da convicção de obrigatoriedade jurídica (‘opinio juris'). Distingue-se de simples usos diplomáticos pois pressupõe o reconhecimento de um dever jurídico.

afastando leituras fragmentadas ou isoladas das obrigações internacionais assumidas (Brasil, 2009a, art. 31; Rocha, 2013, p. 145-148).

Além disso, as obrigações multilaterais de comércio incidem sobre medidas nacionais que podem resultar de escolhas regulatórias relacionadas à arrecadação, à competitividade industrial, à promoção de exportações ou ao desenvolvimento econômico. A interpretação dessas obrigações não pode decorrer apenas da leitura isolada de determinada expressão normativa, desconsiderando a estrutura do acordo e os compromissos que o integram. Do mesmo modo, a referência genérica aos objetivos de liberalização comercial não autoriza ampliar as limitações impostas às políticas econômicas nacionais além do conteúdo normativo efetivamente pactuado. Nos termos do art. 31, item 2, da Convenção de Viena, o contexto compreende o texto do tratado, inclusive seu preâmbulo e seus anexos, bem como acordos e instrumentos relacionados à conclusão de tratados e aceitos pelas partes como pertinentes ao instrumento convencional. A norma confirma que cada disposição deve ser interpretada em conexão com a unidade normativa da qual faz parte. No sistema multilateral de comércio, isso significa que os acordos abrangidos não podem ser compreendidos de maneira apartada da estrutura da OMC, dos compromissos gerais que informam o sistema e das regras institucionais aplicáveis à solução de controvérsias (Brasil, 2009a, art. 31, item 2; Rocha, 2013, p. 148-152).

Além do contexto em sentido próprio, o art. 31, item 3, determina que sejam considerados os acordos posteriores relativos à interpretação ou à aplicação do tratado, a prática subsequente que estabeleça o acordo das partes acerca de seu sentido e quaisquer regras pertinentes de Direito Internacional aplicáveis às relações entre elas. O dispositivo evidencia que o tratado não deve ser interpretado como texto isolado do contexto internacional em que foi celebrado. Esses elementos não substituem as disposições convencionais, mas podem contribuir para identificar o alcance das obrigações efetivamente reconhecidas pelos Estados vinculados ao instrumento. Essa premissa se articula diretamente com a disciplina dos subsídios que, conforme visto, não surgiu de maneira isolada, mas foi progressivamente estruturada no âmbito do sistema multilateral, buscando reduzir distorções comerciais ao mesmo tempo que reconhece a existência de assimetrias econômicas entre seus membros. Por isso, o ASMC deve ser examinado como parte dessa estrutura normativa, sem que sua interpretação desconsidere os princípios, instituições e tensões que integram o sistema multilateral de comércio (Brasil, 2009a, art. 31; Rocha, 2013, p. 148-152).

O objeto e a finalidade do tratado também integram a regra interpretativa prevista na Convenção de Viena. O elemento teleológico permite considerar os fins perseguidos pelo instrumento internacional, mas não autoriza o intérprete a afastar o texto e o contexto do acordo

em nome de finalidade abstratamente invocada. A finalidade não substitui o conteúdo pactuado. No recorte deste trabalho, por exemplo, essa limitação impede tanto que o objetivo de liberalização comercial seja empregado como fundamento autônomo para restringir qualquer política nacional de desenvolvimento quanto que a condição de país em desenvolvimento seja invocada, sem fundamento normativo específico, para afastar obrigações efetivamente incidentes (Rocha, 2013, p. 152-155).

A boa-fé, expressamente prevista no art. 31 da Convenção de Viena, orienta toda a conduta interpretativa. Na formulação de Rocha (2013, p. 158-160), a boa-fé impede que os Estados utilizem a interpretação da norma para eximir-se do cumprimento das obrigações assumidas ou para imputar às demais partes deveres que não tenham sido pactuados. Ela preserva, simultaneamente, a efetividade dos tratados e os limites da manifestação da vontade que fundamenta as obrigações multilaterais, relacionando-se ao dever de cumprimento dos tratados em vigor previstos no art. 26 da Convenção de Viena. A boa-fé também se relaciona com o princípio do efeito útil, segundo o qual as disposições convencionais devem ser interpretadas de forma apta a produzir consequências compatíveis com a finalidade do tratado. A preservação do efeito útil impede a interpretações que tornem inócua obrigação regularmente pactuada. Contudo, não autoriza a imposição de deveres que o instrumento não contém. O princípio opera como critério de efetividade da norma existente, e não como fundamento para reconstrução demasiadamente ampliativa do conteúdo do acordo (Brasil, 2009a, arts. 26 e 31).

O art. 32 da Convenção de Viena admite o recurso a meios suplementares de interpretação, entre os quais os trabalhos preparatórios e as circunstâncias de conclusão do tratado, para confirmar o sentido decorrente da aplicação do art. 31 ou para determinar seu alcance quando a regra geral conduzir a resultado ambíguo, obscuro ou desarrazoado. A previsão atribui relevância à formação histórica do compromisso internacional, mas preserva o caráter subsidiário desses elementos. O art. 33, por sua vez, disciplina a interpretação dos tratados autenticados em dois ou mais idiomas e atribui igual autoridade aos textos autênticos, salvo disposição diversa do próprio instrumento. Assim, o emprego de determinada expressão original não é uma discricionária, mas sim cautela necessária à precisão da análise do instrumento, sobretudo quando eventual controvérsia depender do alcance semântico atribuído a determinada categoria normativa (Brasil, 2009a, art. 33; Rocha, 2013, p. 139-145).

No sistema da OMC, a observância das regras costumeiras de interpretação do Direito Internacional Público possui previsão expressa no art. 3.2 do ESC, que estabelece que o OSC deve preservar os direitos e obrigações dos membros previstos nos acordos abrangidos e esclarecer as disposições existentes em conformidade com as regras costumeiras do DIP. O

dispositivo também registra que as recomendações e decisões do OSC não podem ampliar nem reduzir os direitos e obrigações previstos nos acordos abrangidos e, portanto, tem dupla função: ao mesmo tempo que incorpora ao OSC os parâmetros interpretativos próprios, entre os quais se situam aqueles sistematizados na Convenção de Viena, também, impõe limite institucional à atuação dos órgãos encarregados de apreciar controvérsias: o esclarecimento das normas existentes não pode converter-se em instrumento de modificação das obrigações negociadas pelos Membros. A interpretação admissível deve conferir operatividade ao acordo, sem substituir a negociação multilateral pela criação adjudicatória de novos compromissos (Brasil, 1994a, anexo 2).

A segurança e previsibilidade previstas no art. 3.2 do ESC não constituem finalidades meramente procedimentais. Em um sistema que submete medidas internas à disciplina multilateral, esses valores permitem que os Estados identifiquem, com grau razoável de estabilidade, os limites incidentes sobre suas políticas econômicas. A exigência assume relevância para os PEDs, cujos instrumentos econômicos/fiscais/industriais estão, na maior parte do tempo, relacionados ao enfrentamento de assimetrias produtivas e comerciais, contudo, isso não significa autorizar automaticamente toda política nacional de desenvolvimento. O ASMC integra o sistema multilateral porque determinadas intervenções governamentais podem produzir efeitos incompatíveis com as obrigações assumidas pelos membros. A limitação desses instrumentos, contudo, deve decorrer da interpretação fundamentada nas disposições da respectiva convenção aplicável, orientada pelas regras do DIP e contida nos limites do compromisso efetivamente pactuado. O OSC pode esclarecer os acordos abrangidos, mas não pode ampliar nem reduzir os direitos e obrigações deles decorrentes. Estabelecidas essas premissas, o ASMC deve ser examinado como tratado internacional integrante da estrutura normativa da OMC: seus dispositivos não possuem sentido automático nem podem ser interpretados de forma dissociada do sistema convencional em que foram inseridos. O item seguinte passa, assim, à análise de sua formação e estrutura normativa, à luz dos parâmetros interpretativos já delimitados.

3.2 Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC)

Como visto, a disciplina internacional dos subsídios deve ser compreendida a partir da lógica econômica que fundamenta o próprio sistema multilateral de comércio. A defesa do comércio livre ou progressivamente liberalizado apoia-se na ideia de que a divisão internacional do trabalho produz ganhos recíprocos, amplia a produção e aprofunda o grau de especialização. Esse é o argumento central que justifica a abertura comercial e serve de base às normas

multilaterais. Nesse contexto, práticas de defesa comercial emergem, em tese, não como negação ao livre comércio, mas sim como instrumento de sua preservação no sistema multilateral internacional. Isto é, surge como um mecanismo voltado à proteção da indústria doméstica contra distorções provocadas de maneira indevida, mediante a aplicação de medidas corretivas e neutralização de práticas desleais (Samuelson, 1973, p. 776; Bliancheriene, 1999, p. 288; Gabriel, 1999, p. 262-263).

A defesa comercial, portanto, insere-se como mecanismo corretivo do sistema, permitindo a aplicação de medidas inibidoras de práticas que alterem artificialmente o fluxo comercial. Trata-se de resposta institucional à constatação de que a concorrência internacional, embora desejável, não se desenvolve em condições ideais. A própria doutrina reconhece que a liberdade de concorrência constitui regra geral, mas admite exceções justificadas (medidas de salvaguarda) por interesses econômicos e sociais mais amplos, como a proteção de indústrias nascentes ou setores em declínio, cuja desestruturação abrupta implicaria custos sociais relevantes. Nesse cenário, as práticas consideradas ilícitas são aquelas que não se enquadram nas exceções legitimadas pelo sistema multilateral. Entre elas, destacam-se o dumping, os subsídios à produção e determinadas medidas de salvaguarda, que podem desestruturar o fluxo comercial e demandam reação por parte dos países afetados (Bliacheriene, 2003, p. 289-290; Araújo Jr, 2015, p. 463; Mello, 2002, p. 1622).

É sobre esse racional que, ainda no século XIX, já se discutia a necessidade de parâmetros internacionais para coibir práticas concorrenciais desleais. A Convenção de Paris (CUP), em março de 1883, tratou da concorrência desleal no seu artigo 10, revelando esforço inicial de coordenação normativa no plano internacional. Embora voltada principalmente para à proteção da propriedade industrial[52], a Convenção indica a formação do debate acerca dos efeitos transfronteiriços de práticas distorcivas. Paralelamente, a partir da Segunda Revolução Industrial, intensificou-se o recurso a políticas protecionistas e a instrumentos de retaliação comercial. Estados passaram a adotar medidas e contramedidas com maior frequência, inclusive os Estados Unidos, que já utilizavam mecanismos dessa natureza desde 1897. As controvérsias envolvendo subsídios governamentais antecedem, portanto, o próprio GATT, colocando em evidência a tensão entre liberalização e intervenção estatal que acompanha a evolução do comércio entre as nações. Desde as décadas de 1970 e 1980, com o ressurgimento do

[52] Sobre este assunto, ver estudos anteriores: ROBALO, Brenda Martins. **Governança Internacional da Propriedade Intelectual: o Acordo de Livre Comércio entre Mercosul e União Europeia e o direito à saúde no Brasil.** Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais) - Centro Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2023. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/251716?show=full. Acesso em: 28 de fev. de 2026.

protecionismo, os países já proferiram uma série de atos normativos no que concerne à disciplina dos subsídios. Nesse contexto, o secretariado do GATT e, posteriormente, a OMC, se estabeleceram como foros internacionais de pressão a atos protecionistas de produção subsidiada, danosa ao mercado internacional (Bliancheriene, 1999, p. 290-291; Jackson, 1999, p. 287; Gabriel, 1999, p. 265-266; Basso, 2000, p. 75).

No plano institucional, a disciplina dos subsídios no âmbito do GATT era inicialmente tratada de forma tangencial. O texto original restringia-se a referência da necessidade de moderar subsídios à exportação e de assegurar meios de reação ao respectivo país afetado. Somente com a revisão de 1955 o artigo XVI do instrumento passou a incorporar obrigações materiais mais densas, introduzindo compromissos mais claros quanto à utilização de subsídios exportadores[53]. Na sequência, a Rodada Tóquio resultou, em 1979, na adoção do Código de Subsídios, que buscou conferir maior precisão normativa ao tema. O instrumento foi posteriormente revisto de forma abrangente na Rodada Uruguai, momento em que o Código de 1979 sofreu influência da legislação norte-americana sobre defesa comercial então vigente, notadamente quanto à incorporação de lista exemplificativa de práticas consideradas incompatíveis com as obrigações multilaterais. Além disso, a Rodada Tóquio, através dos Tokyo Round Codes delimitou as condições para a adoção de medidas compensatórias, barreiras técnicas ao comércio, licenças de importação, compras governamentais, valoração aduaneira, direitos antidumping e estabeleceu parâmetros procedimentais para investigações domésticas, além de ampliar as restrições aplicáveis aos subsídios à exportação (Kotzias, 2018, p. 36; Bliancheriene, 1999, p. 289; Barral, 2000; Nasser, 2020, p. 144).

A consolidação normativa ocorre, contudo, na Rodada Uruguai. Pela primeira vez, estabelece-se uma definição do termo 'subsídio', delimitando-se o conceito de subsídios

[53] Article XVI* Subsidies (...) Section B - Additional Provisions on Export Subsidies* 2. The contracting parties recognize that the granting by a contracting party of a subsidy on the export of any product may have harmful effects for other contracting parties, both importing and exporting, may cause undue disturbance to their normal commercial interests, and may hinder the achievement of the objectives of this Agreement. 3. Accordingly, contracting parties should seek to avoid the use of subsidies on the export of primary products. If, however, a contracting party grants directly or indirectly any form of subsidy which operates to increase the export of any primary product from its territory, such subsidy shall not be applied in a manner which results in that contracting party having more than an equitable share of world export trade in that product, account being taken of the shares of the contracting parties in such trade in the product during a previous representative period, and any special factors which may have affected or may be affecting such trade in the product.* 4. Further, as from 1 January 1958 or the earliest practicable date thereafter, contracting parties shall cease to grant either directly or indirectly any form of subsidy on the export of any product other than a primary product which subsidy results in the sale of such product for export at a price lower than the comparable price charged for the like product to buyers in the domestic market. Until 31 December 1957 no contracting party shall extend the scope of any such subsidization beyond that existing on 1 January 1955 by the introduction of new, or the extension of existing, subsidies.* 5. The CONTRACTING PARTIES shall review the operation of the provisions of this Article from time to time with a view to examining its effectiveness, in the light of actual experience, in promoting the objectives of this Agreement and avoiding subsidization seriously prejudicial to the trade or interests of contracting parties.

específico e estendendo de maneira sistemática a disciplina multilateral às hipóteses de subsídios domésticos com efeitos adversos. No mesmo contexto, também se institui um comitê específico para tratar da matéria no âmbito da OMC, reconhecendo a sua centralidade em controvérsias comerciais internacionais. O novo regime passou a vincular todos os membros e incentivar a utilização do OSC para resolução das controvérsias, em detrimento de respostas unilaterais baseadas exclusivamente na legislação interna (Bliancheriene, 1999, p. 289; Gabriel, 199, p. 271; Matsushita *et al*., 2003, p. 324).

Apesar disso, a literatura também registra posições críticas à própria lógica das medidas compensatórias, sob o entendimento que esses instrumentos funcionam como formas institucionalizadas de proteção de mercado, o que, por sua vez, iria contra os fundamentos do livre comércio. Sob essa perspectiva, o subsídio concedido por um governo estrangeiro poderia ser interpretado como benefício ao país importador, na medida em que reduz preços ao consumidor. Sob este ponto de vista, embora determinados subsídios possam, em situações específicas, corrigir falhas de mercado, uma análise econômica mais rigorosa indica que, em regra, a sua concessão, especialmente nas hipóteses de subsídios à exportação ou à produção, implica perda de bem-estar para o país que os concede. Isso ocorreria porque o Estado transfere recursos para sustentar setores menos eficientes, o que frequentemente se traduz em preços internos mais elevados e ônus para o consumidor doméstico. Em contrapartida, os países importadores se beneficiam da redução de preços e de condições comerciais mais favoráveis. Ainda que os ganhos dos produtores nacionais, como o aumento do emprego em determinados setores, possam atenuar esses efeitos, tais benefícios tendem a gerar apenas uma percepção conjuntural de dinamismo econômico, sem refletir, necessariamente, melhora estrutural da economia nacional ou um status que se sustente a longo prazo (Horlick e Sugarman, 1999, p. 341-344; Bliacheriene, 2003, p. 290-291; Jackson, 1999, p. 281-283).

Essa falta de delimitação conceitual e as divergências quanto aos efeitos econômicos dos subsídios concedidos evidenciaram a necessidade de construção de um marco normativo mais preciso no plano multilateral. Referido processo de consolidação da disciplina permite compreender que a criação do Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), cuja redação decorre da Rodada Uruguai, concluída com a assinatura do Acordo de Marraquexe em abril/1994, conforme exposto no capítulo anterior, não constitui ruptura, mas a sistematização de normativa de debates já existentes ao longo de décadas. Assim, ele resulta do reconhecimento de que os acordos multilaterais firmados até então não enfrentavam, de maneira eficaz, a assimetria estrutural entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Essa lacuna

não apenas abria espaço para a perpetuação de hierarquias nas relações centro-periferia[54], como também colocava em xeque os próprios fundamentos do sistema de cooperação global, ao permitir que países desenvolvidos impusessem condições desproporcionais àqueles de menor desenvolvimento relativo, os quais, para assegurar sua permanência no sistema multilateral as aceitavam (Felisberto, 2025, p. 10; Piketty, 2022, p. 157; Bliacheriene, 2016, p. 289).

Nesse contexto, o ASMC assumiu o papel central na regulação das práticas comerciais internacionais, ao estabelecer parâmetros para a concessão de subsídios pelos membros da OMC dentro de limites aceitáveis, de modo a evitar distorções concorrenciais entre os signatários. Trata-se, portanto, de um marco normativo que busca equilibrar a autonomia dos Estados em adotar auxílios governamentais a determinados setores da economia, considerando os interesses nacionais, e o imperativo de harmonia entre o comércio internacional, regido pelos principios da concorrência leal e não discriminação[55]. Ao fazê-lo, o ASMC procura prevenir que tais políticas públicas de natureza tributária[56] sejam instrumentalizadas como mecanismos coercitivos ou desleais, capazes de fragilizar o sistema multilateral e deslocar sua centralidade para blocos alternativos de poder, ao mesmo tempo que reconhece a legitimidade da sua utilização por governos nacionais, em cinco casos particulares: a) à agricultura (com limitações e metas de redução[57]); b) às atividades de pesquisas realizadas por empresas privadas, universidades ou instituições especializadas; c) à promoção de iniciativas privadas ou públicas voltadas para a conservação do meio ambiente e para a diminuição da poluição; d) às regiões desfavorecidas de um país, independentemente do seu nível de desenvolvimento; e, e) aos países não desenvolvidos (Adamy, 2012, p. 305; Felisberto, 2025, p. 4-5; Brasil, 2022b; Bliacheriene, 2016, p. 290; Gabriel, 1999, p. 274; WTO, 1994a; Galvão, 1999, p. 1044).

Essa ambivalência explica a persistência de controvérsias quanto à natureza dos subsídios. Embora ainda haja posições que relativizam seus efeitos negativos, prevalece o

---

[54] Conceito econômico inventado por Fernand Braudel e utilizado por autores como Immanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi para referir-se a alguns países, que seguem o sistema capitalista, mas que ainda apresentam características de subdesenvolvimento. Muitos países da África, Ásia e América do Sul podem ser considerados capitalistas periféricos. Sobre o assunto, ver WALLERSTEIN, Immanuel. **World-systems analysis:** an introduction. London: Duke, 2004.

[55] Sobre este assunto, ver Governo Federal. Acordos Comerciais, Organização Mundial do Comércio (OMC). Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/omc. Acesso em: 19 de set. de 2025.

[56] Para Pedro Adamy (2012, p. 305), independente da natureza da norma tributária que se analise, sempre se terá como resultado que se trata de um instrumento para alguma finalidade: ou amealhar recursos para o Estado, ou induzir comportamentos considerados desejáveis para a consecução de finalidades estatais diversas da arrecadação.

[57] Sobre este assunto, ver Wieira, Keite. **O conceito velado de desenvolvimento na OMC e a decorrente fragilidade negocial dos países em desenvolvimento no âmbito da agricultura:** uma análise de conteúdo de documentos oficiais e jurisprudências. 2021. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/.

entendimento que subsídios concedidos por governos estrangeiros, em determinadas condições, podem configurar prática comercial desleal e suscitar contestação por países membros da OMC. No entanto, a questão que se coloca é que a própria formulação deve ser feita com cautela. Não se trata de afirmar que subsídios configuram, necessariamente, ilicitude, mas de reconhecer que podem configurá-la, a depender de seus efeitos e estrutura. É notadamente essa distinção que impõe a necessidade de delimitar o que constitui um subsídio relevante para o Direito Internacional Econômico (e, portanto, punível ou não), sob pena de se incluir, no conceito, qualquer forma de intervenção estatal, inclusive aquelas inerentes às funções básicas do Estado, como infraestrutura, saúde pública ou pesquisa científica (Bliacheriene, 2003, p. 291; Bentley e Silberston, 2007, p. 13).

É também nesse contexto que as medidas compensatórias inserem-se como principal mecanismo do ASMC de reação às importações subsidiadas. Sua aplicação exige a comprovação de três elementos: existência de subsídio, dano à indústria doméstica e o nexo causal entre ambos, operando tanto no plano interno quanto no âmbito do OSC. Com isso, reforça-se a institucionalização das respostas a práticas desleais e limita-se o recurso a medidas unilaterais (Bliacheriene, 2003, p. 295; Gabriel, 1999, p. 264; Matsushita *et al*., 2003, p. 360).

Todavia, a definição adotada para o conceito de subsídio e a abertura de seus elementos estruturantes permanece predominantemente exemplificativa, o que abre espaço para divergências interpretativas e transfere à doutrina e à jurisprudência do OSC a tarefa de delimitar os seus contornos, com impactos concretos na formulação de políticas de fomento ao comércio internacional. Em termos gerais, considera-se subsídio a concessão, por parte de um governo, de auxílio a determinados setores, reduzindo custos e gerando vantagem competitiva, sendo que tal intervenção pode produzir efeitos distintos, desde a correção de falhas no mercado até a distorção de alocação de recursos e a redução do bem-estar econômico (Bliacheriene, 2016, p. 291-294; Bentley e Silberston, 2007, p. 14; Matsushita *et al*., 2003, p. 365-369). É precisamente essa abertura conceitual que impõe a análise sistemática dos elementos normativos que estruturam o conceito de subsídio no âmbito do ASMC.

3.3 Elementos estruturantes do conceito de subsídio

A delimitação do conceito de subsídio no âmbito do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias exige a superação da amplitude semântica do termo, que, se adotada de forma irrestrita, poderia abarcar toda e qualquer forma de atuação estatal com impacto econômico, o que comprometeria a operacionalidade do sistema e geraria distorções das normas multilaterais. Por essa razão que o Direito Internacional Econômico se ocupa apenas do ‘subsídio relevante',

delimitado por critérios específicos (Bliacheriene, 2003, p. 299; Bentley e Silberston, 2007, p. 20-21; Matsushita *et al*., 2003, p. 331).

Assim, nos termos do artigo 1:1 do ASMC, há subsídio quando se verifica, cumulativamente, a existência de contribuição financeira por um governo ou organismo público, ou qualquer forma de sustentação de renda ou preços, e, cumulativamente, a outorga de um benefício:

> ARTIGO 1
> Definição de subsídio
> Para os fins deste Acordo, considerar-se-á a ocorrência de subsídio quando:
> (a) (1) haja contribuição financeira por um governo ou órgão público no interior do território de um Membro (denominado a partir daqui "governo"), i.e.:
> (i) quando a prática do governo implique transferência direta de fundos (por exemplo, doações, empréstimos e aportes de capital), potenciais transferências diretas de fundos ou obrigações (por exemplo garantias de empréstimos);
> (ii) quando receitas públicas devidas são perdoadas ou deixam de ser recolhidas (por exemplo, incentivos fiscais tais como bonificações fiscais) 1 ;
> (iii) quando o governo forneça bens ou serviços além daqueles destinados a infra-estrutura geral ou quando adquire bens;
> (iv) quando o Governo faça pagamentos a um sistema de fundos ou confie ou instrua órgão privado a realizar uma ou mais das funções descritas nos incisos (i) a (iii) acima, as quais seriam normalmente incumbência do Governo e cuja prática não difira de nenhum modo significativo da prática habitualmente seguida pelos governos;
> ou
> (a) (2) haja qualquer forma de receita ou sustentação de preços no sentido do Artigo XVI do GATT 1994;
> e
> (b) com isso se confira uma vantagem. (OMC, Acordo Sobre Subsídios E Medidas Compensatórias)

O artigo 1:2 estabelece que apenas se sujeitam às disposições do ASMC os subsídios que, além de atenderem aos requisitos do artigo 1:1, sejam igualmente caracterizados como específicos, nos termos do art. 2º do Acordo. A partir da leitura conjugada desses dispositivos, identifica-se os elementos centrais da definição normativa de subsídio, estruturando os seguintes núcleos: (i) contribuição financeira ou sustentação de renda ou preços; (ii) origem governamental ou pública; (iii) realização no território de um membro; (iv) outorga de benefício; e, (v) que seja específica (WTO, 1994a, art. 1º; Matsushita *et al*., 2003, p. 336).

A definição do primeiro elemento (contribuição financeira) possui caráter exemplificativo. Conforme o artigo 1º do ASMC, ela se configura nas hipóteses de transferência direta de fundos, como doações, empréstimos e aportes de capital; potencial transferência de passivos, como garantias; fornecimento de bens ou serviços pelo governo, excetuada a infraestrutura geral; renúncia de receitas devidas, como benefícios fiscais; ou ainda quando o Estado atua por meio de entidades privadas para realizar tais operações. Também se destaca

que a contribuição pode decorrer tanto de ações quanto omissões estatais, desde que haja vínculo com a atuação governamental, sendo irrelevante a forma de execução do ato. Ressalta-se, ainda, que o rol previsto no ASMC não é exaustivo, admitindo o enquadramento de outras práticas que se enquadrem materialmente como contribuição financeira (Bliacheriene, 2003, p. 301; WTO, 1994a, art. 1º; Brasil, 2023a, s.p).

O segundo elemento diz respeito à natureza governamental da medida. Considera-se subsídio aquele concedido por um membro da OMC, por meio da administração direta ou indireta. No plano internacional, a responsabilidade recai sobre o Estado-membro como unidade, ainda que a medida tenha sido adotada por ente subnacional. Essa lógica assume especial relevância em sistemas federativos, sobretudo no âmbito das competências tributárias. Isso porque um ente federado pode, por exemplo, conceder subsídio à exportação mediante remissão de tributo de sua competência em montante superior ao devido, nos termos do artigo XVI do GATT/94. Nessa hipótese, embora o governo central não detenha, no plano interno, competência para interferir na esfera tributária local, subsiste sua responsabilidade internacional pelo descumprimento das obrigações assumidas no âmbito do ASMC (Bliacheriene, 2003, p. 301; WTO, 1994a, art. 1.1(a)(1) e Anexo I; WTO, 1994c, art. XVI; Brasil, 2023, s.p.).

O terceiro elemento refere-se ao critério territorial, exigindo que a contribuição financeira ocorra no território de um membro da Organização. Esse requisito delimita a incidência das obrigações assumidas no âmbito do sistema multilateral e vincula o subsídio à jurisdição estatal (Bliacheriene, 2003, p. 301; WTO, 1994a, artigo 1.1).

O quarto elemento, o benefício, constitui o núcleo material do conceito. A sua identificação exige interpretação sistemática dos dispositivos do ASMC, especialmente dos artigos 1º, 2º e 14º, que fazem referência a 'benefício concedido', 'benefício recebido' e 'benefício usufruído'. Assim, a caracterização do benefício não decorre automaticamente da atuação estatal, sendo necessário verificar se a vantagem foi concedida em condições mais favoráveis do que aquelas disponíveis no mercado. Nesse sentido, a jurisprudência do órgão, notadamente no caso Embraer vs. Bombardier[58], consolidou o entendimento de que apenas

[58] As decisões proferidas no contencioso Embraer vs. Bombardier consolidaram o entendimento de que a caracterização do benefício depende da existência de uma vantagem comparativa efetiva, conferida em condições distintas daquelas praticadas no mercado. Em outras palavras, o benefício somente se configura quando a intervenção estatal proporciona ao destinatário condições mais favoráveis do que as disponíveis em circunstâncias normais de mercado. Ressalvados os subsídios proibidos, nos quais a deslealdade é presumida, ainda que admitida prova em contrário, não se considera relevante o subsídio que não gera vantagem comparativa ou que seja concedido em condições equivalentes às de mercado. Sobre este assunto, ver: WTO, **DS522: Canada — Measures Concerning Trade in Commercial Aircraft.** Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds522_e.htm. Acesso em: 23 de março de 2026; e,

haverá benefício relevante quando a intervenção estatal gerar vantagem comparativa em condições não disponíveis no mercado. Além disso, no âmbito de investigações nacionais, exige-se que o benefício tenha sido efetivamente usufruído, como condição para a comprovação do nexo de causalidade entre o subsídio e o dano à indústria doméstica, objetivando, justamente, evitar punição de medidas que não produziram efeitos econômicos relevantes (WTO, 2017a; Torres, 2003, p. 304; Coppens, 2014, p. 445; Matsushita *et al*., 2003, p. 331; Gabriel, 2001, p. 237).

O quinto elemento é a especificidade, que funciona como critério de delimitação material do subsídio relevante. Nos termos do artigo 2º do ASMC, um subsídio será específico quando seu acesso estiver limitado, de direito ou de fato, a determinadas empresas, indústrias, grupo de empresas, ou grupo de indústrias do Membro que concede o subsídio (subsídios à exportação e subsídios à produção são considerados específicos), que podem ser tanto proibidos quanto acionáveis. Portanto, o critério da especificidade supostamente impede que políticas públicas gerais sejam enquadradas como subsídios sujeitos a medidas compensatórias e visa tanto evitar a legitimação irrestrita de subsídios quanto a indevida restrição de políticas estatais necessárias ao cumprimento de funções essenciais (Brasil, 2023a, s.p.; Nasser, 2020, p. 142; Matsushita *et al.*, 2003, p. 352; WTO, 1994a, art. 2º; Bliacheriene, 2003, p. 304).

Também se consideram específicos os subsídios proibidos, previstos no artigo 3º do ASMC[59], notadamente aqueles vinculados ao desempenho exportador ou ao uso preferencial de produtos domésticos. Em contrapartida, medidas de caráter geral, como a instituição de tributos ou a alteração de alíquotas aplicáveis de forma ampla, não configuram subsídios específicos. Nesses termos, a articulação desses elementos permite identificar o subsídio relevante, sendo indispensável a presença cumulativa de todos eles. A ausência de qualquer desses elementos descaracteriza a relevância do subsídio em análise e, por conseguinte, afasta a incidência das disciplinas do ASMC (WTO, 1994a, arts. 2.3 e 3º; Bliacheriene, 2003, p. 305; Gabriel, 2001, p. 238).

A partir dessa estrutura normativa, os subsídios podem ser classificados, no plano

TÔRRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Internacional Aplicado**. São Paulo: Quartier Latin, 2003, p. 204.

[59] PART II: PROHIBITED SUBSIDIES Article 3 Prohibition 3.1 Except as provided in the Agreement on Agriculture, the following subsidies, within the meaning of Article 1, shall be prohibited: (a) subsidies contingent, in law or in fact, whether solely or as one of several other conditions, upon export performance, including those illustrated in Annex I5; (b) subsidies contingent, whether solely or as one of several other conditions, upon the use of domestic over imported goods. 3.2 A Member shall neither grant nor maintain subsidies referred to in paragraph 1.

jurídico, em proibidos acionáveis[60] e não acionáveis[61]. Os subsídios proibidos serão aqueles condicionados, de forma direta ou indireta, ao desempenho exportador ou ao uso preferencial de bens domésticos em detrimento de produtos importados, sendo considerados incompatíveis com as normas multilaterais independentemente da demonstração de efeitos adversos (WTO, 1994a, art. 3º; Bliacheriene, 2003, p. 298; Xavier, 2010, p. 199).

Os subsídios acionáveis, por sua vez, não são vedados em si mesmos, mas podem ser objeto de contestação quando produzirem efeitos danosos, como dano à indústria doméstica de outro membro, anulação ou redução de vantagens decorrentes do sistema multilateral ou prejuízo grave aos interesses de outro país. Já os subsídios não acionáveis compreendem, em termos gerais, medidas que não apresentam especificidade ou que se enquadrem nas hipóteses admitidas pelo sistema multilateral, não ensejando, portanto, a aplicação de contramedidas no âmbito do ASMC (WTO, 1994a, arts. 3º, 4º, 5º e 6º).

Essa classificação adotada pelo Acordo articula-se com a distinção econômica tradicional das modalidades de subsídios, que podem se manifestar como subsídios à exportação, subsídios domésticos e subsídios gerais.

Entre essas categorias, os subsídios à exportação sempre suscitaram menor controvérsia quanto à sua natureza distorciva, uma vez que sua própria estrutura visa alterar diretamente as condições de concorrência no comércio internacional. Por esse motivo, consolidou, ao longo das negociações multilaterais, maior consenso quanto à necessidade de sua restrição, tendo sido historicamente tratados como práticas incompatíveis com os princípios do sistema multilateral de comércio (Bliacheriene, 2003, p. 295; 306-307; Benitah, 2001, p. 239; 253-254).

Em contraste, os subsídios domésticos apresentam maior complexidade analítica, pois frequentemente se confundem com políticas públicas legítimas voltadas ao desenvolvimento econômico, à industrialização ou à correção de falhas de mercado. Nesses casos, os efeitos sobre o comércio internacional tendem a ser indiretos e de difícil mensuração, o que dificulta a delimitação entre intervenção estatal legítima e disciplina, bem como a adoção, pelo ASMC, de critérios mais rigorosos para sua caracterização e eventual contestação (Bliacheriene, 2003, p.

[60] PART III: ACTIONABLE SUBSIDIES Article 5 Adverse Effects No Member should cause, through the use of any subsidy referred to in paragraphs 1 and 2 of Article 1, adverse effects to the interests of other Members, i.e.: (a) injury to the domestic industry of another Member11; (b) nullification or impairment of benefits accruing directly or indirectly to other Members under GATT 1994 in particular the benefits of concessions bound under Article II of GATT 199412; (c) serious prejudice to the interests of another Member.13 This Article does not apply to subsidies maintained on agricultural products as provided in Article 13 of the Agreement on Agriculture.

[61] PART IV: NON-ACTIONABLE SUBSIDIES Article 8 Identification of Non-Actionable Subsidies 8.1 The following subsidies shall be considered as non-actionable23: (a) subsidies which are not specific within the meaning of Article 2; (b) subsidies which are specific within the meaning of Article 2 but which meet all of the conditions provided for in paragraphs 2(a), 2(b) or 2(c) below.

295; 306-307; Coppens, 2014, p. 601; Benitah, 2001, p. 254; Hoekman *et al.,* 2002, p. 332-333).

Nesse contexto, a identificação dos elementos estruturantes do conceito de subsídio assume papel central na operacionalização das disciplinas do ASMC, uma vez que é a partir dessa delimitação que se viabiliza a adoção de medidas de defesa comercial. A comprovação da existência de subsídio relevante constitui, portanto, pressuposto para a imposição de medidas compensatórias no plano interno ou para a adoção de contramedidas autorizadas pelo OSC. Tais instrumentos possuem natureza compensatória e devem ser proporcionais, isto é, limitando-se ao montante necessário para neutralizar o dano efetivo ou potencial causado à indústria doméstica, sem ultrapassar a extensão da distorção identificada (Bliacheriene, 2003, p. 309; Hoekman *et al.,* 2002, p. 154; Kotzias, 2018, p. 99).

Em síntese, a construção normativa do conceito de subsídio no âmbito do ASMC reflete a tentativa de equilibrar, de um lado, a preservação do espaço regulatório estatal e, de outro, a necessidade de evitar distorções que comprometam a concorrência internacional. A delimitação precisa de seus elementos estruturantes não apenas condiciona a aplicação de medidas compensatórias, como também contribui para a previsibilidade do sistema multilateral de comércio e para a estabilidade das relações econômicas entre os membros da OMC. A referida delimitação é objeto dos artigos 14 e 15, que tratam do cálculo do benefício e da determinação de lesão[62]. O artigo 14 fornece os critérios para apuração do benefício em hipóteses de aporte de capital, empréstimo, garantia e fornecimento de bens ou serviços pelo governo, exigindo comparação entre as condições de mercado (WTO, 1994a, arts. 14 e 15).

O artigo 15, por sua vez, estabelece que a constatação de dano deve se basear em

[62] Article 14 Calculation of the Amount of a Subsidy in Terms of the Benefit to the Recipient For the purpose of Part V, any method used by the investigating authority to calculate the benefit to the recipient conferred pursuant to paragraph 1 of Article 1 shall be provided for in the national legislation or implementing regulations of the Member concerned and its application to each particular case shall be transparent and adequately explained. Furthermore, any such method shall be consistent with the following guidelines: (a) government provision of equity capital shall not be considered as conferring a benefit, unless the investment decision can be regarded as inconsistent with the usual investment practice (including for the provision of risk capital) of private investors in the territory of that Member; (b) a loan by a government shall not be considered as conferring a benefit, unless there is a difference between the amount that the firm receiving the loan pays on the government loan and the amount the firm would pay on a comparable commercial loan which the firm could actually obtain on the market. In this case the benefit shall be the difference between these two amounts; (c) a loan guarantee by a government shall not be considered as conferring a benefit, unless there is a difference between the amount that the firm receiving the guarantee pays on a loan guaranteed by the government and the amount that the firm would pay on a comparable commercial loan absent the government guarantee. In this case the benefit shall be the difference between these two amounts adjusted for any differences in fees; (d) the provision of goods or services or purchase of goods by a government shall not be considered as conferring a benefit unless the provision is made for less than adequate remuneration, or the purchase is made for more than adequate remuneration. The adequacy of remuneration shall be determined in relation to prevailing market conditions for the good or service in question in the country of provision or purchase (including price, quality, availability, marketability, transportation and other conditions of purchase or sale).

evidências positivas e em exame objetivo do volume das importações subsidiadas, de seus efeitos sobre os preços internos e do impacto consequente sobre os produtores nacionais[63]. Há, aqui, um traço metodológico relevante: o ASMC não trabalha com presunções amplas, mas com juízos comparativos e prova objetiva. Ainda assim, a estrutura do Acordo é suficientemente aberta para gerar divergências interpretativas quanto ao alcance do benefício, da lesão e do nexo causal (WTO, 1994a, arts. 14 e 15).

O artigo 16 complementa essa lógica ao definir a indústria nacional, elemento indispensável para a apuração do dano[64]. A norma estabelece que a indústria corresponde ao conjunto de produtores domésticos do produto similar ou à parcela cuja produção represente proporção importante da produção nacional total. Em circunstâncias excepcionais, admite-se a segmentação territorial do mercado e o reconhecimento de indústria separada quando houver mercado regional competitivo e concentração de importações subsidiadas nesse espaço. Esse ponto é relevante porque mostra que a proteção conferida pelo ASMC não se dirige a um agente isolado, mas a um segmento produtivo nacional cuja situação econômica possa ser afetada pelas importações subsidiadas. A noção de indústria nacional, portanto, integra a própria arquitetura da lesão e do nexo causal (WTO, 1994a, art. 16; Bliacheriene, 2003, p. 308).

Também os artigos 17 a 21 são relevantes para a compreensão do conceito de subsídio, porque mostram como a constatação de sua existência se converte em aplicação concreta ante a constatação dos elementos supracitados[65]. O Acordo autoriza medidas provisórias, compromissos voluntários, imposição de direitos compensatórios, retroatividade limitada,

---

[63] Article 15 Determination of Injury 15.1 A determination of injury for purposes of Article VI of GATT 1994 shall be based on positive evidence and involve an objective examination of both (a) the volume of the subsidized imports and the effect of the subsidized imports on prices in the domestic market for like products46 and (b) the consequent impact of these imports on the domestic producers of such products. [...] 15.4 The examination of the impact of the subsidized imports on the domestic industry shall include an evaluation of all relevant economic factors and indices having a bearing on the state of the industry, including actual and potential decline in output, sales, market share, profits, productivity, return on investments, or utilization of capacity; factors affecting domestic prices; actual and potential negative effects on cash flow, inventories, employment, wages, growth, ability to raise capital or investments and, in the case of agriculture, whether there has been an increased burden on government support programmes. This list is not exhaustive, nor can one or several of these factors necessarily give decisive guidance. [...]

[64] Article 16 Definition of Domestic Industry 16.1 For the purposes of this Agreement, the term "domestic industry" shall, except as provided in paragraph 2, be interpreted as referring to the domestic producers as a whole of the like products or to those of them whose collective output of the products constitutes a major proportion of the total domestic production of those products, except that when producers are related48 to the exporters or importers or are themselves importers of the allegedly subsidized product or a like product from other countries, the term "domestic industry" may be interpreted as referring to the rest of the producers.

[65] [...] Article 19 Imposition and Collection of Countervailing Duties 19.1 If, after reasonable efforts have been made to complete consultations, a Member makes a final determination of the existence and amount of the subsidy and that, through the effects of the subsidy, the subsidized imports are causing injury, it may impose a countervailing duty in accordance with the provisions of this Article unless the subsidy or subsidies are withdrawn. [...]

revisões periódicas e extinção da medida quando cessarem os pressupostos de sua manutenção. Isso revela que o ASMC opera em uma lógica de contenção e neutralização dos efeitos dos subsídios. Assim, denota-se que o ponto central não é somente identificar se houve um subsídio, mas qual o dano causado e em que medida a resposta estatal é necessária para neutralizá-lo. A consequência normativa é a vinculação entre (a) a identificação do subsídio; (b) comprovação do dano; e (c) a proporcionalidade da medida (WTO, 1994a, arts. 17 a 21). Esse ponto ganha particular relevância quando se observa a Parte VII do ASMC, que é dedicada a membros de países em desenvolvimento. Isso porque o artigo 27 reconhece que os subsídios podem desempenhar papel importante nos programas de desenvolvimento econômico desses membros, sinalizando uma flexibilização da disciplina geral aplicável às subvenções estatais (WTO, 1994a, art. 27). Essa noção está expressa no dispositivo. Pela relevância do item no recorte proposto nesta pesquisa, transcreve-se abaixo:

> PARTE VIII: MEMBROS DE PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO
> Artigo 27 Tratamento especial e diferenciado para membros de países em desenvolvimento
> 27.1 Os Membros reconhecem que os subsídios podem desempenhar um papel importante nos programas de desenvolvimento económico dos Membros que são países em desenvolvimento.
> 27.2 A proibição do parágrafo 1(a) do Artigo 3 não se aplica a: (um) Países em desenvolvimento membros mencionados no Anexo VII. (b) outros países em desenvolvimento membros por um período de oito anos a partir da data de entrada em vigor do Acordo da OMC, sujeito ao cumprimento das disposições do parágrafo 4.
> 27.3 A proibição do parágrafo 1(b) do Artigo 3 não se aplicará aos Membros países em desenvolvimento por um período de cinco anos e não se aplicará aos Membros países menos desenvolvidos por um período de oito anos, a partir da data de entrada em vigor do Acordo da OMC (OMC, Acordo Sobre Subsídios E Medidas Compensatórias)

Denota-se que a norma não é periférica. Ela explicita que o Acordo admite a função desenvolvimentista dos subsídios governamentais. A disciplina também é reforçada por um conjunto de flexibilidades, como prazos diferenciados para a eliminação de subsídios à exportação:

> 27.4 Qualquer país em desenvolvimento membro referido no parágrafo 2(b) deverá eliminar gradualmente os seus subsídios à exportação no prazo de oito anos, preferencialmente de forma progressiva. Contudo, um país em desenvolvimento membro não poderá aumentar o nível dos seus subsídios à exportação e deverá eliminá-los num prazo inferior ao previsto neste parágrafo, sempre que a utilização desses subsídios à exportação seja incompatível com as suas necessidades de desenvolvimento. Se um país em desenvolvimento membro considerar necessário aplicar esses subsídios para além do prazo de 8 anos, deverá, no máximo, um ano antes do termo desse prazo, consultar o Comité, que determinará se a prorrogação desse prazo se justifica, após analisar todas as necessidades económicas, financeiras e de desenvolvimento relevantes do país em desenvolvimento membro em questão. Se o Comité determinar que a prorrogação se justifica, o país em desenvolvimento membro em causa deverá realizar consultas anuais com o Comité para determinar a

> necessidade de manter os subsídios. Caso o Comité não faça essa determinação, o país em desenvolvimento membro deverá eliminar gradualmente os subsídios à exportação remanescentes no prazo de dois anos a contar do final do último período autorizado.
> 27.5 Um país em desenvolvimento membro que tenha alcançado competitividade nas exportações de um determinado produto deverá eliminar gradualmente os subsídios à exportação desse(s) produto(s) ao longo de um período de dois anos. No entanto, para um país em desenvolvimento membro mencionado no Anexo VII que tenha alcançado competitividade nas exportações de um ou mais produtos, os subsídios à exportação desses produtos serão eliminados gradualmente ao longo de um período de oito anos (OMC, Acordo Sobre Subsídios E Medidas Compensatórias)

O instrumento também prevê limites mais favoráveis de *minimis*[66] e a possibilidade de revisão de práticas específicas à luz das necessidades de desenvolvimento e a exclusão de certas medidas de privatização da disciplina geral da Parte III (Hoekman *et al.,* 2002, p. 103; WTO, 1994a, art. 27). Nesse sentido, o item 27.6 do ASMC introduz critério objetivo para identificação da competitividade das exportações, fixando o patamar de 3,25% de participação no comércio mundial durante dois anos consecutivos:

> 27.6 A competitividade das exportações de um produto existe se as exportações desse produto de um país em desenvolvimento membro atingirem uma participação de pelo menos 3,25% no comércio mundial desse produto durante dois anos civis consecutivos. A competitividade das exportações será considerada existente (a) com base na notificação, pelo país em desenvolvimento membro, de que atingiu a competitividade das exportações, ou (b) com base em um cálculo realizado pelo Secretariado a pedido de qualquer membro membro. Para os fins deste parágrafo, um produto é definido como uma seção da Nomenclatura do Sistema Harmonizado. O Comitê deverá revisar a aplicação desta disposição cinco anos após a data de entrada em vigor do Acordo da OMC (OMC, Acordo Sobre Subsídios E Medidas Compensatórias)

Nesse contexto, dispositivo é fruto do reconhecimento claro da dinâmica de desenvolvimento gradual de economias emergentes. Ao estabelecer um limiar quantitativo, o Acordo permite que países em desenvolvimento mantenham subsídios à exportação até que atinjam um determinado nível de inserção internacional, sob a lógica que, antes desse estágio, esses subsídios podem desempenhar função legítima de política indústrial, voltada à superação de desvantagens estruturais. Esse reconhecimento, por si só, já é uma das principais flexibilizações do ASMC, visto que condiciona a proibição dos subsídios à exportação ao grau de desenvolvimento e inserção internacional do país (WTO, 1994a, arts. 27.6;

Essa flexibilização também fica evidente no artigo 27.7, que afasta a aplicação do artigo 4 do ASMC aos subsídios à exportação concedidos por países em desenvolvimento que estejam

[66] No âmbito do ASMC, o conceito de *minimis* estabelece limites mínimos abaixo dos quais o subsídio é considerado de impacto irrelevante para o comércio internacional, afastando a aplicação de medidas compensatórias. Em regra, são considerados de *minimis* os subsídios cuja margem seja inferior a 1% ad valorem, percentual que se eleva para 2% quando se trata de PEDs, refletindo a lógica de tratamento especial e diferenciado prevista no Acordo.

em conformidade com os parágrafos anteriores. Na prática, o dispositivo reduz a possibilidade de contestação imediata dessas medidas, deslocando a análise para o artigo 7, que estabelece um regime baseado na demonstração dos efeitos adversos causados (WTO, 1994a, art. 27.7).

> 27.7 As disposições do Artigo 4 não se aplicam a um Estado-Membro país em desenvolvimento no caso de subsídios à exportação que estejam em conformidade com as disposições dos parágrafos 2 a 5. As disposições relevantes nesse caso serão as do Artigo 7 (OMC, Acordo Sobre Subsídios E Medidas Compensatórias)

Essa flexibilização também fica evidente no artigo 27.7, que afasta a aplicação do artigo 4 do ASMC aos subsídios à exportação concedidos por países em desenvolvimento que estejam em conformidade com os parágrafos anteriores. Na prática, o dispositivo reduz a possibilidade de contestação imediata dessas medidas, deslocando a análise para o artigo 7, que estabelece um regime baseado na demonstração dos efeitos adversos causados. Essa modulação reforça a ideia de que os subsídios concedidos por países em desenvolvimento não devem ser automaticamente considerados incompatíveis com o sistema multilateral de comércio, mas sim analisados com base em seus impactos concretos (WTO, 1994a, art. 27.7).

O artigo 27.8 afasta a presunção de prejuízo grave para subsídios concedidos por países em desenvolvimento. É uma alteração relevante da lógica da disciplina geral do ASMC, que prevê que determinadas situações geram a presunção da ocorrência de um prejuízo grave. Ao contrário, no caso dos PEDs, o dispositivo eleva o ônus probatório do membro reclamante e, por conseguinte, amplia a margem de atuação dos países em desenvolvimento na concessão de subsídios. O dispositivo evidencia, assim, a intenção de reduzir o potencial litigioso dessas medidas quando adotadas por economias em desenvolvimento (WTO, 1994a, art. 27.8).

> 27.8 Não haverá qualquer presunção, nos termos do parágrafo 1 do Artigo 6, de que um subsídio concedido por um Estado-Membro em desenvolvimento resulte em prejuízo grave, conforme definido neste Acordo. Tal prejuízo grave, quando aplicável nos termos do parágrafo 9, deverá ser demonstrado por provas concretas, em conformidade com as disposições dos parágrafos 3 a 8 do Artigo 6 (OMC, Acordo Sobre Subsídios E Medidas Compensatórias)

O artigo 27.9 segue a mesma lógica ao restringir a adoção de medidas contra subsídios acionáveis concedidos por países em desenvolvimento. O dispositivo estabelece que essas medidas só poderão ser autorizadas quando houver demonstração de anulação ou prejuízo de concessões tarifárias, deslocamento de importações ou prejuízo à indústria doméstica do país importador. Ao exigir a demonstração desses efeitos, o Acordo reforça a necessidade de análise concreta, afastando a possibilidade de contestação baseada apenas na existência do subsídio. O modelo reafirma que, no contexto dos PEDs, o ASMC prevê que deve ser privilegiada uma avaliação de efeitos econômicos reais, em detrimento de abordagem formal do suposto subsídio

em discussão (WTO, 1994a, art. 27.9).

> 27.9 No que diz respeito aos subsídios acionáveis concedidos ou mantidos por um país em desenvolvimento membro, que não sejam os referidos no parágrafo 1 do artigo 6.º, não podem ser autorizadas ou tomadas medidas ao abrigo do artigo 7.º, a menos que se verifique a anulação ou o prejuízo das concessões tarifárias ou de outras obrigações ao abrigo do GATT 1994, de forma a deslocar ou impedir as importações de um produto semelhante de outro membro para o mercado do país em desenvolvimento membro que concede o subsídio, ou a menos que ocorra um prejuízo para a indústria nacional no mercado de um membro importador (OMC, Acordo Sobre Subsídios E Medidas Compensatórias)

A disciplina relativa aos direitos compensatórios, prevista no artigo 27.10, também evidencia tratamento diferenciado. O dispositivo amplia os limites mínimos para PEDs, estabelecendo que investigações devem ser encerradas quando o nível de subsídio não exceder 2% do valor do produto ou quando o volume das importações subsidiadas for inferior a 4% do total das importações. Esses limites são significativamente mais favoráveis do que aqueles aplicáveis aos países desenvolvidos, o que revela a preocupação com a preservação do espaço de políticas públicas para economias emergentes. A ampliação dos patamares reduz a probabilidade de aplicação de medidas compensatórias, o que confere maior previsibilidade à utilização de regimes especiais, benefícios fiscais e demais subvenções estatais (WTO, 1994a, art. 27.10).

> 27.10 Qualquer investigação de direitos compensatórios relativa a um produto originário de um Estado-Membro país em desenvolvimento será encerrada assim que as autoridades competentes determinarem que: (um) o nível global de subsídios concedidos ao produto em questão não excede 2% do seu valor calculado por unidade; ou (b) O volume das importações subsidiadas representa menos de 4% do total das importações de produtos similares no país importador, a menos que as importações de países em desenvolvimento cujas quotas individuais no total das importações representem menos de 4% correspondam coletivamente a mais de 9% do total das importações de produtos similares no país importador (OMC, Acordo Sobre Subsídios E Medidas Compensatórias)

O artigo 27.11 também aprofunda essa flexibilização ao elevar o patamar mínimo para 3% em determinados casos, notadamente para países que tenham eliminado subsídios à exportação antes do prazo previsto ou para aqueles listados no Anexo VII. O dispositivo demonstra que o ASMC não apenas reconhece a condição diferenciada dos países em desenvolvimento, mas também busca incentivar a transição gradual para regimes mais compatíveis com as regras multilaterais. Trata-se de mecanismo que combina flexibilidade normativa com incentivos à convergência regulatória (WTO, 1994a, art. 27.11).

> 27.11 Para os países em desenvolvimento abrangidos pelo parágrafo 2(b) que eliminaram os subsídios à exportação antes do término do período de oito anos a partir da data de entrada em vigor do Acordo da OMC, e para os países em desenvolvimento mencionados no Anexo VII, o percentual no parágrafo 10(a) será de 3% em vez de

> 2%. Esta disposição será aplicável a partir da data em que a eliminação dos subsídios à exportação for notificada ao Comitê e enquanto os subsídios à exportação não forem concedidos pelo país em desenvolvimento notificante. Esta disposição expirará oito anos após a data de entrada em vigor do Acordo da OMC. (OMC, Acordo Sobre Subsídios E Medidas Compensatórias)

Denota-se, portanto, que o ASMC reconhece a existência de assimetrias estruturais entre os membros e procura modular a aplicação das suas regras em função dessa realidade. A estrutura de toda redação do artigo 27 reforça a ideia de que o sistema multilateral reconhece a legitimidade de políticas públicas/industriais voltadas ao desenvolvimento econômico e produtivo dos PEDs. Essa lógica é reiterada nos parágrafos seguintes. O artigo 27.12, embora curto, estabelece que os limites diferenciados nos patamares previstos nos itens anteriores devem orientar também as determinações realizadas no âmbito do artigo 15.3 do ASMC. O dispositivo garante coerência interna ao regime, evitando que a flexibilização prevista para países em desenvolvimento seja neutralizada em outras fases do processo investigativo. Trata-se, portanto, de mecanismo que consolida a aplicação transversal do tratamento especial diferenciado (WTO, 1994a, art. 27.12).

> 27.12 As disposições dos parágrafos 10 e 11 regerão qualquer determinação de *minimis* nos termos do parágrafo 3 do Artigo 15.

O artigo 27.13, por sua vez, introduz uma exceção relevante ao excluir da disciplina da parte III determinados subsídios concedidos no contexto de programas de privatização. O dispositivo prevê que o perdão direto de dívidas, subsídios para cobertura de custos sociais e outras formas de transferência de passivos não estarão sujeitos às regras gerais, desde que vinculados a programas de privatização de duração limitada e devidamente notificados. Essa exceção evidencia o reconhecimento de que processos de reestruturação econômica em países em desenvolvimento frequentemente exigem intervenção estatal significativa (WTO, 1994a, art. 27.13).

> 27.13 As disposições da Parte III não se aplicam ao perdão direto de dívidas, subsídios para cobrir custos sociais, sob qualquer forma, incluindo a renúncia de receitas governamentais e outras transferências de passivos, quando tais subsídios forem concedidos no âmbito de um programa de privatização de um país membro em desenvolvimento e a ele diretamente vinculados, desde que tanto o programa quanto os subsídios envolvidos sejam concedidos por um período limitado e notificados ao Comitê, e que o programa resulte na eventual privatização da empresa em questão.

A exclusão desses subsídios da disciplina geral revela a compreensão que políticas de privatização e reestruturação produtiva podem demandar a criação de instrumentos considerados ‘incompatíveis’ com a lógica estrita do que o ASMC se propõe a defender. Ao permitir tais medidas, o Acordo reconhece que a transição para economias mais competitivas pode exigir políticas públicas ativas, inclusive com impactos potenciais sobre o comércio

internacional (WTO, 1994a, art. 27.13).

Por fim, os itens 27.14 e 27.15 introduzem mais mecanismos institucionais voltados à proteção do espaço regulatório dos PEDs. O primeiro prevê a possibilidade de revisão pelo Comitê das práticas específicas adotadas por um PED no que se refere à incentivos à exportação, para avaliar sua conformidade com as necessidades efetivas de desenvolvimento. O último estabelece a possibilidade de revisão de medidas compensatórias aplicadas contra PEDs, com o objetivo de verificar a compatibilidade com o tratamento diferenciado visto nos itens anteriores. Assim, busca criar um mecanismo de controle para assegurar que o tratamento seja observado na prática (WTO, 1994a, arts. 27.14 e 27.15).

> 27.14 O Comitê deverá, mediante solicitação de um Membro interessado, realizar uma revisão de uma prática específica de subsídio à exportação de um Membro país em desenvolvimento para examinar se a prática está em conformidade com suas necessidades de desenvolvimento.
> 27.15 O Comitê deverá, mediante solicitação de um país em desenvolvimento membro interessado, realizar uma revisão de uma medida compensatória específica para examinar se ela é compatível com as disposições dos parágrafos 10 e 11, conforme aplicáveis ao país em desenvolvimento membro em questão. (OMC, Acordo Sobre Subsídios E Medidas Compensatórias)

Em síntese, os dispositivos analisados demonstram que o artigo 27 constitui um dos principais mecanismos de incorporação do tratamento diferenciado no âmbito do ASMC. A norma não apenas reconhece as assimetrias existentes entre os membros como também cria instrumentos para acomodar políticas de desenvolvimento econômico dos PMDs. Essa estrutura reforça a hipótese de que o sistema da OMC, em teoria, se coloca numa posição de preservar espaços relevantes para a atuação estatal, especialmente no caso dos PEDs. Não obstante, a questão que se coloca é que todas essas flexibilidades também contribuem, em certa medida, para a complexidade interpretativa do regime de subsídios. Ao introduzir exceções e critérios diferenciados, o acordo também acaba por ampliar a margem de questionamentos quanto aos limites para utilização dessas políticas.

3.4 Incorporação do ASMC ao ordenamento jurídico brasileiro

A incorporação das disciplinas do ASMC ao ordenamento jurídico brasileiro exige a análise simultânea de dois planos normativos: de um lado, a função dos subsídios enquanto instrumento de política econômica interna; de outro, as limitações impostas pelo sistema multilateral de comércio à utilização desses mecanismos. Esse diálogo normativo torna-se particularmente relevante quando se observa que, conforme visto na seção anterior, o conceito de subsídio adotado pela OMC apresenta uma certa amplitude interpretativa, o que acaba por repercutir na formulação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional. Nesse

contexto, a incorporação do ASMC não se limita à internalização formal do acordo, mas também se projeta na própria estrutura destinada à investigação e à aplicação das medidas compensatórias previstas no ASMC.

No plano normativo, a internalização das disciplinas do ASMC ocorreu com a aprovação da Ata Final da Rodada Uruguai pelo Decreto Legislativo n. 30/1994 e sua promulgação pelo Decreto n. 1.355/1994, sendo posteriormente regulamentada pela Lei n. 9.019/1995, que dispõe sobre a aplicação de direitos antidumping e compensatórios no Brasil. A lei estabelece que os direitos compensatórios, provisórios ou definitivos devem ser aplicados mediante processo administrativo destinado à apuração da existência de subsídio, de dano à indústria doméstica e do nexo causal entre ambos, em conformidade com o que prevê o ASMC (Brasil, 1995a, arts. 1º, 2º e 5º).

Nesse contexto, a legislação nacional reproduz a lógica estrutural do ASMC ao exigir a demonstração cumulativa de três elementos essenciais: existência de subsídio, ocorrência de dano à indústria doméstica e comprovação do nexo causal entre ambos. A competência para apuração desses elementos é atribuída à Secretaria do Comércio Exterior, que conduz processo administrativo específico para investigação dos subsídios e seus efeitos sobre a indústria nacional (Brasil, 1995a, art. 5º).

A decisão quanto à aplicação de direitos compensatórios, por sua vez, possui natureza político administrativa e é atribuída à Câmara de Comércio Exterior, responsável pela fixação de direitos provisórios ou definitivos e pela definição de sua vigência, produto atingido e fundamentos da decisão. Essa estrutura decisória evidencia a combinação entre análise técnica e discricionariedade administrativa na implementação das disciplinas multilaterais no âmbito interno. Além disso, a Lei n. 9.019/1995 também prevê a possibilidade de aplicação de direitos compensatórios provisórios durante a investigação, quando houver indícios da concessão de subsídios e da ocorrência de dano à indústria doméstica, desde que tais medidas sejam necessárias para evitar a continuidade dos efeitos prejudiciais no curso da investigação (Brasil, 1995a, arts. 2º e 6º).

A legislação nacional também incorpora a lógica de temporariedade das medidas compensatórias, estabelecendo que os direitos definitivos devem permanecer em vigor apenas durante o período necessário para neutralizar o dano decorrente do subsídio. Em nenhuma hipótese, tais medidas poderão vigorar por período superior a cinco anos, salvo quando revisão posterior demonstrar a necessidade de sua manutenção para evitar a continuidade ou retomada do dano à indústria doméstica (Brasil, 1995a, art. 9º).

A disciplina foi posteriormente detalhada pelo Decreto n. 10.839/2021[67], que regulamente o procedimento administrativo para apuração da existência de subsídios e eventual aplicação de direitos compensatórios, e estabelece que os direitos compensatórios permanecerão em vigor apenas enquanto persistir a necessidade de neutralização do dano causado pelas importações subsidiadas, sendo automaticamente extintos após cinco anos, salvo revisão que demonstre a continuidade do subsídio e do dano correspondente (Brasil, 2021a, arts. 88, 89 e 103).

É também no Decreto que há a definição do conceito de subsídio em termos compatíveis com o ASMC, considerando a existência de benefício conferido mediante contribuição financeira do governo, renúncia de receitas públicas, fornecimento de bens ou serviços ou sustentação de renda ou preços que aumentem exportações ou reduzam importações[68]. Essa definição amplia a abrangência do controle estatal sobre práticas potencialmente distorcivas do comércio internacional, alinhando o ordenamento jurídico brasileiro às disciplinas multilaterais (Brasil, 2021a, arts. 88, 89 e 103).

No plano institucional, o modelo brasileiro reproduz a lógica procedimental do sistema multilateral ao prever investigação técnica conduzida pela autoridade competente, participação das partes interessadas e decisão administrativa fundamentada. A legislação nacional ainda admite a celebração de compromissos com exportadores ou governos estrangeiros, como alternativa à aplicação de direitos compensatórios, hipótese em que a investigação poderá ser suspensa mediante homologação pela autoridade competente (Brasil, 2021a, art. 4º). Ainda, mesmo diante da comprovação de subsídio relevante e dano relevante, as autoridades podem, em situações excepcionais, decidir pela suspensão da aplicação de direitos compensatórios ou

[67] Substituiu o antigo Decreto n. 1.751/1995 e regulamenta os procedimentos administrativos relativos à investigação de existência de subsídios e à aplicação de medidas compensatórias.

[68] Pela relevância do item no recorte proposto nesta pesquisa, transcreve-se: Art. 9º. Para fins do disposto neste Decreto, considera-se a existência de subsídio quando um benefício é conferido em função de: I - existir contribuição financeira por governo ou órgão público, no território do país exportador, doravante governo, nos casos em que: a) a prática do governo implique a transferência direta de fundos (doações, empréstimos, aportes de capital, entre outros) ou potenciais transferências diretas de fundos ou de obrigações (garantias de empréstimos, entre outros); b) as receitas públicas devidas (incentivos fiscais, entre outros) sejam perdoadas ou deixem de ser recolhidas, não sendo consideradas como subsídios as isenções, em favor dos produtos destinados à exportação, de impostos ou de taxas habitualmente aplicados ao produto similar quando destinados ao consumo interno, nem a devolução ou a remissão de tais impostos ou taxas, desde que o valor não exceda os totais devidos, de acordo com o Artigo XVI do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio, de que trata o Decreto nº 93.962, de 22 de janeiro de 1987, e os Anexos I ao III ao Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da Organização Mundial do Comércio; c) o governo forneça bens ou serviços além daqueles destinados à infraestrutura geral ou adquira bens; d) o governo faça pagamentos a mecanismo de financiamento para provimento de contribuição financeira, ou instrua ou confie a entidade privada o provimento de contribuição financeira mediante o desempenho da entidade de uma ou mais das hipóteses a que se referem as alíneas "a" a "c", as quais seriam normalmente incumbência do governo, e a prática não difira, de modo significativo, das práticas habitualmente seguidas pelos governos; ou II - existir, no país exportador, qualquer forma de sustentação de renda ou de preços que, direta ou indiretamente, contribua para aumentar exportações ou reduzir importações de qualquer produto.

pela adoção de medidas em valor inferior ao recomendado, desde que fundamentadas em razões de interesse nacional e limitadas ao montante do subsídio identificado. Essa decisão, contudo, não é absoluta e tem os limites previstos na Lei 9.019/95, sendo possível o controle judicial do caso de abuso ou extrapolação da competência normativa. Assim, a internalização do ASMC se deu também mediante a previsão de mecanismos institucionais de controle e revisão das decisões administrativas, a fim de garantir maior previsibilidade na aplicação das medidas compensatórias (Bliacheriene, 2003, p. 318; (Brasil, 2021a, art. 4º).

A incorporação do ASMC ao ordenamento, portanto, não se limita à adoção formal das regras multilaterais, mas envolve a construção de um regime administrativo específico, estruturado para equilibrar a proteção da indústria doméstica e o cumprimento das obrigações internacionais assumidas, o que reflete a interdependência existente entre a política econômica interna e o sistema multilateral de comércio (Brasil, Ministério do Planejamento e Orçamento, s.d). Nesse contexto, a utilização de incentivos econômicos representa medida válida, desde que observados os limites estabelecidos pelo sistema multilateral. A legislação, ao introduzir o ASMC, define os parâmetros para concessão e controle de subsídios ao mesmo tempo em que busca preservar a margem de atuação estatal em políticas de desenvolvimento econômico e regional, visto que são importantes instrumentos de política pública e podem servir para reduzir o preço ao consumidor ou o custo ao produtor, de modo a fomentar a atividade econômica ou ainda reduzir desigualdades sociais e regionais.

3.5 Subsídios tributários como mecanismos de desenvolvimento econômico e produtivo no contexto brasileiro

No contexto brasileiro existem três tipos de subsídios: (i) tributários, que se dão por exceções ao sistema tributário de referência e, portanto, reduzem o ingresso de receita potencial e repercutem no resultado primário do governo federal; (ii) financeiros, que incidem sobre a despesa e se referem a desembolsos orçamentários efetivos realizados por meio de subvenções econômicas ou assunção de dívidas por parte da União. Em geral, impactam o resultado primário por serem, em sua grande maioria, despesas primárias; e (iii) creditícios, que referem-se a recursos da União alocados a fundos, programas ou concessões de crédito, operacionalizados sob condições financeiras que pressupõem taxa de retorno diferenciada, em geral, inferior ao custo de captação do governo federal (Brasil, Ministério do Planejamento e

Orçamento, s.d[69]). Não obstante sua importância para o desenvolvimento econômico, a aplicação concreta desses instrumentos, sobretudo quando assumem a forma de regimes fiscais, tributários e aduaneiros, levanta controvérsias interpretativas quanto aos limites da autonomia estatal para formular políticas industriais diante das restrições impostas pelo sistema multilateral de comércio.

Nesse cenário, dentre as modalidades mencionadas, os (i) subsídios tributários assumem especial relevância no recorte proposto neste trabalho, tanto pelo impacto macroeconômico e pelo volume de recursos envolvidos em medidas de política fiscal (como gastos públicos ou arrecadação de tributos) quanto pela frequência com que são utilizados como instrumentos de política pública voltados ao desenvolvimento econômico e produtivo. Isso ocorre porque, ao se materializarem por meio de incentivos fiscais, esses subsídios operam diretamente sobre a estrutura tributária, influenciando decisões de investimento, localização produtiva e competitividade internacional. Em razão dessa centralidade, bem como das controvérsias que suscitam no plano interno e multilateral, torna-se necessário examinar de forma mais detida os incentivos fiscais no contexto brasileiro, a sua função econômica e compatibilidade com as disposições do ASMC.

A análise desses instrumentos tampouco é restrita ao plano arrecadatório. A tributação, enquanto expressão do poder estatal, reflete escolhas estruturais relacionadas à forma de financiamento das atividades públicas e à distribuição dos encargos entre os agentes econômicos[70]. Nessa perspectiva, os incentivos fiscais devem ser analisados sob a ótica de sua função econômica, notadamente quando vinculados a objetivos de desenvolvimento, uma vez que se situam no campo da extrafiscalidade, não se tratando de mera exoneração[71] tributária

---

[69] Sobre este assunto, ver Governo Federal, Ministério do Planejamento e Orçamento Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/monitoramento-de-subsidios-da-uniao. Acesso em: 19 de set. de 2025.

[70] Adota-se, no presente trabalho, a acepção de matriz tributária proposta por Gassen (2016, p. 04), segundo a qual o conceito ultrapassa a ideia de sistema tributário entendido como conjunto de normas que regulam a atividade tributária nas relações entre contribuinte e ente tributante. A matriz tributária corresponde, em perspectiva mais ampla, ao resultado das escolhas realizadas em determinado momento histórico no âmbito da ação estatal, refletindo prioridades político-econômicas e padrões de distribuição dos encargos fiscais. Trata-se, assim, de catagoria analitica que permite compreender o fenômeno tributário para além da dimensão normativa, incorporando critério de eficiência e equidade, bem como suas conexões com processos sociais mais amplos, como a concentração ou a distribuição de renda. Sobre este assunto, ver: GASSEN, Valcir. **Matriz tributária brasileira: uma perspectiva para pensar o Estado a Constituição e a Tributação no Brasil.** In: GASSEN, Valcir. (Org.) Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: diálogos sobre Estado, Constituição e Tributação. 2ª. ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016; e, D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales A matriz tributária: como pensar o fenômeno tributário na contemporaneidade. In: CAMPEDELLI, Laura Romano; NASCIMENTO, Nathan Gomes Pereira do; D'ARAÚJO Pedro Júlio Sales (Coord.). **Cidadania fiscal no século XXI: estudos do Núcleo de Estudos Fiscais da FGV Direito SP.** São Paulo: Editora Max Limonad, 2023.

[71] Tampouco se confunde com mera isenção tributária, a qual pode decorrer de razões gerais de interesse público e atuar no campo do exercício da competência tributária. O incentivo fiscal apresenta finalidade econômica mais

(Gassen, 2025, p. 81; Lolli e Coelho, 2022, p. 185-188).

No plano brasileiro, esses benefícios inserem-se na lógica mais ampla da política fiscal, exercendo funções alocativa, distributiva e estabilizadora, ainda que impliquem redução da arrecadação potencial do Estado. A magnitude desses instrumentos também é relevante. Conforme indica o Relatório de acompanhamento Fiscal de 2024 (Instituição Fiscal Independente/Senado Federal), o montante de subsídios tributários, financeiros e creditícios teria alcançado aproximadamente R$700 bilhões em 2023, enquanto os gastos tributários, isoladamente, correspondem a cerca de R$519 bilhões, algo em torno de 4,8 do PIB brasileiro. Esses números revelam que os incentivos fiscais não ocupam posição marginal na política econômica brasileira, mas integram de forma estrutural a atuação estatal, inclusive como instrumento de desenvolvimento econômico e social (Nogueira, 2024, p. 19-23; Rocha e Rauen, 2018, p. 09-11).

Os subsídios tributários têm sido historicamente utilizados também como mecanismo de desenvolvimento regional, notadamente com ênfase nas políticas dirigidas às regiões Norte e Nordeste. Nesse contexto, destacam-se os benefícios associados à Zona Franca de Manaus, à SUDENE e à SUDAM, estruturados por meio de isenções de imposto de renda, deduções tributárias e estímulos ao investimento produtivo, como estratégia para enfrentar desigualdades regionais e estimular a industrialização em áreas menos desenvolvidas. Paralelamente, a concessão desses incentivos também se relaciona a guerra fiscal, vez que a competição entre os entes federativos, por meio da concessão destes benefícios, tende a produzir controvérsias quanto à eficiência econômica, à sustentabilidade fiscal e à conformidade dessas medidas com as normas domésticas e internacionais. Resta evidenciado, portanto, que a análise demanda dupla filtragem. Primeiramente, da compatibilidade com o regime interno, vez que a Constituição Federal exige lei específica para a concessão de subsídio, isenção, redução de base de cálculo, crédito presumido, anistia ou remissão[72], e a Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) impõe requisitos para a concessão ou ampliação de incentivo ou

delimitada, associada à indução de comportamentos e à promoção de objetivos específicos de política pública. Sobre este assunto, ver: KAUFMANN, Cristine Schiavi. **Espécies exonerativas tributárias.** Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v. 37, n. 78, p. 111–149, 2016. Disponível em: https://www.pge.rs.gov.br. Acesso em: 22 abr. 2026; e, BICALHO, Guilherme Pereira Dolabela. **A construção do estado social brasileiro na transição da modernidade: a extrafiscalidade como instrumento de legitimação do estado social na perspectiva funcional do direito.** Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

[72] Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

benefício tributário do qual decorra renúncia de receita, exigindo-se estimativa de impacto orçamentário-financeiro, compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e, conforme o caso, demonstração de neutralidade fiscal ou adoção de medidas de compensação[73]. Esse quadro normativo demonstra que o ordenamento brasileiro não veda a utilização de incentivos fiscais, mas condiciona a sua validade a requisitos formais e materiais voltados à transparência e responsabilidade fiscal. E, em segundo plano, quanto a compatibilidade destas normas com as disciplinas multilaterais do comércio internacional, foco do presente trabalho (Lacombe, 1969, p. 111-112; Brasil, 2000a; Rocha e Rauen, 2018, p. 30-31; Assis, 2023, p. 427). Além disso, a análise dos subsídios tributários como instrumento de desenvolvimento econômico exige a compreensão da tributação para além da sua dimensão arrecadatória[74], situando-a como mecanismo estruturante de políticas públicas. Nessa perspectiva, o sistema tributário opera não apenas como meio de financiamento estatal, mas sim como instrumento de intervenção econômica, apto a influenciar a alocação de recursos, a distribuição de riqueza e a estabilidade macroeconômica, integrando, de maneira indissociável, a arquitetura das políticas econômicas adotadas pelo Estado (Musgrave e Musgrave, 1989, p. 06-09; Gassen, 2025, p. 151-155).

Essa compreensão é aprofundada por abordagens contemporâneas que destacam o papel ativo da tributação como instrumento indutor de comportamento. Ao organizar as funções tributárias em arrecadação, redistribuição e regulação, autores como Avi-Yonah (2006, p. 05-08) e Gassen (2025, p. 151-155) evidenciam que o tributo não se limita à captação de recursos,

---

[73] Art. 14. A concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos 2 (dois) exercícios subsequentes e atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos 1 (uma) das seguintes condições: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

[74] Richard e Peggy Musgrave (1989, p. 06-09), apontam três funções clássicas da tributação no âmbito da política fiscal: (i) alocativa, voltada à correção de falhas de mercado, especialmente na provisão de bens públicos e no tratamento de externalidades, mediante definição estatal do financiamento coletivo e da alocação de recursos; (ii) distributiva, orientada à redução de desigualdades econômicas, por meio de instrumentos como a tributação progressiva e a transferência de renda, com vistas à promoção de maior equidade; e (iii) estabilizadora, relacionada à condução da política macroeconômica, utilizando receitas e gastos públicos para mitigar ciclos econômicos, controlar a infração e sustentar níveis adequados de emprego e crescimento. Essas funções operam de forma interdependente, exigindo coordenação entre eficiência econômica, justiça distributiva e estabilidade. Sobre este assunto, ver: MUSGRAVE, Peggy; MUSGRAVE, Richard. **Public finance in theory and practice.** 5ª. ed. Singapura: McGraw-Hill International Editions, 1989; e GASSEN, Francisco. **Tributação ambiental e sustentabilidade: justiça fiscal e a centralidade da capacidade contributiva**. 2025. Tese (Doutorado em Direito, Política e Sociedade) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2025. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br. Acesso em: 25 de abril de 2026.

mas atua como instrumento normativo de indução de comportamento. Sob essa ótica, os subsídios tributários inserem-se no campo da regulação econômica, na medida em que, por meio de desonerações seletivas, alteram estruturas de custo e direcionam decisões empresariais, especialmente quanto à localização produtiva e à inserção competitiva em mercados internacionais. A questão que se coloca, portanto, não é a legitimidade desses instrumentos, mas sim os limites de sua utilização. É precisamente nesse ponto que a articulação com o ASMC se torna relevante. Se, no plano interno, os incentivos se apresentam como instrumentos legítimos de política econômica, no plano multilateral sua análise depende da verificação de critérios de contribuição governamental, benefício, especificidade e potencial distorção do comércio internacional, conforme visto anteriormente.

A recente reforma tributária[75] também introduz novo elemento nessa discussão. Com a substituição gradual dos tributos internos pelo IBS e pela CBS, prevista para se completar até o ano de 2033, abre-se a possibilidade de redução dos benefícios fiscais tradicionais, ao mesmo tempo em que se discutem alternativas baseadas em incentivos financeiros diretos e outros subsídios orçamentários. Nesse cenário, destaca-se também a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), instituído EC 132/2023, como possível mecanismo de financiamento de políticas regionais e de substituição parcial[76] dos incentivos fiscais atualmente utilizados, o que aponta que o fomento estatal tende a permanecer, ainda que por outros instrumentos (Brasil, 2023b; Martins, 2025, p. 01-07; Carvalho e Almeida, 2025, p. 262-275).

Assim, à luz da hipótese desenvolvida neste trabalho, tem-se que subsídios tributários,

[75] Ressalta-se que o presente trabalho não tem por objetivo desenvolver uma análise normativa da reforma tributária brasileira, tampouco examinar de forma detalhada seus mecanismos, estrutura ou impactos específicos. A sua menção decorre, antes, de sua relevância para o recorte da pesquisa, especialmente na medida em que altera o desenho da tributação sobre o consumo e, por conseguinte, influencia a configuração dos regimes aduaneiros especiais e delimitação do benchmark tributário no contexto do ASMC. Assim, a referência à reforma cumpre função contextual, permitindo situar o objeto de estudo no cenário normativo em que o trabalho se situa, sem desviar o foco da investigação.

[76] Importante notar que foram sumariamente afastados da possibilidade de habilitação à utilização do fundo de compensação os titulares dos benefícios fiscais que, nos termos do 2º- A do art. 3º da LC n. 160/2017, já estavam submetidos a uma redução progressiva até sua extinção definitiva. Esta segunda restrição existe na medida em que, dada a natureza compensatória do fundo de compensação, a utilização do fundo só é possível quando, nos termos do inciso V do art. 385 da Lei Complementar n. 214/2025, haja demonstração, por parte dos contribuintes, de que houve efetiva repercussão econômica em decorrência da redução ou extinção do incentivo. Em período anterior à promulgação da Reforma, a LC n. 160/2017 já havia instituído em seu § 2º do art. 3o, para alguns benefícios fiscais, uma redução progressiva equivalente a 20% ao ano. Essa redução, nos termos expressos da legislação, abrange os benefícios fiscais destinados à: (i) manutenção ou incremento de atividades comerciais; (ii) operações interestaduais com produtos agropecuários e extrativos vegetais in natura; e (iii) manutenção ou incremento de atividades portuárias e aeroportuárias vinculadas ao comércio internacional. Estas noções estão expressamente previstas na legislação de regência. Sobre este assunto, ver: SEHN, Solon. **IBS e CBS: Tributação do consumo na prática.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2026; e MARTINS, Ives Gandra da Silva; MORETTI, Daniel; Félix, Talita P. (Coord.). **Reforma Tributária: perspectivas e impactos jurídicos.** 1. ed. Barueri, SP: Manole, 2025.

seja por meio de incentivos fiscais e demais regimes diferenciados, continuam a desempenhar papel importante na correção de desigualdades estruturais, na indução de investimento produtivo e na ampliação da competitividade. Por isso, sua apreciação diante do ASMC exige exame cuidadoso e contextualizado, capaz de distinguir medidas de política econômica compatíveis com o espaço regulatório necessário ao desenvolvimento daquelas em conformidade com o sistema multilateral de comércio. Esse é, precisamente, o ponto em que o ASMC se mostra mais sensível: não para inviabilizar o uso de instrumentos de fomento, mas para delimitar sua utilização sem travar o desenvolvimento regional, na medida em que a concessão de subsídios é condicionada por parâmetros multilaterais que, em certa medida, limitam a autonomia estatal na formulação de políticas públicas/industriais e de desenvolvimento regional.

Note-se que a disciplina multilateral não proíbe a adoção de incentivos econômicos, mas estabelece critérios de especificidade, benefício e potencial distorção do comércio internacional, cuja verificação depende de análise técnica e, frequentemente, de interpretação jurisprudencial no âmbito da OMC. Nesse contexto, instrumentos tradicionalmente utilizados por PMDs para promover desenvolvimento econômico, como regimes fiscais e aduaneiros, passam a ser analisados à luz dessas disciplinas multilaterais, sobretudo quando direcionados a determinados setores, regiões ou atividades exportadoras. A compatibilidade desses, portanto, exige o exame específico quanto à existência de benefício, contribuição governamental e eventual especificidade. É nesse cenário que se insere a análise dos regimes aduaneiros especiais, frequentemente utilizados como instrumentos de política industrial e comercial, cuja natureza e compatibilidade com o ASMC serão examinados no capítulo 4 a seguir.

4 REGIMES ADUANEIROS ESPECIAIS E INSTRUMENTOS TRIBUTÁRIOS VINCULADOS AO COMÉRCIO EXTERIOR

O presente capítulo examina a natureza, a finalidade e o papel dos regimes aduaneiros especiais no desenvolvimento econômico, com atenção ao seu caráter indutor na economia e ao seu potencial de interferência na estrutura produtiva dos países. Busca-se examinar, ainda, se esses regimes contribuem para a competitividade dos produtos nacionais no comércio internacional e se podem ser compreendidos como instrumentos legítimos de política econômica, sem desconsiderar os limites impostos pelas disciplinas multilaterais de comércio. Além disso, em que medida sua lógica permite compreender instrumentos tributários vinculados ao comércio exterior que, embora não se confundam com regimes aduaneiros especiais em sentido próprio, interferem no custo das operações de COMEX e na inserção internacional de empresas brasileiras. Esse exame sistematizado permite compreender seus fundamentos jurídicos, sua estrutura normativa e seus limites no âmbito multilateral. Além disso, busca-se enfrentar a escassez de estudos nacionais que articulem, de forma crítica, o conceito de subsídio disciplinado pelo ASMC com a utilização de regimes aduaneiros e tributários como instrumentos de política industrial e de desenvolvimento.

4.1 Autonomia do Direito Aduaneiro

Como visto nos capítulos anteriores, a disciplina multilateral dos subsídios não elimina a possibilidade de intervenção estatal na economia. O ASMC não proíbe todo incentivo governamental, nem impede que Estados formulem políticas regionais industriais ou comerciais. O ponto sensível reside na forma pela qual determinados instrumentos são qualificados, notadamente quando envolvem contribuição financeira, benefício especificidade e renúncia de receitas públicas que, em circunstâncias ordinárias, seriam ‘devidas'. Por essa razão, o estudo dos regimes aduaneiros especiais exige uma dupla análise. No plano interno, eles se apresentam como mecanismos de extrafiscalidade, facilitação e promoção da competitividade. No plano multilateral, podem ser submetidos ao escrutínio das regras sobre subsídios, sobretudo quando condicionados ao desempenho exportador, ao uso de conteúdo nacional ou à concessão seletiva de vantagens a determinados setores, empresas ou regiões.

Antes de examinar a estrutura específica desses regimes, também é necessário delimitar o campo jurídico em que esses instrumentos se inserem. Em primeiro momento, é importante repisar que não se defende que a discussão acerca da autonomia do Direito Aduaneiro deva conduzir à afirmação de uma independência científica absoluta em relação aos demais ramos jurídicos, visto que o ordenamento jurídico constitui unidade normativa estruturada a partir da

Constituição, de modo que os recortes disciplinares correspondem a construções metodológicas voltadas à identificação de normas, princípios e relações jurídicas que demandam o exame especializado. Nesse sentido, importante registrar que o ramo do direito aduaneiro disciplina relações e finalidades que não podem ser adequadamente compreendidas a partir de uma leitura estritamente fiscal ou tributária. Isso porque, em que pese as operações de comércio exterior desencadearem efeitos tributários, também se submetem a controles relacionados à política comercial, disciplinam a destinação econômica de bens e viabilizam finalidades de interesse público relacionadas à facilitação do comércio, à neutralização tributária das exportações e à política de desenvolvimento, de modo que não podem ser compreendidos como meros benefícios fiscais ou serem analisados estritamente sob o viés de existência de renúncia de receitas públicas. Nesse cenário, o direito aduaneiro disciplina a relação entre Estado, aduana e os operadores do comércio exterior, abrangendo medidas tarifárias e não tarifárias, que se relacionam com (i) a arrecadação incidente sobre operações de comércio exterior; (ii) o controle de mercadorias sujeitas a restrições em razão de segurança, saúde, meio ambiente ou outros interesses públicos; e, (iii) com a indução da política econômica e da realização do desenvolvimento nacional. Essa última tendo especial importância para os regimes aduaneiros especiais na medida em que são instrumentos que podem reduzir custos produtivos, organizar fluxos logísticos, facilitar operações, estimular exportações e ampliar a capacidade de inserção internacional de empresas nacionais. Nessa perspectiva, a autonomia do Direito Aduaneiro decorre da especificidade de seu objeto, de suas funções e dos bens jurídicos tutelados, ainda que subsista permanente interlocução com os demais ramos (Floriano e Batista Júnior, 2022, p. 26-29; Schadrack, 2024, p. 29-35; Fernandes, 2024, p. 112-115; 120-121).

A mesma preocupação é elencada por Trevisan (2008, p. 13-15), que aplica que a atuação estatal no comércio exterior possui caráter regulatório e indutor, tanto em seu aspecto tributário quanto no controle aduaneiro. Nesse contexto, o autor propõe uma delimitação objetiva entre Direito Tributário e Direito Aduaneiro, sem negar suas zonas de interseção, justamente porque a regulação do comércio exterior envolve tributos aduaneiros, tributos niveladores, controles, procedimentos e regimes especiais. Essa delimitação possui relevância direta para o objeto de estudo porque se regimes aduaneiros especiais fossem compreendidos apenas como benefícios fiscais, sua análise tenderia a se concentrar na existência de renúncia de receitas públicas. Contudo, enquanto institutos aduaneiros, esses regimes também disciplinam procedimentos de controle, destinação econômica de mercadorias, facilitação logística, industrialização, exportação e cumprimento de compromissos internacionais. A qualificação multilateral de determinado regime como subsídio deve, portanto, ser confrontada

com a função extrafiscal que o instrumento exerce no plano interno, sem que essa função, por si só, impeça a aplicação do ASMC. Em outras palavras, a consequência lógica da delimitação é um impasse: a incidência do ASMC não pode ignorar a função interna do instrumento, ao mesmo passo que a finalidade econômica declarada pelo Estado também não é suficiente para afastar a caracterização de 'subsídio' quando presentes seus elementos normativos.

A própria Constituição Federal oferece fundamento para essa interpretação. O art. 237 estabelece que a fiscalização e o controle sobre o comércio exterior são essenciais à defesa dos interesses nacionais. Ocorre que o controle aduaneiro não constitui finalidade autônoma, mas instrumento dirigido à proteção de interesses nacionais, que abrange arrecadação, segurança, política econômica, competitividade produtiva e desenvolvimento. O emprego do adjetivo 'fazendário' nesse contexto tampouco reduz a atuação aduaneira à cobrança dos tributos, visto que a política econômica e o comércio exterior integram, historicamente, o campo de atuação estatal relacionado à Fazenda Nacional. Nesse contexto, Fernandes sustenta que a atividade aduaneira exerce três missões complementares: (i) à missão fiscal, relacionada à arrecadação incidente sobre operações de comércio exterior, (ii) a missão protetiva, vinculada ao controle de mercadorias sujeitas a proibição ou restrição em razão de segurança, saúde, meio ambiente ou outros interesses públicos; e, (iii) a missão econômica, pela qual a Aduana atua como instrumento indutor da política econômica e do desenvolvimento nacional. Para o autor, essas missões devem ser interpretadas à luz dos princípios do interesse nacional, da integração global, da universalidade do controle aduaneiro e da extrafiscalidade da tributação aduaneira (Fernandes, 2024, p. 111-115).

A missão econômica assume especial importância quando se fala de regimes aduaneiros especiais. Em uma concepção contemporânea do Direito Aduaneiro, a função arrecadatória não esgota a disciplina das operações internacionais, pois instrumentos aduaneiros também podem ser utilizados para reduzir custos produtivos, favorecer exportações, simplificar procedimentos, organizar fluxos logísticos e ampliar a inserção de empresas nacionais no comércio internacional. Os regimes especiais constituem manifestação dessa missão econômica porque combinam tratamento aduaneiro e tributário diferenciado com objetivos de industrialização, exportação e facilitação do controle aduaneiro (Fernandes, 2024, p. 115-121).

Essa compreensão não afasta uma premissa metodológica que é importante repisar: os regimes aduaneiros especiais não devem ser examinados apenas como categorias técnicas do direito aduaneiro, nem como simples hipóteses de suspensão ou redução de tributos incidentes sobre o comércio exterior. Eles integram a matriz tributária brasileira, isto é, o conjunto historicamente situado de escolhas estatais sobre bases de incidência, distribuição da carga

fiscal, progressividade/regressividade e limites ao poder de tributar. Esse acordo semântico acerca do que constitui a matriz tributária é útil justamente porque supera a leitura estritamente dogmática do sistema tributário, permitindo compreender a tributação como expressão das escolhas políticas e econômicas que moldam propriedade, mercado, desenvolvimento e a distribuição de encargos públicos (Gassen, 2016, p. 04).

É nesse ponto que se insere o debate em torno dos limites da utilização dos regimes aduaneiros especiais. A natureza de cada uma de suas espécies, assim como suas respectivas condições de aplicação, produz efeitos relevantes sobre a atividade econômica. Em termos funcionais, esses regimes podem atuar como ferramentas de desenvolvimento da atividade exportadora, de incremento das exportações, de redução dos custos produtivos e de fomento à competitividade do produto final no mercado externo. Eles constituem instrumentos de política econômica na medida em que permitem ao Estado modular os efeitos da tributação sobre setores estratégicos, promovendo inserção internacional competitiva e atração de investimentos. Diferenciam-se dos regimes tributários especiais por incidirem diretamente sobre operações de comércio exterior, com caráter temporário e finalidades específicas, como o estímulo às exportações, a redução do custo de bens de capital[77] e a inserção em cadeias globais de valor e, constituem instrumentos de política econômica na medida em que permitem ao Estado modular os efeitos da tributação e do controle aduaneiro sobre operações consideradas relevantes para a inserção internacional do país (Receita Federal, 2023).

A análise, contudo, não pode partir de uma premissa meramente instrumental. A desoneração tributária, por si só, não equivale a desenvolvimento. Fernandes defende que, em que pese estes contribuam razoavelmente para a competitividade do produto industrializado e exportado, configuram-se mais como uma medida indutora de crescimento econômico setorial do que como instrumento suficientemente estruturado de desenvolvimento nacional. Essa distinção é essencial pois impede que se confunda redução de custos empresariais com transformação estrutural da economia. A primeira pode ser consequência legítima de uma política pública. Já a segunda exige desenho normativo, critérios de avaliação, coerência institucional, controle governamental da renúncia fiscal e vinculação a objetivos econômicos, sociais e ambientais mais amplos (Fernandes, 2024, p. 23-28 e 189-198; Nunes, 2005, p. 43).

A finalidade extrafiscal também não afasta a incidência de critérios de justiça fiscal. A extrafiscalidade é frequentemente invocada para relativizar a capacidade contributiva e os

[77] Bens utilizados no processo produtivo para a fabricação de outros bens ou para a prestação de serviços, não se destinando ao consumo final imediato. Funcionam como instrumentos de produção e de ampliação da capacidade produtiva.

efeitos distributivos da tributação, especialmente em contextos marcados por desigualdades estruturais e por matriz tributária regressiva (Gassen, 2025, p. 173-176). Quando transposta ao campo dos regimes aduaneiros especiais, referida advertência evidencia que a legitimidade da desoneração não pode ser aferida apenas pela aptidão da medida para estimular exportações ou reduzir custos privados. É necessário examinar quais agentes econômicos se beneficiam, quem suporta o custo fiscal, quais resultados são produzidos e se a renúncia é compatível com o interesse público que a fundamenta. Assim, a autonomia do ramo de estudo deve ser compreendida como recorte necessário para examinar os institutos que não se esgotam na tributação, embora mantenham uma relação direta. A premissa permite avançar para a análise dos instrumentos a partir de sua natureza própria, de suas finalidades econômicas e dos limites que enfrentam no sistema multilateral de comércio.

4.2 Natureza e finalidades dos regimes aduaneiros especiais

Sob essa perspectiva, a questão consiste em identificar se os regimes aduaneiros especiais cumprem função efetiva de desenvolvimento nacional e como os compromissos multilaterais assumidos pelo Brasil condicionam sua utilização. De um lado, o sistema multilateral de comércio admite formas de desoneração fiscal vinculadas à exportação, especialmente quando destinadas à neutralização de tributos incidentes sobre bens exportados. De outro, restringe benefícios condicionados ao desempenho exportador ou ao uso preferencial de bens nacionais, sobretudo quando esses instrumentos produzem efeitos discriminatórios ou distorsivos. A tensão está na fronteira entre neutralidade tributária, política econômica e subsídio incompatível com as normas multilaterais.

Como demonstrado, a hipótese desenvolvida neste trabalho parte exatamente dessa zona de indeterminação. O conceito de subsídio previsto no ASMC, especialmente quando articulado às noções de benefício, especificidade, renúncia de receitas devidas e prejuízo grave, cria incertezas relevantes quanto aos limites de utilização de instrumentos típicos de política industrial por países em desenvolvimento. O problema torna-se mais crítico quando esses instrumentos assumem a forma de regimes aduaneiros especiais, pois estes frequentemente operam por suspensão, isenção, redução ou conversão de tributos incidentes sobre operações de importação, aquisições internas ou operações ligadas à futuras exportações. Não se trata, portanto, de discutir apenas a existência de desoneração ou não. O ponto é identificar quando uma desoneração representa mera neutralização fiscal, quando representa política industrial legítima e quando passa a ser qualificada como subsídio incompatível ou acionável.

Essa distinção exige a delimitação conceitual dos regimes aduaneiros especiais no

direito interno, pois somente a partir da compreensão da sua estrutura normativa, finalidades e efeitos econômicos é possível avaliar se determinado tratamento diferenciado se limita à neutralização de custos tributários inerentes às operações de comércio exterior ou se ultrapassa esse limite e confere vantagem relevante para fins do ASMC. Para tanto, é necessária a identificação do regime de referência no plano doméstico e da natureza da desoneração concedida que justifica a exceção ao tratamento administrativo de importação[78] ordinário.

Sob essa perspectiva, os regimes aduaneiros especiais podem ser compreendidos, em uma primeira aproximação, como exceções ao regime aduaneiro comum. Enquanto o regime comum pressupõe a incidência ordinária dos tributos e controles aplicáveis à entrada definitiva de mercadorias estrangeiras ou à saída de mercadorias nacionais, os regimes especiais instituem tratamentos diferenciados para operações determinadas, com fundamento em finalidades econômicas, logísticas, industriais, comerciais ou internacionais específicas. Fernandes, com base no glossário da Organização Mundial das Aduanas, conceitua regime aduaneiro como o tratamento aplicável à mercadoria importada ou exportada sujeita ao controle aduaneiro, conforme opção indicada pelo importador ou exportador na declaração apresentada à administração aduaneira. A partir dessa opção que a mercadoria pode ser submetida ao regime comum, com incidência das regras gerais de despacho e tributação, ou ao respectivo tratamento excepcional previsto na legislação aduaneira (Fernandes, 2024, p. 120-121).

Em que pese a excepcionalidade, esses regimes não representam ausência de controle estatal. Ao contrário, a fruição do tratamento diferenciado normalmente pressupõe controle mais intenso, visto que depende do cumprimento de condições, prazos, destinações e obrigações acessórias. Assim, nos regimes aduaneiros especiais, aplicam-se regras excepcionais tanto à função de controle quanto à função de tributação aduaneira. Em seus traços característicos estão a temporalidade da admissão ou da saída da mercadoria, a possibilidade de desoneração ou redução tributária, a simplificação de procedimentos e a observância dos requisitos previstos na norma instituidora do incentivo. A validade dos benefícios também exige a instituição por lei, com definição dos elementos centrais da regra, ainda que regulamento posterior possa disciplinar os aspectos procedimentais, operacionais e de controle, desde que não ultrapassadas as previsões legais (Fernandes, 2024, p. 121; Meira, 2002, p. 330-331).

A natureza jurídica do tratamento tributário concedido nesses regimes também não é

[78] Conjunto de normas que condicionam a importação de bens, estabelecendo quando é necessária a anuência de órgãos governamentais para autorizar a entrada de produtos no Brasil. Enquanto o tratamento tributário determina a incidência de impostos, o tratamento administrativo se preocupa com questões regulatórias. Isso envolve segurança, saúde pública, proteção ao consumidor, defesa nacional, preservação ambiental e controle de qualidade.

uniforme. Trevisan, ao abordar a controvérsia doutrinária sobre a caracterização dos regimes especiais como suspensão, não incidência, isenção ou outra modalidade, registra a posição de Meira, que qualifica os regimes aduaneiros especiais, em regra, como isenções tributárias condicionais, cujos bens permanecem sujeitos a controle aduaneiro e cuja fruição depende do cumprimento das condições impostas por lei. O ponto é relevante, pois a qualificação é indispensável para a análise à luz do ASMC, pois a existência de renúncia de receita governamental pressupõe a identificação do tratamento tributário ordinário e da receita que seria devida na ausência da medida em exame (Meira, 2002, p. 324-325; Trevisan, 2008, p. 198-199).

A centralidade do controle também afasta a oposição simplificadora entre a facilitação do comércio e a fiscalização aduaneira. A modernização de procedimentos, redução de custos operacionais e ampliação da previsibilidade caracteriza o compromisso de exercer o controle estatal de forma compatível com a relevância econômica das operações e com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado e com a facilitação do comércio, o que, inclusive, encontra respaldo nos arts. V, VIII e X do GATT/47 e que foi posteriormente desenvolvido pela Organização Mundial das Aduanas, especialmente pela Convenção Internacional para a Simplificação e a Harmonização dos Regimes Aduaneiros, em sua forma revisada, promulgada no Brasil pelo Decreto n. 10.276/2020. Essa articulação é especialmente relevante porque a concessão de suspensão tributária sem instrumentos adequados de monitoramento pode desvirtuar a finalidade do regime. Em sentido oposto, procedimentos excessivamente complexos, fragmentados ou instáveis podem neutralizar a vantagem econômica que justificou a instituição em primeiro lugar. No contexto brasileiro, a multiplicidade de órgãos intervenientes, a dispersão normativa e a utilização recorrente de atos infralegais são fatores que elevam os custos de transação geram insegurança para as empresas que atuam no comércio exterior. A ausência de tratamento normativo sistemático também contribui para a aplicação inadequada de categorias tributárias a relações cuja finalidade ultrapassa a arrecadação. Por conseguinte, a efetividade de um regime especial acaba dependendo não somente do tratamento fiscal previsto em lei mas também da coerência institucional, previsibilidade regulatória e funcionamento dos procedimentos de controle (Fernandes, 2024, p. 82-83; Kotzias, 2018, p. 126-127 e 219-220).

Entre os elementos recorrentes dos regimes aduaneiros especiais estão a suspensão de tributos incidentes sobre determinadas operações, a sujeição a prazo e condições previamente estabelecidas e a constituição de obrigações fiscais por termo de responsabilidade. A exposição de motivos n. 296, de 1º de setembro de 1988, relativa ao Decreto-Lei n. 2.742/1988 já indicava

que as alterações então propostas buscavam conferir maior flexibilidade aos regimes aduaneiros especiais, denominando-os também regimes econômicos, por constituírem exceções ao tratamento aduaneiro comum justificadas por conveniências da economia, em grande parte relacionadas ao fomento das exportações (Fernandes, 2024, p. 121-127).

A evolução histórica dos regimes reforça essa compreensão. Segundo Trevisan (2008, p. 177), no período imperial havia normas aduaneiras prevendo regimes como importação definitiva, exportação definitiva, trânsito e entreposto. A Nova Consolidação das Leis das Alfândegas e Mesas de Renda, de 1894, já disciplinava admissão temporária, entreposto aduaneiro, trânsito, importação e exportação definitiva. A partir da década de 1930, a expressão 'regimes aduaneiros' passa a aparecer com maior clareza em diplomas normativos e no meio acadêmico, ao mesmo tempo em que se amplia o rol de regimes, inclusive com a criação do Drawback[79] (Trevisan, 2008, p. 177; Fernandes, 2024, p. 122).

Sob esse enfoque, os regimes aduaneiros especiais diferenciam-se dos regimes tributários especiais. Embora ambos possam envolver desoneração tributária ou tratamento fiscal favorecido, os regimes aduaneiros especiais vinculam-se diretamente a operações de comércio exterior, procedimentos de controle aduaneiro e a finalidades econômicas relacionadas à circulação internacional de bens. Assim, a estrutura desses regimes combina, concomitantemente, tributação, controle aduaneiro, política comercial e, em determinados casos, política industrial. Por isso, a análise exige considerar simultaneamente a função econômica da aduana, os compromissos internacionais do Estado e os efeitos concorrenciais produzidos pela concessão do tratamento diferenciado.

A extrafiscalidade, no entanto, não deve ser compreendida como categoria neutra ou como fundamento autônomo de legitimação da renúncia fiscal. Os tributos extrafiscais exercem finalidade regulatória, voltada à intervenção no domínio econômico, à indução de comportamentos e a políticas públicas, sendo os tributos sobre o comércio exterior exemplo típico dessa utilização regulatória da tributação. Por consequência lógica, a finalidade dos regimes aduaneiros especiais é predominantemente extrafiscal, de modo que a função arrecadatória cede espaço a objetivos governamentais diversos, como estímulo às exportações e a indústria, redução de custos produtivos, facilitação logística, apoio a setores estratégicos,

[79] Modalidade de regime aduaneiro especial pela qual se suspendem tributos incidentes sobre a importação ou aquisição, no mercado interno, de mercadorias destinadas ao emprego ou consumo na industrialização de produto a ser exportado. A suspensão converte-se em isenção definitiva quando o beneficiário comprova o cumprimento do compromisso de exportação, nas condições e prazos previstos na legislação. Trata-se de instrumento de neutralização tributária dos custos incidentes sobre insumos utilizados em bens exportáveis, com finalidade de conferir maior competitividade às exportações brasileiras. Sobre este assunto, ver: Decreto-Lei nº 37/1966, art. 78, e Decreto nº 6.759/2009.

atração de investimentos, integração regional, entre outros. Esses regimes correspondem, assim, a procedimentos diferenciados de controle aplicáveis a situações nas quais a legislação autoriza a aquisição de produtos no mercado interno, a entrada ou a saída de bens estrangeiros do território nacional, com redução ou suspensão de tributos ou recebimento de subvenção governamental, para a realização de finalidades de interesse público decorrentes de tratados internacional ou de políticas de desenvolvimento nacionais definidas pelo Governo Federal. A finalidade primária desses institutos, portanto, não seria arrecadatória, mas econômica, vinculada a políticas públicas de desenvolvimento ou a compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro (Sehn, 2023, s.p; Sehn, 2022, p. 327; Gassen, 2016, p. 12-13).

Essa compreensão acerca dos regimes aduaneiros especiais, isto é, enquanto instrumentos de natureza econômica, impõe consequência crítica: se a extrafiscalidade constitui técnica de intervenção estatal, sua legitimidade depende da explicitação dos fins perseguidos, da adequação dos meios utilizados e da avaliação dos efeitos produzidos para justificar qualquer renúncia fiscal. Fernandes registra que a doutrina francesa, em especial de Claude Berr e Henri Tremeau, associa os regimes aduaneiros especiais à promoção do desenvolvimento de determinadas atividades econômicas e ao fortalecimento da capacidade competitiva das empresas no mercados internacionais, mediante benefícios tributários aplicáveis após o cumprimento dos requisitos previstos em legislação própria. Segundo o autor, essa compreensão explica a denominação europeia de 'regimes aduaneiros económicos', que evidencia a centralidade dos objetivos econômicos pretendidos, como o incentivo à exportação, ao transporte, ao comércio e à industrialização dos países (Fernandes, 2024, p. 127; Claude e Trémeau, 2006, p. 25).

De forma análoga, Meira (2002, p. 307-312 e 330) preleciona que os regimes especiais se organizam em torno de finalidades econômicas determinadas. Ao examinar a utilização de regimes como o REPETRO cumulado com outros regimes especiais, notadamente o drawback[80], evidencia que os regimes podem combinar técnicas distintas para alcançar finalidades econômicas específicas, inclusive referente a equilíbrio externo, desenvolvimento regional e estímulo a atividades de interesse nacional. Segundo a autora, os regimes vinculados à exportação, por exemplo, contribuem para o equilíbrio do balanço de pagamento, os regimes concernentes às áreas de livre comércio, Amazônia Ocidental, Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) e Regime Aduaneiro Especial de Entreposto Industrial sob Controle Informatizado (RECOM) podem promover desenvolvimento local, enquanto outros, ainda, são

[80] v. nota n. 80.

instituídos para estimular atividades específicas de interesse público, caso do REPETRO e REPEX.

Nesse sentido, considerando que os regimes especiais produzem espécie de renúncia de arrecadação, postergação da exigibilidade ou alteração da carga tributária usualmente aplicável, sua utilização deve estar vinculada a finalidade pública identificável e a critérios de aferição de resultados. Essa exigência decorre tanto da racionalidade interna da política fiscal quanto da disciplina multilateral dos subsídios. No plano interno, a concessão de tratamento favorecido deve ser compatível com os objetivos constitucionais, com a transparência dos gastos tributários e com a justiça fiscal. No plano internacional, a medida deve ser examinada à luz dos critérios de contribuição financeira, benefício e especificidade, bem como, conforme o caso, de eventual contingência à exportação, ao uso de conteúdo nacional ou à produção de efeitos adversos.

A literatura sobre desonerações tributárias reforça esse ponto. Garcia e Vieira (2021, p. 278-279) observam que o uso sistemático de desonerações produz dois problemas centrais: a renúncia de receita e a fragilização da capacidade estatal de financiar prestações públicas, especialmente quando a política fiscal desonerativa passa a operar como mecanismo indireto de substituição ou precarização dos serviços públicos. Os autores destacam que a OCDE recomenda cautela no uso dessas políticas, mediante metodologia consistente da receita renunciada, comparação da eficiência com políticas públicas executadas diretamente pelo Estado e revisão periódica dos benefícios implementados. Aplicada aos regimes aduaneiros especiais, essa advertência impede que o tratamento aduaneiro seja examinado apenas pelo prisma da competitividade empresarial: a renúncia deve ser mensurada, justificada e periodicamente revisitada.

A crítica às desonerações, todavia, não autoriza equiparar toda retirada de carga tributária à concorrência fiscal prejudicial ou ao privilégio setorial injustificado. A concorrência internacional tende a pressionar os Estados a conceder benefícios para atrair investimentos, com risco de erosão da arrecadação e redução da capacidade de financiamento de políticas públicas. No campo dos regimes aduaneiros especiais, a distinção necessária consiste em separar desonerações destinadas a neutralizar tributos incorporados a exportações de medidas seletivas voltadas à atração de agentes econômicos ou à proteção setorial sem demonstração de retorno público. Essa separação é indispensável para que eventual crítica não elimine a função legítima de instrumentos voltados à neutralidade fiscal das exportações (Garcia e Vieira, 2021, p. 278-279).

A estrutura normativa brasileira demonstra que os regimes aduaneiros especiais assumem formas diversas. Alguns de destinam à circulação ou movimentação de mercadorias,

como o trânsito aduaneiro[81]. Outros se vinculam no armazenamento sob controle aduaneiro, como o entreposto aduaneiro[82] e o depósito alfandegado certificado (DAC)[83]. Há regimes voltados à permanência temporária dos bens, como a admissão temporária[84] e a exportação temporária.[85] Há também os regimes de aperfeiçoamento, como o drawback[86] e o Regime Aduaneiro Especial de Entreposto Industrial sob Controle Informatizado (RECOF)[87], nos quais a entrada de insumos, bens e mercadorias se relaciona a processo produtivo ou industrial posterior.

---

[81] Regime aduaneiro especial previsto nos arts. 73 e 74 do Decreto-Lei n. 37/1966 e regulamentado pelos arts. 315 a 352 do Decreto n. 6.759/2009, destinado a permitir o transporte de mercadorias sob controle aduaneiro, de um ponto a outro do território aduaneiro, sem recolhimento imediato dos tributos incidentes. Professor Solon Sehn explica que a LC 214/2025 passou a tratá-lo como uma das categorias gerais dos regimes aduaneiros especiais, prevendo, em seu art. 84, a suspensão do IBS e da CBS enquanto os bens materiais estiverem submetidos ao regime. Suas modalidades compreendem o trânsito de importação ou de entrada, o trânsito clássico ou de passagem e o trânsito de exportação. Sobre este assunto, ver: Sehn, Solon. **Regimes Aduaneiros Especiais na Reforma Tributária:** comentários à Lei Complementar n. 214/2025, p. 03-04.

[82] Regime aduaneiro especial destinado ao controle de ingresso e da armazenagem da mercadoria estrangeira em recinto alfandegado de uso público ou em instalação portuária de uso privativo misto, sem exigência imediata dos tributos incidentes na importação. O regime pode admitir, conforme disciplina aplicável, exposição, demonstração, teste de funcionamento, manutenção, reparo ou industrialização da mercadoria. Na exportação, funciona como instrumento de controle de armazenagem do produto brasileiro em recinto alfandegado, com suspensão dos tributos eventualmente devidos, ou, no regime extraordinário, com fruição dos benefícios fiscais da exportação antes do efetivo embarque ao exterior. *Ibid.*, p. 05-06.

[83] Submodalidade de entreposto aduaneiro destinada ao controle de operação em que a mercadoria nacional, depositada em recinto alfandegado e vendida a pessoa sediada no exterior mediante contrato de entrega no território nacional e à ordem do adquirente, é considerada exportada para todos os efeitos fiscais, creditícios e cambiais. Na LC 214/2025, o regime foi tratado no art. 86, segundo o qual os bens admitidos no DAC são considerados exportados, nos termos do regulamento. *Ibid.*, p. 06-07.

[84] Regime aduaneiro especial que autoriza o ingresso de bens estrangeiros em território nacional, sem pagamento imediato dos tributos incidentes na importação, em caráter temporário e vinculado à finalidade específica, como participação em eventos, realização de ensaios, testes de funcionamento, promoção comercial ou outras hipóteses previstas na legislação e na Convenção de Istambul. O beneficiário deve observar a finalidade que justifica o regime e promover a reexportação do bem ao final do prazo legal. Professor Solon Sehn defende que a desoneração inerente a admissão temporária não corresponde, tecnicamente, a mera suspensão, mas a hipótese de não incidência dos tributos, pois a entrada temporária do bem não caracteriza a importação para consumo, vez que ausente a intenção de incorporação definitiva ao mercado nacional. *Ibid.*, p. 07-09.

[85] Regime aduaneiro especial destinado ao controle da saída temporária, sem pagamento de tributos, de mercadoria nacional ou nacionalizada enviada ao exterior para transformação, elaboração, beneficiamento, montagem, conserto, reparo ou restauração, com posterior retorno ao país sob a forma do produto resultante. O regime encontra fundamento no art. 93 do Decreto-Lei n. 37/1966, com regulamentação nos arts. 449 a 457 do Decreto n. 6.759/2009 e na Instrução Normativa RFB n. 1600/2015. Na sistemática da LC 214/2025, o art. 92 disciplina a tributação no retorno dos bens, tomando por referência o valor agregado no exterior ou o valor dos bens e serviços empregados no processo. *Ibid.*, p. 12-16.

[86] Modalidade de regime aduaneiro especial pela qual se suspendem tributos incidentes sobre a importação ou aquisição, no mercado interno, de mercadorias destinadas ao emprego ou consumo na industrialização de produto a ser exportado. A suspensão converte-se em isenção definitiva quando o beneficiário comprova o cumprimento do compromisso de exportação, nas condições e prazos previstos na legislação. Trata-se de instrumento de neutralização tributária dos custos incidentes sobre insumos utilizados em bens exportáveis, com finalidade de conferir maior competitividade às exportações brasileiras. Sobre este assunto, ver: Decreto-Lei nº 37/1966, art. 78, e Decreto nº 6.759/2009.

[87] Regime aduaneiro especial que permite o ingresso de insumos estrangeiros, com ou sem cobertura cambial, para utilização em processo industrial destinado à exportação ou, em parte, à comercialização no mercado interno, sem pagamento imediato dos tributos incidentes na importação. A LC 214/2025 passou a qualificá-lo expressamente como regime aduaneiro especial de aperfeiçoamento, nos termos do art. 90, parágrafo 6o. *Ibid.*, p. 11-15.

Trevisan sistematizou classificação análoga ao distinguir regimes comuns de importação e exportação definitiva, regimes aduaneiros especiais, regimes aplicados em áreas especiais e procedimentos aduaneiros simplificados. Essa classificação é útil porque permite compreender que os regimes especiais não se confundem com importação ou exportação definitiva, nem com áreas de livre comércio, em que pese todas essas categorias se insiram em uma mesma arquitetura de controle estatal sobre o comércio exterior. A diferença está justamente na finalidade, temporalidade, destinação dos bens e no tratamento tributário e procedimento aplicável (Trevisan, 2008, p. 174-180 e 194-195).

A Lei Complementar n. 214/2025 reorganizou os regimes em quatro categorias, alinhadas ao Código Aduaneiro Europeu e à Convenção de Quioto Revisada: (i) trânsito; (ii) depósito; (iii) permanência temporária; e, (iv) aperfeiçoamento. Posteriormente, a Lei Complementar 227/2026 inseriu disposições complementares sobre a aplicação desses regimes. Essa reorganização possui relevância sistêmica, porque procura aproximar a disciplina dos novos tributos da estrutura funcional dos regimes aduaneiros e reduzir assimetrias decorrentes da incidência fragmentada dos tributos substituídos, sendo a coerência entre procedimento aduaneiro e tributação sobre o consumo condição relevante para preservar a competitividade das operações de comércio exterior (Sehn, 2025, p. 03-16; Brasil, 2025a; Brasil 2026b).

Nesse contexto, as mudanças promovidas pela reforma tributária do consumo também evidenciam que a disciplina dos regimes aduaneiros especiais não se limita ao imposto de importação. A substituição gradual de tributos sobre o consumo pelo IBS e pela CBS repercute diretamente sobre a forma de desoneração aplicável a operações de comércio exterior. O art. 156-A, § 5º, inciso VI, da Constituição Federal, com redação dada pela EC n. 132/2023, prevê que lei complementar disciplinará hipóteses de diferimento e desoneração do IBS aplicáveis aos regimes aduaneiros especiais e às zonas de processamento de exportação, regra também projetada à CBS pelo art. 195, §16. Assim, a preservação de desonerações nesses regimes mostra-se necessária para evitar o aumento artificial de custos em operações que dependem de neutralidade fiscal e, em certos casos, para compatibilizar o direito interno com compromissos internacionais assumidos, a exemplo da Convenção de Istambul sobre admissão temporária (Sehn, 2022, p. 327; De Stefano, 2026, s.p).

A discussão pode ser compreendida a partir dos princípios jurisdicionais de tributação no estado de origem e de destino, que, como explica Gassen (2002, p. 24) funcionam como elementos de conexão relevantes nos tributos sobre o consumo e ocupam posição central nos debates acerca da coordenação e harmonização tributária em processos de integração econômica. A escolha entre origem e destino afeta a tributação de importações, a exoneração

de exportações e a divisão das receitas tributárias entre jurisdições. A regra econômica segundo a qual não se deve exportar tributos depende, nesse contexto, de sistemas não cumulativos, hipóteses de suspensão de tributos, concessão de créditos, e a restituição ou alíquotas reduzidas, isto é, mecanismos destinados a impedir que o produto exportado carregue a carga tributária do Estado de origem (Gassen, 2002, p. 189-194). Os regimes aduaneiros especiais operam, em parte, sob essa lógica. Seu tratamento diferenciado pode ser necessário para evitar que mercadorias destinadas ao mercado externo incorporem tributos incidentes sobre importações, aquisições internas ou etapas produtivas anteriores à exportação. Todavia, é precisamente nesse ponto que surge a tensão examinada: identificar se a medida limita-se a recompor a carga efetivamente incidente ou se confere algum tipo de vantagem adicional, específica ou condicionada à exportação. Meira ilustra essa distinção ao observar que a exportação de produtos industrializados em relação ao ICMS, por exemplo, já é protegida por imunidade constitucional, independentemente da existência de regime aduaneiro especial. Referida observação serve para demonstrar que os regimes especiais não podem se confundir com toda e qualquer desoneração das exportações. Há desonerações que decorrem diretamente da Constituição, há desonerações instituídas por leis, há tratamentos especiais vinculados a regimes aduaneiros específicos. Essa diferenciação é relevante para identificar, cada hipótese passível de enquadramento: (i) busca por neutralidade fiscal, (ii) isenção condicionada, (iii) suspensão ou, de fato, (iv) existência de benefício adicional (Meira, 2002, p. 332).

Regimes como o Depósito Alfandegado Certificado (DAC) ilustram a relevância prática desta harmonização. Em síntese, o DAC permite considerar exportada, para efeitos fiscais, creditícios e cambiais, a mercadoria nacional depositada em recinto alfandegado e vendida a pessoa sediada no exterior, ainda que sem saída física imediata do território nacional. Esse regime suscitou debates no que se refere ao tratamento conferido no âmbito federal e por determinados fiscos estaduais[88] que resistiam a reconhecer a exportação sem saída física da mercadoria, tratando a remessa como operação interna tributável pelo ICMS, o que, por sua

[88] A controvérsia verificada no âmbito do DAC não é uma situação isolada. Em operações de comércio exterior, é recorrente a dissociação entre a disciplina federal da modalidade aduaneira adotada e a interpretação conferida pelos fiscos estaduais para fins de incidência do ICMS. Exemplo disso são os desdobramentos do Tema 520/STF. Naquele julgado, o Supremo Tribunal Federal definiu que, na importação por conta própria e por encomenda, o sujeito ativo do ICMS-Importação é o estado em que situada a importadora/Trading Company, ao passo que, na importação por conta e ordem de terceiros, a competência pertence do estado do adquirente que dá causa efetiva a operação (destinatário jurídico). Ainda assim, subsistem autuações estaduais fundadas na desclassificação de operações formalmente estruturadas como importação por encomenda, sob argumentos variados. O debate demonstra que, em matéria de comércio exterior, a existência de disciplina federal e de orientação jurisprudencial não têm assegurado, por si só, o tratamento uniforme às operações. Sobre este assunto, ver: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 665.134/MG,** Tema 520 da repercussão geral, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, j. 27 abr. 2020, DJe-123, publ. 19 maio 2020.

vez, gerava insegurança operacional. A Lei Complementar n. 214/2025 enfrentou essa assimetria ao estabelecer, em seu arts. 85 e 86, parágrafo único, que se consideram exportados os bens admitidos no regime aduaneiro especial de depósito alfandegado certificado, nos termos do regulamento, afastando a incidência de IBS e CBS sobre a remessa. A Lei Complementar n. 227/2026 complementou essa disciplina ao prever regras relacionadas à comprovação de exportações de bens materiais, inclusive em hipóteses sem saída física imediata do território nacional. A alteração evidencia que eficácia dos regimes especiais depende menos da existência abstrata do 'benefício' e mais da coerência entre normas administrativas-regulatórias e tributárias e a prática administrativa. Um regime que desonera formalmente determinada operação, mas mantém controvérsias relevantes quanto ao tratamento de etapas inerentes a sua realização, perde capacidade de produzir previsibilidade e a competitividade almejada (Brasil, 2025a, arts. 85-86; Brasil, 2026b, art. 81-A).

A mesma lógica se aplica ao drawback-suspensão. O regime, voltado à desoneração de insumos importados ou adquiridos no mercado interno para emprego ou consumo na industrialização de mercadorias destinadas à exportação, possui função evidente de neutralização tributária e incentivo à competitividade. Solon Sehn o descreve como o regime destinado ao incentivo das exportações, mediante ingresso de produtos estrangeiros sem pagamento de tributos para utilização como insumo na fabricação de produto nacional a ser exportado, de forma combinada ou não com insumos nacionais que também foram desonerados. Essa função de neutralização tributária atribuída ao drawback tem fundamento histórico relevante. Ao examinar os instrumentos utilizados pelo sistema mercantil para estimular as exportações, Adam Smith já distinguia os drawbacks dos subsídios propriamente ditos. Em a 'Riqueza das Nações', o autor associa os drawbacks à restituição, total ou parcial, de tributos anteriormente suportados por produtos manufaturados posteriormente exportados ou por mercadorias estrangeiras importadas e, em seguida, re-exportadas. Os subsídios, diversamente, eram vinculados ao favorecimento de determinadas manufaturas ou atividades consideradas merecedoras de incentivo específico. Isto é, em sua formulação histórica, o drawback não se identifica automaticamente com transferência estatal destinada a conferir vantagem artificial a determinado produtor. Sua função consiste em retirar do produto exportado ou re-exportado a carga tributária anteriormente suportada, impedindo que tributos incidentes no Estado de origem comprometam sua competitividade no mercado externo. Trata-se, portanto, de técnica associada à neutralização tributária das exportações, distinta, em sua concepção, de medidas destinadas ao favorecimento seletivo de setores ou empresas (Sehn, 2022, p. 348; Smith, 1996, p. 432-433).

Em que pese a distinção formulada por Smith não afaste a incidência das disciplinas multilaterais sobre subsídios, o aporte histórico demonstra que a restituição ou suspensão de tributos vinculados à exportação possui racionalidade econômica própria e não deve ser automaticamente equiparada a subsídio incompatível. No âmbito do ASMC, a compatibilidade de determinada medida depende da sua estrutura concreta, notadamente do da identificação da receita que seria ordinariamente devida, da existência de benefício, da especificada e de eventual condicionamento da exportação. A controvérsia surge quando a desoneração ultrapassa a neutralização da carga tributária incidente ou é estruturada de modo a conferir vantagem específica condicionada ao desempenho exportador. Além disso, a experiência brasileira demonstra que regimes como o drawback não constituem instrumentos alheios à formação histórica das políticas industriais e exportadoras. Professor Mineiro Fernandes registra que o regime foi instituído no Brasil em 1936, no contexto de políticas destinadas ao desenvolvimento no setor industrial e à ampliação das exportações de manufaturas, mediante restituição dos tributos pagos na importação de matérias-primas utilizadas na produção de mercadorias exportadas. Apesar da ressalva feita pelo o autor no sentido de não haver demonstração de utilização efetiva do regime naquele período, isso ainda revela que a percepção da necessidade de retirar tributos da exportação industrial existe desde as fases iniciais do debate desenvolvimentista brasileiro (Fernandes, 2024, p. 45-46; WTO, 1994a, art. 1º; Simonsen, 1973, p. 66-67).

Novamente, a Lei Complementar 214/2025 preservou essa racionalidade ao prever a suspensão do IBS e da CBS nos regimes aduaneiros especiais de aperfeiçoamento e ao estabelecer, em seu art. 90, §3º, que o regulamento disciplinará os requisitos e as condições para a admissão de bens materiais e serviços[89] no regime aduaneiro especial de drawback, na modalidade suspensão. A disposição reconhece que as cadeias produtivas contemporâneas não se estruturam apenas pela aquisição de mercadorias físicas, considerando que serviços de logística, tecnologia, desenvolvimento, engenharia, certificação e outras atividades vinculadas à produção podem integrar o custo econômico do bem exportado. Excluir esses serviços do alcance da suspensão significa preservar uma tributação residual sobre as exportações e reduzir

[89] Em palestra proferida no dia 29/05/2026, no I Congresso Estadual de Direito Tributário da OAB/SC, no painel "Impactos Setoriais da Reforma Tributária: Desafios e Oportunidades na Nova Tributação do Consumo", professor Solon explicou que a extensão do drawback-suspensão aos serviços decorre da própria estrutura do IBS e da CBS: se os novos tributos incidem, de maneira abrangente, sobre operações com bens e serviços, a técnica de desoneração destinada à neutralização fiscal das exportações não pode permanecer restrita aos bens materiais. A exclusão dos serviços importados ou adquiridos no mercado interno para emprego no processo produtivo exportador produziria resíduo tributário incompatível com a lógica do regime e com a integração contemporânea entre bens e serviços nas cadeias de exportação.

a competitividade dos agentes econômicos nacionais em cadeias globais cuja formação de valor não se limita à manufatura material (Brasil, 2025a, art. 90).

A relevância econômica dessa ampliação já havia sido identificada antes da reforma tributária. Fernandes (2024, p. 190-194) explica que propostas de inclusão de serviços nos regimes de industrialização voltados à exportação buscavam desonerar serviços nacionais e importados vinculados às exportações brasileiras, visto que formulações restritivas que excluem serviços em razão de dificuldades de controle, falham em examinar alternativas regulatórias capazes de compatibilizar fiscalização com a ampliação do regime. Nessa lógica, a inclusão de serviços complexos deve ser associada à agregação de reconhecimento e tecnologia, à geração de empregos e indicadores de desenvolvimento local e regional.

A regulamentação da CBS, contudo, suscita críticas relevantes. Embora o art. 90 da LC 214/2025 determine que o regulamento estabeleça os requisitos e as condições para admissão de bens materiais e serviços no drawback suspensão, o Decreto n. 12.955/2026[90], ao disciplinar os regimes aduaneiros especiais de aperfeiçoamento, estabeleceu a suspensão da CBS incidente na importação e na aquisição interna enquanto bens materiais estiverem submetidos ao drawback e aos demais regimes previstos no art. 161. Na extensão em que não operacionaliza a admissão de serviços expressamente prevista em LC, a disciplina regulamentar parece restringir o alcance do drawback serviços. Além disso, a crítica não se limita à questão formal de hierarquia normativa. Ao não disciplinar, pelo menos até o momento, a suspensão aplicável aos serviços vinculados à produção exportadora, o regulamento preserva carga tributária sobre elementos que podem integrar diretamente o custo do bem destinado ao exterior. Essa restrição pode comprometer a função neutralizadora historicamente atribuída ao drawback, tensiona os princípios da neutralidade e da tributação no destino e revela compreensão fiscalista dos regimes aduaneiros especiais. Em cadeias produtivas caracterizadas pela crescente relevância de serviços especializados, tecnologia e logística, a competitividade industrial não depende apenas da desoneração de mercadorias físicas, mas da neutralização dos custos tributários incidentes sobre os componentes efetivos do produto exportado (Brasil, 2025a, art. 90; Brasil, 2026c, art. 161).

E aqui, vale destacar: não se defende que toda ampliação de regime aduaneiro especial deve ser reputada legítima apenas porque favorece a competitividade. A neutralização tributária das exportações deve permanecer vinculada aos insumos, bens ou serviços efetivamente empregados na operação exportadora e submetida aos respectivos controles. A questão que se

[90] Regulamento da Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS).

coloca é outra. A visão estritamente arrecadatória não pode impedir a utilização de instrumentos cuja a própria função consiste em evitar que a tributação interna seja exportada. A compatibilidade de determinado regime com o ASMC deve ser aferida a partir de sua estrutura concreta, sem confundir neutralidade fiscal com favorecimento seletivo.

O ponto crítico, contudo, permanece. A reorganização normativa e a ampliação de hipóteses de suspensão podem reduzir custos de conformidade e aumentar a previsibilidade das operações de comércio exterior. Todavia, não eliminam a necessidade de avaliar se o desenho do regime produz contingência de exportação ou vantagem específica incompatível com as disciplinas multilaterais. A mesma norma que, no plano doméstico, integra a política econômica do Estado e pode servir a consecução de objetivos macroeconômicos mais amplos, especialmente quando utilizados para reduzir custos de produção, estimular exportações, ampliar competitividade externa e favorecer a inserção da indústria doméstica no mercado internacional, pode, no plano da OMC, ser interpretada como espécie de renúncia governamental que confere benefício prejudicial aos demais países (‘subsídios proibidos’).

4.3 Regimes aduaneiros especiais como política industrial

A compreensão dos regimes aduaneiros especiais como instrumentos de política de desenvolvimento exige, inicialmente, afastar a associação automática entre crescimento econômico, industrialização, exportações e desenvolvimento. O aumento da produção industrial ou das exportações pode gerar divisas, ampliar a escala produtiva, favorecer a utilização da capacidade instalada e contribuir para a absorção de conhecimento, contudo, a relevância desses não basta para caracterizar desenvolvimento. A qualificação exige verificar se a política adotada promove transformação estrutural, diversificação produtiva, incorporação tecnológica, empregos qualificados, redução das desigualdades e melhoria das condições de vida da população. Por isso, não se parte da premissa que incentivos fiscais vinculados à exportação devam ser imunes às regras multilaterais. O ponto é outro: reconhecer que, especialmente nos PEDs, esses instrumentos podem exercer função relevante de transformação produtiva, o que não deve ser desconsiderado em eventual análise de sua legitimidade ou de seus limites.

Nunes defende que o crescimento econômico não constituiria finalidade última do desenvolvimento, mas sim um instrumento a ser orientado à realização de objetivos sociais mais amplos. A partir da contribuição de Dudley Seers, o autor correlaciona a existência de desenvolvimento e a evolução positiva quanto à pobreza, ao desemprego e às desigualdades de rendimento. A elevação do produto ou da renda nacional, isoladamente considerados, não permite afirmar que uma sociedade tenha superado sua condição de subdesenvolvimento, caso

permaneçam estruturas de exclusão, concentração e dependência. Referida construção dialoga diretamente com o conceito constitucional de desenvolvimento dado no ordenamento brasileiro, que não pode ser reduzido à expansão da atividade econômica, porque o art. 3º da Constituição o articula à construção de sociedade livre, justa e solidária, à erradicação da pobreza e à redução das desigualdades sociais e regionais. A política aduaneira ou industrial que gera aumento de exportações sem produzir qualquer encadeamento relevante sobre emprego, renda, inovação ou redução de desigualdades pode ser indicativo econômico útil, mas não realiza integralmente a finalidade constitucional de desenvolvimento (Nunes, 2005, p. 43-45; Fernandes, 2024, p. 26-28).

Fernandes parte dessa distinção ao examinar os regimes aduaneiros especiais de industrialização. Para o autor, os regimes conjugam medidas de natureza comercial, industrial e tributária e possuem aptidão para integrar política pública voltada à produção industrial, sobretudo à exportação. Sua contribuição atual ao desenvolvimento, contudo, mostra-se limitada, pois o desempenho normativo brasileiro privilegia a redução de custo e a indução setorial sem incorporar critérios suficientes de avaliação socioeconômica, ambiental e tecnológica. Nesse contexto, os regimes revelam maior aptidão para induzir crescimento econômico setorial do que para produzir desenvolvimento nacional em sentido constitucional. Essa limitação poderia ser mitigada por uma revisão estrutural, com a incorporação de variáveis relacionadas à quantidade e à qualidade de empregos, ao nível salarial, à qualidade de vida na região beneficiada, aos investimentos em P&D, inovação tecnológica, à integração dos regimes e à inclusão de serviços utilizados como insumos produtivos (Fernandes, 2024, p. 187-198).

Essa abordagem é compatível, inclusive, com o que Lagemann (2012, p. 51-70) preleciona sobre as funções da tributação. Para o autor, a tributação se dirige exclusivamente ao financiamento estatal, mas também desempenha funções distributivas e políticas, na medida em que influencia a produção e o consumo de bens privados, a distribuição de renda e do patrimônio e a explicitação dos custos das escolhas públicas. Quando aplicada aos regimes aduaneiros especiais, a formulação do autor ajuda a evidenciar que a suspensão tributária não serve apenas para redução de custos empresariais, mas também para transferir recursos, selecionar atividades econômicas favorecidas e condicionar a forma pela qual o Estado distribui os ônus e benefícios de sua política econômica. Sob essa lógica, uma política de desenvolvimento apoiada em regimes aduaneiros especiais deve, portanto, demonstrar racionalidade pública verificável. Um regime destinado a neutralizar tributos incidentes sobre exportações possui fundamento distinto de benefício voltado a proteger indefinidamente determinado setor sem avaliação de resultados. De forma análoga, um instrumento destinado a

promover industrialização qualificada não pode ser aferido apenas pelo volume de operações abrangidas ou pelo montante de tributos suspensos. A avaliação deve alcançar o conteúdo tecnológico da produção, encadeamentos internos, geração de empregos, inserção externa e a compatibilidade da renúncia fiscal com os objetivos constitucionais.

A literatura desenvolvimentista identificou na industrialização a possibilidade de ampliar a produtividade, internalizar progresso técnico, gerar encadeamentos produtivos e reduzir a dependência das exportações primárias. A reflexão de Prebisch e Furtado parte da condição estrutural da periferia, marcada pela heterogeneidade produtiva, pela dependência externa e por formas de assimilação tecnológica incapazes de generalizar os ganhos de produtividade à sociedade. De forma análoga, Furtado também defende que a diversificação produtiva constitui condição relevante, em que pese insuficiente, para a superação do subdesenvolvimento. A lógica seria que o processo de industrialização pode conviver com concentração da renda, reprodução de padrões externos de consumo e manutenção do dualismo estrutural. Sem reformas que alterem a forma de apropriação e distribuição do excedente econômico, a industrialização pode produzir modernização restrita, sem converter crescimento em desenvolvimento. Essa advertência é diretamente aplicável aos regimes aduaneiros especiais. A redução do custo de máquinas, insumos ou serviços destinados à produção industrial pode ampliar produtividade e exportações. Entretanto, se o instrumento beneficiar atividades sem encadeamentos internos relevantes, sem inovação, geração de empregos qualificados e redução das assimetrias regionais, sua função permanecerá restrita à competitividade privada e crescimento setorial. Uma justificativa sob o viés desenvolvimentista dos regimes exige, portanto, evidenciar a vinculação desses instrumentos a efetiva mudança estrutural (Cardoso, 2019, p. 110-115; Fernandes, 2024, p. 128-141)

A construção brasileira do desenvolvimentismo oferece fundamento histórico para essa análise. Bielschowsky caracteriza o desenvolvimento brasileiro como projeto de transformação da sociedade estruturado sobre quatro elementos: industrialização integral como via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento, insuficiência das forças espontâneas do mercado para produzir industrialização eficiente, na necessidade de planejamento estatal para definir setores e instrumentos de expansão, e na atuação do Estado na orientação de recursos e na realização de investimentos quando a iniciativa privada se revela insuficiente. O conceito é relevante porque, ao traçar o paralelo com os regimes aduaneiros especiais, os situa no campo das escolhas de planejamento econômico. Em que pese não correspondam, necessariamente, a uma política industrial completa, podem integrar um conjunto amplo de instrumentos destinados a favorecer aquisição de bens de capital, reduzir custos de insumos, viabilizar

exportações e organizar cadeias produtivas. A questão decisiva é justamente saber se o instrumento está subordinado à estratégia de desenvolvimento ou se opera isoladamente, como renúncia fiscal cuja finalidade se encerra na redução de custos dos agentes beneficiados (Bielschowsky, 1988, p. 07).

No pensamento brasileiro, Roberto Simonsen ocupou posição central nessa formulação, sendo identificado por Bielschowsky como o principal ideólogo pioneiro do desenvolvimento industrial, em razão da defesa da industrialização como via de superação do atraso econômico e de sua atuação em espaços institucionais vinculados à definição da política industrial e comercial brasileira. A partir de sua inserção no Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial que Simonsen apresentou a proposta de industrialização pesada apoiada pelo Estado, a qual foi posteriormente confrontada pela crítica liberal por Eugênio Gudin. Nesse sentido, a obra de Simonsen também permite identificar a preocupação histórica com a competitividade internacional da produção brasileira. Ao tratar da expansão industrial e dos efeitos da instabilidade econômica sobre a concorrência externa, o autor sustenta que a organização e a continuidade da produção constituíam condições necessárias ao barateamento dos custos e à capacidade de competir com produtores estrangeiros. Em que pese a analogia não autorize transportar automaticamente suas propostas ao sistema contemporâneo, ela demonstra que a redução de custos e a previsibilidade das condições produtivas constituem questões históricas da política industrial brasileira. Os regimes aduaneiros especiais inserem-se nessa problemática ao afetar diretamente o custo de insumos, bens de capital e operações destinadas à exportação (Simonsen, 1973, p. 66-67).

A permanência dessa preocupação pode ser observada no debate contemporâneo sobre a desindustrialização brasileira. Oreiro e Feijó indicam que o fenômeno não se confunde com a simples retração física da produção industrial, pois se caracteriza pela perda de participação da indústria como fonte de emprego e de valor adicionado, com possíveis repercussões sobre o crescimento de longo prazo, na medida em que a literatura heterodoxa atribuiu ao setor manufatureiro papel relevante na geração de encadeamentos produtivos, na difusão tecnológica e no alívio da restrição externa (Oreiro, Feijó, 2010, p. 221-224). Morceiro e Guilhoto, por sua vez, deslocam a análise da manufatura agregada para seus subsetores, demonstram que a perda da participação industrial não se distribui de modo uniforme entre os diferentes ramos da indústria de transformação, assumindo maior relevância quando alcança segmentos de maior intensidade tecnológica (Morceiro, Guilhoto, 2023, p. 418-419). Os dados sistematizados pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) reforçam referida trajetória: entre 1980 e 2016, o valor adicionado bruto da indústria de transformação cresceu 0,66% ao

ano, enquanto o PIB brasileiro cresceu 2,17% ao ano (IEDI, 2019, s.p.). Em série mais recente, a participação da indústria de transformação no PIB, que havia alcançado 27,3% em 1986, recuou para 13,7% em 2025, ao passo que sua participação no emprego formal passou de 26,2% em 1985 para 14,5% em 2024 (IEDI, 2026, s.p.). Esse quadro reforça a preocupação elencada por Simonsen quanto à relação entre continuidade produtiva, redução de custos e capacidade de concorrência externa. Sem atribuir aos regimes aduaneiros especiais condição de resposta suficiente ao problema da desindustria;ização, a constatação permite compreender por que instrumentos que interfere, no custo da importação de insumos, bens de capital e operações destinadas à exportação permanecem relevantes para a formulação de políticas de competitividade industrial, especialmente quando analisados à luz das restrições impostas pela disciplina multilateral dos subsídios.

A preocupação também encontra fundamento na análise formulada por Ha-Joon Chang, ao demonstrar que os países atualmente desenvolvidos não alcançaram sua posição econômica exclusivamente por meio do livre comércio e neutralidade estatal, mas que utilizaram, mediante diferentes combinações, instrumentos de proteção à indústria nascente, estímulos à exportação, restituições tarifárias sobre insumos incorporados a produtos exportados, crédito dirigido, apoio à pesquisa e planejamento de investimentos. Para o autor, embora tais instrumentos não garantam, pelo menos não isoladamente, o desenvolvimento, a sua utilização reiterada em experiências bem-sucedidas de industrialização impede que sejam descartados como políticas necessariamente inadequadas para os PEDs. Nesse contexto, se os países desenvolvidos recorreram historicamente a instrumentos de política comercial e industrial hoje submetidos a limitações multilaterais mais intensas, a interpretação das regras da OMC deve ser sensível à margem regulatória necessária aos PEDs. Inclusive, o autor sustenta que as regras multilaterais deveriam admitir o uso mais amplo de instrumentos de promoção da indústria nascente, considerando as diferentes condições históricas e institucionais de cada nação. Isto é, não se parte da premissa que qualquer subsídio deva ser autorizado sob fundamentos desenvolvimentistas, mas se questiona se a interpretação excessivamente ampla do conceito reduz, sem as devidas considerações das assimetrias estruturais existentes, o espaço para políticas destinadas à competitividade e à transformação produtiva. O argumento se conecta diretamente ao objeto de estudo. Como visto, o ASMC reconhece, em sua estrutura normativa, a existência de assimetrias e da necessidade de tratamento diferenciado para PEDs, de modo que o SGP integra a construção histórica de mecanismos destinados a favorecer a inserção comercial destes. Todavia, essas flexibilidades podem encontrar barreiras se a interpretação das normas multilaterais reduzir excessivamente a margem de formulação de instrumentos voltados

à transformação produtiva (Chang, 2002, p. 65-68 e 125-141).

Nesse contexto, os regimes aduaneiros especiais podem operar como política de desenvolvimento por diferentes vias. Primeiro, mediante a neutralização dos custos tributários incidentes sobre insumos, componentes, bens de capital ou serviços efetivamente vinculados à produção exportadora. Segundo, pela facilitação logística e operacional, mediante procedimentos de trânsito, depósito, entreposto ou controle informatizado capazes de reduzir custos de transação e ampliar a previsibilidade. Terceiro, pela indução de investimentos produtivos e tecnológicos, por intermédio de tratamento aduaneiro e tributário próprio para operações que envolvam industrialização, inovação e integração qualificada em cadeias produtivas internacionais. Essa estrutura aparece com clareza no drawback e no RECOF: o drawback, na modalidade suspensão, serve para reduzir o custo dos elementos empregados na fabricação de produtos destinados à exportação, buscando preservar a neutralidade tributária e competitividade externa. Já o RECOF permite a importação e aquisição no mercado interno de mercadorias submetidas a operações de industrialização, sob controle aduaneiros sistematizado, com suspensão tributária e possibilidade de destinação posterior ao mercado externo ou interno, observadas as condições legais. Em ambos os casos, o racional do regime não reside somente na renúncia fiscal, mas também na vinculação entre tratamento tributário, processo produtivo, controle aduaneiro e resultado econômico provisionado. Regimes como o REPETRO, por sua vez, combinam técnicas de drawback, admissão temporária e exportação ficta a fim de fomentar atividades de pesquisa e lavra de petróleo e gás natural. Esses exemplos ilustram que os regimes aduaneiros podem ser compostos por múltiplas técnicas destinadas a viabilizar atividades econômicas estratégicas. Essa característica vem a ser relevante no debate sobre desenvolvimento justamente porque mostra que o regime especial não atua somente sobre o tributo, mas sobre a organização da operação econômica como um todo (Fernandes, 2024, p. 146-171; Meira, 2002, p. 307-312).

Meira também observa que determinados regimes são estabelecidos com finalidades territoriais ou setoriais específicas, como desenvolvimento local, equilíbrio de contas nacionais, manutenção de estoques reguladores ou estímulo a atividades reputadas relevantes para a sociedade civil. Isto é, enquanto alguns operam sob a lógica de neutralidade exportadora, outros operam como regimes de desenvolvimento regional ou setoriais. Desse modo, a compatibilidade cada um com os instrumentos internacionais deve ser analisada a partir da sua estrutura concreta, benefícios e finalidades (Meira, 2002, p. 330-331).

Piani e Miranda (2006, p. 08-18) também demonstram que os regimes especiais de importação ocuparam posição relevante na política comercial brasileira. Ao fazer a

recapitulação histórica da utilização desses instrumentos, identificam que, em 2003, as importações realizadas sob regimes especiais, entre eles drawback, regimes automotivos e RECOF, alcançaram US$ 14,050 bilhões, correspondentes a 29,1% do total importado, com redução tarifária estimada em US$ 1,358 bilhão. Os autores também registram que as exportações associadas ao drawback alcançaram aproximadamente US$17,5 bilhões em 2001, equivalentes a cerca de 30% das exportações totais, segundo estimativa da Secretaria da Receita Federal. Referidos dados colocam os regimes como parte relevante da estrutura política comercial e produtiva, e a experiência brasileira também demonstra que esses instrumentos não operam de maneira isolada. Como visto, o drawback foi instituído em 1936, em um contexto no qual o país também utilizava (i) controle cambial, (ii) crédito público para indústria e, posteriormente, (iii) planejamento produtivo e (iv) investimentos estatais em infraestrutura e setores básicos. A industrialização brasileira do século XX dependeu, portanto, da combinação de instrumentos, incluindo financiamento, proteção, planejamento e atuação direta do Estado. O dado histórico reforça o papel dos regimes aduaneiros na política de desenvolvimento (Fernandes, 2024, p. 46).

A mesma constatação deve orientar a análise contemporânea. Os regimes especiais podem reduzir os custos da operação, mas não substituem outras medidas como política cambial compatível com a produção industrial, financiamento de longo prazo, infraestrutura logística, capacitação tecnológica, inovação ou segurança jurídica e previsibilidade regulatória. Desse modo, é necessário que a política industrial seja continuamente avaliada, para considerar os encadeamentos produtivos e estar integrada às condições macroeconômicas capazes de viabilizar investimentos produtivos. É uma via de mão dupla: a ausência de resultados desenvolvimentistas não pode ser atribuída exclusivamente a utilização de regimes aduaneiros, mas tampouco permite tratar eventual renúncia fiscal como legítima sem aferição de sua contribuição específica para os objetivos que pretende alcançar (Fernandes, 2024, p. 196-198).

A conclusão é especialmente relevante diante da crítica à visão meramente fiscalista dos regimes aduaneiros especiais. A proteção da arrecadação constitui finalidade legítima do Estado e integra a missão fiscal da Aduana. Ao mesmo tempo, quando a busca por controle arrecadatório impede a neutralização de tributos efetivamente incorporados à exportação, os instrumentos deixam de cumprir sua finalidade econômica. O caso do drawback serviços suscitado anteriormente é um exemplo dessa tensão: ao limitar a operacionalização da suspensão a bens materiais, o regulamento compromete a adequação do regime a cadeias produtivas em que serviços e tecnologia integram parcela relevante do valor exportado. De forma análoga, a crítica fiscalista tampouco pode servir de fundamento para implementar

benefícios sem critérios. No caso de medidas que ultrapassem a simples devolução de tributos incorporados ao produto final, a concessão de tratamento favorecido deve estar acompanhada de critérios que permitam verificar geração de empregos qualificados, investimentos em P&D, incorporação tecnológica, sustentabilidade e efeitos sobre o desenvolvimento regional. Essa exigência de critérios socioeconômicos também dialoga com a justiça fiscal. A renúncia associada a regimes especiais afeta recursos públicos que poderiam financiar outras políticas estatais. Por isso, sua manutenção somente se justifica quando houver razão pública demonstrável (Fernandes, 2024, p. 187-198).

De igual modo, a dimensão ambiental também deve ser levada em conta. A Política industrial não pode ser estruturada apenas sobre expansão de produção e exportações, ignorando exigências de sustentabilidade e transição climática. A extrafiscalidade deve ser examinada em articulação com justiça fiscal e sustentabilidade, evitando que a indução econômica reproduza custos sociais ou ambientais incompatíveis com a finalidade pública que a justifica. Aplicada essa lógica aos regimes especiais, fatores como inovação limpa, eficiência energética, cadeias de baixo carbono e compatibilidade das atividades beneficiadas com padrões ambientais passam a incorporar a análise (Gassen, 2025, p. 225-226).

Referido compromisso com a sustentabilidade possui também dimensão externa. Cada vez mais medidas ambientais de fronteira e exigências climáticas passam a ser incorporadas nas negociações internacionais o que, por sua vez, também afeta a competitividade de bens produzidos em países que não incorporem padrões tecnológicos ambientais equivalentes. Nesse contexto, regimes aduaneiros especiais igualmente podem atuar como instrumentos de apoio à modernização produtiva quando estruturados para incentivar tecnologia, serviços especializados e processos produtivos compatíveis com transição sustentável. A ausência dessa estrutura pode manter a indústria brasileira em posição de baixa competitividade, mesmo quando formalmente beneficiada por suspensão tributária.

A utilização dos regimes enquanto política de desenvolvimento também depende da qualidade institucional da administração aduaneira. Os custos de transação, imprevisibilidade e insegurança jurídica afetam significativamente o comércio internacional, sobretudo em países em desenvolvimento. Um regime cuja utilização dependa de procedimentos fragmentados, interpretações instáveis ou sobreposição de competências pode ter sua finalidade econômica comprometida, ainda que a desoneração prevista em lei seja adequada. A política desenvolvimentista exige, assim, não apenas benefícios tributários, mas um ambiente regulatório funcional, transparente e compatível com a facilitação do comércio (Kotzias, 2018, p. 210-22; Lobo, 2024, p. 224-226).

A questão que se coloca, portanto, é que se o comércio exterior não se realiza em um vazio institucional, jurídico e político, os regimes aduaneiros especiais também não devem ser avaliados somente por sua aptidão abstrata em reduzir os custos. São instrumentos que dependem de desenho normativo, capacidade administrativa, segurança jurídica, controle e alinhamento entre tributação e regulação aduaneira. A função indutora do Estado, nesse campo, não se realiza apenas pela concessão do benefício, mas pela construção de uma estrutura capaz de orientar comportamentos econômicos compatíveis com os objetivos públicos (Trevisan, 2008, p. 13-15).

Assim, o exame permite rejeitar duas conclusões extremas: (i) que todo regime especial, por envolver desoneração ou suspensão tributária, constitui benefício ilegítimo ou subsídio incompatível com o comércio internacional ou, (ii) que qualquer tratamento favorecido destinado à indústria ou à exportação representa política legítima de desenvolvimento. Ambas as leituras desconsideram ou a função histórica desempenhada por esses instrumentos ou as renúncias sem resultados e externalidades sociais e ambientais e obrigações multilaterais assumidas pelo Estado. A questão que se coloca é que a posição adequada situa-se entre essas duas leituras. Regimes aduaneiros podem constituir instrumentos legítimos e necessários de política de desenvolvimento quando eliminam resíduos tributários sobre exportações, facilitam operações produtivas, promovem inovação e se articulam a objetivos públicos verificáveis. Ao mesmo tempo, seu desenho deve evitar condicionantes discriminatórias ou vantagens específicas compatíveis incompatíveis com o ASMC.

A preservação do espaço regulatório dos países em desenvolvimento não significa afastar regras multilaterais, mas interpretá-las de modo compatível com a finalidade declarada de desenvolvimento incorporada ao sistema multilateral. Se os países hoje desenvolvidos recorreram historicamente a instrumentos de política industrial, comercial e tecnológica para realizar sua transformação produtiva, não é indiferente que as regras contemporâneas restrinjam instrumentos semelhantes quando utilizados por países em desenvolvimento. A interpretação do ASMC deve distinguir medidas que artificializem a concorrência de instrumentos que viabilizem políticas de diversificação produtiva em economias periféricas. Sem essa distinção, o sistema multilateral pode reproduzir assimetrias que o tratamento especial e diferenciado pretende formalmente mitigar. Por fim, não se ignora que a análise dos regimes aduaneiros especiais como instrumentos de política industrial não autoriza, por si só, a equiparação de todos os regimes tributários vinculados ao comércio exterior a regimes aduaneiros em sentido próprio. Ainda assim, fornece parâmetros para compreender instrumentos que, embora formalmente tributários, produzem efeitos econômicos semelhantes, especialmente quando reduzem o custo

de operações internacionais, condicionam benefícios a determinado perfil empresarial ou se projetam sobre a competitividade externa. É sob essa perspectiva que se insere a análise do RECAP.

4.4 O Regime Especial para Aquisição de Bens de Capital por Empresas Exportadoras como instrumento tributário vinculado ao comércio exterior

O regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras (RECAP) ocupa posição particular entre os instrumentos brasileiros de incentivo vinculados ao comércio exterior. Embora seja frequentemente referido ao lado dos demais regimes aduaneiros especiais, a sua estrutura normativa revela um desenho próprio e natureza formal tributária: não se dirige à suspensão de tributos incidentes sobre insumos empregados diretamente na fabricação de bens exportados, como ocorre no drawback, nem disciplina de forma completa o ingresso, a permanência, a industrialização ou a saída de mercadorias sob controle aduaneiro. Seu núcleo está na redução do custo de aquisição de bens de capital por empresas com perfil exportador, mediante suspensão de contribuições incidentes sobre máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos incorporados ao ativo imobilizado da pessoa jurídica beneficiária.

O regime foi instituído pela Lei n. 11.196/2005 ('Lei do bem'), no mesmo diploma que criou o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação (REPES) e o Programa de Inclusão Digital. A inserção do RECAP nesse conjunto normativo não é acidental. A Lei n. 11.196/2005 reuniu instrumentos voltados à inovação, à modernização produtiva e à ampliação da competitividade de determinados setores econômicos, estruturando benefícios fiscais como técnica de indução de investimentos privados. No caso do RECAP, os arts. 12 a 16 da lei estabeleceram a base legal do regime, posteriormente regulamentada pelo Decreto n. 5.649/2005, ao qual coube disciplinar a habilitação, à fruição, o cancelamento e os efeitos decorrentes do descumprimento das condições assumidas pelo beneficiário (Brasil, 2005a; Brasil, 2005b).

Nos termos do Decreto n. 5.649/2005, o RECAP suspende a exigência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda de bens de capital no mercado interno, quando adquiridos por pessoa jurídica beneficiária para incorporação ao seu ativo imobilizado. Também suspende a exigência da Contribuição para o PIS/Pasep-importação e da Cofins-importação incidentes sobre bens de capital importados diretamente pela pessoa jurídica beneficiária, igualmente destinados ao ativo imobilizado. O Decreto n. 5.789/2006, complementou essa disciplina ao relacionar os bens alcançados pelo regime a partir dos códigos da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados

(TIPI), delimitando objetivamente as máquinas, equipamentos e demais bens de capital passíveis de aquisição ou importação com suspensão das contribuições (Brasil, 2005b, Brasil 2006a).

A fruição do RECAP depende de habilitação prévia perante a Receita Federal. A legislação admite a habilitação de pessoa jurídica preponderantemente exportadora, de pessoa jurídica que assuma compromisso de exportação futura e de estaleiro naval brasileiro, observadas as condições específicas de cada hipótese. Em contrapartida, veda a habilitação de pessoas jurídicas optantes pelo Simples Nacional, sujeitas total ou parcialmente ao regime cumulativo do PIS/Pasep e da Cofins ou em situação irregular perante os tributos e contribuições administrados pela Receita Federal. Essa estrutura evidencia que o RECAP não opera como desoneração geral, mas como regime condicionado, seletivo e submetido a controle administrativo específico, inclusive mediante requerimento de habilitação e termo de compromisso perante a administração tributária (Brasil, 2005a; Brasil, 2005b; Brasil, 2021b).

A definição de pessoa jurídica preponderantemente exportadora sofreu alterações relevantes desde a instituição do regime. Em sua redação original, a Lei n. 11.196/2005 exigia que a receita bruta decorrente de exportações para o exterior, no ano-calendário imediatamente anterior à adesão ao RECAP, fosse igual ou superior a 80% da receita bruta total de venda de bens e serviços. Esse percentual foi posteriormente reduzido para 70% e, com a Lei n. 12.715/2012, passou a ser de 50%. A alteração reduziu a intensidade do vínculo exportador exigido para habilitação, mas preservou a lógica central do regime: a fruição da suspensão continua relacionada à condição exportadora da pessoa jurídica ou à assunção de compromissos de alcançar determinado desempenho exportador nos anos subsequentes (Brasil, 2005a; Brasil, 2008a; Brasil, 2012a).

A suspensão, portanto, não representa exoneração definitiva no momento da aquisição ou da importação. A legislação condiciona a consolidação do benefício ao cumprimento dos requisitos assumidos, especialmente à manutenção ou ao alcance do percentual mínimo da exportação. Cumpridas as condições legais, a suspensão converte-se em alíquota zero. Quando descumpridas, a pessoa jurídica deve recolher as contribuições não pagas, acrescidas dos encargos legais correspondentes. Também geram consequências fiscais a não incorporação do bem ao ativo imobilizado, sua alienação antes da conversão da suspensão em alíquota zero ou o descumprimento das demais exigências de fruição. O regime, assim, combina vantagem fiscal, controle administrativo e obrigação de desempenho, razão pela qual sua análise não se limita à mera identificação da suspensão tributária (Brasil, 2005a; Brasil, 2005b).

Trevisan, ao examinar a atuação estatal no comércio exterior, distingue os regimes

aduaneiros especiais em sentido próprio de regimes tributários suspensivos incidentes sobre contribuições. Para o autor, a mera suspensão de IPI, PIS/Pasep-Importação ou Cofins-Importação não basta, por si só caracterizar um regime aduaneiro especial, pois esse pressupõe tratamento aduaneiro específico aplicável a mercadoria submetida a controle próprio. Nessa classificação, instrumentos à mercadoria submetida a controle próprio. Nessa classificação, instrumentos como REPES, RECAP, REIDI, PADIS e PATVD aproximam-se mais de regimes tributários relativos às contribuições de que regimes aduaneiros especiais clássicos, como drawback, admissão temporária, entreposto aduaneiro ou RECOF (Trevisan, 2008, p. 180-182).

A observação de Trevisan situa o RECAP, portanto, nessa zona intermediária entre política tributária, política industrial e política de comércio exterior. Em que pese o regime não reproduza integralmente a estrutura dos regimes aduaneiros clássicos, ele integra o campo dos instrumentos aduaneiro-tributários utilizados para interferir no custo das operações internacionais e na capacidade competitiva das empresas exportadoras. A conexão com o comércio exterior decorre justamente da incidência sobre importações de bens de capital, da habilitação perante a Receita Federal, da vinculação ao perfil exportador do beneficiário e da finalidade de reduzir custos de investimento associados à inserção internacional. A questão, portanto, não é deslocá-lo para fora da análise dos regimes especiais, mas compreender sua especificidade, isto é, (i) técnica tributária suspensiva (ii) utilizada como mecanismo de indução econômica (iii) em matéria de comércio exterior. Referida característica impede que a finalidade desenvolvimentista do RECAP seja presumida de forma automática. Como visto, em que pese regimes aduaneiros especiais de industrialização possam contribuir para a competitividade do produto industrializado e exportado, a sua aptidão desenvolvimentista depende do desenho normativo e da vinculação a resultados econômicos mais amplos (Fernandes, 2024, p. 187-198). No caso do RECAP, a legislação concentra a principal contrapartida no desempenho exportador da pessoa jurídica beneficiária. Não há, de forma estruturada, o condicionamento da fruição do benefício a comprovação de adensamento produtivo, incorporação tecnológica, geração de empregos qualificados ou qualquer mensuração periódica dos efeitos econômicos e sociais do regime. A modernização produtiva aparece, assim, como finalidade esperada da redução do custo de bens de capital.

Além disso, a relação entre exportações e crescimento econômico pode ser compreendida por diferentes perspectivas, tanto pela hipótese de que a expansão das exportações impulsiona o produto quanto pela hipótese inversa, isto é, quando o crescimento interno amplia a capacidade exportadora. Ao analisar a questão e, mais precisamente, as empresas listadas na B3, Ladeira, Matos e Saiani (2022, p. 190) apontam que não há evidências

suficientes de que o RECAP tenha promovido avanço das exportações brasileiras no período examinado. Segundo os autores, variáveis macroeconômicas, especialmente a taxa de câmbio real efetiva a renda mundial, apresentariam maior relevância explicativa para o volume exportado do que o regime. Isso não elimina a relevância do regime, mas mostra a necessidade da distinção entre finalidade declarada, técnica normativa utilizada e o resultado econômico propriamente verificável.

Atualmente, o RECAP permanece formalmente previsto na lei n. 11.196/2005 e já contém remissões à Lei Complementar 214/2025, que disciplina a reforma da tributação do consumo e a transição para a CBS. Como o RECAP opera justamente sobre contribuições que serão progressivamente substituídas no novo modelo de IVA dual, sua funcionalidade futura deverá ser compreendida à luz das regras de transação e da reorganização das bases de incidência da tributação sobre o consumo (Brasil, 2005a; Brasil, 2005b). A análise do regime evidencia, portanto, a tensão própria que o envolve. Internamente, é estruturado como técnica tributária de redução do custo de investimento de empresas exportadoras. Do ponto de vista econômico e concorrencial, sua contribuição para o aumento das exportações não pode ser presumida apenas a partir da desoneração. No plano multilateral, a vinculação da vantagem fiscal ao perfil exportador da pessoa jurídica aproximou o regime das categorias examinadas pelo ASMC, especialmente quanto à renúncia de receitas devidas, ao benefício à especificidade e à contingência ao desempenho exportador. É justamente esse ponto que justifica o exame dos contenciosos DS472 e SD497.

5 O CONTENCIOSO DS472/DS497: O RECAP À LUZ DO ASMC

O presente capítulo examina o tratamento conferido ao Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras (RECAP) nos contenciosos DS472 e DS497 da OMC, instaurados, respectivamente, pela União Europeia e pelo Japão contra o Brasil. A análise parte da posição ocupada pelo RECAP no conjunto mais amplo de programas fiscais brasileiros impugnados, para então examinar os argumentos das partes, a conclusão do Painel e a posterior reversão pelo Órgão de Apelação quanto à definição de benchmark tributário e da receita governamental que seria efetivamente devida. Busca-se, com isso, identificar de que modo os elementos constitutivos do conceito de subsídio previstos no ASMC foram mobilizados na análise de um instrumento tributário vinculado ao comércio exterior, especialmente quanto à renúncia de receitas devidas, à especificidade e à contingência ao desempenho exportador.

5.1 Delimitação do contencioso e posição do RECAP entre as medidas impugnadas

O contencioso DS472 teve origem no pedido de consultas apresentado pela União Europeia em face do Brasil, em 19 de dezembro de 2013, posteriormente circulado no âmbito da OMC em 08 de janeiro de 2014. A controvérsia foi formulada, desde o início, como questionamento amplo à política brasileira de incentivos fiscais e tributários. No pedido de consulta, a União Europeia sustentou que determinadas medidas brasileiras relativas a tributação e aos encargos afetavam diversos setores econômicos e, consideradas individualmente ou em conjunto, aumentariam o nível efetivo de proteção de fronteira, conferiram preferências e apoio a produtores domésticos e exportadores, imporiam maior carga tributária sobre bens importados do que sobre bens nacionais, condicionariam vantagens fiscais ao uso de bens domésticos e concederiam subsídios vinculados ao desempenho exportador (WTO, 2014a, p. 01). A controvérsia, portanto, não nasceu como discussão isolada sobre determinado programa fiscal, mas como impugnação dirigida a um conjunto de instrumentos tributários utilizados pelo Brasil com finalidades de política industrial, produtiva e comercial. A amplitude da disputa é confirmada pelos pedidos de participação nas consultas apresentados por outros membros da OMC. O Japão requereu ingresso ainda em janeiro de 2014 afirmando possuir interesse comercial substancial nas medidas questionadas, especialmente em razão da sua posição como fornecedor e investidor em setores alcançados pelos programas brasileiros (WTO, 2014b, p. 01). A Argentina também solicitou participação nas consultas (WTO, 2014c, p. 01). Os Estados Unidos, por sua vez, destacaram que os produtos abrangidos pelas medidas representavam, em 2012, ao menos doze bilhões de dólares em exportações norte-americanas

ao Brasil, aproximadamente 10% das importações brasileiras desses bens e mais de um terço das exportações totais de bens dos Estados Unidos ao Brasil naquele ano (WTO, 2014d, p. 01). Esses elementos demonstram que o caso ultrapassa uma divergência bilateral entre União Europeia e Brasil, alcançando setores econômicos uma divergência bilateral entre União Europeia e Brasil, alcançando setores econômicos relevantes e cadeias produtivas internacionalizadas.

As consultas realizadas em fevereiro e abril de 2014 não resultaram em solução mutuamente satisfatória. Em razão disso, a União Europeia requereu o estabelecimento de Painel, que foi constituído pelo Órgão de Solução de Controvérsias em 17 de dezembro de 2014 (WTO, 2017a, paras. 1.1-1.5). Posteriormente, o Japão instaurou o contencioso DS497, também contra o Brasil, com fundamento no DSU, no GATT 1994, no ASMC e no Acordo TRIMS. As consultas solicitadas pelo Japão ocorreram em setembro de 2015, e o respectivo painel foi estabelecido em 28 de setembro de 2015. No dia seguinte, por acordo das partes, o Painel DS497 foi composto pelos mesmos integrantes do Painel DS472, passando os dois procedimentos a tramitar de forma coordenada, nos termos do art. 9.3 do DSU (WTO, 2017a, paras. 1.9-1.16; WTO, 2015b, p. 01). Essa tramitação junta revela a conexão substancial entre as reclamações apresentadas pela União Europeia e pelo Japão. Embora formalmente autônomos, os contenciosos recaiam sobre o mesmo núcleo de medidas brasileiras e exigiam o exame coordenado dos programas impugnados, dos argumentos das partes e das defesas apresentadas pelo Brasil. Por essa razão, tanto o relatório do Painel quanto o relatório do Órgão de Apelação foram apresentados de forma conjunta, com distinção pontual das alegações formuladas por cada reclamante.

No Relatório do Painel, a controvérsia foi organizada a partir de sete programas brasileiros: o Programa de Informática, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (PADIS), o Programa de Apoio do Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV digital (PATVD), o Programa de Inclusão Digital, o Inovar-Auto, o regime aplicável às pessoas jurídicas preponderantemente exportadoras (PEC) e o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras (RECAP) (WTO, 2017a, seção 2.2).

Apesar de integrarem o mesmo contencioso, os programas não foram apreciados sob fundamentos jurídicos idênticos. Os programas de informática, PADIS, PATVD, Inclusão Digital e Inovar-Auto foram examinados, em grande medida, a partir das regras de tratamento nacional, tributação interna discriminatória, requisitos produtivos, utilização de insumos domésticos, Acordo TRIMS, Cláusula Habilitadora e proibição de subsídios condicionados ao

uso de bens nacionais em detrimento dos importados. Já o PEC e o RECP, diversamente, foram analisados em seção própria do relatório do Painel, sob a perspectiva do art. 3.1(a) do ASMC, isto é, da vedação aos subsídios condicionados, de direito ou de fato, ao desempenho exportador (WTO, 2017a, seção 7.5.1). Com isso, RECAP não foi examinado, de forma central, como medida de substituição das importações ou como mecanismo de tratamento menos favorável a produtos importados. A discussão relativa ao regime se concentrou na possibilidade de as suspensões tributárias concedidas a empresas exportadoras configurarem subsídios proibidos à exportação. O ponto sensível estava na vinculação entre vantagem fiscal e o perfil exportador da pessoa jurídica beneficiária, o que aproximou o regime das categorias previstas no art. 3.1(a) do ASMC. O próprio Órgão de Apelação, ao descrever as medidas em disputa, agrupou os programas em três blocos: um primeiro conjunto relativo ao setor de tecnologia da informação e comunicação; um segundo relativo ao Inovar-Auto, direcionado ao setor automotivo; e um terceiro referente ao tratamento tributário conferido no âmbito do PEC e do RECAP, que foram apreciados a partir da disciplina multilateral dos subsídios à exportação (WTO, 2018a, paras. 1.5-1.6).

No relatório do Órgão de Apelação, o RECAP foi descrito como regime pelo qual ficam suspensas as contribuições ao PIS/Pasep, à COFINS, ao PIS/Pasep-importação e à Cofins-importação incidentes sobre aquisições de máquinas, ferramentas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos por empresas preponderantemente exportadoras. O relatório também registrou que, uma vez cumpridos os compromissos de exportação, a suspensão se converte em alíquota zero (WTO, 2018a, para. 5.146). O Órgão de Apelação também registrou a elegibilidade das empresas beneficiárias como um dos aspectos centrais da controvérsia e que, para fins dos programas analisados, a pessoa jurídica preponderantemente exportadora é aquela cuja receita bruta decorrente das exportações, no ano-calendário imediatamente anterior ao ano de aquisição dos produtos abrangidos, corresponde a pelo menos 50% da sua receita bruta total decorrente da venda de bens e serviços no mesmo período, após tributos e contribuições incidentes sobre vendas (WTO, 2018a, para. 5.145). Esse requisito foi o que suscitou a alegação de que a suspensão tributária concedida pelo RECAP estaria condicionada ao desempenho exportador, aproximando o regime da categoria dos subsídios proibidos.

A defesa brasileira, contudo, procurou deslocar a controvérsia para a lógica interna do sistema tributário não cumulativo. Em sede de Apelação, o Brasil sustentou que o Painel havia errado ao deixar de utilizar, como benchmark, o tratamento tributário aplicável aos acumuladores estruturais de créditos, ao comparar inadequadamente o tratamento tomado como referência com o tratamento conferido pelo PEC e pelo RECAP, ao considerar inclusão de

disponibilidade de caixa (*'cash availability'*) e receita de juros implícita (*'implicit interest income'*) como receita governamental devida, e ao avaliar as provas relativas à contingência ao desempenho exportador (WTO, 2017b, paras. 26-30). O argumento brasileiro, portanto, não se limitou a negar a existência formal de uma suspensão tributária, a controvérsia dizia respeito à própria definição da receita que seria efetivamente devida, nos termos do art. 1.1(a)(1)(ii) do ASMC.

O ponto central, portanto, residia em identificar o parâmetro comparativo: para os países reclamantes, o benchmark adequado seria o tratamento tributário aplicável às empresas não registradas ou não credenciadas no PEC e no RECAP. Para o Brasil, a comparação deveria considerar empresas estruturalmente acumuladoras de créditos, pois, em relação a elas, a suspensão operaria como mecanismo de neutralização de uma distorção decorrente do regime não cumulativo e da desoneração das exportações. A síntese dos argumentos da União Europeia no procedimento de apelação consistia em afirmar que o Painel teria aplicado corretamente o teste jurídico ao adotar como benchmark o tratamento tributário das empresas não registradas ou não credenciadas, inclusive diante da alegação brasileira sobre acúmulo estrutural de créditos (*'structural tax accumulators'*) (WTO, 2018b, Anexo B-5, para. 23). O Regime foi questionado porque a suspensão de contribuições, concedida a empresas com perfil exportador, suscitou a discussão sobre renúncia de receita devida, benefício, especificidade e contingência ao desempenho exportador. Ao mesmo tempo, a defesa brasileira demonstrou que a análise do regime dependia da compreensão do sistema tributário doméstico, especialmente da não cumulatividade, do acúmulo de créditos e da definição do tratamento fiscal normal aplicável a contribuintes em situação comparável. Nesse ponto, a análise do RECAP revelou a dificuldade de aplicar o conceito de subsídio a instrumentos tributários vinculados ao comércio exterior, situados entre a neutralização fiscal, a indução econômica e a disciplina multilateral dos subsídios. É a partir dessa delimitação que se passa ao exame dos argumentos apresentados pelas partes perante o Painel.

5.2 Benchmark tributário, receita devida e contingência exportadora

Delimitada a posição do RECAP no contencioso, a controvérsia não dizia respeito apenas à existência de tratamento tributário diferenciado. O ponto decisivo consistia em verificar se a suspensão de PIS/Pasep, Cofins, PIS/Pasep-importação e Cofins-importação poderia ser qualificada como contribuição financeira de forma de receita governamental devida renunciada ou não arrecada, nos termos do art. 1.1(a)(1)(ii) do ASMC. Somente após essa definição seria possível examinar os demais elementos do conceito de subsídio, especialmente

(i) benefício, (ii) especificidade e (iii) contingência ao desempenho exportador (WTO, 2017a, paras. 7.1146-7.1153).

A União Europeia estruturou sua impugnação ao RECAP a partir do benchmark aplicável às empresas não credenciadas, sob o argumento que o adequado seria o tratamento tributário incidente sobre a aquisição de bens de capital por empresas não habilitadas ao regime. A partir dessa comparação, a suspensão concedida às empresas credenciadas representaria receita governamental que, no tratamento ordinário, seria devida. A própria síntese dos argumentos europeus afirma que o benchmark deveria ser a compra de bens de capital por empresas não credenciadas no âmbito do programa RECAP e que, ao suspender a cobrança das contribuições, o governo brasileiro renuncia ou não cobra receitas de outra forma devidas (OMC, 2017c, Anexo B-2, paras. 73-74). Sob essa lógica, em comparação com contribuintes não credenciados, as empresas habilitadas ao RECAP deixavam de antecipar valores que seriam exigíveis[91]. A vantagem, portanto, não estaria apenas na desoneração final, mas também no efeito financeiro decorrente da ausência de desembolso imediato. Por isso, mesmo que o regime fosse compreendido como diferimento, a União Europeia sustentou que ele melhoraria as condições de fluxo de caixa das empresas habilitadas, o que, por si só, configuraria benefício (WTO, 2017c, Anexo B-2, para. 77).

As reclamantes também recusaram a tentativa brasileira de apresentar o RECAP como mero instrumento de neutralização do acúmulo de créditos. Segundo a União Europeia, o Brasil não teria demonstrado a existência de uma regra geral de tributação segundo a qual empresas estruturalmente acumuladoras de créditos seriam dispensadas do pagamento das contribuições sociais em discussão. Especificamente em relação ao RECAP, sustentou que o Brasil também não teria comprovado o motivo pelo qual o requisito de 50% de receitas de exportação seria adequado para identificar empresas nessa condição[92]. A crítica europeia, portanto, não negava a existência de problemas de acúmulo de créditos no sistema brasileiro, a questão seria que o

[91] 73. Fourth, the appropriate normative benchmark in this case should be the tax treatment of comparable income of comparably situated taxpayers, i.e. the purchase of capital goods by nonaccredited companies under the RECAP programme. 74. Fifth, when the government suspends/exempts the collection of PIS/PASEP, COFINS, PIS/PASEP-Importação and COFINS-Importação contributions on those transactions made by a RECAP accredited company, it foregoes or does not collect revenue otherwise due. The suspension and exemption of taxes otherwise due increases the cash flow of the accredited company, which does not need to anticipate the amounts to the tax authorities.

[92] 70. First, there is no general rule of taxation by which "predominantly credit accumulating companies" are exempted from paying PIS/PASEP, COFINS, PIS/PASEP-Importação and COFINSImportação contributions in Brazil. Brazil has equally failed to demonstrate that this rule is part of its organising principles. Specifically with respect to the RECAP programme, Brazil has not adduced evidence showing why the 50% export threshold is appropriate with respect to RECAP companies.

desenho normativo do RECAP não respondia a esse problema de modo horizontal, mas selecionava beneficiários por critério exportador (WTO, 2017c, Anexo B-2, paras. 70-72).

A mesma linha aparece na discussão sobre contingência ao desempenho exportador. A União Europeia afirmou que o art. 13 da Lei n. 11.196/2005 exigia, para obtenção dos benefícios do RECAP, compromisso com determinado nível de exportação. Daí a conclusão de que as razões internas invocadas pelo Brasil para exigir esse compromisso seriam 'irrelevantes'[93] para afastar a incidência do art. 3.1(a) do ASMC e determinar se o subsídio é condicionado ao desempenho exportador (WTO, 2017c, Anexo B-2, para. 80).

O Japão formulou a acusação de modo semelhante, mas com ênfase na suficiência do vínculo jurídico entre habilitação e exportação. Em sua síntese, afirmou que o RECAP e o PEC concediam contribuições financeiras por meio de suspensões e isenções de tributos indiretos, conferindo benefício às empresas contempladas. Também sustentou que os regimes eram concedidos sob a condição de que as empresas beneficiárias fossem consideradas preponderantemente exportadoras, isto é, que as exportações representassem ao menos 50% de suas vendas. Com isso, os subsídios seriam contingentes ao desempenho exportador na forma do art. 3.1(a) do ASMC (WTO, 2017c, Anexo B-4, paras. 45-47).

A resposta brasileira deslocou o debate para a estrutura do sistema tributário não cumulativo. O Brasil sustentou que PEC e RECAP não constituíam renúncia de receita, porque teriam por finalidade evitar a formação de créditos tributários por empresas que, em razão de sua estrutura de receitas, tendem a acumular mais créditos do que débitos. Por isso, a medida não conferiria contribuição financeira nem benefício, mas funcionaria como técnica de administração tributária (WTO, 2017c, Anexo B-5, paras. 70-75). A lógica seria que, se as suspensões fossem compreendidas como tratamento próprio das empresas estruturalmente acumuladoras de crédito, não haveria receita governamental a ser arrecadada e, por conseguinte, não caracterizaria subsídio nos termos do art. 1.1 do ASMC. Por isso, o Brasil defendeu que os reclamantes comparavam indevidamente empresas que acumulam créditos com empresas que não tendem a acumulá-los[94] (WTO, 2017c, Anexo B-5, paras. 75-77).

---

[93] 4.1.2. The RECAP programme provides subsidies which are contingent upon export performance 80. The EU disagrees with Brazil that the criteria for the accreditation under the programme (i.e. the 50% export requirement) do not constitute export contingency, but an objective threshold above which tax credits are accumulated. In addition to the fact that Brazil has failed to show on which basis it sets the 50% export requirement generally, the text of Article 13 of Law 11,196/2005 explicitly states that, in order to obtain the RECAP benefits, the company in question must commit to a certain level of export performance. The reasons behind requiring such an export commitment are irrelevant to determine whether the subsidy is contingent upon export performance in the sense of Article 3.1(a) of the SCM Agreement.

[94] 75. The Brazilian tax system provides for a method of tax administration to avoid the accumulation of tax credits by companies, such as the predominantly exporting companies, related to taxes that were never due. By granting tax suspensions or exemptions in the acquisition of inputs by companies whose majority of revenue comes from

O Painel reconheceu que a análise do art. 1.1(a)(1)(ii), para verificar se havia receita governamental devida renunciada ou não arrecada, seria necessário determinar o tratamento tributário aplicável a rendimentos comparáveis de contribuintes em situação comparável (*benchmark*). Diante disso, o relatório formulou o seguinte questionamento: qual era o tratamento tributário impugnado, quais eram suas razões objetivas, qual era o tratamento de referência e qual diferença resultava da comparação entre ambos (WTO, 2017a, paras. 7.1148-7.1153).

Ao aplicar esse teste o Painel admitiu que havia elementos demonstrando que a razão objetiva das suspensões era enfrentar o acúmulo de créditos e, com isso, aumentar a competitividade das empresas brasileiras. O relatório inclusive, registrou a exposição de motivos interministeriais segundo a qual a redução do percentual para 50% buscava alcançar quase todas as empresas que geravam créditos a ressarcir em razão de exportações. A despeito disso, o Painel separou a finalidade declarada da medida de sua estrutura normativa. Para o Painel, a existência de uma justificativa relacionado ao acúmulo de créditos não bastava para demonstrar que as suspensões constituíam o benchmark aplicável às empresas estruturalmente acumuladoras (WTO, 2017a, paras. 7.1161-7.1164).

Esse ponto foi decisivo. A defesa brasileira sustentava que a suspensão era a regra para empresas acumuladoras de créditos, e não uma exceção ao regime ordinário. O Painel, contudo, entendeu que a seleção das empresas beneficiárias não estava diretamente vinculada ao problema do acúmulo estrutural de créditos, de modo a formar uma regra geral para esses contribuintes. Observou, ainda, que havia empresas potencialmente acumuladoras não contempladas pelas suspensões e empresas beneficiadas que não necessariamente acumulavam créditos. Por isso, concluiu que o Brasil não havia demonstrado que as suspensões eram o benchmark tributário próprio das empresas estruturalmente acumuladoras (WTO, 2017a, paras. 7.1165-71170;7.1183-7.1187).

No caso específico do RECAP, o Painel adotou como benchmark o tratamento aplicável às compras realizadas por empresas não credenciadas de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos. Em sua formulação, o tratamento de referência seria a obrigação de pagar

---

final products and are subject to low taxation, or are exempt from these taxes, such as is the case of predominantly exporting companies, the government is not foregoing any revenue. It simply avoids that these companies accrue tax credits that would have to be later reimbursed by the government. 76. The complainants incorrectly compare companies that tend to chronically accumulate credits to companies which do not tend to accumulate credits. The premise of the comparison is wrong as the wrong benchmark is used. 77. The measure essentially equalizes the conditions of competition by making all companies in the Brazilian market not credit accumulators. It does not put any Brazilian company in a "better off" situation regarding the internal or the international market. In sum, a benefit for the companies under PEC cannot be presumed solely from the legal text of the programme.

integralmente PIS/Pasep, Cofins, PIS/Pasep-Importação e Cofins-Importação sobre a aquisição de bens de capital, sujeita ao mecanismo de créditos e débitos do regime não cumulativo. Para o Painel, empresas credenciadas e não credenciadas estavam em posição idêntica quanto à aquisição dos bens, salvo pela própria acreditação ao regime, não tendo o Brasil demonstrado outra diferença capaz de justificar o tratamento tributário diferenciado (WTO, 2017a, paras. 7.1198-7.1200).

A partir dessa escolha metodológica, a suspensão passou a ser lida como exceção ao tratamento ordinário. No regime de referência, a empresa não credenciada recolheria as contribuições no momento da operação e formaria créditos, que poderiam ser compensados ou ressarcidos em momento posterior. No regime impugnado, a empresa habilitada não realizaria o desembolso inicial. Essa diferença permitiu ao Painel afirmar que o Brasil deixava de arrecadar receita governamental devida, ainda que os valores pagos no regime ordinário pudessem, posteriormente, ser neutralizados pelo sistema de créditos (WTO, 2017a, paras. 7.1200-7.1202;7.1211).

O ponto sensível da decisão está na incorporação do efeito financeiro do tempo à noção de receita devida. Para o Painel, quando a empresa não credenciada recolhe o tributo e somente depois utiliza ou recupera o crédito, o governo dispõe temporariamente daqueles valores. No RECAP, essa disponibilidade deixa de existir porque a operação ocorre com suspensão. Daí a conclusão de que a vantagem conferida não se limita ao valor nominal do tributo, mas abrange também a disponibilidade de caixa e a renda implícita associada ao intervalo entre pagamento, compensação e ressarcimento. Esse raciocínio permitiu ao Painel aproximar a suspensão tributária da categoria de ‘receitas devidas’, mesmo no contexto de um regime não cumulativo (WTO, 2017a, paras. 7.1179;7.1190-7.1194).

Com isso, o Painel concluiu que as suspensões do PEC e do RECAP constituíam subsídios nos termos do art. 1.1 do ASMC. Essa conclusão não foi construída a partir de uma ideia genérica de incentivo fiscal, mas pela articulação entre benchmark, receita devida e benefício. O tratamento das empresas não credenciadas forneceu o parâmetro de normalidade, a ausência de recolhimento imediato caracterizou a renúncia de receita que seria, de outra forma, devida e a melhora da posição financeira da empresa habilitada preencheu o elemento do benefício (WTO, 2017a, paras. 7.1211-7.1223).

A especificidade teve função menos autônoma no raciocínio. O Painel observou que, uma vez reconhecida a contingência ao desempenho exportador, os subsídios abrangidos pelo art. 3 seriam considerados específicos por força do art. 2.3 do ASMC. Assim, a especificidade

não constituiu núcleo argumentativo da decisão, mas operou como consequência normativa da caracterização dos regimes como subsídios proibidos (WTO, 2017a, para. 7.1224).

A última etapa do Painel consistiu em examinar a contingência ao desempenho exportador. Para o Painel, a condição de empresa preponderantemente exportadora, ou o compromisso de atingir determinado percentual de exportação, vinculava a fruição da suspensão ao desempenho exportador. A tentativa brasileira de apresentar esse percentual como critério aproximativo de identificação de acumuladores estruturais de créditos não foi acolhida. Ainda que o Brasil alegasse finalidade fiscal ou administrativa, o desenho normativo dos regimes fazia depender a vantagem da exportação, o que bastou para o enquadramento no art. 3.1(a) do ASMC (WTO, 2017a, paras. 7.1234-7.1237).

A conclusão do Painel foi no sentido que os subsídios concedidos no âmbito do PEC e do RECAP eram contingentes ao desempenho das exportações e, por isso, proibidos pelos arts. 3.1(a) e 3.2 do ASMC. Na conclusão específica da seção, o Painel afirmou que as suspensões tributárias concedidas por esses regimes constituíam subsídios nos termos do art. 1.1 e eram condicionadas ao desempenho exportador nos termos do art. 3.1(a), configurando subsídios proibidos (WTO, 2017a, paras. 7.1237-7.1238).

Referido raciocínio adotado demonstra quais elementos do conceito de subsídio foram mobilizados para submeter o RECAP à disciplina multilateral. A contribuição financeira foi construída a partir da renúncia de receita devida, definida por comparação com empresas não credenciadas. O benefício foi identificado na vantagem financeira decorrente da suspensão e da preservação do fluxo de caixa. A especificidade decorreu da incidência do art. 2.3, diante da qualificação como subsídio proibido. A contingência ao desempenho exportador foi extraída do requisito de habilitação fundado no percentual de receitas de exportação. O RECAP foi, assim, requalificado no plano multilateral não por sua denominação formal, mas pela forma como a sua estrutura tributária foi lida à luz dos arts. 1.1, 2.3 e 3.1(a) do ASMC.

A decisão, contudo, continha uma fragilidade metodológica: toda a conclusão dependia da validade do benchmark adotado. Se o tratamento de referência fosse o das empresas não credenciadas, como entendeu o Painel, a suspensão apareceria como receita devida que não foi arrecadada. Se, porém, o tratamento adequado fosse o das empresas estruturalmente acumuladoras de créditos, como sustentava o Brasil, a suspensão poderia ser compreendida como técnica de neutralização fiscal, e não como renúncia de receita. Essa foi precisamente a linha da apelação brasileira, que impugnou a escolha do benchmark, a comparação realizada

pelo Painel e a inclusão de disponibilidade de caixa e receita de juros implícita[95] no conceito de 'receita devida' (WTO, 2017b, paras. 26-30).

5.3 A reversão do enquadramento pelo Órgão de Apelação: definição do benchmark tributário e receita governamental devida

A apelação brasileira incidiu sobre o ponto que sustentava a conclusão do Painel em relação ao PEC e ao RECAP, qual seja, a definição do benchmark tributário. O Brasil não se limitou a defender a legitimidade dos regimes no plano interno, nem invocar a sua finalidade fiscal ou para a economia. A apelação foi formulada dentro da própria estrutura do conceito de subsídio previsto no ASMC, especialmente quanto à existência de contribuição financeira na modalidade de receita governamental devida renunciada ou não arrecadada.

Na notificação da apelação, a defesa brasileira sustentou que o Painel havia errado ao concluir que as suspensões tributárias concedidas no âmbito do PEC e do RECAP constituíam subsídios, nos termos do art. 1.1 do ASMC, e eram contingentes ao desempenho exportador, nos termos do art. 3.1(a). A apelação foi dirigida a quatro aspectos: (i) a não utilização do tratamento aplicável às empresas acumuladoras estruturais de crédito como benchmark; (ii) a comparação realizada entre o tratamento de referência e o tratamento conferido pelo PEC e pelo RECAP; (iii) a inclusão de disponibilidade de caixa e receita de juros implícita como 'receita governamental devida'; e (iv) a avaliação das provas relativas à contingência ao desempenho exportador (WTO, 2017b, paras. 26-30).

No adendo ao relatório do Órgão de Apelação, a tese brasileira aparece em uma formulação ainda mais precisa. Segundo a defesa brasileira, o Painel errou ao não utilizar o tratamento das empresas acumuladoras estruturais de crédito como tratamento de referência para comparação com o tratamento tributário no âmbito dos programas PEC e RECAP[96] (WTO, 2018b, Anexo A-2, para. 38). A expressão 'acumuladores estruturais de crédito' delimita a premissa da defesa brasileira: o tratamento de referência não deveria ser buscado na situação das empresas não credenciadas em geral, mas sim no tratamento aplicável às empresas que, em

[95] VI. REVIEW OF THE PANEL'S FINDINGS INTERPRETATION AND APPLICATION OF ARTICLES 1.1 AND 3.1(A) OF THE SCM AGREEMENT TO THE TAX SUSPENSIONS GRANTED UNDER THE PEC AND RECAP PROGRAMMES 26. Brazil seeks review by the Appellate Body of the Panel's finding that the tax suspensions granted under the PEC and RECAP programmes are subsidies within the meaning of Article 1.1 of the SCM Agreement and contingent upon export performance within the meaning of Article 3.1(a) of the SCM Agreement. The Panel's errors of law and legal interpretation include: The Panel erred in failing to use the tax treatment of structural tax accumulators as the benchmark treatment;17 The Panel erred in its comparison of its preferred benchmark treatment with the challenged treatment under PEC and RECAP;18 The Panel erred in finding that "cash availability" and "implicit interest income" are government revenue otherwise due; The Panel acted inconsistently with Article 11 of the DSU in its assessment of the evidence of export contingency [...].

[96] Ver nota 97.

razão da própria conformação do sistema tributário brasileiro, acumulam créditos de forma estrutural (WTO, 2018b, Anexo A-2, para. 38).

O ponto foi decisivo porque deslocou a discussão da aparência formal da suspensão para a definição da receita efetivamente devida. Se o benchmark correto fosse o tratamento de empresas não credenciadas, a suspensão concedida no âmbito do RECAP tenderia a aparecer como exceção ao regime ordinário de tributação. Se, porém, o benchmark adequado fosse o tratamento aplicável às empresas acumuladoras estruturais de créditos, a suspensão poderia ser compreendida como técnica de neutralização de uma distorção interna do regime não cumulativo, e não como renúncia de receita governamental. A controvérsia, portanto, não estava apenas na existência de uma vantagem fiscal, mas sim na qualificação jurídica dessa vantagem à luz do sistema tributário de referência.

O Brasil também recorreu quanto à forma que o Painel tratou os efeitos financeiros da suspensão concedida. Para o Painel, a ausência de recolhimento imediato impediria que o governo brasileiro se beneficiasse da disponibilidade temporária de caixa e da renda implícita que poderia ser gerada no intervalo entre recolhimento, compensação e eventual ressarcimento. Na apelação, o Brasil sustentou que o Painel havia errado ao considerar esses elementos como receita governamental devida nos moldes do art. 1.1(a)(1)(ii) do ASMC (WTO, 2017b, para. 26). A crítica brasileira era conceitual: eventual vantagem financeira decorrente do momento de arrecadação não se confundiria, necessariamente, com receita tributária devida pelos contribuintes.

O Órgão de Apelação examinou a questão a partir da metodologia aplicável aos subsídios tributários. Retomou o entendimento de que a análise do art. 1.1(a)(1)(ii) exige a identificação do tratamento aplicável aos supostos beneficiários, a definição de um benchmark de comparação e a verificação da diferença entre o tratamento impugnado e o tratamento de referência. Contudo, advertiu que, diante da variedade e da complexidade dos sistemas tributários domésticos, a oposição entre regra geral e exceção tende a ser insuficiente. O relatório observa que, nesses casos, o exame deve ser suficientemente flexível para se ajustar às complexidades das regras fiscais internas de cada membro (WTO, 2018a, para. 5.163). Essa passagem é central para compreender a reversão: a receita devida não poderia ser presumida pela simples constatação de que empresas habilitadas e não habilitadas recebem tratamentos distintos.

Ao analisar o raciocínio adotado pelo Painel, o Órgão de Apelação observou que a decisão havia rejeitado a alegação brasileira de que as suspensões seriam o benchmark aplicável às empresas acumuladoras estruturais de crédito, inclusive às empresas preponderantemente

exportadoras (WTO, 2018a, para. 5.151). O problema, contudo, estava na forma como esse argumento tinha sido afastado. Em vez de examinar com maior densidade quais contribuintes estavam em situação comparável, o Painel concentrou-se em buscar uma regra geral de tributação para essas empresas que acumulavam créditos. Nesse ponto, a crítica do Órgão de Apelação foi no sentido que o Painel deveria ter considerado em detalhe o tratamento conferido às diferentes categorias de empresas para, então, determinar, se elas estavam em situação comparável às empresas preponderantemente exportadoras, e não simplesmente buscar a existência de uma regra geral aplicável às empresas que acumulavam créditos (WTO, 2018a, para. 5.170). Com isso, se entendeu que o equívoco estava na própria estrutura da comparação feita. O Painel havia identificado a existência de empresas não exportadoras também beneficiadas por suspensões tributárias, mas não examinou suficientemente suas condições de elegibilidade, a racionalidade dessas suspensões e sua operação no sistema tributário brasileiro. Com isso, não avaliou de modo adequado se essas empresas estavam em situação comparável às empresas beneficiárias do PEC do RECAP. A conclusão sobre benchmark, portanto, havia sido apoiada em uma comparação incompleta.

Por essa razão, o Órgão de Apelação reverteu as conclusões do Painel de que o Brasil não havia demonstrado que as suspensões constituíam benchmark aplicável às empresas acumuladoras estruturais de créditos e de que o tratamento das empresas não credenciadas poderia ser considerado a regra normal de aplicação geral (WTO, 2018a, para. 5.172). A reversão alcançou, em cadeia, as conclusões de que as suspensões concedidas a empresas registradas ou credenciadas no PEC e no RECAP constituíam contribuições financeiras na forma de receita governamental devida renunciada ou não arrecadada, subsídios nos termos do art. 1.1 e subsídios contingentes ao desempenho exportador nos termos do art. 3.1(a) do ASMC (WTO, 2018a, para. 5.172).

Não obstante, a reversão não significou declaração positiva de compatibilidade do RECAP. O Órgão de Apelação não afirmou que suspensões tributárias vinculadas à condição exportadora jamais poderiam configurar subsídios proibidos, nem declarou que o RECAP estava definitivamente fora do alcance do ASMC. A decisão foi metodologicamente mais restrita: o benchmark utilizado pelo Painel não havia sido suficientemente justificado e, por consequência, não estava demonstrada a existência de receita governamental devida não arrecadada. Referida limitação fica manifestamente clara quando se verifica que o Órgão de Apelação recusou completar a análise. Após reverter a conclusão sobre o benchmark, o relatório examinou se haveria base factual suficiente para decidir se as suspensões do PEC e do RECAP configuraram contribuição financeira. A resposta foi negativa. O Órgão de Apelação registrou

que o Painel não havia feito constatações específicas sobre as condições de elegibilidade e funcionamento das suspensões concedidas a outras categorias de empresas. Nessas circunstâncias, afirmou não poder completar a análise para determinar se existia contribuição financeira na forma de receita governamental devida renunciada ou não arrecada e, consequentemente, se as suspensões do PEC e do RECAP constituíam subsídios nos termos do art. 1.1 do ASMC (WTO, 2018a, paras. 5.173-5.176).

O tratamento conferido ao fluxo de caixa e a receita de juros implícita permaneceu, assim, sem enfrentamento definitivo no ponto relativo ao PEC e ao RECAP. Como a conclusão sobre o benchmark foi revertida, o Órgão de Apelação entendeu desnecessário examinar os argumentos alternativos do Brasil sobre a comparação realizada pelo Painel, a inclusão da disponibilidade de caixa e da renda implícita no conceito de 'receita devida' e a avaliação das provas de contingência exportadora (WTO, 2018a, para. 5.173). Ainda assim, a discussão permanece relevante, porque demonstra o alcance que o Painel havia atribuído à noção de receita devida: não apenas o valor nominal do tributo, mas também o efeito financeiro do tempo entre arrecadação, compensação e ressarcimento.

O resultado recursal, portanto, qualifica a leitura do contencioso. No Painel, o PEC e RECAP foram enquadrados como subsídios proibidos pela articulação entre suspensão tributária, receita devida, benefício e contingência ao desempenho exportador. No Órgão de Apelação, essa construção foi desfeita no ponto inicial, isto é, no que se refere à contribuição financeira por receita devida. Não porque a vinculação ao desempenho exportador fosse irrelevante, ne, porque a suspensão tributária estivesse imune ao ASMC, mas sim porque a receita governamental devida não havia sido demonstrada a partir de um parâmetro comparativo adequado (WTO, 2018a, paras. 6.20-6.21).

Essa reversão, contudo, não afastou as demais conclusões desfavoráveis ao Brasil nos contenciosos. A controvérsia envolvia um conjunto mais amplo de programas fiscais e industriais, nos quais se discutiu não apenas a existência de subsídios à exportação, mas também a concessão de benefícios tributários condicionados ao uso de bens domésticos em detrimento de importados. Essa segunda dimensão foi examinada à luz do art. 3.1(b) do ASMC. O ponto não era o desempenho exportador, como no PEC e no RECAP, mas a possibilidade de determinados requisitos produtivos, processos produtivos básicos e exigências vinculadas à produção local operarem, na prática, como condição para o uso de componentes, submontagens ou insumos nacionais (WTO, 2018a, paras. 6.22-6.31).

No que se refere especificamente a essas medidas, o Órgão de Apelação não afastou integralmente as conclusões do Painel. Em relação aos programas de TIC, manteve o

entendimento de que determinados tratamentos tributários conferidos a produtos intermediários e insumos constituíam contribuição financeira na modalidade de receita governamental devida renunciada ou não arrecadada, mantendo a conclusão de que se tratava de subsídios nos termos do art. 1.1 do ASMC (WTO, 2018a, paras. 6.2206-24). Além disso, confirmou que os PPBs principais que incorporavam PPBs aninhados no âmbito do Programa de Informática continham requisito de uso de componentes e submontagens domésticas, o que caracteriza contingência ao uso de bens nacionais em detrimento de importados, nos termos do art. 3.1(b) do ASMC (WTO, 2018a, para. 6.25).

A mesma lógica foi aplicada ao PATVD. O Órgão de Apelação manteve as conclusões de incompatibilidade apenas na medida em que os PPBS principais incorporavam PPBS aninhados, por entender que, nessa hipótese, havia requisito de uso de bens domésticos. Por outro lado, reverteu as conclusões do Painel quanto aos PPBs que consistiam apenas em etapas produtivas a serem realizadas no Brasil, sem requisito suficiente de utilização de bem doméstico em detrimento do importado (WTO, 2018a, paras. 6.26-6.27). Em relação ao PADIS e ao Programa de Inclusão Digital, o Órgão de Apelação reverteu as conclusões de incompatibilidade com o art. 3.1(b), por entender que não havia base suficiente para afirmar a existência de contingência ao uso de bens domésticos sobre importados (WTO, 2018a, paras. 6.28-6.30). Também reverteu, em relação ao Inovar-Auto, a conclusão de incompatibilidade fundada na exigência de realização de número mínimo de etapas manufatureiras no Brasil, por aproximá-la da lógica dos PPBs sem requisitos aninhados (WTO, 2018a, para. 6.31).

A distinção é relevante porque revela o critério utilizado pelo Órgão de Apelação. A mera exigência de produção local ou de realização de etapas produtivas no território brasileiro não foi considerada suficiente, por si só, para caracterizar subsídio proibido por substituição das importações. Para que houvesse incompatibilidade com o art. 3.1(b) do ASMC, era necessário demonstrar que o acesso ao benefício estava condicionado ao uso de bens domésticos em detrimento de importados. Por isso, as conclusões foram mantidas apenas nas hipóteses em que os requisitos aninhados vinculam a fruição do benefício à utilização de componentes ou submontagens nacionais, e revertidas quando o requisito se limitava à produção local ou à organização de etapas produtivas no Brasil.

Assim, o resultado recursal não absolveu genericamente a política brasileira de incentivos, nem afastou a possibilidade de programas tributários e industriais configurarem subsídios proibidos. O que o Órgão de Apelação exigiu foi maior precisão na identificação da contingência vedada pelo ASMC. No caso do PEC e do RECAP, essa exigência apareceu na definição do benchmark e da receita governamental devida. Nas medidas associadas à

substituição de importações, apareceu a necessidade de demonstrar que o benefício estava efetivamente condicionado ao uso de bens domésticos, e não apenas à produção local (WTO, 2018a, paras. 6.43-6.46; WTO, 2019a, p. 01). Por essa razão, embora o enquadramento do PEC e do RECAP como subsídios proibidos à exportação não tenha sido mantido, os relatórios, conforme modificados pelo Órgão de Apelação e adotados pelo OSC, ainda impuseram ao Brasil a necessidade de adequar as medidas consideradas incompatíveis com o ASMC, especialmente aquelas enquadradas no art. 3.1(b), cuja retirada deveria ocorrer nos termos do art. 4.7.

5.4 Implementação, status do contencioso e alcance jurídico da decisão

Os relatórios do Órgão de Apelação foram circulados em 13 de dezembro de 2018 e adorados pelo Órgão de Solução de Controvérsias em 11 de janeiro de 2019, juntamente com os relatórios do Painel, conforme modificados. A comunicação de adoção registra que os relatórios do Painel deveriam ser lidos em conjunto com os proferidos em sede de Apelação (WTO, 2019a, p. 1).

Após a adoção dos relatórios, Brasil e União Europeia acordaram, nos termos do art. 21.3(b) do DSU, que o prazo razoável para a implementação das recomendações e decisões do OSC seria de onze meses e vinte dias, com expiração em 31 de dezembro de 2019. Em relação aos subsídios que permaneceram reconhecidos como proibidos, as partes acordaram, para fins do art. 4 do ASMC, prazo de cinco meses e dez dias, com expiração em 21 de junho de 2019 (WTO, 2019b, p. 1). O acordo também ressalvou que o relatório do Painel, conforme modificado pelo Órgão de Apelação, recomendava a retirada dos subsídios proibidos sem especificar o período em que as medidas deveriam ser retiradas (WTO, 2019b. 1).

Essa ressalva decorre da reversão promovida pelo Órgão de Apelação quanto ao prazo de noventa dias fixados pelo Painel, que havia recomendado a retirada dos subsídios proibidos nesse prazo, com fundamento no art. 4.7 do ASMC. O Brasil impugnou a determinação, sustentando que o Painel não havia apresentado fundamentação suficiente para justificar a adequação do prazo às circunstâncias do caso. O Órgão de Apelação acolheu a alegação e reverteu a conclusão, por entender que o art. 4.7 exige análise específica do período necessário à retirada do subsídio proibido, não sendo possível tratar o prazo de noventa dias como padrão automático (WTO, 2018a, paras. 5.437-5.460).

No relatório de situação apresentado em janeiro de 2020, o Brasil informou as medidas adotadas para cumprimento. Indicou que o Inovar-Auto havia expirado em 31 de dezembro de 2017, o PATVD em 22 de janeiro de 2017 e o Programa de Inclusão Digital em 30 de dezembro

de 2015, sem renovação posterior. Também informou que os Processos Produtivos Básicos considerados inconsistentes haviam sido revogados ou substituídos e que a Lei n. 13.969, de 26 de dezembro de 2019, havia adequado as medidas relativas aos programas de informática e PADIS dentro do prazo razoável acordado. Ao final, declarou estar em plena conformidade com as recomendações e decisões do OSC (WTO, 2020a, p. 01)

O relatório de implementação confirma que os efeitos práticos do contencioso se projetaram sobre programas distintos do RECAP, especialmente aqueles cujas incompatibilidades permaneceram após a apreciação recursal. Especificamente quanto ao RECAP, o alcance jurídico da decisão foi outro, vez que o regime havia sido enquadrado pelo Painel como subsídio proibido, mas essa conclusão não subsistir após a reversão pelo Órgão de Apelação. Do ponto de vista do resultado final adotado pelo OSC, portanto, não se pode afirmar que houve condenação definitiva do RECAP como subsídio proibido.

O acordo procedimental firmado entre Brasil e União Europeia em dezembro de 2019 reforça essa leitura institucional. O documento disciplinou procedimentos sob os arts. 21 e 22 do DSU e o art. 4 do ASMC, reconhecendo a adoção das recomendações e decisões pelo OSC em 11 de janeiro de 2019 e o prazo razoável de implementação até 31 de dezembro de 2019 (WTO, 2020b, p. 02). Também previu a possibilidade de procedimento de cumprimento sob o art. 21.5 do DSU e de eventual pedido de autorização para suspensão de concessões ou adoção de contramedidas, caso se reconhecesse a inexistência de medida de cumprimento ou a incompatibilidade da medida adotada (WTO, 2020b, p. 02).

O mesmo acordo registrou que as partes discutiam as consequências processuais do bloqueio das nomeações para o Órgão de Apelação e buscariam preservar a possibilidade de revisão recursal com fundamento no art. 25 do DSU (WTO, 2020b, p. 02). Além disso, importante repisar que o DS472/DS497 foi decidido em momento imediatamente anterior ao aprofundamento da crise do mecanismo recursal da OMC e, por isso, ainda apresenta manifestação do Órgão de Apelação sobre a metodologia de aplicação do art. 1.1(a)(ii) do ASMC.

O alcance jurídico do contencioso, portanto, se apresenta de maneiras distintas. Em relação ao conjunto das medidas brasileiras impugnadas, os relatórios adotados produziram efeitos concretos e exigiram providências de adequação. Em relação ao RECAP, contudo, o resultado foi mais restrito e a conclusão condenatória do Painel foi revertida por falha metodológica na identificação do benchmark e, por conseguinte, da receita governamental devida. A relevância do contencioso, assim, não está em afirmar a incompatibilidade definitiva do regime, mas em compreender como um instrumento tributário vinculado ao comércio

exterior foi submetido à disciplina multilateral dos subsídios e os limites metodológicos enfrentados que condicionaram esse enquadramento.

5.5 Subsídios tributários e espaço regulatório no caso RECAP

A análise do RECAP nos contenciosos DS472 e DS497 revela uma dificuldade própria da disciplina multilateral dos subsídios quando aplicada a instrumentos tributários vinculados ao comércio exterior. Diferentemente dos subsídios orçamentários clássicos, nos quais a contribuição estatal se apresenta sob a forma de transferência direta de recursos, o RECAP foi examinado a partir de uma técnica fiscal interna: a suspensão de contribuições incidentes sobre a aquisição de bens de capital por empresas com perfil exportador. O problema jurídico, portanto, não consistia apenas em verificar se havia tratamento mais favorável, mas sim definir se esse tratamento representava, no sistema tributário brasileiro, uma renúncia de receita governamental que seria efetivamente devida se o programa não existisse.

Sob essa lógica, os contenciosos demonstram que o conceito de subsídio previsto no ASMC pode alcançar instrumentos fiscais, tributários e aduaneiros concebidos internamente como mecanismos de desenvolvimento produtivo, redução de custos ou neutralização tributária. A incidência da disciplina multilateral não depende da denominação formal atribuída ao regime pelo direito interno. Depende da forma como a medida opera, dos sujeitos alcançados, da existência de receita governamental devida, da vantagem conferida e de sua eventual vinculação ao desempenho exportador.

No caso do RECAP, o Painel mobilizou esses elementos de forma encadeada. A contribuição financeira foi construída a partir da hipótese de 'receita devida', mediante comparação entre empresas credenciadas e não credenciadas. O benefício foi identificado na melhora da posição financeira das empresas habilitadas, especialmente em razão da preservação de fluxo de caixa e da ausência de desembolso imediato. A especificidade foi tratada como uma consequência da caracterização do subsídio como proibido. A contingência ao desempenho exportador foi extraída do requisito de habilitação como pessoa jurídica preponderantemente exportadora ou da assunção de compromisso de exportação futura. A conclusão do Painel, nesse sentido, não decorreu de uma reprovação abstrata ao uso de instrumentos tributários de fomento, mas da forma como esses elementos foram articulados em relação ao desenho normativo do PEC e do RECAP (WTO, 2017a, paras. 7.1211-7.1238).

A decisão do Órgão de Apelação impede, contudo, que o caso seja lido como mera confirmação da tese das reclamantes. A reversão da conclusão do Painel demonstra que, em matéria de subsídios tributários, a identificação da contribuição financeira exige exame

metodologicamente rigoroso do sistema tributário doméstico. Por isso, não bastaria apontar que determinado grupo de contribuintes recebeu tratamento fiscal mais favorável que os demais. É necessário demonstrar que o parâmetro de comparação utilizado corresponde ao tratamento aplicável aos contribuintes em situação efetivamente comparável. No RECAP, essa exigência era decisiva porque o Brasil sustentava que a suspensão não constituía exceção ao regime ordinário, mas sim técnica de neutralização do acúmulo estrutural de créditos gerado pelo funcionamento da não cumulatividade.

A controvérsia sobre o benchmark, portanto, não foi acessória. Foi o que definiria a própria existência do subsídio, sob a lógica que, se o tratamento de referência é o das empresas não credenciadas, a suspensão aparece como receita devida não arrecadada. Se o tratamento de referência é o das empresas acumuladoras estruturais de créditos, a suspensão pode ser compreendida como mecanismo de neutralização fiscal destinado a evitar formação de créditos que, posteriormente, teriam de ser compensados ou ressarcidos. A depender do benchmark adotado, a mesma medida pode ser lida como vantagem seletiva proibida ou como técnica de correção de uma distorção interna do sistema tributário.

Referida constatação qualifica a discussão sobre o espaço regulatório dos países em desenvolvimento. O ASMC não impede, por si só, a utilização de instrumentos fiscais ou tributários voltados à promoção do desenvolvimento econômico e produtivo. Contudo, limita sua conformação quando esses instrumentos produzem vantagens específicas e se vinculam, direta ou indiretamente, ao desempenho exportador. Em que pese a margem de conformação estatal não desapareça, ela passa a depender de um desenho normativo mais delimitado. Assim, medidas estruturais formuladas com base em critérios setoriais, regionais ou exportadores tendem a exigir justificativa mais precisa quanto à sua função, aos contribuintes alcançados, ao tratamento tributário de referência e à inexistência de renúncia de receita devida.

O RECAP evidenciou essa tensão. Internamente, o regime foi apresentado como instrumento de redução do custo de investimento de empresas exportadoras e de correção de distorções geradas pelo acúmulo de créditos. No plano multilateral, a vinculação ao perfil exportador tornou o regime suscetível de enquadramento como subsídio proibido. A defesa brasileira buscou afastar essa conclusão reconduzindo a medida à lógica da não cumulatividade e da neutralização tributária. O Órgão de Apelação não validou definitivamente essa defesa, mas reconheceu que o Painel não havia demonstrado, com o rigor necessário, que o tratamento das empresas não credenciadas constituía benchmark adequado.

A contribuição do contencioso, portanto, reside na controvérsia interpretativa que ele expôs. O Painel revelou a capacidade expansiva do conceito de subsídio ao submeter uma

suspensão tributária doméstica à disciplina do art. 1.1 e do art. 3.1(a) do ASMC. O Órgão de Apelação, por sua vez, demonstrou que essa expansão encontra limite na necessidade de identificar corretamente a receita governamental que seria efetivamente devida.

A conclusão é especialmente relevante quando se fala de instrumentos tributários vinculados ao comércio exterior, visto que, frequentemente, combinam finalidades arrecadatórias, extrafiscais, aduaneiras, industriais e comerciais. Podem ter como objetivo neutralizar exportações, reduzir custos de investimento, estimular setores estratégicos ou corrigir distorções internas do sistema tributário. Ao mesmo tempo, quando a sua fruição depende de desempenho exportador ou de perfil empresarial relacionado às exportações, aproximam-se das categorias mais sensíveis do ASMC. O caso RECAP demonstra, portanto, que a compatibilidade multilateral desses instrumentos não pode ser aferida apenas pela finalidade declarada política pública, nem apenas por sua forma jurídica interna. Ela depende da correspondência entre finalidade, desenho normativo, critério de elegibilidade e efeitos tributários concretos.

Sob essa perspectiva, os contenciosos DS472 e DS497 confirmam a hipótese da pesquisa. Primeiro porque os elementos do conceito de subsídio foram mobilizados de modo amplo pelo Painel, especialmente quanto à ideia de renúncia de receita, ao benefício e à contingência ao desempenho exportador. Contudo, a reversão pelo Órgão de Apelação demonstra que essa mobilização não é automática. A aplicação do ASMC a instrumentos tributários complexos exige método: identificação do benchmark, compreensão da racionalidade do sistema doméstico e demonstração da receita que seria efetivamente devida. Sem essa etapa, o enquadramento de uma medida como subsídio proibido perde força e passa a se apoiar em presunção incompatível com a complexidade dos instrumentos analisados.

O caso também revela uma ambiguidade inerente ao sistema multilateral. De um lado, a disciplina dos subsídios busca evitar que os Estados utilizem instrumentos fiscais para deslocar artificialmente condições de concorrência internacional. De outro, países em desenvolvimento dependem de instrumentos fiscais, tributários e aduaneiros para promover investimento, inserção produtiva e a competitividade externa. A tensão tampouco é resolvida sob a prerrogativa de liberdade regulatória nacional ou pela aplicação expansiva e descontextualizada do conceito de subsídio. Ela exige examinar, em cada medida, se o tratamento conferido corresponde a uma neutralização legítima de distorções internas ou se constitui vantagem específica e condicionada ao desempenho exportador.

No RECAP, a vinculação ao perfil exportador forneceu base para o enquadramento inicial do regime como subsídio proibido. A ausência de demonstração adequada do benchmark

impediu que essa conclusão fosse mantida. O resultado final, portanto, não absolve o desenho normativo do regime em todos os seus aspectos, mas tampouco confirma sua incompatibilidade definitiva. O caso ajuda a identificar, portanto, medidas de leitura e controle de conformidade para políticas futuras: quanto maior a vinculação entre vantagem fiscal e desempenho exportador, maior a exposição ao controle multilateral sob o viés do ASMC. Quanto mais clara a relação entre a medida e a neutralização de uma distorção tributária estrutural, maior a possibilidade de defesa de sua compatibilidade.

Ao final, o caso demonstra que o conceito de subsídio no sistema multilateral de comércio opera como categoria de controle do espaço regulatório estatal. Esse controle não elimina a possibilidade de adoção de políticas fiscais de desenvolvimento, mas impõe limites à forma como elas são desenhadas. A compatibilidade desses instrumentos dependerá da capacidade de demonstrar que a vantagem fiscal não representa renúncia de receita devida em favor de beneficiários selecionados por desempenho exportador, ou, quando houver, tratamento diferenciado, que se justifica pela estrutura do próprio sistema tributário e se aplica a contribuintes em situação comparável. É nesse ponto que a análise dos elementos do conceito de subsídio deixa de ser meramente classificatória e passa a revelar sua função normativa, qual seja, delimitar até onde pode ir a intervenção estatal no comércio exterior sem ultrapassar os limites estabelecidos pelo ASMC.

6 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo geral descrever o conceito de subsídio previsto pelo Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) e identificar os limites do uso de regimes aduaneiros especiais e de instrumentos tributários vinculados ao comércio exterior no âmbito multilateral.

A partir desse recorte, formulou-se o seguinte problema de pesquisa: quais elementos constitutivos do conceito de subsídio previsto no ASMC foram mobilizados pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC na análise de instrumentos voltados à promoção do desenvolvimento econômico e produtivo, em especial dos regimes aduaneiros especiais e tributários vinculados ao comércio exterior, por países em desenvolvimento?

A hipótese levantada foi a de que, nos contenciosos DS472 e DS497, a OMC conferiu interpretação ampliativa aos elementos do conceito de subsídio, especialmente quanto à renúncia de receitas devidas, ao benefício, à especificidade e à contingência ao desempenho exportador, gerando incerteza sobre os limites de utilização de instrumentos fiscais, tributários e aduaneiros por PEDs.

A hipótese de pesquisa foi confirmada. O Painel mobilizou os elementos do conceito de subsídio de forma ampla para enquadrar as suspensões tributárias concedidas no âmbito do PEC e do RECAP como subsídios proibidos à exportação. Essa conclusão, contudo, foi revertida pelo Órgão de Apelação, não porque o RECAP tenha sido declarado compatível com o ASMC, mas porque a caracterização da contribuição financeira dependia de benchmark tributário que não foi adequadamente demonstrado. Essa distinção foi central para responder o problema formulado. Em que pese o caso não tenha permitido afirmar a condenação definitiva do RECAP como subsídio proibido, evidenciou que instrumentos tributários vinculados ao comércio exterior podem ser submetidos ao controle multilateral quando sua estrutura normativa conferir vantagem específica e vinculada ao desempenho exportador.

No primeiro capítulo, examinou-se a formação histórica e os princípios basilares do sistema multilateral de comércio. A análise demonstrou que a disciplina contemporânea do comércio internacional não se formou apenas a partir da liberalização das trocas, mas também a partir da tentativa de organizar, no plano internacional, a intervenção estatal em matéria econômica. Desde a Carta de Havana, passando pelo GATT até a criação da OMC, verificou-se a coexistência entre dois movimentos: de um lado, a busca por redução de barreiras, previsibilidade normativa e contenção de práticas discriminatórias e, de outro, a necessidade de preservação de instrumentos domésticos de desenvolvimento, sobretudo em economias que não participam da formação do sistema em condições equivalentes.

Essa tensão mostrou-se especialmente relevante em relação aos países em desenvolvimento. Ainda que o sistema multilateral tenha reconhecido instrumentos de tratamento especial e diferenciado, como a Cláusula de Habilitação e o Sistema Geral de Preferências, a ampliação da agenda normativa da OMC passou a incidir sobre aspectos cada vez mais sensíveis da política econômica interna. O comércio internacional deixou de ser disciplinado apenas por tarifas e alcançou medidas regulatórias, industriais, tributárias, tecnológicas e ambientais. Nesse contexto, a disciplina dos subsídios passou a ocupar posição particularmente sensível, por incidir justamente sobre instrumentos utilizados pelos Estados para intervir na economia e promover inserção produtiva.

O exame do sistema de solução de controvérsias também permitiu verificar que a previsibilidade do regime multilateral depende da forma como os acordos são interpretados. Os Painéis e o Órgão de Apelação apenas resolvem disputas concretas, mas participam da delimitação prática do alcance dos compromissos multilaterais. Em matéria de subsídios, a qualificação de uma medida como subsídio proibido ou acionável depende de operações interpretativas, especialmente quanto (i) à existência de contribuição financeira; (ii) benefício; (iii) especificidade; e, (iv) contingência ao desempenho exportador.

No segundo capítulo, analisou-se o conceito de subsídio previsto no ASMC. Verificou-se que o acordo conferiu maior densidade normativa à matéria ao estabelecer uma definição fundada na existência de contribuição financeira, concedida pelo governo ou órgão público, que confira benefício. Também se examinou a especificidade como critério de incidência das disciplinas do acordo e a distinção entre subsídios proibidos e acionáveis. A partir disso, concluiu-se que o conceito de subsídio opera como categoria de delimitação da intervenção estatal no comércio internacional. Referida conclusão foi relevante para análise dos subsídios tributários visto que, quando determinada medida examinada não envolve a transferência direta de recursos públicos, mas isenção, suspensão, crédito, diferimento ou outro tratamento tributário diferenciado, a identificação do subsídio depende de um exame mais detalhado. A contribuição financeira, nesses casos, pode ser construída pela hipótese de renúncia de receita governamental devida. Contudo, somente é possível categorizar que houve receita devida não arrecada quando se identifica o tratamento tributário normal aplicável a contribuintes em situação comparável.

Por essa razão, a noção de benchmark tributário mostrou-se central. A existência de tratamento fiscal mais favorável não basta, por si só, para caracterizar subsídio. É necessário definir o parâmetro de comparação a partir do próprio sistema tributário diferenciado em que a medida se insere. Em regimes marcados pela não cumulatividade, formação de créditos,

compensações e ressarcimentos, essa definição se torna complexa. A depender do benchmark adotado, a mesma medida pode ser compreendida como renúncia de receita devida ou como técnica de neutralização ou distorção interna do sistema tributário.

No terceiro capítulo, a pesquisa examinou os subsídios tributários como mecanismos de desenvolvimento econômico e produtivo no contexto brasileiro. Demonstrou-se que a tributação não se limita à função arrecadatória. Ela também pode operar como instrumento de regulação econômica, indução de comportamentos, redução de desigualdades regionais e estímulo à competitividade. A questão, portanto, não estava na legitimidade abstrata dos incentivos fiscais, mas nos limites de sua utilização quando projetada para o plano multilateral.

A análise permitiu afastar duas conclusões insuficientes. Não se pode tratar todo incentivo fiscal como prática incompatível com o comércio internacional. Tampouco se pode presumir que todo instrumento tributário voltado ao desenvolvimento esteja protegido, de forma irrestrita, pelo espaço regulatório estatal. O que se verificou foi que regimes tributários diferenciados permanecem possíveis, inclusive como instrumentos de desenvolvimento econômico e produtivo, mas sua conformação deve observar os critérios do ASMC quando houver contribuição financeira, benefício, especificidade e eventual vinculação ao desempenho exportador.

A reforma tributária brasileira reforçou a atualidade dessa discussão. A substituição progressiva de tributos sobre o consumo pelo IBS e pela CBS tende a alterar a forma tradicional de concessão de incentivos, especialmente daqueles estruturados sobre PIS/Pasep, Cofins, PIS/Pasep-Importação, Cofins-Importação, ICMS, e IPI. Isso não significa o desaparecimento da intervenção estatal na economia, mas a sua reorganização por outros instrumentos, como fundos de desenvolvimento, regimes de transição, incentivos financeiros ou novas modalidades de fomento. Nesse cenário, a discussão sobre subsídios permanece relevante, pois a reorganização das bases de incidência poderá alterar também o benchmark utilizado para aferir eventual receita governamental devida.

Esse ponto é importante para instrumentos como o RECAP. Como o regime foi estruturado sobre contribuições que serão progressivamente substituídas ou reorganizadas no novo modelo de tributação sobre o consumo, especialmente pela CBS, a definição futura do benchmark tributário poderá se alterar. O problema, portanto, não será apenas verificar se determinados regimes permanecerão formalmente vigentes, mas compreender de que modo suspensão, alíquotas zero, créditos, regimes de transição e eventuais instrumentos financeiros de fomento serão reconstruídos à luz do art. 1.1(a)(1)(ii) do ASMC.

No quarto capítulo, examinaram-se os regimes aduaneiros especiais e os instrumentos tributários vinculados ao comércio exterior. A análise partiu da autonomia do Direito Aduaneiro para distinguir regimes aduaneiros especiais em sentido próprio de tratamento tributários favorecidos incidentes sobre operações internacionais. Os regimes aduaneiros especiais envolvem controle da entrada, permanência, circulação, industrialização ou saída de mercadorias do território aduaneiro. Possuem dimensão tributária, mas não se esgotam nela. Também expressam funções administrativas, logísticas, econômicas, extrafiscais e, em determinados casos, industriais.

Concluiu-se que esses regimes podem contribuir para a redução de custos, a facilitação de operações, a inserção internacional de empresas e a formulação de políticas industriais e comerciais. Contudo, sua finalidade desenvolvimentista não pode ser presumida apenas a partir da suspensão ou da desoneração tributária. A aptidão desses instrumentos para promover desenvolvimento depende do desenho normativo, das contrapartidas exigidas, dos mecanismos de controle e dos resultados econômicos efetivamente vinculados à medida. A política de fomento, para ser consistente, deve demonstrar mais do que a existência de vantagem fiscal.

Foi nesse contexto que se examinou o RECAP. A pesquisa concluiu que o regime não deve ser classificado como regime aduaneiro especial em sentido estrito. Trata-se de regime tributário, administrado pela Receita Federal do Brasil, estruturado pela suspensão de contribuições incidentes sobre aquisições internas e importações de bens de capital por empresas exportadoras. Sua pertinência para a pesquisa decorreu, entretanto, de sua conexão material com o comércio exterior: o regime alcança importações de bens de capital, reduz o custo de investimento de empresas inseridas no comércio internacional e condiciona sua fruição ao perfil exportador da pessoa jurídica beneficiária.

O RECAP revelou, assim, uma zona intermediária entre política tributária, industrial, de comércio exterior e disciplina multilateral de subsídios. Internamente, foi concebido como técnica tributária de redução do custo de investimento de empresas exportadoras. Do ponto de vista econômico, sua contribuição para o aumento efetivo das exportações não pode ser presumida apenas pela desoneração. No plano multilateral, contudo, a vinculação da vantagem fiscal ao perfil exportador aproximou o regime das categorias sensíveis do ASMC, especialmente quanto à renúncia de receitas devidas, ao benefício, à especificidade e à contingência ao desempenho exportador.

No quinto capítulo, analisaram-se os contenciosos DS472 e DS497. A controvérsia instaurada pela União Europeia e pelo Japão contra o Brasil não tinha o RECAP como único objeto, mas envolvia um conjunto mais amplo de programas brasileiros de incentivo fiscal e

tributário, como informática, PADIS, PATVD, Inclusão Digital, Inovar-Auto, PEC e RECAP. Ainda assim, o RECAP ocupou posição própria, pois foi examinado em conjunto com o PEC sob a perspectiva do art. 3.1(a) do ASMC, relativo aos subsídios condicionados ao desempenho exportador.

Perante o Painel, a conclusão sobre o RECAP foi construída a partir da articulação entre os elementos do conceito de subsídio. A contribuição financeira foi identificada na forma de receita governamental devida renunciada ou não arrecadada. Para tanto, o Painel adotou como benchmark o tratamento tributário aplicável às empresas não credenciadas. O benefício foi extraído da vantagem econômica decorrente da suspensão, especialmente da preservação do fluxo de caixa e da ausência de desembolso imediato. A especificidade foi tratada como consequência da qualificação do subsídio como proibido. A contingência ao desempenho exportador foi extraída da exigência de habilitação como pessoa jurídica como preponderantemente exportadora ou assunção de compromisso de exportação futura.

Sob esse primeiro ângulo, a hipótese de pesquisa foi confirmada. O Painel mobilizou de forma ampla os elementos do conceito de subsídio para enquadrar uma técnica tributária doméstica como subsídio proibido à exportação. A suspensão tributária, apresentada pelo Brasil como mecanismo de neutralização do acúmulo estrutural de créditos, foi lida como renúncia de receita governamental devida. A ausência de recolhimento imediato foi tratada como benefício econômico. O critério exportador foi considerado suficiente para caracterizar a contingência ao desempenho exportador.

A conclusão do Painel, contudo, foi revertida em apelação. O Brasil impugnou o ponto metodológico central da decisão, consistente na definição do benchmark. Sustentou que o tratamento de referência não deveria ser o das empresas não credenciadas em geral, mas o das empresas acumuladoras estruturais de créditos. A tese brasileira reconduziu a controvérsia à lógica interna do sistema não cumulativo. Se empresas exportadoras acumulam créditos de forma estrutural porque suas saídas desoneradas não geram débitos suficientes, a suspensão poderia ser compreendida como técnica de neutralização tributária, e não necessariamente como renúncia de receita.

O Órgão de Apelação acolheu a crítica metodológica. Entendeu que o Painel havia buscado uma regra geral aplicável às empresas acumuladoras estruturais de créditos, mas não examinou adequadamente o tratamento conferido a contribuintes em situação comparável. A consequência foi a reversão das conclusões sobre benchmark, contribuição financeira, subsídio e contingência ao desempenho exportador. Referida reversão, contudo, não validou definitivamente o RECAP, nem afastou, em abstrato, a possibilidade de suspensões tributárias

vinculadas à exportação configurarem subsídios proibidos. O que se decidiu foi que a conclusão condenatória dependia de demonstração metodológica que não havia sido realizada.

A resposta ao problema de pesquisa deve, portanto, ser formulada com essa precisão. Nos contenciosos DS472 e DS497, os elementos constitutivos do conceito de subsídio mobilizados pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC foram, especialmente, a contribuição financeira por renúncia de receita governamental devida, o benefício decorrente da suspensão tributária, a especificidade decorrente da qualificação como subsídio proibido e a contingência ao desempenho exportador extraída dos requisitos de habilitação do RECAP. Esses elementos foram mobilizados de forma ampliativa pelo Painel. No entanto, a reversão pelo Órgão de Apelação demonstrou que a aplicação do ASMC a instrumentos tributários complexos exige definição rigorosa do benchmark e da receita que seria efetivamente devida.

O resultado final do contencioso não ofereceu, portanto, conclusão simples sobre licitude ou ilicitude do RECAP. Sua relevância está justamente na controvérsia interpretativa que expôs. A depender do benchmark adotado, a mesma medida pode ser compreendida como vantagem seletiva proibida ou como técnica de neutralização fiscal. Essa constatação é decisiva para regimes aduaneiros especiais e instrumentos tributários vinculados ao comércio exterior, pois muitos deles operam em zonas intermediárias entre desoneração, não cumulatividade, neutralidade exportadora, política industrial e incentivo à competitividade.

O caso também permitiu identificar consequência institucional relevante, qual seja, a interpretação adotada pelo Painel somente pôde ser modificada porque, naquele momento, o sistema de solução de controvérsia da OMC ainda contava com o Órgão de Apelação em pleno funcionamento. Foi a instância recursal que corrigiu a fragilidade metodológica da comparação realizada pelo Painel e impediu que a caracterização do RECAP como subsídio proibido de consolidasse sem demonstração adequada da receita governamental devida. O caso evidencia, portanto, que a existência de uma instância recursal efetiva não constitui elemento meramente procedimental do sistema, mas garantia de coerência interpretativa, sobretudo em matérias nas quais a aplicação dos acordos multilaterais pode restringir o espaço de formulação de políticas públicas pelos Estados.

Essa conclusão adquire maior relevância diante da atual paralisia do Órgão de Apelação. A OMC registra que o órgão está impossibilitado de revisar apelações em razão das vagas existentes, pois o mandado do último integrante expirou em 30 de novembro de 2020. Sem composição mínima, o sistema perde a instância ordinária de revisão das conclusões jurídicas dos Painéis. Em disputas complexas, como aquelas envolvendo subsídios tributários, medidas ambientais, políticas industriais, conteúdo local, transição energética ou instrumentos

de fomento tecnológico, a ausência de revisão recursal pode produzir dois efeitos igualmente problemáticos: a consolidação de interpretações metodologicamente frágeis ou a paralisação de relatórios por apelações sem julgamento.

Embora alguns Membros tenham estruturado mecanismos provisórios com fundamento no art. 25 do DSU, tais alternativas não recompõem integralmente a função sistêmica do Órgão de Apelação. Sua utilização depende da adesão dos Membros envolvidos e, por isso, não restabelece de forma universal a instância recursal do sistema de solução de controvérsia. A consequência é a ampliação da incerteza interpretativa justamente em matérias nas quais a coerência jurisprudencial é mais necessária. O caso RECAP demonstra esse ponto com clareza: a reversão do Painel não foi acessória, mas determinante para impedir que uma interpretação ampla do conceito de subsídio se consolidasse sem adequada demonstração da receita governamental devida.

Referida constatação é particularmente relevante para PEDs. Se o conceito de subsídio pode restringir a forma como esses Estados estruturam regimes aduaneiros especiais e instrumentos tributários vinculados ao comércio exterior, é indispensável que sua aplicação seja controlada por parâmetros interpretativos consistentes. A ausência de instância recursal funcional amplia a insegurança justamente em matérias nas quais a distinção entre política legítima de desenvolvimento e subsídio incompatível depende de exame técnico sofisticado. O contencioso mostrou que essa distinção não é algo secundário, mas sim algo que pode definir se um instrumento doméstico será tratado como ferramenta de neutralização tributária admissível ou como subsídio proibido à exportação.

Isso não significa defender margem regulatória ilimitada. A disciplina multilateral dos subsídios cumpre papel relevante ao impedir que os Estados utilizem instrumentos fiscais para deslocar artificialmente condições de concorrência internacional. Contudo, essa disciplina não pode ser aplicada sem consideração suficiente da complexidade dos sistemas tributários domésticos e das assimetrias estruturais que marcam a posição dos PEDs. A fronteira entre fomento legítimo e subsídio incompatível não pode ser traçada apenas pela existência de vantagem fiscal ou pela presença de critério exportador. Exige exame (i) do desenho normativo, (ii) da finalidade da medida, (iii) dos contribuintes alcançados, (iv) do tratamento tributário de referência, e (v) dos efeitos concretos sobre a arrecadação e sobre o comércio.

O trabalho permitiu concluir, assim, que, em que pese o ASMC não inviabilize diretamente a utilização de regimes aduaneiros especiais e instrumentos tributários vinculados ao comércio exterior, ele impõe exigências de conformação. Benefícios condicionados ao desempenho exportador, destinados a setores específicos ou estruturados por suspensões

tributárias devem ser formulados com critérios objetivos, justificativa econômica consistentes, mecanismos de controle e demonstração clara de sua relação com eventual neutralização tributária. Quanto maior a vinculação entre vantagem fiscal e exportação, maior a exposição ao controle multilateral. Quanto mais precisa a relação entre a medida e a correção de uma distorção estrutural do sistema tributário, maior a possibilidade de defesa da sua compatibilidade.

O trabalho demonstrou que o conceito de subsídio previsto no ASMC opera como categoria de delimitação do uso de regimes aduaneiros especiais e instrumentos tributários vinculados ao comércio exterior no âmbito multilateral. Ele não apenas identifica vantagens concedidas pelo Estado como também define as condições sob as quais determinadas formas de intervenção econômica passam a ser objeto de controle no plano multilateral. No caso dos regimes aduaneiros especiais e dos instrumentos tributários, essa função é particularmente sensível, porque referidos instrumentos frequentemente combinam objetivos relacionados, concomitantemente, à arrecadação, extrafiscalidade, política industrial, neutralidade exportadora e inserção internacional. O caso do RECAP sintetizou essa tensão. No âmbito interno, o regime foi concebido como instrumento de redução do custo de investimento de empresas exportadoras. Perante o Painel, foi reconstruído como subsídio proibido à exportação. Perante o Órgão de Apelação, essa reconstrução foi revertida por insuficiência metodológica na definição do benchmark. O percurso demonstrou que a denominação formal da medida no direito interno não é determinante, mas também demonstra que a aplicação do ASMC não pode prescindir da compreensão do sistema tributário em que a medida se insere.

A partir dessas conclusões, abrem-se caminhos de pesquisa futura. O primeiro consiste em examinar outros instrumentos brasileiros à luz dos compromissos multilaterais, especialmente o drawback, RECOF, ex-tarifários, regimes setoriais e demais mecanismos de fomento que venham a ser redesenhados após a reforma tributária sobre o consumo. O segundo envolve analisar como a transição para IBS e CBS afetará regimes que hoje se estruturam sobre PIS/Pasep, Cofins, PIS/Pasep-Importação e Cofins-Importação. O terceiro diz respeito aos efeitos da paralisia do Órgão de Apelação sobre a interpretação dos acordos da OMC, especialmente em disputas nas quais Painéis tenham adotado leituras extensivas de conceitos jurídicos tênues sem efetiva revisão recursal.

Ao final, a análise dos subsídios no sistema da OMC não pode ser reduzida a uma oposição simples entre livre comércio e intervenção estatal. O problema identificado é mais específico: é necessário delimitar a forma admissível da intervenção estatal em matéria de comércio exterior. A disciplina multilateral dos subsídios não elimina a política pública, mas

condiciona o seu desenho. A sua aplicação, contudo, deve observar método suficiente para não transformar instrumentos legítimos de desenvolvimento em subsídios proibidos por simples aproximação formal com exportação.

É sob esse viés que o problema de pesquisa foi respondido. Os elementos do conceito de subsídio foram mobilizados, no caso do RECAP, para submeter um regime tributário brasileiro vinculado ao comércio exterior ao controle do ASMC. Essa mobilização revelou o potencial expansivo da disciplina multilateral e a necessidade de exame em duplo grau de jurisdição para conferir maior segurança jurídica. A contribuição financeira por renúncia de receita devida exige benchmark adequado, o benefício exige comparação consistente e a especificidade e a contingência exportadora não substituem a demonstração prévia da existência de subsídio. Sem esse rigor metodológico, o conceito deixa de funcionar como instrumento de controle concorrencial internacional e passa a operar como restrição indevida ao espaço regulatório estatal.

Assim, a compatibilidade de regimes aduaneiros especiais e instrumentos tributários vinculados ao comércio exterior dependerá, cada vez mais, da capacidade dos Estados de demonstrar a racionalidade jurídica econômica de seu desenho normativo. Para os PEDs, essa exigência representa limite relevante, na medida em que reduz a margem para instrumentos formulados de modo amplo, pouco delimitado ou diretamente condicionado ao desempenho exportador. A tensão entre desenvolvimento e disciplina multilateral dos subsídios, portanto, permanece. O caso do RECAP demonstra, contudo, que essa tensão não pode ser resolvida por presunções genéricas sobre a existência de vantagem ou sobre a finalidade exportadora da medida, mas por critérios metodológicos claros, capazes de distinguir instrumentos legítimos de neutralização tributária de subsídios incompatíveis com o ASMC.

REFERÊNCIAS

ADAMY, Pedro. Instrumentalização do Direito Tributário. In: ÁVILA, Humberto (org.) **Fundamentos do Direito Tributário.** São Paulo: Marcial Pons, 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/4177233/Instrumentaliza%C3%A7%C3%A3o_do_Direito_Tribut%C3%A1ri. Acesso em: 20 de set. de 2025.

ALBUQUERQUE, Marcos Cintra Cavalcanti de. Divisão internacional do trabalho. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 13, set. 1987. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-64451987000300011. Acesso em: 25 de abril de 2026.

ALI, Asim Imdad. Non-compliance and ultimate remedies under the WTO dispute settlement system. **Journal of Public and International Affairs**, v. 14, 2003. Disponível em: https://jpia.princeton.edu/. Acesso em: 07 de fev. de 2026.

ALMEIDA, Tatiana Schmitz de. Exceções para países em desenvolvimento no sistema da OMC. **Revista Científica Intraciência**, UNESP, Ano 3, nº 3, p.19-85, Dez, 2011. Disponível em: https://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20170531152641.pdf. Acesso em: 05 de fev. de 2026.

ALTER, Karen; RAUSTIALA, Kal. **"The Rise of International Regime Complexity."** Annual Review of Law and Social Science 14(18), 2018. Disponível em: https://www.annualreviews.org/content/journals/lawsocsci/14/1. Acesso em: 22 de fev. de 2026.

ANDAKU, Evandro. **Direitos da Propriedade Intelectual e Desenvolvimento Desigual.** Tese (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-02032016-132628/pt-br.php. Acesso em: 18 de jan. de 2026.

ARAÚJO, Clarice Von Oertzen. **Incidência Jurídica -** Teoria e Crítica. São Paulo: Noeses, 2011.

ARAÚJO, Clarice Von Oertzen. **Semiótica do Direito**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

ARAUJO, Renata Alcione de Faria Villela de (org.). **Coletânea de Direito Aduaneiro.** São Paulo: IOB SAGE, 2016.

AVANZA, Márcia. **Donald Trump usa a economia como pressão política nas relações internacionais.** Jornal da USP, São Paulo, 31 jan. 2025. Atualidades. Disponível em: https://jornal.usp.br/atualidades/donald-trump-usa-a-economia-como-pressao-politica-nas-relacoes-internacionais/. Acesso em: 28 jun. 2025

AVI-YONAH, Reuven S. **The Three Goals of Taxation.** University of Michigan Law School, Law & Economics Working Papers, Paper 18, 2006. Disponível em: https://repository.law.umich.edu/law_econ_archive/art18. Acesso em: 26 de abril de 2026.

BARRAL, Welber. **Dumping e Comércio Internacional: A Regulamentação Antidumping após a Rodada do Uruguai.** Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARRAL, Welber (org.). **Solução de Controvérsias na Organização Mundial do**

Comércio. Brasília. Ministério das Relações Exteriores: Fundação Alexandre de Gusmão.

BENITAH, Marc. **The Law of Subsidies under the GATT/WTO System.** Kluwer Law International. 2001.

BENTLEY, Philip; SILBERSTON, Aubrey. **Anti-dumping and Countervailing Action: Limits Imposed by Economic and Legal Theory.** Massachusetts. Edward Elgar Publishing Limited. 2007. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=G9hj0R3iqqMC&printsec=frontcover&hl=da&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 23 de março de 2026.

BETTI, Emilio. **Interpretação da lei e dos atos jurídicos**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

BEVILÁQUA, Ciro Coelho de Sá; SOUZA, Alberto Dias. **Análise da moldura interpretativa em Kelsen.** Scientia: Revista de Ensino, Pesquisa e Extensão, Sobral, v. 4.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988. (Série PNPE, 19).

BLICHERIENE, Ana Carla. **Subsídios: Efeitos, contramedidas e Regulamentação - Uma Análise das Normas Nacionais e das Normas da OMC.** *In:* TÔRRES, Heleno Taveira. Direito Tributário Internacional Aplicado. São Paulo: Quartier Latin, 2003.

BORDIN, Luís Carlos Vitali e LAGEMANN, Eugenio. **Formação tributária do Brasil:** a trajetória da política e da administração tributária. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Sigfried Emanuel Heuser, 2006.

BOSSCHE, Peter Van Den; Zdouc, Werner. **The Law and Policy of the World Trade Organization:** Text, Cases and Materials. 4. ed. Cambridge: Cambridge University Press. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994**. Promulga a Ata Final que incorpora os resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT. Brasília, DF: Presidência da República, 1994a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d1355.htm. Acesso em: 04 de jun. de 2026.

BRASIL. **Decreto nº 10.839, de 18 de outubro de 2021.** Regulamenta os procedimentos administrativos relativos à investigação de existência de subsídios e à aplicação de medidas compensatórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10839.htm. Acesso em: 18 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 12.955, de 29 de abril de 2026.** Regulamenta a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2026c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/decreto/d12955.htm. Acesso em: 18 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 5.649, de 11 de dezembro de 2005.** Regulamenta o Regime Especial

para Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras – RECAP, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 12 dez. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5649.htm. Acesso em: 21 de set. de 2025.

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, 2005b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5649.htm. Acesso em: 18 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 5.789, de 25 de maio de 2006.** Dispõe sobre os bens amparados pelo Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras (RECAP), na forma do art. 16 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. Brasília, DF: Presidência da República, 2006a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5789.htm. Acesso em: 18 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009.** Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969. Brasília, DF: Presidência da República, 2009a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm. Acesso em: 04 de jun. de 2026.

BRASIL**. Decreto nº 9.326, de 3 de abril de 2018.** Promulga o Protocolo de Emenda ao Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio, adotado pelo Conselho-Geral da Organização Mundial do Comércio, em 27 de novembro de 2014, e seu anexo, o Acordo sobre a Facilitação do Comércio, adotado pelos membros da Organização Mundial do Comércio, em 7 de dezembro de 2013. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9326.htm. Acesso em: 18 ago. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023.** Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 18 ago. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 18 ago. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025.** Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Brasília, DF: Presidência da República, 2025a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 18 ago. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026.** Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS); dispõe sobre o processo administrativo tributário do IBS e altera, entre outras normas, a Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Brasília, DF: Presidência da República, 2026b. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp227.htm. Acesso em: 18 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005.** Institui o Programa de Inclusão Digital, altera dispositivos da legislação tributária federal e da legislação do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, bem como da legislação relativa ao imposto de renda e das contribuições sociais, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 22 nov. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11196.htm. Acesso em: 21 de set. de 2025.

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 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11196.htm. Acesso em: 18 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.774, de 17 de setembro de 2008.** Altera a legislação tributária federal, modificando, entre outras, a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2008a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11774.htm. Acesso em: 18 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012.** Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, **2012a**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12715.htm. Acesso em: 18 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.019, de 30 de março de 1995.** Dispõe sobre a aplicação dos direitos previstos no Acordo Antidumping e no Acordo de Subsídios e Direitos Compensatórios, e dá outras providências. Brasília, DF, 1995a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9019.htm. Acesso em: 18 ago. 2026.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria regulamenta novo decreto antissubsídios.** Brasília, DF, 15 fev. 2022b. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/principais-acoes-na-area-economica/acoes-2022/portaria-regulamenta-novo-decreto-antissubsidios. Acesso em: 18 ago. 2026.

BRASIL. Ministério da Economia. **Sistema Geral de Preferências (SGP).** Siscomex, 23 mar. 2022a. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/sgp. Acesso em: 18 ago. 2026.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Acordos sobre Antidumping, Subsídios e Salvaguardas.** Brasília, DF, 23 jan. 2023a. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/delbrasomc/brasil-e-a-omc/acordos-sobre-antidumping-subsidios-e-salvaguardas. Acesso em: 18 ago. 2026.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Assinatura do Acordo de Parceria Mercosul-União Europeia: nota conjunta MRE/MDIC/MAPA.** Brasília, DF, 17 jan. 2026a. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/assinatura-do-acordo-de-parceria-mercosul-uniao-europeia-nota-conjunta-mre-

mdic-mapa. Acesso em: 22 março de 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Organização Mundial do Comércio (OMC).** Siscomex, 4 jan. 2024a. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/omc. Acesso em: 18 ago. 2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Monitoramento de Subsídios da União.** Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, [s.d.]a. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/monitoramento-de-subsidios-da-uniao. Acesso em: 18 ago. 2026.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **RECAP: Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras.** Brasília, DF: Receita Federal do Brasil, 2021b. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/formularios/regimes-especiais/recap-regime-especial-de-aquisicao-de-bens-de-capital-para-empresas-exportadoras. Acesso em: 18 ago. 2026.

BRASIL. **Rescisão do Acordo de Resolução de Disputas sobre Aeronaves Comerciais do Canadá (DS522).** Comunicado de imprensa n. 15. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: https://www.gov.br/mre/en/contact-us/press-area/press-releases/termination-of-canada-2013-commercial-aircraft-dispute-settlement-ds522. Acesso em: 23 de março de 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso extraordinário com agravo n. 665.134/MG.** Tema 520 da repercussão geral. Recorrente: FMC Química do Brasil Ltda. Recorrido: Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgado em 27 abr. 2020. Diário da Justiça Eletrônico: DJe-123, divulgação em 18 maio 2020, publicação em 19 maio 2020. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4174979. Acesso em: 30 maio 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Renúncia de receitas tributárias e Responsabilidade Fiscal**. Brasília, DF: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, 11 dez. 2023. Atualizado em: 12 mar. 2026. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/cidadania-tributaria/por-assunto/renuncia-de-receitas-tributarias-e-responsabilidade-fiscal. Acesso em: 20 set. 2026.

BRAVERMAN, H. **Trabalho e Capital Monopolista:** a degradação do trabalho no século XX**.** 3.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. Disponível em: https://grupos.moodle.ufsc.br/pluginfile.php/2617983/mod_resource/content/1/Trabalho%20e%20Capital%20Monopolista%20by%20Harry%20Braverman.pdf. Acesso em: 07 de fev. de 2026.

BRITTO, Demes. **Questões Controvertidas do Direito Aduaneiro**. São Paulo: IOB/SEGE, 2014.

BRUYN, Herbert Cornelio Pieter de. **Direito Aduaneiro.** São Paulo: Juruá, 2019, v. 1 e 2.

CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico.** 1. ed. Jundiaí: Paco Editorial, 2019. Recurso digital.

CARLUCI, José Lence. **Uma Introdução ao Direito Aduaneiro**. São Paulo: Aduaneiras, 1996.

CARMONA, Ronaldo. **A guerra na Ucrânia: uma análise geopolítica.** Revista CEBRI, Rio de Janeiro, Ano 1, n. 3, jul.–set. 2022. Disponível em: https://cebri.org/revista/br/artigo/46/a-guerra-na-ucrania-uma-analise-geopolitica. Acesso em: 22 de fev. de 2026.

CARNEIRO, Cristiane Lucena. **Complexidade institucional e a crise do multilateralismo.** Conjuntura Global. v 14(2), 2025. Disponível em: https://doi.org/10.5380/cg.v14i2.98625. Acesso em: 18 de fev. de 2026.

CARREAU, Dominique; JUILLARD, Patrick. **Droit International Économique**. Paris: LGDJ, 1998.

CARVALHO, Aurora Tomazini de. **Curso de Teoria Geral do Direito.** 4.ed. São Paulo: Noeses, 2014.

CARVALHO, Cristiano. **Teoria do sistema jurídico**: direito, economia, tributação. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

CARVALHO, Osvaldo Santos de; ALMEIDA, Wanessa Felix de. Extinção dos benefícios fiscais do ICMS: fim da guerra fiscal ou possível início de uma nova batalha fiscal? In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MORETTI, Daniel; FÉLIX, Talita P. (Coord.). **Reforma Tributária: perspectivas e impactos jurídicos.** Barueri, SP: Manole, 2025.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 17.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CARVALHO, Silzia Alves; RENNÓ, Gabriela Machado. **Hermenêutica jurídica tributária: redução dos efeitos da complexidade das normas tributárias.** Revista de Argumentação e Hermenêutica Jurídica, Florianópolis, v. 6, n. 1, jan./jun. 2020. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/HermeneuticaJuridica/article/view/6416. Acesso em: 04 de jun. de 2026.

CASTRO, Elza Moreira Marcelino de. **O acordo TRIPS e a saúde pública:** implicações e perspectivas. – Brasília: FUNAG, 2018. 533 p. – (Curso de altos estudos).

CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012

CERQUEIRA, Wanilza Marques de Almeida. **Patentes farmacêuticas no período pós-TRIPS: uma análise do Tratado Transpacífico no contexto da mudança na governança em relação ao comércio internacional e da implementação da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável.** 2017. 142 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas/Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 10 mar. 2017. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/50. Acesso em: 24 de fev. de 2026.

CHANG, Ha-Joon. **Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective.** London: Anthem Press, 2002.

CHARNOVITZ, Steve. The WTO's problematic "last resort" against noncompliance. **Aussenwirtschaft**, v. 57, n. 4, 2002. Disponível em: https://www.econstor.eu/. Acesso em: 07 de fev. de 2026.

CHOW, Daniel C. K. U.S. **Trade Infallibility and the Crisis of the World Trade**

Organization. Michigan State Law Review, Forthcoming. Ohio State Public Law Working Paper, n. 532, 2020. Disponível em: https://hcommons.org/deposits/download/hc:40592/CONTENT/2020.3-01-chow.pdf/. Acesso em: 24 de fev. de 2026.

CIMINO-ISAACMS, Cathleen; SCHOTT, Jeffrey. **Trans-Pacific Partnership: an assessment.** Washington, Peterson Institute for International Economics, 2016.

COPPENS, Dominic. **WTO disciplines on subsidies and countervailing measures: balancing policy space and legal constraints.** Cambridge: Cambridge University Press, 2014. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/books/wto-disciplines-on-subsidies-and-countervailing-measures/5544FE7C1713CC3601DE68A183A2D144. Acesso em: 23 de março de 2026.

COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário: Constituição e Código.** São Paulo: Saraiva, 2019.

CRUZ, Sebastião. C. Velasco e. **Estados e mercados: Os Estados Unidos e o sistema multilateral de comércio.** São Paulo: Unesp, 2017.

CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano. **Hermenêutica jurídica em Kelsen: apontamentos críticos.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 45, n. 180, p. 279-291, out./dez. 2008. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/180/ril_v45_n180_p279.pdf. Acesso em: 04 de jun. de 2026.

D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. **A matriz tributária: como pensar o fenômeno tributário na contemporaneidade**. *In*: CAMPEDELLI, Laura Romano; NASCIMENTO, Nathan Gomes Pereira do; D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales (coord). Cidadania fiscal no século XXI: estudos do Núcleo de Estudos Fiscais da FGV Direito SP. São Paulo: Max Limonad, 2023.

D' VARELLA, Marcelo. **Dificuldades de implementação das decisões da OMC: um estudo de caso a partir do contencioso pneus.** Rev. direito GV 10 (1), jun 2014. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1808-24322014000100003. Acesso em: 05 de fev. de 2026.

DE STEFANO, Marcelle Silbiger. **A importância da reforma tributária na adoção dos regimes aduaneiros especiais.** Instituto de Pesquisas em Direito Aduaneiro, Coluna Contencioso Aduaneiro, 31 mar. 2026. Disponível em: https://institutoaduaneiro.com.br/a-importancia-da-reforma-tributaria-na-adocao-dos-regimes-aduaneiros-especiais/?_thumbnail_id=7546. Acesso em: 28 de jun. de 2026.

DREHER, Axel; FUCHS, Andreas; PARKS, Bradley; STRANGE, Austin; TIERNEY, Michael. **Banking on Beijing. The Aims and Impacts of China's Overseas Development Program.** Cambridge University Press, 2022.

EILSTRUP-SANGIOVANNI, Mette; WESTERWINTER, Oliver. **The Global Governance Complexity Cube: Varieties of Institutional Complexity in Global Governance.** The Review of International Organizations, vol. 17, 2022. Disponível em: https://link.springer.com/article/10.1007/s11558-021-09449-7. Acesso em: 22 de fev. de 2026.

ELIAS, Fernando Lopes Ferraz. **Dilemas e desafios da retaliação como mecanismo de**

indução ao cumprimento na OMC. RIL Brasília, a. 53 n. 209 jan./mar. 2016. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/acervo. Acesso em: 07 de fev. de 2026.

FAIS, J. M. A Organização Mundial de Comércio e o Desenvolvimento, in: **Comércio Internacional e Desenvolvimento.** BARRAL, W. PIMENTEL. (Coord.) Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

FAUDE, Benjamin. **Breaking gridlock: How path dependent layering enhances resilience in global trade governance.** Global Policy , vol. 11, n. 4, 2020. Disponível em: https://www.globalpolicyjournal.com/articles/world-economy-trade-and-finance/breaking-gridlock-how-path-dependent-layering-enhances. Acesso em: 22 de fev. de 2026.

FAUDE, Benjamin; GRÖBE-KREUL, Felix. **Let's Justify! How Regime Complexes Enhance the Normative Legitimacy of Global Governance.** International Studies Quarterly, vol. 64, n. 2, 2020. Disponível em: https://researchonline.lse.ac.uk/id/eprint/104121/1/BF_FGK_Let_s_justify_ISQ_final.pdf. Acesso em: 22 de fev. de 2026.

FELISBERTO, Jéssica Heinzen. Acordo de subsídios e medidas compensatórias da OMC e subsídios fiscais proibidos e recorríveis no Brasil. **Revista Foco,** v. 18, n. 6, p. 1-24, 2025. DOI: https://doi.org/10.54751/revistafoco.v18n6-115. Acesso em: 19 de set. de 2025.

FERIATO, Juliana Marteli Fais. **O Princípio do Tratamento Especial e Diferenciado na OMC e a necessidade de se adotar novos critérios de desenvolvimento.** BJIR, Marília, v. 10, n. 2, p. 311-331, maio/ago. 2021. Disponível em: https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/12507/8362. Acesso em: 05 de fev. de 2026.

FERNANDES, Rodrigo Mineiro. **Introdução ao Direito Aduaneiro**. São Paulo: Intelecto, 2018.

FERNANDES, Rodrigo Mineiro. **Regimes aduaneiros especiais de industrialização e sua contribuição para o desenvolvimento do Brasil.** 2024. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2024.

FERNANDES, Rodrigo Mineiro. Valoração aduaneira e subfaturamento. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães; SARTORI, Angela; DOMINGO, Luiz Roberto (org.). **Tributação ** **aduaneira: à luz da jurisprudência do Carf - Conselho Administrativo de Recursos Fiscais.** São Paulo: MP Editora, 2013.

FINKELSTEIN, Cláudio. **Direito internacional.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FINKELSTEIN, Cláudio. Direito internacional. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FLEISHMANN, Antonio Carlos; BORGES, Eduardo; e DA SILVEIRA, Rodrigo Maito. **Controvérsias Tributárias no Comércio Exterior**. São Paulo: Aduaneiras, 2010.

FREDES, Andrei Ferreira. **Hermenêutica jurídica e os tratados internacionais de direitos humanos no direito brasileiro.** REJuriSTJ, Brasília, ano 2, n. 2, dez. 2021. Disponível em: https://share.google/oE7tbNHQDpk7whr5H. Acesso em: 04 de jun. de 2026.

FREITAS, Maxsoel Bastos de; STELZER, Joana. O direito aduaneiro e sua relação com a

política econômica brasileira e o crescimento do comércio exterior brasileiro. **Revista Eletrônica Direito Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 4, n.2, 2o quadrimestre de 2009. Disponível em: https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/download/7226/4113/19455. Acesso em: 03 de jul. de 2024.

GABRIEL, Amélia Regina Mussi. **Subsídios e medidas compensatórias na OMC e sua repercussão no Direito brasileiro.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 36, n. 144, p. 261-279, out. 1999. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/546. Acesso em: 28 de fev. de 2026.

GALVÃO, Olímpio J. de Arroxelas. **Incentivos fiscais regionais no Brasil:** uma avaliação da sua compatibilidade à luz da OMC. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 30, n. 4, p. 1038-1051, out./dez. 1999. Disponível em: https://www.bnb.gov.br/revista/ren. Acesso em: 18 de abril de 2026.

GARCIA, Vinicius; VIEIRA, Carolina Sena. A conformidade das desonerações tributárias brasileiras às orientações da OCDE. In: LEONETTI, Carlos Araújo; VIEIRA, Carolina Sena; MICHELS, Gilson Wessler; VECCHIO, Humberto Pereira (org.). **Temas atuais em direito tributário internacional: estudos no PPGD/UFSC.** Florianópolis: Habitus, 2021. p. 278-296.

GASSEN, Francisco. **Tributação ambiental e sustentabilidade: justiça fiscal e a centralidade da capacidade contributiva.** 2025. 257 p. Tese (Doutorado em Direito, Política e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/269979. Acesso em: 28 de jun. de 2026.

GASSEN, Valcir. **Matriz tributária brasileira:** uma perspectiva para pensar o Estado a Constituição e a Tributação no Brasil. In: GASSEN, Valcir. (Org.) Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: diálogos sobre Estado, Constituição e Tributação. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016.

GASSEN, Valcir. **Os princípios jurisdicionais de tributação no estado de origem e de destino**: suas implicações jurídico-políticas na tributação sobre o consumo em processos de integração econômica. 2002. 323 f. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/84432. Acesso em: 30 maio 2026.

GIUBLIN NETO, Ayrton Ruy. **O espaço na norma jurídica tributária: territorialidade, critério espacial e elementos de conexão.** 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Tributário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-11022015-161438/publico/Versao_integral_Ayrton_Ruy_Giublin_Neto.pdf. Acesso em: 04 de jun. de 2026.

GOMES, Luiz Roldão de Freitas. **Norma jurídica: interpretação e aplicação: aspectos atuais.** Revista de Direito da Procuradoria-Geral de Justiça, Rio de Janeiro, n. 31, jan./jun. 1990. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2406606/Luiz_Roldao_De_Freitas_Gomes.pdf. Acesso em: 04 de jun. de 2026.

GOMES Marcus Lívio; OLIVEIRA Francisco Marconi de; PINTO, Alexandre Evaristo (coord.). **Estudos Tributários e Aduaneiros do V Seminário CARF**. Brasília: CARF, 2020.

GRAZ, Jean-Christophe. The Havana Charter: when state and market shake hands. In: REINERT, Eric S.; GHOSH, Jayati; KATTEL, Rainer. **Handbook of alternative theories of economic development.** Cheltenham/Northam: Edward Elgar Publishing, 2016.

GUZMAN, Andrew T. **Global governance and the WTO.** Harvard International Law Journal, v. 45, n. 2, 2004. Disponível em: https://www.law.berkeley.edu/files/globalgov.pdf. Acesso em: 07 de fev. de 2026.

GUZMAN, Andrew T. **How international law works:** a rational choice theory**.** Oxford: Oxford University Press, 2008.

HILLMAN, Jennifer Anne. **The United States Needs a Reformed WTO Now.** Nova Iorque: Council on Foreign Relations. 116 Congresso, 2ª seção, 2020. Disponível em: https://bit.ly/2Ti390b. Acesso em: 24 de fev. de 2026.

HILLMAN, Jennifer Anne. **Three Approaches to Fixing the World Trade Organization's Appellate Body: The Good, The Bad and The Ugly?** Washington: Institute of International Economic Law, 2018. Acesso em: https://www.allnews.ch/sites/default/files/files/20181212_GeorgetownHillman_Good_Bad_Ugly_Fix-to_WTO_AB.pdf. Acesso em: 24 de fev. de 2026.

HOEKMAN, Bernard; KOSTECKI, M. **The political economy of the world trading system: from Gatt to WTO.** Oxford: University Press, 1995. Disponível em: https://books.google.com.br/books/about/The_Political_Economy_of_the_World_Tradi.html?id=sRNwAgAAQBAJ&redir_esc=y. Acesso em 18 de jan. de 2026.

HOEKMAN, Bernard; MATOOO, Aaditya; ENGLISH, Philip (ed). **Development, trade and the WTO: a handbook.** Washington, DC. World Bank. 2002. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/805981468763835259/pdf/297990018213149971x.pdf. Acesso em: 07 de abril de 2026.

IEDI. **O perfil setorial do retrocesso da indústria brasileira**. *Carta IEDI*, n. 920, 18 abr. 2019. Disponível em: https://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_920.html. Acesso em: 20 set. 2026.

IEDI. **A redistribuição regional da indústria no Brasil**. *Carta IEDI*, n. 1361, 12 maio 2026. Disponível em: https://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1361.html. Acesso em: 20 set. 2026.

JACKSON, John Howard. **Dispute settlement and the WTO.** Background note for conference on developing countries and the new round multilateral of trade negotiations. Setembro, 1999.

KAUFMANN, Cristine Schiavi. **Espécies exonerativas tributárias.** Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v. 37, n. 78, p. 111–149, 2016. Disponível em: https://www.pge.rs.gov.br. Acesso em: 22 abr. 2026.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1985.

KEOHANE, Robert O. **Multilateralism: an agenda for research. International Journal.** International Journal, vol. 45, no. 4, 1990. Disponível em: https://pt.scribd.com/document/711915950/Keohane-1990-Multilateralism-An-agenda-for-research. Acesso em: 11 de fev. de 2026.

KOTZIAS, Fernanda Vieira. **Modernização e desburocratização do Comércio Internacional no Brasil: reformas políticas e ajustes normativos necessários à plena implementação do Acordo sobre a Facilitação do Comércio da OMC.** 2018. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Disponível em: https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/21701. Acesso em: 22 de set. de 2025.

KRUGMAN, Paul. R; OBSTFELD, Maurice; MELITZ, Marc J. **Economia Internacional.** 10. ed. São Paulo: Perason Education do Brasil, 2015.

LAGEMANN, Eugenio. Tributação: seu universo, condicionantes, objetivos, funções e princípios. In: GASSEN, Valcir (org.). **Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: diálogos sobre Estado, Constituição e Tributação.** 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016.

LESTER, Simon. **Is the Doha Round Over? The WTO's Negotiating Agenda for 2016 and Beyond**. Cato Institute Free Trade Bulletin No. 64, fev/2016. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2784917. Acesso em: 01 de mar. de 2026.

LIMA, Alcides Saldanha. **A validade da norma jurídica na doutrina de Kelsen.** Pensar: Revista de Ciências Jurídicas da Universidade de Fortaleza, Fortaleza, v. 2, n. 2, ago. 1993. Disponível em: https://doi.org/10.5020/23172150.2012.89-99. Acesso em: 04 de jun. de 2026.

LIMA, Maria Regina Soares de; ALBUQUERQUE, Marianna. **Reordenamento Global, Crise do Multilateralismo e Implicações para o Brasil.** Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), 28 out. 2020. Disponível em: https://www.cebri.org/br/doc/6/reordenamento-global-crise-do-multilateralismo-e-implicacoes-para-o-brasil. Acesso em: 22 de fev. de 2026.

LOBO, Bruno Eduardo Budal. **O custo de transação do despacho aduaneiro de importação na formação de preço das mercadorias.** 2024. 260 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Universidade Católica de Brasília, Brasília. Disponível em: https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/handle/tede/3596. Acesso em: 28 de jun. de 2026.

LOLLI, Eduardo Henrique; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. **Incentivos fiscais como instrumento de políticas públicas à luz do enfoque crítico do constitucionalismo contemporâneo.** Revista Direito UFMS, Campo Grande, MS, v. 8, edição especial, p. 182–210, 2022. Disponível em: https://periodicos.ufms.br. Acesso em: 22 de abril de 2026.

MARQUES, João Batista. O sistema multilateral do comércio do GATT: regulação e evolução. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 45, n. 178, abr./jun. 2008. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176534. Acesso em: 15 de jan. de 2026.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Preocupações com a Reforma Tributária do Consumo. In:

MARTINS, Ives Gandra da Silva; MORETTI, Daniel; FÉLIX, Talita P. (Coord.). **Reforma Tributária: perspectivas e impactos jurídicos.** 1. ed. Barueri, SP: Manole, 2025.

MATSUSHITA, Mitsuo; MAVROIDIS, Petros C.; SCHOENBAUM, Thomas J.; HAHN, Michael. **The World Trade Organization: law, practice, and policy.** Oxford: Oxford University Press, 2003. DOI: https://doi.org/10.1093/law/9780199571857.001.0001. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/227468164_The_World_Trade_Organization_Law_Practice_and_Policy. Acesso em: 23 mar. 2026.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito.** 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MEIRA, Liziane Angelotti. **Regimes aduaneiros especiais.** São Paulo: IOB, 2002.

MEIRA, Liziane Angelotti. **Tributos sobre o Comércio Exterior**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público.** Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

MELO, José Eduardo Soares de. **A importação no Direito Tributário: Impostos – Taxas – Contribuições.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MORAIS, Carlos Yury Araújo de. **A interpretação dos tratados para evitar a dupla tributação internacional: uma visão através do giro ontológico-linguístico.** Revista da AJURIS, Porto Alegre, v. 42, n. 138, jun. 2015. Disponível em: https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/417/Ajuris138_DT2. Acesso em: 04 de jun. de 2026.

MORCEIRO, Paulo César; GUILHOTO, Joaquim José Martins. **Desindustrialização setorial e estagnação de longo prazo do setor manufatureiro brasileiro**. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 43, n. 2, p. 418-441, abr./jun. 2023. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rep/a/jyQCmYg8BPPFWbFRjG7tGSq/. Acesso em: 20 set. 2026.

MORSE, JC; KEOHANE, KO. **Contested multilateralism**. IN: Review of International Organizations, v. 9, 2014. Disponível em: https://doi-org.ez22.periodicos.capes.gov.br/10.1007/s11558-014-9188-2. Acesso em: 17 de fev. de 2026.

MOUSSALLEM, Tárek Moysés. **Fontes do direito tributário**. São Paulo: Noeses, 2006.

MURICI, Gustavo Lanna; GODOI, Marciano Seabra de; RODRIGUES, Raphael Silva;

NASSER, Rabih A. Subsídios industriais e agrícolas em um contexto de crise. **Revista de Direito do Comércio Internacional,** São Paulo, n. 3, 2020.

NASSER, Rabih Ali. **A OMC e os Países em Desenvolvimento.** São Paulo: Aduaneiras, 2002.

NOGUEIRA, Eduardo. **Subsídios tributários, financeiros e creditícios da União.** Brasília: Instituição Fiscal Independente (IFI), Senado Federal, abr. 2024. (Relatório de Acompanhamento Fiscal). Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ifi. Acesso em: 18 de

abril de 2026.

NUNES, António José Avelãs. **Industrialização e desenvolvimento: a economia política do "modelo brasileiro de desenvolvimento".** São Paulo: Quartier Latin, 2005.

NYE JR., Joseph S. **The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy in Efficiency, Equity, and Legitimacy:** the multilateral trade system at the millennium. Porter, Roger B. (Org.).Washington, DC: Brookings Institution Press, 2001.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. **De Havana a Doha: o sistema multilateral de comércio em perspectiva histórica.** Carta Internacional, Brasília, v. 1, n. 1, p. 48–56, jul. 2006. Disponível em: https://cartainternacional.abri.org.br. Acesso em: 01 de mar. de 2026.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Brazil — Certain Measures Concerning Taxation and Charges.** Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds472_e.htm. Acesso em: 20 de set. de 2025.

OREIRO, José Luis da Costa; FEIJÓ, Carmem Aparecida. **Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro**. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 219-232, abr./jun. 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rep/a/rLLpcPDRQVXPj5BskzHqLqx/?lang=pt. Acesso em: 20 set. 2026.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática.** São Paulo: Conceito Editorial, 2015.

PEREIRA, Cláudio Augusto Gonçalves, REIS, Raquel Segalla. **Ensaios de Direito Aduaneiro**. São Paulo: Intelecto, 2015.

PETERSMANN, Ernst-Ulrich. Between "Member-Driven Governance" and "Judicialization": Constitutional and Judicial Dilemmas in the World Trading System. In: LO, Chang-fa; NAKAGAWA, Junji; CHEN, Tsai-fang (Ed.). **The Appellate Body of the WTO and Its Reform.** Heidelberg: Springer, 2020, p. 15-41. E-book.

PETERSMANN, Ernst-Ulrich. How Should WTO Members React to Their WTO Crises? World Trade Review. v. 18, n. 3, pp. 503–525. 2019. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/journals/world-trade-review/article/how-should-wtomembers-react-to-their-wto-crises/7229228489DBFB820CE468F5242229D0. Acesso em: 24 de fev. de 2026.

PETERSMANN, Ernst-Ulrich. **The WTO Legal ans Dispute Settlement Systems in 125 Times of Global Governance Crises.** Heidelberg: Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law, n. 2020-28, 2020. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3659021. Acesso em: 24 de fev. de 2026.

PIANI, Guida; MIRANDA, Pedro. R**egimes especiais de importação e "ex-tarifários": o caso do Brasil.** Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006. Disponível em:https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/5181e72b-fbfb-4202-9d3f-3b34ce7bd1b2. Acesso em: 28 de junho de 2026.

POSNER, Richard e PARISI, Francesco. “Law and Economics: An Introduction”, in **Law and Economics Volume 1: Theoretical and Methodological Foundations, Cheltenham, Glos**; Lyme, N.H.: Edward Elgar Pub., 1997.

REGO, Elba Cristina Lima. **Do GATT à OMC: o que mudou, como funciona e para onde caminha o sistema multilateral de comércio.** Rio de Janeiro: BNDES, Área de Planejamento, Departamento Econômico (DEPEC), set. 1996.

RENA, Ravinder. **Impact of WTO Policies on Developing Countries: Issues and Perspectives.** Transnational Corporations Review Volume 4, n. 3, set. 2012. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1925209924004200. Acesso em: 05 de fev. de 2026.

RICARDO, David. **Princípios de Economia Política e Tributação.** São Paulo: Abril Cultural, 1979.

ROBALO, Brenda Martins. **Governança Internacional da Propriedade Intelectual: o Acordo de Livre Comércio entre Mercosul e União Europeia e o direito à saúde no Brasil.** Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais) - Centro Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2023. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/251716?show=full. Acesso em: 22 de set. de 2025.

ROCHA, Sergio André. **Interpretação dos tratados para evitar a bitributação da renda**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

ROSS, Alf. **Direito e Justiça**. Tradução de Edson Bini. São Paulo: EDI-PRO 2000.

RUGGIE, John (org.) **Multilateralism Matters.** New York: Columbia University Press, 1993.

SACERDOTI, Giorgio. **Solving the WTO Dispute Settlement System Crisis: An Introduction.** The Journal of World Investment & Trade, v. 20, n. 6, p. 785-791, 2019. Disponível em: https://scholar.archive.org/work/2c5hnaqftncn7pfhr5xu6gqnom/access/wayback/https://brill.com/downloadpdf/journals/jwit/20/6/article-p785_1.pdf. Acesso em: 24 de fev. de 2026.

SAMUELSON, Paul Anthony. **Curso de economía moderna: una descripción analítica de la realidad economica.** Madrid: Aguilar, 1973.

SANTOS, Norma Breda. **Latin American countries and the establishment of the multilateral trading system: the Havana Conference (1947-1948).** Revista de Economia Política (Brazilian Journal of Political Economy), 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0101-31572015v36n02a04. Acesso em: 01 de mar. de 2026.

SARTORI, Ângela, DOMINGO, Luiz Roberto. **Tributação Aduaneira à luz da jurisprudência do CARF**. São Paulo: MP, 2013.

SATO, Eiiti. **Mudanças estruturais no sistema internacional: a evolução do regime de comércio do fracasso da OIC à OMC.** Universidade de Brasília, Departamento de Relações Internacionais, 2001. Disponível em:

https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17553/material/5.2%20(COMPLEMENTAR)%20-%20A%20evolu%C3%A7%C3%A3o%20do%20regime%20de%20com%C3%A9rcio%20do%20frcasso%20da%20OIC%20%C3%A0%20OMC%20-%20E.%20SATO.pdf. Acesso em: 01 de mar. de 2026.

SCHADRACK, Gabrielle Brüggemann. **Interposição fraudulenta no comércio exterior.** Dissertação (Mestrado em Direito Tributário) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2024. Disponível em: https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/44201/1/GABRIELLE%20BR%C3%9CGGEMANN%20SCHADRACK.pdf. Acesso em: 04 de jun. de 2026.

SEHN, Solon. **Comentários ao Regulamento Aduaneiro: Infrações e Penalidades.** São Paulo: Aduaneiras, 2019.

SEHN, Solon. **Comentários ao Regulamento Aduaneiro: tributação do comércio exterior.** São Paulo: Aduaneiras, 2021.

SEHN, Solon. **Comércio exterior e a Reforma Tributária.** Palestra proferida no I Congresso Estadual de Direito Tributário da OAB/SC. Florianópolis, 29 de maio de 2026.

SEHN, Solon. **Curso de Direito Aduaneiro.** Rio de Janeiro: Forense, 2022.

SEHN, Solon. **Primeiras reflexões sobre a Reforma Tributária: CBS-IBS (PEC nº45/2019)**. Disponível em: https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/tributario/primeiras-reflexoes-sobre-a-reforma-tributaria-cbd-ibs-pec-no45-2019. Acesso em: 17 de ago. de 2026.

SEHN, Solon. **Regimes aduaneiros especiais na reforma tributária:** comentários à Lei Complementar nº 214/2025. SSRN, 11 ago. 2025. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5387493. Acesso em 09 de jun. de 2026.

SIMONSEN, Roberto C. **Evolução industrial do Brasil e outros estudos. Seleção, notas e bibliografia de Edgard Carone.** São Paulo: Companhia Editora Nacional; Editora da Universidade de São Paulo, 1973.

SINGER, Paul. **Divisão Internacional do Trabalho e Empresas Multinacionais.** 28a Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. Brasília, jul/1976. Disponível em: https://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/divisao_internacional_do_trabalho_e_empresas.c.pdf. Acesso em: 07 de fev. de 2026.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações: Investigação sobre sua Natureza e suas Causas.** Editora Nova Cultural, 1996.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional de Meio Ambiente: Emergência, Obrigações e Responsabilidades.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SOSA, Roosevelt Baldomir. **Comentários à Lei Aduaneira**. São Paulo: Aduaneiras, 1995.

STAHL, Sidney. Responsabilidade pelas Infrações Aduaneiras. In: PEREIRA, Cláudio Augusto Gonçalves; REIS, Raquel Segalla. **Ensaios de Direito Aduaneiro. S**ão Paulo:

Intelecto Soluções, 2015.

STEFANO, Marcelle Silbiger. **A importância da reforma tributária na adoção dos regimes aduaneiros especiais.** Disponível em: https://institutoaduaneiro.com.br/a-importancia-da-reforma-tributaria-na-adocao-dos-regimes-aduaneiros-especiais/. Acesso em: 22 abr. 2026.

STELZER, J.; FREITAS, M. B. O direito aduaneiro e sua relação com a política econômica brasileira e o crescimento do comércio exterior brasileiro. **Revista Eletrônica Direito e Política,** v. 4, 2009.

STELZER, J.; GONÇALVES, E. N. Análise econômica do Direito: elementos para uma inovadora teoria geral do direito. **Revista da Faculdade de Direito Ritter dos Reis**, v. 8, 2008.

STELZER, J; GONÇALVES, Everton das Neves; SCHNEIDER, Maurício Dal Pozzo**. A Integração Econômica Brasileira No Comércio Internacional No Âmbito Das Cadeias Globais De Valor**. Diké (UESC), v. 22, n 22, 2023. Disponível em: https://periodicos.uesc.br/index.php/dike/article/view/3706. Acesso em: 05 de jul. de 2024.

STELZER, J. **Introdução às Relações do Comércio Internacional.** 2. ed. Itajaí - SC: Univali, 2009.

STELZER, J.. O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica. In: STELZER, Joana; CRUZ, Paulo Márcio (orgs). **Direito e Transnacionalidade.** Curitiba: Juruá, 2009

THORSTENSEN, Vera; NOGUEIRA, Thiago. **O Tratado da Parceria Transpacífico (TPP): impactos do novo marco regulatório para o Brasil.** São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda., 2017.

THORSTENSEN, Vera. **Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e nova rodada de negociações multilaterais.** São Paulo: Aduaneiras, 2001. Disponível em: https://archive.org/details/isbn_9788571292901/page/6/mode/2up. Acesso em: 21 de jan. de 2026.

TÔRRES, Heleno Taveira. Autonomia Privada nas Importações e Sanções Tributárias. In: TREVISAN, Rosaldo. **Temas Atuais de Direito Aduaneiro**. São Paulo: LEX, 2008.

TÔRRES, Heleno Taveira. Base de Cálculo do Imposto de Importação e o Acordo de Valoração Aduaneira. In: TÔRRES, Heleno Taveira (org.). **Comércio Internacional e Tributação.** São Paulo: Quartier Latin, 2005.

TÔRRES, Heleno Taveira. **Comércio Internacional e Tributação**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

TÔRRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Internacional Aplicado.** São Paulo: Quartier Latin, 2003.

TREVISAN, Rosaldo. **Anotações ao Regulamento Aduaneiro**. São Paulo: Lex, 2010.

TREVISAN, Rosaldo. **Atuação estatal no comércio exterior, em seus aspectos tributário e aduaneiro. 2008.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em

Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba. Disponível em: https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/tede/rosaldotrevisan3.pdf. Acesso em: 28 de jun. de 2026.

TREVISAN, Rosaldo. Direito Aduaneiro no Brasil: a Hora e a Vez da Internacionalização. In: TREVISAN, Rosaldo. **Temas Atuais de Direito Aduaneiro II**. São Paulo: LEX, 2015.

TREVISAN, Rosaldo. **O imposto de importação e o direito aduaneiro internacional. S**ão Paulo: Aduaneiras e LEX Produtos Jurídicos, 2018.

TREVISAN, Rosaldo. **O Imposto de Importação e o Direito Aduaneiro Internacional**. São Paulo: Aduaneiras/LEX, 2017.

TREVISAN, Rosaldo. **Temas Atuais de Direito Aduaneiro**. São Paulo: LEX, 2008.

UNCTAD (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT). **Generalized System of Preferences.** Geneva: UNCTAD, [s.d.]a. Disponível em: https://unctad.org/topic/trade-agreements/generalized-system-of-preferences. Acesso em: 18 ago. 2026.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). T**he Least Developed Countries Report 2004:** Linking international trade with poverty reduction. Geneva, 2004. Disponível em: https://unctad.org/publication/least-developed-countries-report-2004. Acesso em: 07 de fev. de 2026.

VALLS, Lia. **Histórico da Rodada Uruguai do GATT**. Estudos em Comércio Exterior, Instituto de Economia da UFRJ. Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. [s. p.], jul./dez. 1997. Disponível em: https://ecex.ie.ufrj.br/wp-content/uploads/2019/04/historico_da_rodada_uruguai_do_gatt.pdf.

WALLERSTEIN, Immanuel. **World-systems analysis: an introduction.** London: Duke, 2004.

WIEIRA, Keite. **O conceito velado de desenvolvimento na OMC e a decorrente fragilidade negocial dos países em desenvolvimento no âmbito da agricultura:** uma análise de conteúdo de documentos oficiais e jurisprudências. 2021. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **Agreement on Subsidies and Countervailing Measures.** Marrakesh, 15 abr. 1994a. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf. Acesso em: 18 ago. 2026.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights.** [s.d.]a. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips_01_e.htm. Acesso em: 22 jan. 2026.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges: Agreement under Article 21.3(b) of the DSU.** WT/DS472/15. Geneva: WTO, 14 maio 2019b. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/472-

15.pdf&Open=True. Acesso em: 23 mar. 2026.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges: Appellate Body Reports and Panel Reports: Action by the Dispute Settlement Body.** WT/DS472/13; WT/DS497/11. Geneva: WTO, 14 jan. 2019a. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/472-13.pdf&Open=True. Acesso em: 23 mar. 2026.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges (EU); Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges (Japan): Communication from the Panels.** WT/DS472/7; WT/DS497/5. Geneva: WTO, 26 out. 2015b. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/472-7.pdf&Open=True. Acesso em: 23 mar. 2026.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges: Notification of an Appeal by Brazil.** WT/DS472/8; WT/DS497/6. Geneva: WTO, 6 out. 2017b. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/472-8.pdf&Open=True. Acesso em: 23 mar. 2026.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges: Reports of the Appellate Body: Addendum.** WT/DS472/AB/R/Add.1; WT/DS497/AB/R/Add.1. Geneva: WTO, 13 dez. 2018b. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/472ABRA1.pdf&Open=True. Acesso em: 23 mar. 2026.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges: Reports of the Appellate Body.** WT/DS472/AB/R; WT/DS497/AB/R. Geneva: WTO, 13 dez. 2018a. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/472ABR.pdf&Open=True. Acesso em: 23 mar. 2026.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges: Reports of the Panel: Addendum.** WT/DS472/R/Add.1; WT/DS497/R/Add.1. Geneva: WTO, 30 ago. 2017c. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/472RA1.pdf&Open=True. Acesso em: 23 mar. 2026.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges: Reports of the Panel.** WT/DS472/R; WT/DS497/R. Geneva: WTO, 30 ago. 2017a. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/472R.pdf&Open=True. Acesso em: 23 mar. 2026.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges: Request for Consultations by the European Union.** WT/DS472/1, G/L/1061, G/SCM/D100/1, G/TRIMS/D/39. Geneva: WTO, 2014a. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/472-

1.pdf&Open=True. Acesso em: 23 mar. 2026.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges: Request to Join Consultations: Communication from Argentina.** WT/DS472/3. Geneva: WTO, 2014c. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/472-3.pdf&Open=True. Acesso em: 23 mar. 2026.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges: Request to Join Consultations: Communication from Japan.** WT/DS472/2. Geneva: WTO, 2014b. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/472-2.pdf&Open=True. Acesso em: 23 mar. 2026.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges: Request to Join Consultations: Communication from the United States.** WT/DS472/4. Geneva: WTO, 2014d. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/472-4.pdf&Open=True. Acesso em: 23 mar. 2026.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges: Status Report Regarding Implementation of the DSB Recommendations and Rulings by Brazil: Addendum.** WT/DS472/16/Add.2. Geneva: WTO, 17 jan. 2020a. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/472-16A2.pdf&Open=True. Acesso em: 23 mar. 2026.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges: Understanding between Brazil and the European Union Regarding Procedures under Articles 21 and 22 of the DSU and Article 4 of the SCM Agreement.** WT/DS472/17. Geneva: WTO, 9 jan. 2020b. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/472-17.pdf&Open=True. Acesso em: 23 mar. 2026.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **Development: special and differential treatment provisions.** Geneva: WTO, [s.d.]e. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/dev_special_differential_provisions_e.htm. Acesso em: 18 ago. 2026.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **Dispute settlement.** MC11 in brief. Geneva: WTO, 2017a. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/briefing_notes_e/bfdispu_e.htm. Acesso em: 18 ago. 2026.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **Disputes by member.** Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm. Acesso em: 19 de mar de 2026a.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **DS522: Canada — Measures Concerning Trade in Commercial Aircraft.** Geneva: WTO, 2017a. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds522_e.htm. Acesso em: 23 de março

de 2026.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (GATT 1994).** Marrakesh, 15 abr. 1994c. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt94_e.htm. Acesso em: 20 de set. de 2025.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **Legal texts.** [s.d.]b. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm. Acesso em: 22 jan. 2026.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **Principles of the trading system.** Geneva: WTO, [s.d.]d. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm. Acesso em: 18 ago. 2026.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **Regional trade agreements.** Geneva: WTO, [s.d.]f. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm. Acesso em: 18 ago. 2026.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **The Rules Negotiations.** Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/rulesneg_e.htm. Acesso em: 28 de jan. de 2026.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **Trading into the future:** the World Trade Organization. Geneva. 1995. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/doload_e/tif.pdf. Acesso em: 18 de jan. de 2026.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU).** Annex 2 of the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization. Marrakesh, 15 abr. 1994b. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/dsu_e.htm. Acesso em: 18 ago. 2026.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **World Trade Report 2024: trade and inclusiveness: how to make trade work for all.** Geneva: WTO, 2024a. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr24_e.htm. Acesso em: 18 ago. 2026.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **WTO Annual Report 2016.** Geneva: WTO, 2016a. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/anrep16_e.pdf. Acesso em: 18 ago. 2026.

ZACCARIA, Giuseppe. **You're Fired! International Courts, Re-contracting, and the WTO Appellate Body during the Trump Presidency.** Global Policy, v. 13, n. 3, p. 322-333, 2022. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1758-5899.13032. Acesso em: 24 de fev. de 2026.