



Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas  
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

ANNA GARCIA DE OLIVEIRA CÂMARA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE REINTEGRAÇÃO TRIBUTÁRIA  
NO COMÉRCIO EXTERIOR: estudo comparado Brasil e China**

Brasília – DF  
2019

ANNA GARCIA DE OLIVEIRA CÂMARA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE REINTEGRAÇÃO TRIBUTÁRIA  
NO COMÉRCIO EXTERIOR: estudo comparado Brasil e China**

Monografia apresentada ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Dra. Sheila Tolentino

Brasília – DF  
2019

**ANNA GARCIA DE OLIVEIRA CÂMARA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE REINTEGRAÇÃO TRIBUTÁRIA  
NO COMÉRCIO EXTERIOR: estudo comparado Brasil e China**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do(a) aluno(a)

**Anna Garcia de Oliveira Câmara**

Dra. Sheila Tolentino  
Professora Orientadora

Dr. Daniel Bin  
Professor-Examinador 1

Brasília, 03 de julho de 2019

Ao meu esposo, Leonardo Coelho, que, de forma especial e carinhosa me deu força e coragem, me apoiando nos momentos de dificuldades e aos meus pais, que sempre me ajudam e torcem pelo meu sucesso profissional e acadêmico.

## RESUMO

Estudo comparado de políticas públicas de reintegração de valores tributários na exportação de produtos manufaturados do Brasil e da China. Ambos os países se encontravam no mesmo patamar em relação às exportações de produtos manufaturados nos anos 1980 e passaram por reformas tributárias. A China, contudo, muito diferente do Brasil, teve um crescimento exponencial em suas exportações sendo, atualmente, o maior exportador de produtos manufaturados do mundo. Segundo as pesquisas aqui demonstradas, a política de reintegração tributária nas exportações é um dos elementos cruciais para este resultado. O estudo procura entender o funcionamento das políticas públicas de reintegração de valores tributários, observando os limites e as oportunidades para o incremento das exportações por meio da comparação dos modelos brasileiro e chinês. Temas como intervenção econômica, neutralidade tributária, políticas públicas de incentivo a exportação, vulnerabilidade do contribuinte, unificação tributária e centralização/descentralização fiscal foram utilizados como referencial teórico para a construção da análise por meio de pesquisas documentais, comparação de dados estatísticos e análise comparativa entre os modelos das políticas estudadas. Verificou-se que no Brasil a política de reintegração é pulverizada, burocrática e descentralizada, ao passo que na China temos uma política unificada, menos burocrática e centralizada. Por fim, as análises mostraram que a política de reintegração é extremamente importante e se bem utilizada pode trazer oportunidades e melhoria na competitividade do produto do país no comércio internacional.

Palavras-chave: Exportação. Reintegração tributária. Comércio exterior.

## Sumário

<b>1. Introdução .....</b>	<b>5</b>
1.1. Contextualização do tema.....	5
1.2. Pergunta de pesquisa .....	6
1.3. Objetivos.....	6
1.4. Justificativa.....	7
<b>2. Referencial Teórico.....</b>	<b>8</b>
2.1. Política Econômica .....	8
2.2. Intervenção do Estado no domínio econômico .....	11
2.3. Incentivos Fiscais .....	13
2.4. Neutralidade Tributária .....	14
2.5 Vulnerabilidade do Contribuinte .....	14
2.6 Unificação tributária e centralização/descentralização fiscal .....	15
2.7 Concorrência Fiscal Internacional .....	16
2.8 Políticas Públicas de Incentivo às Exportações .....	16
<b>3. Métodos e técnicas de pesquisa.....</b>	<b>19</b>
3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa .....	19
<b>4. Políticas públicas de reintegração tributária .....</b>	<b>21</b>
4.1 Conceito de políticas públicas de reintegração tributária .....	21
4.1.1 <i>Tributos passíveis de reintegração tributária</i> .....	22
4.2 Políticas públicas de reintegração tributária na China .....	23
4.2.1 <i>Breve histórico da PRTC</i> .....	24
4.2.2 <i>Forma de atuação da política de reintegração tributária chinesa</i> .....	28
4.3 Políticas Públicas de Reintegração Tributária no Brasil .....	30
4.3.1 <i>Reintegração de valores tributários – créditos de IPI</i> .....	31
4.3.2 <i>Reintegração de valores tributários – créditos de PIS e COFINS</i> .....	32
4.3.3 <i>REINTEGRA</i> .....	33
4.3.4 <i>Reintegração de valores tributários – créditos de ICMS</i> .....	35
4.4 Impacto das políticas públicas de reintegração tributária no desempenho das exportações – Caso chinês.....	36
<b>5. Políticas Públicas de Reintegração – Comparação entre os sistemas brasileiro e chinês ..</b>	<b>39</b>
5.1 Neutralidade Tributária .....	41
5.2 Unificação Tributária.....	43

5.3 Centralização/Descentralização Tributária.....	44
5.4 Vulnerabilidade do contribuinte .....	46
5.5 Burocratização da política pública de reintegração tributária .....	47
5.6 Limites e Oportunidades da política de reintegração tributária para o incremento das exportações – Quadro Comparativo .....	50
<b>6. Considerações Finais .....</b>	<b>51</b>
<b>7. Referências .....</b>	<b>54</b>

## 1. Introdução

### 1.1. Contextualização do tema

A exportação é uma atividade essencial para o desenvolvimento e crescimento econômico dos países inseridos em um contexto globalizado. O Brasil e a China são dois países que participam ativamente do comércio internacional e das trocas internacionais de mercadoria. As empresas e o governo têm de estar preparados para enfrentar os desafios existentes no cenário internacional onde cada vez mais os países dependem um do outro. O papel do governo é fazer com que as empresas tenham condições de competir internacionalmente, preparar a indústria nacional para que seus produtos possam ser comercializados globalmente, adquirindo vantagem competitiva que traga benefícios para o país.

As primeiras políticas de comércio exterior brasileiras começaram a ser implantadas nos anos 1960. O Estado aprovou políticas de apoio às exportações de forma escalonada que incluíam isenções fiscais, políticas de drawback<sup>1</sup>, concessão de incentivos fiscais, subsídios financeiros e promoção às exportações. Até 1990 as políticas brasileiras tinham por base a isenção fiscal, a partir de 1990 houve uma reorientação de tais políticas com maior ênfase no financiamento (Santos, 2015).

Para Vazquez (2001), as políticas de comércio exterior devem considerar diversos fatores, entre eles o incentivo a exportação de manufaturados com alto valor agregado e a redução e dedução de impostos, além da concessão de financiamentos e incentivos fiscais. Nesse sentido, em 2011, o governo brasileiro instituiu o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra), cujo objetivo é “reintegrar valores referentes a custos tributários federais residuais existentes em sua cadeia de produção” (Brasil, 2018).

A China é atualmente o maior exportador mundial, no ano de 2017 as exportações chinesas atingiram o valor de USD 2,26 trilhões e da década de 1980 até o ano de 2017 o crescimento das exportações chinesas foi de 12381%, uma média de crescimento anual em torno de 20,15% (Bureau of Statistics of China, 2018). Segundo Xu (2018), o longo e contínuo crescimento das exportações chinesas tem por base os seguintes fatores: o aumento da produtividade no setor de manufaturas; a sofisticação e os avanços na estrutura da

---

<sup>1</sup> Regime aduaneiro especial que consiste na suspensão ou eliminação de tributos incidentes sobre os insumos importados para utilização em produto exportado. (Brasil, 2014a)



exportação, acompanhado da implementação bem sucedida de políticas industriais; a política cambial chinesa de desvalorização da moeda e a política de reembolso de taxas de exportação. Além destes fatores, é importante citar que o crescimento chinês também se deu por conta de uma característica estrutural em sua economia relacionada com um “regime de acumulação liderado pelos lucros e pelas exportações dependentes de baixos salários”. (Medeiros, 2017). Optou-se, todavia, por não abordar este aspecto específico no presente estudo e concentrar apenas nas questões relacionadas aos tributos e ao reembolso tributário. Para Xu, a política de reembolso teria um efeito maior para as exportações chinesas do que a desvalorização cambial. Tal política, inclusive seria responsável por mitigar os efeitos da crise asiática de 2009, mantendo a China com constante crescimento de suas exportações. As políticas de reintegração de valores tributários foram criadas para evitar dupla taxação e perda da vantagem competitiva nos mercados internacionais. Este projeto tem como tema principal o estudo das Políticas Públicas de Reintegração Tributária em ambos os países, seus objetivos, suas formas de atuação e a relação destas políticas com o desempenho das exportações. Para Xu (2018) a política de reintegração é uma das grandes responsáveis pelo sucesso chinês e já vem sendo implementada na China desde os anos 1980. No caso brasileiro o embrião das políticas de reintegração tributária foi o crédito prêmio do IPI, datado da década de 1960, mas apenas após a Constituição de 1988 e com as mudanças no regime tributário brasileiro é que tais políticas de fato puderam ser implementadas.

## **1.2. Pergunta de pesquisa**

Quais são os limites e as oportunidades em relação ao incremento das exportações advindos da utilização de políticas de reintegração tributária no Brasil e na China?

## **1.3. Objetivos**

### **Objetivo geral**

O objetivo principal da pesquisa é realizar a análise comparativa entre as políticas chinesas e brasileiras referentes à reintegração de valores tributários na exportação, quanto a sua complexidade, seus limites e oportunidades para o incremento das exportações, comparando modelos.

## **Objetivos Específicos**

Os objetivos específicos da pesquisa são:

- a) descrever e identificar as políticas públicas de reintegração de valores tributários na exportação do Brasil e da China existentes desde os anos 1980 até os dias atuais.
- b) comparar as políticas e apontar diferenças e similaridades;
- c) Identificar limites e possibilidades do modelo de reintegração tributária para o incremento do setor exportador de forma comparativa em ambos os casos.

### **1.4. Justificativa**

As exportações brasileiras representam aproximadamente 12,6% do PIB (IBGE, 2016) e este percentual tem se mantido praticamente inalterado ao longo dos últimos anos. Por outro lado, a China é atualmente o maior exportador mundial, apresentando um crescimento exponencial de suas exportações. Uma das principais políticas públicas de fomento à exportação chinesa é a reintegração de valores tributários existentes na cadeia produtiva (Xu, 2018).

Entender a sistemática de funcionamento dessa política em um país onde os números mostram um crescimento acelerado e comparar com o funcionamento de uma política semelhante no Brasil é de interesse para ampliar o conhecimento e pesquisa relacionadas ao setor exportador brasileiro. O Brasil possui diversas formas e sistemas que permitem a utilização de políticas de reintegração tributária. Dentre as políticas existentes é fundamental destacar Reintegra, o mais novo regime de reintegração tributária para as exportações estabelecido pelo governo federal brasileiro em 2011. De acordo com as regras estabelecidas, os exportadores têm direito de receber até 3% do valor de sua receita de exportação para abater nos impostos que sobrecarregam a cadeia de valor. Os valores percentuais são determinados por decreto presidencial e podem ser modificados a qualquer tempo. Em maio de 2018 o Presidente da República emitiu o Decreto n. 9.393/2018 que, modificando o decreto anterior sobre o Reintegra, diminuiu de 2 para 0,1% o valor reembolsável ao exportador (Brasil, 2018).

Verifica-se, portanto, que o tema é extremamente atual e relevante (dada à dimensão econômica) e que o instrumento é utilizado pelo Poder Executivo brasileiro como meio de política econômica e fiscal. No caso do Reintegra, especificamente, há de se averiguar,

portanto, até que ponto a diminuição dos percentuais antes estabelecidos prejudicam os exportadores, se esta política vinha de fato significando uma diferença considerável nas exportações de manufaturados.

A comparação com a China trará informações úteis para o estudo no sentido de evidenciar os pontos fortes e fracos das políticas utilizadas atualmente no Brasil. A escolha da China foi baseada no seu histórico de crescimento das exportações e no sucesso da política de reembolso neste país. A política já vem sendo utilizada há anos e diversos estudos comprovam sua relação direta com o desempenho das exportações no caso chinês.

Os exportadores brasileiros necessitam de incentivos do governo para ter competitividade no exterior, principalmente no que se refere às indústrias de manufatura, setor no qual o Brasil ainda necessita de um grande desenvolvimento. O auxílio na desoneração dos impostos é crucial para que esse crescimento ocorra, daí a importância de se entender o mecanismo de funcionamento das políticas de reintegração tributária, como tais mecanismos podem ser aprimorados e até que ponto estão de fato sendo bem utilizados e gerando resultados positivos para o país.

## **2. Referencial Teórico**

O presente trabalho se propõe a realizar análises e estudos referentes ao setor de exportação brasileiro. Para que seja possível alcançar com sucesso o objetivo explicitado no trabalho e, conseqüentemente, responder à pergunta de pesquisa aqui levantada, é necessário o entendimento de alguns conceitos-chave. Para tanto, conhecimentos a respeito da política econômica, intervenção do estado no domínio econômico, incentivos fiscais, neutralidade tributária, competição internacional e políticas públicas de incentivo as exportações são cruciais para o desenvolvimento do estudo proposto.

### **2.1. Política Econômica**

O entendimento a respeito das políticas econômicas e de seu significado passa pela noção de economia positiva e normativa. Milton Friedman alega que há uma separação entre o positivo e o normativo, que, na visão de Rossetti, é fundamental para a construção racional da ciência econômica. A economia positiva trata do que é, era ou será e a economia normativa trata do que deve ser. A análise econômica situa-se no campo da economia positiva, que

consiste na descrição dos fatos econômicos sistematicamente observados, pela teoria econômica com seus princípios, doutrinas e leis e pela análise econômica em si. A economia positiva não estabelece normas de conduta, busca descrever sistematicamente o mundo real e a repercussão dos procedimentos passíveis de serem adotados na prática. A economia normativa possui vinculações diretas com juízos de valor resultantes de posições filosóficas e culturais, procura fixar normas de conduta e realizar julgamentos correspondentes aos procedimentos práticos que venham a ser recomendados e desencadeados (Rossetti, 1987).

A economia positiva serve de sustentação e base para as proposições da economia normativa da política e da programação econômica. A macro análise econômica, que se ocupa dos agregados do produto, renda e outros assuntos que interferem nos níveis de crescimento e equilíbrio econômico, fornece o suporte necessário para os instrumentos da política econômica, dos quais os formuladores se utilizam para condicionar e direcionar objetivos pretendidos (Rossetti, 1987).

As proposições normativas de política econômica e programação econômica ultrapassam os limites da economia positiva colhendo elementos de fatores extra econômicos. As proposições da economia positiva, por sua vez, não podem ser transformadas diretamente em normas de política econômica, tendo em vista que a maior parte dos problemas econômicos abarcam questões jurídicas, administrativas, políticas, sociológicas e éticas. As proposições normativas muitas das vezes são influenciadas pela estrutura administrativa do setor público, pela organização política da sociedade, pela ordem jurídica, por questões relativas à segurança nacional e pelos valores sociais e éticos prevalentes (Rossetti, 1987).

A política econômica deve ser vista como uma das partes integrantes da política pública que, para Watson, “é uma expressão usada em sentido mais amplo, envolvendo todos os fins e aspirações gerais de uma sociedade moderna, assim como os meios que se empregam com o propósito de alcança-los”. (Watson, 1965 como citado em Rossetti, 1987). A execução da política econômica seria uma das múltiplas funções do governo. O conceito de política econômica deve estar ligado à estruturação superior da ordem econômica, no intuito de alcançar determinados fins em função dos meios disponíveis. (Rossetti, 1987).

A formulação, implementação e controle da política econômica pertencem ao Estado que se utiliza dos instrumentos da ação econômica para alcançar os fins e objetivos pretendidos. Dentro desta lógica, Rossetti define política econômica como: “a atuação deliberada do governo, no sentido de que se alcancem objetivos de natureza econômica, consistentes com outros fins não necessariamente econômicos, definidos ao nível mais amplo da política pública” (Rossetti, 1987, p. 30).

A programação econômica, por sua vez, consiste em um segundo estágio da economia normativa. A política tem o objetivo de estruturar a ordem econômica e a programação decompõe os fins politicamente estabelecidos por meio do cálculo estrutural das cifras correspondentes ao desenvolvimento possível da economia, dadas as limitações existentes. A programação econômica pode ser feita a nível global, em que se encarrega da produção de modelos gerais de atuação; a nível setorial por meio da determinação de metas para setores específicos; e a nível regional, disciplinando e localizando no espaço econômico do país os principais investimentos públicos e privados e distribuindo-os de forma mais equânime possível às regiões geoeconômicas (Rossetti, 1987).

Por fim, após a definição da política e da programação econômica, o Estado se encarrega da realização dos projetos econômicos, ou seja, o subproduto ou complemento da programação. Os programas só se tornam efetivos a partir do momento em que dão origem a projetos específicos, desdobramentos, ao menor nível possível de agregação, dos diversos programas estabelecidos para cada setor ou região econômica. A programação fixa marcos de referência para elaboração dos projetos que são analisados quanto à viabilidade econômico-financeira e quanto à vinculação aos programas definidos (Rossetti, 1987).

Em sistemas econômicos baseados na livre iniciativa, a política e a programação são desenvolvidos sob responsabilidade da esfera pública, a elaboração e implementação dos projetos dependem da participação do setor público e privado. Ao setor público cabe antecipar as principais modificações estruturais estabelecidas nos níveis de política e de programação, bem como a adoção de medidas e de incentivos fiscais, monetários, cambiais e de controle direto que induzem a iniciativa privada, canalizando seus esforços na direção dos programas traçados para o conjunto do sistema (Rossetti, 1987).

Os objetivos da política econômica variam de acordo com as ideologias políticas existentes em cada realidade e também estão sujeitos a variáveis conjunturais, aos problemas emergentes de curto prazo e às transformações estruturais de longo prazo provocadas pela economia em curso. Não há, portanto, uma regra básica, geral e universal que defina os objetivos de uma política econômica, mas o estudo analítico da evolução política de diferentes nações, em diferentes épocas, pode mostrar seus objetivos fundamentais. Apesar disso, diferentes classificações dos objetivos da política econômica, contudo, sempre levam, para o trinômio crescimento, estabilidade e repartição, o qual constitui o núcleo básico dos fins das políticas econômicas, independentemente da estrutura institucional vigente, variando a intensidade da ênfase dada em cada um destes objetivos. A importância dada a cada um pode variar de país para país e de acordo com a época, além de ser influenciada pelas considerações

de natureza política e ideológica e pelos objetivos superiores da política em curso (Rossetti, 1987).

Considerando os objetivos da política econômica, é necessário, portanto, a definição dos meios para alcançá-los. Tais meios são os elementos formuladores que a política econômica dispõe para agir sobre determinada realidade. Para a maioria dos atores, existem quatro instrumentos básicos de ação da política econômica: fiscais, monetários, cambiais e de intervenção. Os instrumentos fiscais se referem aos fluxos de receitas e despesas do setor público; os monetários à oferta de moeda e à taxa de juros; os cambiais à fixação das relações de valor da moeda corrente em relação ao resto do mundo; e os de intervenção a uma grande variedade de formas possíveis de atividades estatais que afetam o domínio econômico. Para o presente projeto, interessa-nos aprofundar os estudos relacionados à intervenção estatal no domínio econômico como forma de política econômica (Rossetti, 1987).

## **2.2. Intervenção do Estado no domínio econômico**

De acordo com as teorias liberais clássicas, mais precisamente Adam Smith, existe um acordo entre o sistema de liberdade natural e o soberano (Estado) em que a função do Estado se limita a proteção da sociedade da violência e da invasão por outras sociedades independentes, a proteção dos membros da sociedade em relação às injustiças e da opressão de outros membros, e o de manter certas obras públicas e instituições públicas que nunca serão de interesse do indivíduo (Venâncio Filho, 1968).

Para Alexandre Parodi, essa visão do liberalismo clássico é, portanto, limitada. Todo regime estatal precisaria de um mínimo de intervenção nas atividades econômicas. Existem diversas modalidades de ação estatal que vão desde o exercício de poderes gerais de legislação e polícia até certo grau de intervenção necessária à organização e direção econômica de um país (Parodi, 1935 como citado em Venâncio Filho, 1968).

O estado moderno se constituiu sob a premissa do estado liberal de Adam Smith que nasceu da influência do individualismo filosófico e político do século XVIII da Revolução Francesa e do liberalismo clássico. O individualismo filosófico e político da Revolução Francesa tinha como objetivo a proteção de direitos individuais contra abusos de autoridade. Para o liberalismo econômico clássico, a intervenção estatal não deveria falsear o jogo das leis econômicas. Henry Laufenburger, contudo, afirma que o capitalismo é inconcebível sem um mínimo de intervenção. Para que o funcionamento do regime liberal pudesse continuar a ocorrer, seria necessária uma moral de homens honestos tendo como pressupostos a igualdade

e uma competição equilibrada. A crise social do século XIX surge da falta dessa igualdade e do equilíbrio (Laufenburger, 1939 como citado em Venâncio Filho, 1968).

O século XIX traz profundas alterações nas relações econômicas e sociais que alteram o quadro em que se inseria o pensamento político-jurídico. A Revolução Industrial, aparecimento de grandes fábricas, formação de conglomerados urbanos mudam profundamente as relações sociais e exigem do Estado uma presença cada vez maior. Surgem novas concepções políticas, contrapostas pelas teorias Marxistas e escolas socialistas totalmente opostas à teoria liberal. Há, portanto, um alargamento das atribuições estatais necessário ao atendimento das demandas que surgem destas mudanças sociais e dos novos anseios humanos (Venâncio Filho, 1968).

O intervencionismo estatal estaria coberto por uma série de atividades não sistemáticas. Para Laufenburger, a expressão intervencionismo cobre uma série de expressões tais quais: economia dirigida, controlada ou organizada, capitalismo regulamentado ou planejado, neocapitalismo, neomercantilismo, reformismo social, estatismo, corporativismo, etc. O intervencionismo, contudo, parece implicar um fato positivo, uma ação construtiva do Estado (Laufenburger, 1939 como citado em Venâncio Filho, 1968).

A crise de 1929 piora em muito as condições dos Estados e das populações e neste contexto surgem as teorias de Keynes com base na ideia de que a racionalização e os fundamentos da doutrina de que um Estado organizado pode estabilizar, estimular e dirigir o rumo de sua economia. A economia de bem-estar social encontra em Keynes suas bases teóricas, reconciliando a iniciativa privada e a ação governamental, tendo na ação controladora do Estado a fonte da distribuição dos seus frutos de forma mais justa, com vistas a promover o interesse coletivo (Laufenburger, 1939 como citado em Venâncio Filho, 1968).

Surge nesse contexto, o estudo do Direito Público Econômico, definido por Jeantet como o conjunto de normas jurídicas com o objetivo de dar aos poderes públicos a possibilidade de agir ativamente sobre a economia. O Direito Público Econômico pode ser dividido entre Direito Regulamentar, que trata das formas regulamentares de intervenção, sendo o dirigismo sua forma extrema e o Direito Institucional em que o Estado se transforma em atos da vida econômica, tendo como caso limite o coletivismo total (Jeantet, 1961 como citado em Venâncio Filho, 1968).

A intervenção estatal na atividade econômica pode ser feita em três modalidades: por absorção ou participação, por direção ou por indução. Na intervenção por absorção ou participação o Estado intervém diretamente na atividade, opera como agente econômico seja assumindo o controle dos meios de produção de determinado setor (absorção), atuando em

regime de monopólio; seja assumindo o controle de parcela dos meios de produção (participação), atuando em regime de competição. A intervenção por direção é feita por meio da pressão sobre a economia, estabelecimento de normas e mecanismos de comportamento compulsório para agentes econômicos. A indução ocorre quando o Estado manipula os instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis (Grau, 1998).

As normas de intervenção por direção são impositivas de comportamentos que devem, obrigatoriamente, ser cumpridos pelos agentes econômicos. As normas indutivas, ao contrário, são dispositivas, são preceitos, não dotados da mesma cogência que afeta as normas dirigistas. São normas que levam o destinatário a uma opção econômica de interesse coletivo e social. São incentivos, estímulos oferecidos pela lei, para quem quiser participar ou se utilizar deles, patrocinados pelo Estado. Contudo, caso o agente opte por se vincular juridicamente à norma, terá de obedecê-la para então poder usufruir de seus benefícios. Toda atuação estatal é expressiva de um ato de intervenção, aqui entendida como atuação em área de outrem, ou seja, atuação ou ação estatal em área de titularidade do setor privado (Grau, 1998).

### **2.3. Incentivos Fiscais**

Neste estudo a ênfase recai sobre os instrumentos de política econômica intervencionista indutiva, mais especificamente os chamados incentivos fiscais. Campos define incentivos fiscais como sendo isenções e reduções tributárias, atribuição de créditos tributários de regimes especiais ou preferências, subvenções ou subsídios (Campos, 2001 como citado em Elali, 2008). Elali afirma que há certa dificuldade em se estabelecer um conceito único para o que venha a ser um incentivo fiscal. O que existe é uma imprecisão terminológica, diversos conceitos, todos vagos, e que na literatura estrangeira muitos autores consideram todos os incentivos em um mesmo grupo, o das subvenções (Elali, 2008). Para Prest, subsídios e incentivos seriam considerados mecanismos semelhantes e merecedores do mesmo tratamento estatal (Prest, 1974 como citado em Elali, 2008).

As figuras relacionadas à indução econômica são consideradas espécies de ajudas estatais ou de incentivos fiscais, sobre a despesa ou sobre a receita, considerando que o que na verdade importa é o seu conteúdo econômico-financeiro, a expressão econômico-financeira dos mecanismos de ajuda estatal ou de incentivo fiscal. Desta forma, opta-se, neste estudo, por não enfrentar a confusão terminológica que emprega indistintamente os termos incentivo, benefício, estímulo, subvenção, subsídio e prêmio (Elali, 2008).



## **2.4. Neutralidade Tributária**

Seguindo como referência de extrema relevância para o presente estudo, é necessário o entendimento a respeito das questões sobre neutralidade e não-discriminação em matéria tributária. De acordo com a tese liberal, a tributação deve manter inalteráveis os preços do mercado, a produção a distribuição de riqueza e a alocação de recursos e não deve influenciar os comportamentos dos sujeitos econômicos. Contudo, ao se tratar de estado regulador e intervencionista, mesmo em seu modelo mais brando, como é o caso da indução, tal neutralidade deve ser relativizada, de forma que o imposto deve ser neutro, mas na exata medida em que seja necessário para prosseguir os fins visados (Pereira, 2007, como citado em Elali, 2008). Dentro desse pensamento, trabalha-se a ideia, neste estudo, de que os tributos não podem favorecer ou prejudicar grupos econômicos específicos - devem ser neutros quanto a produtos similares, processos de produção, tipos de empresas e devem ser utilizados de forma interventiva para suprimir ou atenuar as intervenções - neutralidade ativa (Santos, 2005 como citado em Elali, 2008).

Em um contexto internacional, a neutralidade visa evitar a dupla tributação da renda ou compensá-la, através de isenções e de créditos tributários (Vogel, 2002 como citado em Elali, 2008), a Organização Mundial do Comércio (OMC) defende que o tratamento fiscal igualitário deve evitar interferências dos países no comércio internacional. O comércio internacional, por sua vez, é afetado pelos modelos de intervenção dos Estados envolvidos por meio, principalmente, da imposição de barreiras alfandegárias e da concessão de incentivos fiscais como forma de atração de capital e investimento (Elali, 2008).

## **2.5 Vulnerabilidade do Contribuinte**

A relação tributária entre contribuinte e Estado é marcada pela desigualdade, situação na qual o contribuinte encontra-se em uma posição vulnerável. O Estado ocupa três posições fundamentais relacionadas à obrigação tributária: sujeito ativo, funcionando como criador da obrigação e das políticas a ela relacionadas; credor, papel em que formaliza e cobra obediência às regras relacionadas à obrigação tributária; e julgador, situação em que é responsável pelas decisões relacionadas a lide e à execução da obrigação tributária. O sujeito passivo figura como único devedor, restando evidente a vulnerabilidade do contribuinte frente ao credor onipotente. (Marins, 2009).

Para Marins (2009), existem três formas de vulnerabilidade do contribuinte: a

vulnerabilidade material, quando o Estado atua como criador da norma jurídico-fiscal; a vulnerabilidade formal, como o Estado na função de aplicador da norma jurídico-fiscal e a vulnerabilidade processual, quando o Estado tem o papel de julgador. Para o presente trabalho interessa o entendimento a respeito da vulnerabilidade material, ou seja, aquela a que se submete o exportador/contribuinte no momento em que o Estado cria as regras referentes à política de reintegração tributária. A vulnerabilidade material, segundo Marins, possui natureza político-econômica, o vínculo tributário não se esgota apenas na criação das normas, este vínculo, por sua vez, obedece a fatores que são influenciados pela situação político-econômica do momento, o que torna vulnerável a posição do contribuinte em relação aos objetivos do governo.

## **2.6 Unificação tributária e centralização/descentralização fiscal**

Os chamados tributos sobre consumo são aqueles incidentes nas diversas fases do processo produtivo de bens e serviços, sua principal característica é a transferência do ônus tributário ao consumidor final por meio da incorporação do tributo no preço do bem ou serviço, configurando um custo adicional (Gassen, D'Araújo, & Paulino, 2013). Os tributos sobre o consumo existem sobre as mais diversas configurações de acordo com os sistemas tributários de cada Estado. Tais tributos podem se apresentar de forma pulverizada ou unificada, com uma maior ou menor abrangência.

A unificação tributária ocorre no momento em que diversos tributos são aplicados sobre uma mesma base com poucas incidências, ampla abrangência e o valor agregado como referência em cada etapa da produção/circulação de mercadorias, fazendo com que apenas o consumo final seja tributado. A unificação, contudo, não é uma tarefa simples de ser realizada quando se está diante de um modelo federativo e tem como limites a organização político-institucional de cada país com níveis de governo administrativamente independentes. A unificação tributária é incompatível com a atribuição de competência exclusiva das esferas governamentais, considerando que a autonomia das esferas inferiores não pode ser afetada no processo (Araujo, 1999).

A centralização ou descentralização fiscal é o fenômeno que caracteriza uma menor ou maior participação das instâncias subnacionais de governo no financiamento e nos gastos governamentais, refere-se ao grau de autonomia que os governos central, regional ou local possuem em relação às decisões a respeito dos gastos e da arrecadação tributária. Quanto menor a autonomia dos governos subnacionais maior a centralização fiscal e vice versa.

(Guedes & Gasparini, 2007)

Ambos os lados possuem vantagens e desvantagens. Segundo Guedes & Gasparini (2007), a centralização facilita a coordenação das políticas públicas nas diversas jurisdições mas, por outro lado, diminui a responsabilidade do governo diante das necessidades locais. A descentralização aproxima os governos da população local, esta aproximação permite um maior conhecimento das demandas locais fazendo com que o gasto seja melhor equalizado e direcionado. Uma desvantagem da descentralização fiscal, contudo é o aumento da competição no setor público fazendo com que regiões menos desenvolvidas e com menos atrativos econômicos tenham arrecadações bem menores em relação a regiões mais abastadas.

## **2.7 Concorrência Fiscal Internacional**

Pinto afirma que a concorrência fiscal internacional ocorre quando há “redução da carga tributária e/ou a outorga de ajudas diretas para fomentar a economia de um país, com o aumento da competitividade dos negócios domésticos e/ou para a atração de investimentos internacionais” (Pinto, 2003, p. 9 como citado em Elali, 2008).

## **2.8 Políticas Públicas de Incentivo às Exportações**

A teoria tradicional do comércio, segundo David Ricardo, tem por base as vantagens comparativas que determinado país possui em relação a outros na fabricação de produtos. Alguns países se especializam na produção de determinados produtos devido ao baixo custo de oportunidade do trabalho. Em contrapartida, tais países obtêm outros bens através da importação. O comércio internacional é forma de melhorar a eficiência e a alocação dos recursos em termos globais.

Segundo Galleti (2010), contudo, a teoria não aborda o papel das exportações para alavancar o desenvolvimento econômico. Richardson elenca diversos efeitos positivos das exportações para as empresas e para a economia. As exportações geram emprego, por conta do consumo extra e do aumento dos investimentos e são responsáveis também pelo equilíbrio da balança comercial, uma vez que possuem maior apelo em relação a outras alternativas de equilíbrio. O comércio internacional pode proporcionar ganhos ou perdas aos países, devido às relações desiguais, contudo, as trocas comerciais trazem conhecimento e acesso a outros tipos de produtos sem os quais não haveria diversificação necessária para o desenvolvimento do que é produzido internamente e ofertado aos consumidores, além de proporcionar uma

diversidade qualitativa melhorando a qualidade, precisão e escolha dos produtos (Richardson, 1985).

As exportações também aperfeiçoam a competição, aumentando sua intensidade e densidade. A participação das empresas na atividade exportadora protege, de certa forma, a economia local das oscilações dos ciclos econômicos dada a diversificação dos destinos das vendas externas. Em geral, as firmas exportadoras e os setores exportadores apresentam melhor desempenho do que aqueles que são voltados apenas para o mercado interno (Galleti, 2010).

A sustentabilidade de altas taxas de crescimento das exportações depende da permanência das firmas no mercado internacional no longo prazo. Muitas das soluções para aliviar os custos fixos das empresas exportadoras e garantir a permanência destas no mercado, passam pelo auxílio governamental (De Negri & Araújo, 2006). As políticas públicas voltadas para exportação, de uma forma geral, podem ser divididas em quatro eixos principais: financiamento as exportações, medidas de apoio e promoção das exportações, medidas de facilitação de exportações, e desoneração tributária.

Cerca de 80% do comércio é financiado por algum tipo de crédito ou seguro de crédito. Segundo a OMC, a falta de crédito à exportação é considerada uma barreira não tarifária ao comércio exterior (Brasil, 2015b). Nos países desenvolvidos, o apoio financeiro às exportações é tido como ponto-chave das políticas industriais e tal apoio é sustentado, em grande parte, por intermédio de programas de governo. O apoio governamental à inserção internacional das empresas na maioria dos países desenvolvidos é feita por meio de agências de crédito à exportação, cujo objetivo principal é a promoção das exportações e fortalecimento das empresas domésticas. O financiamento atua em nichos nos quais o mercado privado não consegue atuar, como bem definem Souza e Barral:

A principal premissa que dá sentido à alavancagem de exportações por instituições públicas é a atuação em nichos nos quais não exista mercado privado. Ou seja, operações de longo prazo de amortização, financiamentos e garantias para exportações a países com baixa disponibilidade de crédito, apoio a pequenas e médias empresas, apoio a setores de produtos de alto conteúdo tecnológico e/ou forte competição mundial (como o no aeronáutico), bem como transações de elevados valores que não poderiam ser financiados no mercado privado (como, por exemplo, os serviços de engenharia) (Souza & Barral, 2015, pp. 48-49).

No Brasil, o sistema público de crédito às exportações é baseado no financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), Proex-Financiamento, o Seguro de

Crédito à Exportação – SCE, ao amparo do Fundo de Garantia à Exportação – FGE e o mecanismo de equalização do Proex (Brasil, 2015b). Na China, a política de financiamento às exportações é realizada, principalmente, por bancos públicos criados em 1990, voltados para promover as exportações chinesas e os investimentos no exterior: Banco de Exportação e Importação da China (Eximbank), a Corporação de Exportação e Garantia de Crédito da China (Sinosure), o Banco de Desenvolvimento da China e o Banco de Desenvolvimento Agrícola da China (Massa, 2011).

As medidas de apoio e promoção das exportações são intervenções públicas que procuram corrigir falhas de mercado relacionadas às externalidades informacionais. O objetivo principal da promoção das exportações é facilitar a atividade econômica correlacionada ao crescimento da produtividade, bem desenvolvimento acelerado e sustentável. As principais atividades da promoção das exportações são relacionadas aos meios de subsidiar pesquisas no intuito de atenuar os problemas de informação. As iniciativas de assistência ao comércio exterior podem baixar os custos fixos das empresas, principalmente das iniciantes, reduzindo os custos associados com a busca de informações, execução de pesquisas e estudos de preços no exterior, padronização de produtos e potenciais compradores. As organizações de promoção das exportações tendem a facilitar a internacionalização das empresas e sua entrada em novos mercados (Martincus, 2010).

As medidas de facilitação de comércio buscam conferir maior transparência na relação entre governos e operadores, bem como reduzir impactos burocráticos sobre importações e exportações. Recentemente os países membros da OMC firmaram um Acordo de Facilitação do Comércio, que possui 47 compromissos voltados para a facilitação do comércio exterior. As medidas estabelecidas no acordo simplificam a burocracia, agilizam os procedimentos para o comércio internacional de bens, com medidas de reforço a transparência na elaboração de normas e cooperação entre autoridades (Brasil, 2017a).

Desonerações tributárias são formas de financiamento público não orçamentário de políticas públicas realizadas, geralmente, em benefício de algum setor econômico. São renúncias de receita presentes na legislação tributária que têm por objetivo aliviar a carga tributária de determinada classe de contribuintes com o intuito de favorecer ou promover determinados setores, regiões ou agentes econômicos. São, na realidade, gastos governamentais de natureza indireta em que o Estado deixa de arrecadar tributos de determinado setor, abstendo-se de receitas públicas, para executar determinada política pública (Salvador, 2015).

Em relação as desonerações tributárias das exportações, é possível destacar dois

mecanismos principais: a não-incidência tributária e o reconhecimento do direito de devolução dos tributos incidentes nas operações de aquisição bens ou prestações de serviços para obter o produto a ser exportado (Moreira, 2009b). O presente estudo tem como base a análise das desonerações tributárias nas exportações com base na devolução dos tributos incidentes na cadeia de produção, sendo, portanto, imprescindível o entendimento do mecanismo de funcionamento de tal política pública no Brasil e na China.

### **3. Métodos e técnicas de pesquisa**

#### **3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa**

A metodologia de pesquisa utilizada no projeto é mista, com técnicas quantitativas e qualitativas para levantamento de dados. A pesquisa comparou a realidade brasileira com a chinesa observando suas diferenças e similaridades, no intuito de identificar seus limites e possibilidades quanto ao incremento das respectivas exportações. Para atingir tal objetivo foi feito um estudo comparativo por meio de pesquisa documental e com o auxílio de informações estatísticas, levantadas em bancos de dados nacionais e internacionais. O lapso temporal escolhido teve por base o início da utilização, de forma mais concreta por ambos os países, da política de reintegração tributária. No caso brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988 e, no caso Chinês, a partir de 1985, ano da reforma tributária que introduziu o Imposto sobre Valor Agregado (IVA) para a tributação do consumo chinês.

O objetivo de estudo da ciência social comparada é a identificação das diferenças e similaridades intersociais existentes. A pesquisa comparada utilizada atributos das unidades macrossociais para realizar afirmações explanatórias no intuito de explicar e interpretar as variações macrossociais. Para os comparatistas, é mais importante a realização da comparação do que da definição dos objetos comparados propriamente dita. O objetivo vai além da simples catalogação e explicação das similaridades, o intuito é interpretar as experiências e as trajetórias dos países em evidência no estudo (Ragin, 2014).

A metodologia do estudo comparado utilizada neste trabalho examinou o quão diferente são as condições resultantes da aplicação da política de reintegração tributária que dificultam ou auxiliam no incremento das exportações de produtos manufaturados de ambos os países. O método averiguou os contrastes entre a aplicação das políticas de reintegração em ambos os países e qual o potencial de cada uma delas no sentido de incrementar o setor exportador.

Existem basicamente duas estratégias principais relacionadas aos estudos comparados. Uma delas é o método comparativo, orientado para estudos de caso com foco na comparação de casos específicos que são examinados como um todo. A outra estratégia é orientada pela análise de variáveis, enfatiza as variáveis e suas inter-relações. O objetivo da investigação é produzir generalizações sobre as relações destas variáveis (Ragin, 2014). Este estudo comparado utilizou um mix de ambas as estratégias como forma de pesquisa comparada. Foram analisados os procedimentos e as formas de atuação das políticas de reintegração tributária de cada país especificamente. As principais variáveis consideradas neste trabalho, definidas no referencial teórico, foram a unificação tributária, a centralização/descentralização fiscal, a burocratização da política pública, a vulnerabilidade do contribuinte/exportador em relação à facilidade/dificuldade para mudanças realizadas na política de reintegração e a neutralidade tributária.

Para verificar a forma de atuação das políticas públicas, foram realizadas pesquisas documentais a respeito do funcionamento e das formas de atuação das políticas de reintegração existentes em ambos os países. Em relação à China os dados relevantes sobre as políticas de reintegração foram levantados por meio de fontes secundárias, ou seja, de artigos de pesquisadores que já realizaram estudos e comparações a respeito da política na China e suas implicações para o setor. Especificamente no caso da análise do ICMS, devido ao escopo da pesquisa, e no intuito de apenas descrever de forma geral o funcionamento das políticas de reintegração tributária, optou-se por analisar este imposto unicamente à luz da legislação nacional, uma vez que seria inviável o estudo mais aprofundado da legislação individualizada de cada estado

A análise comparativa foi realizada por meio da identificação das diferenças e similaridades existentes entre as políticas chinesa e brasileira. No escopo da análise foram identificados os principais limites e oportunidades existentes na aplicação de tais políticas para o incremento das exportações. As variáveis consideradas foram analisadas a partir do estudo de cada política específica, envolvendo o entendimento do funcionamento das políticas em relação aos tributos cobrados e como cada uma dessas variáveis afeta positiva ou negativamente o incremento das exportações em ambos os casos.

## **4. Políticas públicas de reintegração tributária**

### **4.1 Conceito de políticas públicas de reintegração tributária**

A análise comparativa das políticas de reintegração tributária do Brasil e da China só é possível a partir do entendimento de como tais políticas atuam em cada um destes países, para tanto é imprescindível o entendimento do conceito de políticas públicas de reintegração tributária e de que forma tais políticas são utilizadas no incremento das exportações.

As definições e conceitos do que venha a ser uma política pública de reintegração tributária foram retirados da Organização Mundial do Comércio (OMC) e de estudos diversos a respeito do tema, principalmente de autores chineses que examinaram o efeito destas políticas no aumento do volume e no desempenho das exportações. Chao, Chou, & Yu, (2001) conceituam política de reintegração como uma ação governamental que busca reembolsar os tributos incidentes sobre o valor adicionado e sobre os impostos de consumo que recaem sobre produtos exportados durante o processo produtivo, circulação e venda com o objetivo de permitir que os bens finais exportados tenham vantagem competitiva. Para a OMC, as políticas de reintegração tributária existem para garantir que os tributos indiretos incidam apenas no consumo doméstico. O objetivo seria aliviar as exportações das obrigações dos tributos internos indiretos e auxiliar a neutralidade dos incentivos entre importações e exportações. (World Trade Organization, 2003). As taxas na exportação surgem, dentre outros motivos, por conta do impacto tributário em cima dos produtos intermediários importados, aumentando os custos de produção para a exportação e, dessa forma, causando prejuízos ao setor exportador. O reembolso tributário seria uma das formas de eliminar tais distorções e proporcionar aos exportadores uma competição a preços globais.

A reintegração tributária nas exportações nada mais é que um valor monetário que a autoridade tributária devolve para as empresas exportadoras para compensar os tributos indiretos pagos no processo de distribuição e produção. Os produtos importados são sujeitos à mesma carga tributária que os produtos nacionais similares, contudo, independentemente do fato de que os produtos exportados tenham sido tributados ou não pelo país de origem, o país importador irá fatalmente tributá-los no momento da entrada e circulação da mercadoria. A política de reintegração tributária procura evitar a dupla tributação sobre os produtos exportados com o intuito de proporcionar a competitividade do país nos mercados externos. (Cui, 2003).

A política de reintegração tributária de cada país pode ser considerada um dos fatores



que afetam a competitividade das indústrias. Neste trabalho é possível observar a existência de certa relação entre a implementação de tais políticas e o crescimento das exportações. Não se trata de afirmar a existência de relação de causalidade, considerando que diferentes fatores afetam o desempenho das exportações, mas sim de investigar a uma possível correlação entre o formas e percentuais de reembolso tributário envolvido nas operações e volume de exportações.

#### ***4.1.1 Tributos passíveis de reintegração tributária***

Os tributos passíveis de serem reintegrados são aqueles que possuem a característica da não cumulatividade, em muitos países tais tributos são denominados Impostos Sobre Valor Agregado (IVA). No Brasil os tributos não cumulativos não possuem essa denominação específica, mas possuem características bastante semelhantes, que serão detalhadas mais adiante neste trabalho, por esta razão podem ser considerados como pertencentes ao grupo dos IVA. Neste momento é necessário aprofundar mais o conceito a respeito do IVA para, posteriormente, entender a forma de atuação das políticas públicas de reintegração dentro do contexto de cada país.

O IVA (ou imposto não cumulativo) é um imposto indireto que incide em cada estágio do processo produtivo. Em sistemas onde as exportações não recebem reembolso total, o IVA tende a se tornar uma taxa de exportação e reduzir o volume de comércio, o que implica em uma relação positiva entre os reembolsos do IVA e o volume exportado, considerando a taxa de IVA doméstico. Em um sistema ideal, o IVA não tem nenhum efeito sobre as exportações de um país. Para que isso ocorra, é necessário que o país seja um tomador de preço no mercado de bens/serviços mundial, que uma alíquota uniforme de IVA seja aplicada tanto para os produtos comercializáveis quanto para os não comercializáveis e que o IVA seja em um modelo com base no destino, ou seja, que o IVA recaia sobre as importações e que haja total desoneração deste em relação às exportações. (Chandra & Long, 2013).

A lógica do sistema é que uma alíquota uniforme de IVA em todas as commodities tem o mesmo efeito, considerando que o preço aumentará na mesma proporção no país receptor. O total de ajustes feitos nas alíquotas do IVA tanto para exportações quanto para importações implica que a neutralidade não requeira flexibilidade ou ajustes nas taxas de câmbio. O reembolso total do IVA para os produtos exportados permite que o seu preço seja equalizado aos preços do mercado mundial quando é vendido para fora do país. Da mesma forma, os preços nacionais para as importações aumentam na mesma proporção que todos os

demais produtos vendidos internamente após o IVA ser cobrado na entrada dos produtos importados. (Chandra & Long, 2013).

O reembolso do IVA poderia, em um primeiro momento, ser considerado subsídio, uma vez que se trata de uma desoneração tributária. A OMC, contudo, permite que os países-membros reembolsem o valor total de IVA cobrado sobre produtos exportados. As regras da OMC a respeito do reembolso do IVA são consistentes com a principal função da organização de assegurar um comércio livre e regular, uma vez que, de acordo com a teoria, um sistema baseado na cobrança de IVA com reembolso total do imposto tem o efeito neutro nas exportações e importações. (Chandra & Long, 2013).

A maioria dos países, em especial a China, objeto deste estudo, adota o IVA como mecanismo de tributação sobre o consumo/circulação de mercadorias e serviços. O IVA possibilita a realização de deduções dos tributos pagos em cadeias anteriores. O que ocorre com o IVA e, no caso brasileiro, com os tributos não cumulativos, é que tais mecanismos permitem que contribuinte credite-se do montante de tributos recolhidos nas etapas anteriores e pague apenas a parte que lhe cabe no momento da sua venda/revenda dos produtos e serviços.

#### **4.2 Políticas públicas de reintegração tributária na China**

A política pública de reintegração tributária chinesa é uma das principais ferramentas do governo para controlar o ritmo das exportações do país. Nesta seção seguimos com o detalhamento da forma de atuação da política de reintegração tributária chinesa. Para tanto é importante descrever brevemente o sistema tributário chinês bem como realizar o levantamento histórico de tais políticas desde sua implementação até os dias atuais.

O sistema tributário chinês possui 18 tipos diferentes de tributos que podem ser divididos em três categorias: tributos sobre bens e serviços, tributos sobre a renda e tributos que incidem sobre a propriedade e comportamento. Para o presente trabalho, interessa aprofundar o estudo a respeito dos tributos que incidem sobre os bens e serviços, os quais incluem: os impostos sobre valor agregado (IVA), imposto de consumo, impostos sobre negócios, tributos sobre compra de veículos e impostos aduaneiros (de importação e exportação). Dentro da categoria dos tributos sobre bens e serviços, a reintegração tributária ocorre sobre os tributos sobre valor agregado. Os impostos sobre valor agregado são pagos por entidades e indivíduos na venda de bens ou na prestação de serviços dentro da China ou por importadores de bens para a China, a incidência tributária ocorre na venda, na importação

de bens ou na prestação de serviços. (China, 2018)

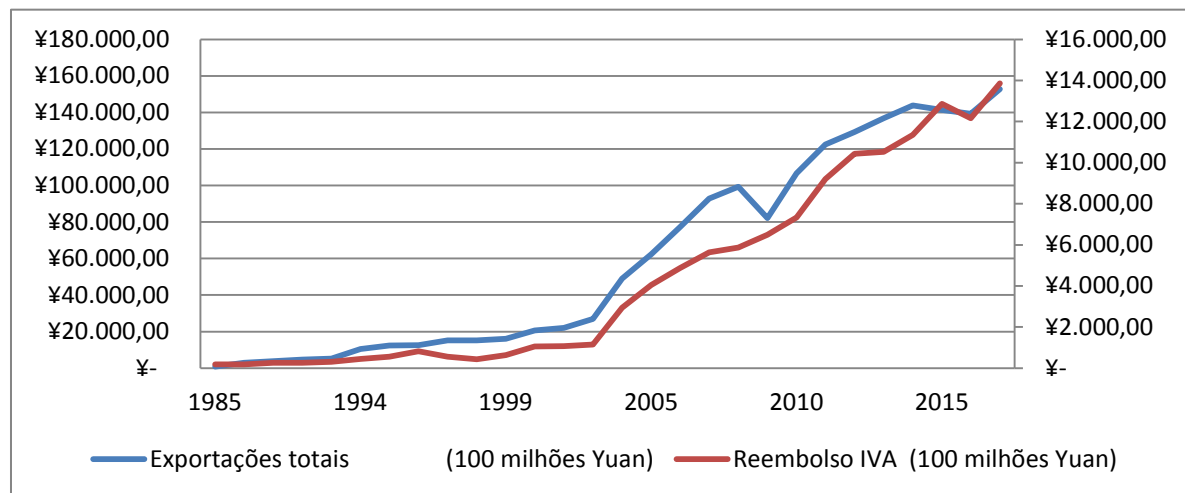
#### **4.2.1 Breve histórico da PRTC**

A política de reintegração tributária chinesa passou por alguns estágios de desenvolvimento. O ano de 1985 marca o início da implementação da política de reintegração tributária chinesa, e nesta época os abatimentos tributários eram categorizados, o sistema operava com uma série de problemas de sobreposição tarifária que dificultavam a determinação do *quantum* de tributos que deveriam ser abatidos. (Cui, 2003)

No ano de 1994 houve uma grande reforma no sistema tributário chinês, quando ocorre a abolição do tributo comercial e industrial padrão e a introdução do Imposto Sobre o Valor Agregado (IVA Chinês). A alíquota padrão do IVA era de 17%. Para alimentação básica, utilidades, jornais e produção agrícola a alíquota era de 13% e para as exportações de 0%. O governo central separou uma parte do orçamento anual para conseguir implementar o abatimento tributário sobre as exportações. A introdução do IVA fez com que o abatimento tributário nas exportações aumentasse consideravelmente. Comparado com o ano de 1993, o crescimento no abatimento foi de aproximadamente 50%. O governo central se depara, portanto, com uma desoneração tributária nas exportações de difícil realização prática e orçamentária, o que fez com que em 1995 e 1996 a taxa de abatimento fosse reduzida. Para produtos cujo IVA fosse de 17% nas operações anteriores, a taxa de reintegração tributária seria de 14%, para a alíquota de 13% seria de 10% e para produtos agrícolas e carvão de 3%. (Cui, 2003).

Cui (2003) enfatiza que mesmo com a redução, o governo chinês continuou sem orçamento para conseguir cobrir o abatimento tributário necessário e por isso houve nova redução da taxa. Produtos com desoneração de 14% passaram a ter 10% e os que recebiam 10% passaram para 6%, produtos agrícolas e carvão mantiveram a taxa. O desempenho das exportações chinesas, contudo, cresceu apenas 1,5% do ano de 1995 para 1996. O ano de 1997 foi turbulento por conta da crise asiática, com o intuito de recuperar a economia, o governo chinês aumentou as taxas de abatimento para vários produtos por nove vezes entre 1998 e 1999 e a administração tributária do estado aumentou o orçamento para a desoneração das exportações, tal movimento fez com que as exportações chinesas crescessem 27,8% em 2000. (Cui, 2003).

A figura 1 e a tabela 1 apresentam a evolução das exportações chinesas e dos valores de reintegração tributária entre o período de 1985 até 2017:



**Figura 1** – Exportações Totais X Reembolso do IVA – China

Fonte: Adaptado de "China Statistical Yearbook" de National Bureau of Statistics of China 2018; "China's Export Tax Rebate Policy" de Cui, Z. 2003, *China: An International Journal*, 2, 339–349.

Tabela 1

**Exportações Totais X Reembolso do IVA – China**

Ano	Exportações totais (100 milhões Yuan)	Reembolso IVA (100 milhões Yuan)
1985	¥ 803,19	¥ 180,00
1990	¥ 2.969,89	¥ 186,00
1991	¥ 3.827,99	¥ 255,00
1992	¥ 4.684,10	¥ 266,00
1993	¥ 5.286,06	¥ 300,00
1994	¥ 10.429,49	¥ 450,00
1995	¥ 12.424,62	¥ 550,00
1996	¥ 12.558,60	¥ 828,00
1997	¥ 15.152,93	¥ 555,00
1998	¥ 15.209,53	¥ 436,00
1999	¥ 16.136,89	¥ 627,00
2000	¥ 20.629,77	¥ 1.050,00
2001	¥ 22.006,47	¥ 1.072,00
2002	¥ 26.927,12	¥ 1.150,00
2004	¥ 49.068,39	¥ 2.936,32
2005	¥ 62.403,71	¥ 4.048,94
2006	¥ 77.227,71	¥ 4.877,15
2007	¥ 92.754,96	¥ 5.635,00
2008	¥ 99.289,89	¥ 5.865,93
2009	¥ 82.069,96	¥ 6.486,61
2010	¥ 106.656,19	¥ 7.327,31

<b>2011</b>	¥	122.445,60	¥	9.204,75
<b>2012</b>	¥	129.273,85	¥	10.428,89
<b>2013</b>	¥	136.737,35	¥	10.518,85
<b>2014</b>	¥	143.816,61	¥	11.356,46
<b>2015</b>	¥	141.409,83	¥	12.867,19
<b>2016</b>	¥	139.282,63	¥	12.154,48
<b>2017</b>	¥	152.777,48	¥	13.855,15

*Nota:* Adaptado de "China Statistical Yearbook" de National Bureau of Statistics of China 2018; "China's Export Tax Rebate Policy" de Cui, Z. 2003, *China: An International Journal*, 2, 339–349.

Apesar de não ser possível afirmar a existência de relação de causalidade entre a reintegração tributária e o crescimento das exportações, os dados demonstram que há certa correlação entre as duas variáveis. É possível observar que as exportações e o reembolso do IVA possuem linhas de crescimento semelhantes. De um modo geral, nos momentos em que há um decréscimo no reembolso há também uma diminuição do volume das exportações. Do ano 2000 para 2001 a taxa de reembolso cresceu apenas 2,10%, no mesmo período, as exportações cresceram 6,78% apenas. No ano de 2008 para 2009 houve um decréscimo nas exportações chinesas. Tal decréscimo possivelmente teve como causa principal a crise de 2007/2008. De acordo com as pesquisas realizadas por Xu (2018) durante a crise asiática a apreciação da moeda chinesa afetou negativamente as exportações, sendo um dos fatores que colaboraram para a diminuição das exportações do período, conforme mostrado no gráfico. Contudo, Xu demonstra em sua pesquisa que tais efeitos negativos da apreciação da moeda podem ter sido mitigados pelo efeito positivo da política de reintegração tributária. Bao, Hou, Li, & Wang(2017) também afirmam em seu artigo que entre julho de 2008 e maio de 2009 o governo chinês aumentou a taxa de reintegração tributária sete vezes, com o intuito de diminuir a pressão sofrida pelas empresas exportadoras durante a crise.

Ao longo dos anos o governo chinês formulou e implementou uma série de políticas públicas de exportação, das quais a reintegração de tributos é uma das mais importantes. O ponto negativo da política de reintegração tributária chinesa, contudo, foi que o esquema se tornou um peso orçamentário para o governo central, uma vez que os valores devolvidos a título de reembolso tributário teriam de sair dos cofres públicos do governo chinês. (Cui, 2003). O sistema de reembolso do IVA na China tem mudado de objetivo durante os anos, o governo central utiliza a PRTC para controlar o excedente de comércio no intuito de evitar conflitos com parceiros externos, para aumentar arrecadação do governo e para dar direcionamento do crescimento de certas indústrias. Nos anos 1980 as autoridades chinesas

utilizaram o reembolso do IVA na exportação para os produtos agrícolas e matérias-primas, com o crescimento da economia, o reembolso tributário passou a ser utilizado frequentemente para ajustar as questões econômicas. (Gourdon, Monjon, & Poncet, 2016).

Em 2001, após entrar para a Organização Mundial do Comércio (OMC), a China assumiu o compromisso de aliviar os impostos exorbitantes e as tarifas pesadas sobre as empresas exportadoras, mas não se comprometeu em realizar ajustes no reembolso do IVA de exportação. (Gourdon et al., 2016). Desde o ano de 2003, além de reduzir as taxas de reintegração tributária, o governo Chinês implantou uma política de não-reembolso para alguns produtos, além de aumentar a lista de produtos que não aderem à política de reintegração. A PRTC tem sido constantemente reavaliada e é reformulada de acordo com os objetivos de sua política econômica. (Chan, 2008).

O aumento no comércio chinês de excedentes criou uma preocupação entre seus parceiros comerciais internacionais na OMC. Por conta disso, a China diminuiu significativamente as taxas de reembolso para milhares de produtos em 2007 com a intenção de manter seus excedentes de exportação sobre controle e evitar disputas comerciais. Em 2008, a crise econômica fez com que as autoridades aumentassem novamente a taxa de reembolso em um grande número de commodities ao mesmo tempo em que tinham como meta principal produtos de valor agregado e de tecnologia de ponta. Em 2008 os exportadores conseguiam ter em média 53% de reembolso sobre o IVA pago, em 2002, esse valor era de 84% e em 2009 de 63%. (Gourdon et al., 2016).

Em 2009, a taxa de reembolso sobre o IVA aumentou para uma longa lista de produtos incluindo aço e ferro, outros metais, petroquímicos, produtos eletrônicos e da tecnologia da informação, indústrias leves como têxteis e roupas. Em 2010 a taxa de reembolso sobre exportações como aço, outros metais, materiais processados, pó de prata, amido, etanol, pesticidas, produtos farmacêuticos e químicos, produtos de plástico, borracha e vidro foi eliminada. (Gourdon et al., 2016).

A figura 1 e a tabela 1 demonstram que as exportações chinesas cresceram apenas 7,92% de 2010 para 2011, se mantiveram constantes durante os anos seguintes e diminuíram 2,94% de 2014 para 2015 e de 7,73% de 2015 para 2016. Já o reembolso do IVA para as exportações para os anos de 2014 e 2015 sofreu uma variação 13,30% e de -5,54% respectivamente. (National Bureau of Statistics of China, 2018)

Cerca de 16% do crescimento do PIB chinês está relacionado com as exportações (National Bureau of Statistics of China, 2018), que dependem da desoneração tributária para continuar crescendo. Sem a desoneração tributária não há como manter o crescimento das

exportações, e o grande problema é o peso orçamentário que tem de ser suportado pelo governo central para que esta política possa continuar.

#### *4.2.2 Forma de atuação da política de reintegração tributária chinesa*

A política de reintegração tributária chinesa, conforme já citado, utiliza o IVA como tributo não cumulativo principal. A descrição e a discussão a respeito da forma de atuação das políticas de reintegração chinesas giram em torno do modo de funcionamento do próprio IVA chinês. A forma como o imposto é cobrado resulta, obrigatoriamente, na forma como será reembolsado. As políticas públicas de reintegração chinesas são, portanto, uma consequência direta da escolha do governo em utilizar o sistema de tributação não cumulativa, o IVA. Por conta disto, é necessário entender o funcionamento do IVA chinês para então descrever e detalhar a forma de atuação da própria política de reintegração tributária da China.

O IVA chinês é um dos mais amplos sistemas do mundo e a partir de 2016 passou a incluir, além dos bens, os serviços. É esperado que nos próximos anos a China saia de um sistema de múltiplos IVAs para um sistema mais enxuto. A taxa padrão do IVA chinês é de 17%, aplicado a vendas e importações da maioria dos produtos, provisão de reparo, troca e processamento de serviços e leasing de ativos móveis. As exportações de produtos e algumas exportações de serviços possuem alíquota de IVA 0%, porém, ao contrário de muitos países, o reembolso dado para produtos com alíquota zero é, em muitos casos, menor que o IVA cobrado sobre os insumos adquiridos. (KPMG, 2017).

Durante a cadeia produtiva, o contribuinte exportador recebe os insumos com a carga tributária carregada do IVA relativo às operações anteriores. O exportador, ao comprar insumos ou comprar produtos com IVA tributado, tem direito ao reembolso de exportação, e aquele que não pagar nenhum valor de IVA para as operações anteriores não tem direito a nenhum reembolso. A reintegração tributária é feita da seguinte forma: pagamento do imposto sobre os produtos adquiridos internamente (seja para revenda, seja para produção) com reembolso posterior. A isenção tributária nas exportações é equilibrada com a reintegração tributária feita posteriormente. Dependendo da política de reembolso adotada, o exportador tem direito a três formas de tributação: reembolso da taxa total, reembolso reduzido ou pagamento do IVA nas exportações. (Chan, 2008).

Os bens exportados ou são isentos ou possuem alíquota zero na tributação do IVA exportação. Para os bens que possuem alíquota zero, qualquer valor de IVA pago na compra de insumos ou na entrada de mercadoria é reembolsável. A taxa de reembolso, contudo, varia

de acordo com o que for definido pelo governo e pode ser menor que o valor tributário já pago nas operações anteriores. No caso dos bens isentos, os créditos de IVA acumulados das operações anteriores não podem ser reembolsados ou utilizados como dedução do IVA nas vendas domésticas. Devem, portanto, ser adicionados ao custo dos bens exportados. Apesar disso, a lista de bens isentos é pequena, e a maioria dos bens exportados apresenta alíquota zero com possibilidade de reembolso (Gautel, 2017).

Existem atualmente dois métodos para implementação da política de reembolso do IVA nas exportações chinesas aplicáveis aos bens que possuem alíquota zero. Os métodos só estão disponíveis para contribuintes gerais, ou seja, empresas que possuem faturamento acima de 500.000 RMB (aproximadamente USD 72.500). O primeiro método é o da Isenção, Crédito e Reembolso (ICR). A expressão isenção, neste caso, significa que os produtos que são exportados de forma direta ou por meio da utilização de empresas de exportação, estão isentas do pagamento do IVA na saída das mercadorias. Para as indústrias que produzem bens para o mercado interno e externo, os créditos de IVA adquiridos por conta da compra de insumos em operações anteriores, poderá ser compensado nas vendas domésticas. A diferença entre o IVA pago nas operações de entrada e de saída para vendas internas, é passível de reembolso para as operações de exportação. O segundo método é o da Isenção e Reembolso (IR), aplicável a exportação de produtos por empresas comerciais, ou seja, aquelas que não possuem capacidade produtiva própria, apenas compram os produtos e os revendem. Neste caso, o IVA de saída também é isento e uma determinada proporção do IVA de entrada é reembolsável, mas não creditável (Gautel, 2017).

O regime de reembolso do IVA não é automático, para que a empresa tenha direito ao benefício é necessário realizar um registro específico para reembolso tributário. O registro inclui a apresentação de uma licença de operação e os documentos que comprovam a autorização para exportar. O processo de registro varia de acordo com cada região e pode conter regras locais específicas. Além disso, as empresas exportadoras precisam submeter declarações mensais solicitando o reembolso tributário junto com toda a documento de suporte exigida. Existem formulários diferenciados para indústrias e para empresas comerciais exportadoras, para receber o reembolso, as empresas precisam submeter uma série de formulários específicos. No caso das indústrias, há um número maior de formulários e com maior grau de dificuldade. Alguns tipos específicos de indústrias também possuem exigências particulares, de acordo com o setor. O pedido de reembolso pode ser relativamente complexo e também varia de acordo com cada região. O tempo médio de reembolso tributário em moeda corrente é de aproximadamente 2 a 3 meses (Gautel, 2017).



### 4.3 Políticas Públicas de Reintegração Tributária no Brasil

As formas de atuação das políticas públicas de reintegração tributária no Brasil se mostram bastantes distintas das políticas chinesas, a começar pela complexidade do arcabouço tributário brasileiro que torna a política totalmente descentralizada e pulverizada. Por isso, optou-se, neste estudo, pelo foco nos chamados tributos sobre o consumo não cumulativos, ou seja, aqueles sobre os quais os custos são alocados durante a cadeia de consumo e repassados para o consumidor final.

Os principais tributos que incidem sobre o consumo de produtos manufaturados no Brasil, de forma direta e indireta são: IPI, PIS, COFINS e o ICMS. Os tributos estão primeiramente divididos em termos de competência, o IPI, PIS e COFINS são tributos federais e o ICMS estadual. A administração de cada um desses tributos, apesar da obrigação de obedecer às diretrizes constitucionais, é feita por cada um dos entes federados.

Todos os tributos de consumo incidentes nas exportações brasileiras seguem, de uma forma ou de outra, a mesma lógica do IVA chinês, a diferença está no reembolso final em que, no caso brasileiro, pode ocorrer de formas diversas e não necessariamente em valores monetários. Não existe uma política de reembolso tributário pré-estabelecida e uniforme que funcione de forma conjunta para o IPI, PIS/COFINS, e ICMS e atualmente os exportadores dispõem de dois mecanismos para recuperar os tributos pagos na cadeia produtiva: o ressarcimento de créditos, estaduais e federais e o REINTEGRA.

Não há no Brasil um tributo único, como no caso Chinês, incidente sobre o consumo. Há várias espécies de tributos com denominações e incidências diferenciadas. A característica comum de todos, contudo, e o que permite a utilização das políticas de reintegração tributária, é a existência ou não do regime de não cumulatividade. O regime de não cumulatividade segue basicamente a mesma lógica do IVA, ou seja, os produtos são tributados sobre o valor agregado ao longo da cadeia produtiva. Os valores pagos nas etapas anteriores são considerados como créditos que são abatidos durante o processo produtivo. Na etapa posterior, o tributo que foi pago na aquisição de insumos ou de produtos para revenda entra como crédito e é abatido no valor total no momento do cálculo do *quantum* de imposto que será pago. Em situações como o caso das exportações, em que a alíquota de imposto é zero, o contribuinte acaba por ficar com um crédito que pode ou não ser reembolsado ao final da operação. Tal reembolso é realizado de acordo com cada política de reintegração estabelecida pelo ente federativo responsável pela administração do tributo.

No intuito de facilitar o entendimento das diversas políticas de reintegração tributária

existentes no Brasil, nas próximas seções será feita uma breve descrição e identificação da forma de atuação de cada uma das políticas de forma mais detalhada, tendo em vista que cada tipo de tributo possui suas peculiaridades e que cada uma das esferas da federação utiliza mecanismos específicos e diferenciados.

#### ***4.3.1 Reintegração de valores tributários – créditos de IPI***

A Constituição Federal de 1988 em seu Art. 153, parágrafo 3, inciso III, estabelece que todos os produtos industrializados destinados ao exterior são imunes da incidência do imposto. Os contribuintes de IPI mantêm em sua escrita contábil os créditos relativos às aquisições tributadas de insumos utilizados em produtos que posteriormente são exportados. O mecanismo utilizado para o aproveitamento de tais créditos varia de acordo com a política e os objetivos do governo. No intuito de estimular a indústria nacional o governo federal, em algumas ocasiões, proporcionou meios para que tais créditos pudessem ser utilizados.

No ano de 1969 o governo federal instituiu o crédito-prêmio de IPI por meio do Decreto-Lei n. 491/69. Os pormenores desta política não serão abordados no presente estudo, pois foge ao escopo temporal do trabalho proposto, contudo, é importante enfatizar que o crédito-prêmio de IPI foi uma das primeiras tentativas do governo federal de estabelecer uma política de reintegração de valores tributários para a exportação. Sua vigência também é contestada considerando que o Decreto-Lei é anterior à Constituição Federal de 1988.

A política de reintegração tributária vigente relacionada o IPI são os chamados créditos-presumidos. A lei n. 9.363/96 instituiu o crédito presumido do IPI e a lei n. 10.276/01 criou um método alternativo de cálculo do benefício. A lei estabelece que a empresa produtora e exportadora de mercadorias nacionais tem o direito ao crédito presumido do IPI como forma de ressarcimento do PIS e da COFINS incidentes nas respectivas aquisições, no mercado interno, de matérias-primas, produtos intermediários e material de embalagem para utilização no processo produtivo. A base de cálculo utilizada para o cálculo do crédito presumido é a aplicação, sobre o valor total das aquisições de insumos, do percentual correspondente à relação entre a receita de exportação e a receita operacional bruta do exportador. Sobre a base de cálculo é aplicado um percentual de 5,37% do qual resulta o crédito fiscal. O crédito presumido apurado pode ser transferido a qualquer um dos estabelecimentos da empresa para fins de compensação com o IPI. Os créditos apurados são utilizados no pagamento tributos federais, contudo a lei determina que, caso seja comprovada a impossibilidade de utilização do crédito em compensação do IPI pelo produtor exportador

nas vendas do mercado interno, que o ressarcimento seja feito em moeda corrente (Brasil, 1996a).

A Lei n. 10.276 de 2001 oferece uma segunda opção para o cálculo do benefício. A base de cálculo passa a ser o somatório da aquisição de insumos, correspondentes a matérias-primas, a produtos intermediários e a materiais de embalagem, de energia elétrica e combustíveis, adquiridos no mercado interno e utilizados no processo produtivo. O crédito presumido é então determinado mediante a aplicação de um fator calculado pela fórmula constante do Anexo I da referida lei. As leis também estabelecem que as empresas optantes pelo Simples Nacional e pelo Lucro Real não podem utilizar do benefício do crédito presumido do IPI (Brasil, 2001).

O cálculo do benefício pode ser feito por meio do aplicativo da Receita Federal – Demonstrativo de Crédito Presumido (DCP). O DCP é de apresentação obrigatória para todas as pessoas jurídicas produtoras e exportadoras de produtos industrializados nacionais que apurem o crédito presumido de IPI. O DCP deve ser apresentado trimestralmente, de forma centralizada, pelo estabelecimento matriz. Após o preenchimento de todos os dados o contribuinte envia o relatório e os documentos para a Receita Federal e solicitar o ressarcimento por meio do sistema de PER/DECOMP (Brasil, 2011b).

#### ***4.3.2 Reintegração de valores tributários – créditos de PIS e COFINS***

A Lei n. 10.833 de 29 de dezembro de 2003, determinou que, dentre outras, são isentas do PIS/PASEP e da COFINS as receitas da exportação de mercadorias para o exterior. Os créditos apurados durante as operações anteriores poderão ser utilizados para fins de dedução do valor das próprias contribuições decorrente de vendas no mercado interno ou para compensação com débitos próprios, vencidos ou vincendos de quaisquer tributos federais. Caso a empresa não consiga utilizar os créditos no prazo de três meses é possível solicitar o ressarcimento em dinheiro (Brasil, 2003).

Os créditos podem ser apurados por meio de apropriação direta por meio do sistema de contabilidade ou pelo rateio proporcional, aplicando-se aos custos, despesas, e encargos comuns a relação percentual existente entre a receita bruta sujeita à incidência não cumulativa e a receita bruta total auferida em cada mês. A empresa precisa escolher o método de apuração que será utilizado durante todo o ano-calendário (Brasil, 2003)

A Instrução Normativa RFB n. 1717 de 17 de Julho de 2017 estabelece os procedimentos que devem ser seguidos. O pedido de ressarcimento ou a declaração de

compensação devem ser realizados por meio do PER/DECOMP, ou, caso não seja possível, mediante formulário de Pedido de Restituição ou de Declaração de Compensação constante nos Anexos da instrução normativa. Os pedidos são trimestrais e devem utilizar o saldo remanescente do trimestre anterior. Para realizar o pedido de ressarcimento é necessário primeiro solicitar a compensação. A compensação é efetuada com o saldo credor líquido da utilização por desconto de PIS e COFINS e o ressarcimento com o saldo credor líquido do desconto e da compensação (Brasil, 2017b).

### **4.3.3 REINTEGRA**

A mais recente política de reintegração tributária implementada no Brasil e que demonstra uma maior facilidade de aplicação e se apresenta também menos burocrática, a princípio é o Reintegra, instituído pela Lei 12.546/2011. O novo regime foi parte de uma série de medidas introduzidas pelo Plano Brasil Maior proposto pelo governo federal em resposta à crise financeira internacional de 2008, na busca pela recuperação de um crescimento econômico robusto e sustentável. O Plano também visava a aumentar a competitividade externa para enfrentar a redução da demanda por parte de países desenvolvidos que, naquele momento, desestimulava as exportações brasileiras. (Brasil, 2011a)

A exposição de motivos do texto da Medida Provisória n. 540 de 2 de agosto de 2011, que deu origem à Lei 12.546/2011, propôs a instituição do Reintegra com previsão de duração até 31 de dezembro de 2012 com o objetivo de “reintegrar valores referentes a custos tributários residuais – impostos pagos ao longo da cadeia produtiva e que não foram compensados – existentes nas suas cadeias de produção” (Brasil, 2011b, p. 1). Por meio do Reintegra, as empresas exportadoras poderiam realizar a compensação de resíduos tributários com débitos próprios ou por meio do ressarcimento em espécie. Para o governo federal, a carga tributária que eleva o custo de produção no mercado doméstico é um dos principais entraves no acesso aos mercados internacionais, a redução de custos tributários na produção deve ser um mecanismo garantidor da competitividade da indústria doméstica e da geração de emprego e renda para o país. (Brasil, 2011a)

A Lei 12.546/2011 foi regulamentada pelo Decreto 7.633/2011. Em 2014 a Lei 13.043/2014 reinstituíu o Reintegra e foi regulamentada pelo Decreto 8.415/2015. O objetivo principal do Reintegra é “devolver, parcial ou integralmente, o resíduo tributário remanescente na cadeia de produção de bens exportados” (Brasil, 2015a, p. 1). Para que a empresa consiga o benefício, o bem exportado precisa, cumulativamente: ser industrializado

no país, estar classificado em código na Tabela de Incidência do Imposto Sobre Produtos Industrializados (TIPI) e ter custo total de insumos importados não superior ao limite percentual do preço de exportação estabelecido na lei. As operações de transformação, beneficiamento, montagem e renovação ou condicionamento são consideradas industrialização de acordo com a legislação. O Decreto também considera como insumos nacionais aqueles originários dos demais países integrantes do Mercado Comum do Sul (Mercosul) que cumprirem os requisitos do Regime de Origem Mercosul. (Brasil, 2015a).

De acordo com o mecanismo do Reintegra, as empresas exportadoras podem apurar crédito, mediante a aplicação do percentual de 3% sobre a receita auferida com a exportação dos bens para o exterior. É considerado receita o valor do bem no local de embarque no caso de exportação direta ou o valor na nota fiscal no caso exportação via Empresa Comercial Exportadora (ECE). Dos créditos apurados, 17,84% são devolvidos a título de Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – Contribuição para o PIS/PASEP e o restante (82,16%) a título de Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) (Brasil, 2015a). A Lei 13.043/2014 estabelece que o percentual do crédito poderá variar entre 0,1% e 3%, admitida a diferenciação por bem e que, excepcionalmente, poderá ser acrescido em até 2% nos casos de exportação de bens em cuja cadeia de produção se verifique a ocorrência de resíduo tributário que justifique a devolução adicional, que deverá ser comprovado por estudo ou levantamento. (Brasil, 2014b).

Devido à abertura existente na legislação, os percentuais de crédito foram se modificando ao longo dos anos de acordo com a visão da política pública econômica que deveria/deve ser aplicada pelo governo federal. A última modificação de percentual ocorreu em meio à greve dos caminhoneiros no ano de 2018 em que o governo estabeleceu nivelou o valor do crédito ao percentual mínimo permitido pela legislação – 0,1% a partir de junho de 2018. (Brasil, 2018).

Os créditos podem ser compensados com débitos próprios relativos a tributos administrados pela Secretaria de Receita Federal do Brasil (SRFB) ou ressarcidos em espécie. A empresa deve declarar, no momento em da requisição dos créditos, que o custo total de insumos importados não ultrapassou o limite estabelecido na legislação, além disso, o pedido só poderá ser efetuado depois do encerramento do trimestre-calendário em que houver ocorrido a exportação e averbação do embarque. (Brasil, 2015a).

A Instrução Normativa RFB n. 1.253/2012 aprovou o Programa de Pedido de Restituição, Ressarcimento ou Reembolso e Declaração de Compensação (PER/DECOMP 5.1) bem como o leiaute do arquivo de importação de dados do crédito do Reintegra. O

programa é disponibilizado no site da SRFB por meio do qual os contribuintes podem importar dados para apresentação das informações relativas ao Reintegra e solicitar o reembolso. (Brasil, 2012).

As regras a respeito da operacionalização do ressarcimento e compensação dos créditos do Reintegra estão detalhadas seção IV da Instrução Normativa RFB n. 1717. Os créditos oriundos das operações realizadas no âmbito do Reintegra podem ser reintegrados por meio de ressarcimento ou compensação de débitos próprios vencidos ou vincendos administrados pela Receita Federal. O pedido de ressarcimento só poderá ser feito após a entrega da declaração de compensação. O pedido de ressarcimento, conforme já mencionado é feito por meio do PER/DECOMP, na impossibilidade de sua utilização a RFB disponibiliza o formulário de Pedido de Restituição ou Ressarcimento constante nos Anexos da instrução normativa. O pedido poderá ser feito após cada trimestre e deve ser efetuado pelo valor total do crédito apurado no período. O pedido de ressarcimento pode ser solicitado no prazo de 5 anos do encerramento do trimestre-calendário ou da data de embarque da mercadoria, o que ocorrer por último (Brasil, 2017b).

#### ***4.3.4 Reintegração de valores tributários – créditos de ICMS***

O ICMS é um imposto estadual que responde por aproximadamente 25% da carga tributária nacional. A Constituição assegura a não-incidência de ICMS na exportação de mercadorias e serviços. A Emenda Constitucional n. 42 de 19 de dezembro de 2003 garantiu a manutenção dos créditos de ICMS cobrados nas operações anteriores à exportação, além de mencionar a necessidade do estabelecimento de medidas para o aproveitamento de tais créditos pelos contribuintes. No caso de empresas predominantemente exportadoras é necessário que haja um mecanismo que permita a utilização de tais créditos. (Moreira, 2009a). O ICMS é acumulado durante a cadeia produtiva na mesma lógica do que ocorre com os tributos federais. A grande questão no caso dos tributos estaduais está no fato de que cada unidade da federação possui o seu regulamento de ICMS e, portanto, o poder de estabelecer suas próprias regras para a reintegração tributária.

A Lei Complementar 87/96 (Lei Kandir) dispõe sobre as regras gerais relativas ao ICMS que devem ser seguidas por todas as unidades da federação. De acordo com a lei, os saldos credores de ICMS acumulados nas operações anteriores por estabelecimentos exportadores podem ser imputados pelo contribuinte a qualquer estabelecimento seu no Estado e, caso haja saldo remanescente, transferido pelo contribuinte a outros do mesmo

Estado. A EC 42/03, apesar de não determinar a devolução em espécie, assegurou a efetividade do princípio da não-cumulatividade e da reintegração, de certa forma, do ICMS pago durante o processo produtivo (Brasil, 1996b).

O cenário, contudo, apresenta-se muito mais complexo do que o estabelecido na legislação. Cada estado possui suas políticas e formas específicas de cumprir o estabelecido na Emenda Constitucional, na maioria das vezes o processo é extremamente burocrático e demorado e os exportadores acabam por não utilizar o benefício ou recorrer à justiça para ter o seu direito atendido. Em recente julgado do Superior Tribunal de Justiça, o contribuinte questionava a limitação, pelo estado de São Paulo, à transferência de créditos de ICMS acumulados em razão da exportação. O entendimento do STJ foi no sentido de que o estado era obrigado a obedecer ao que estava definido na Lei Kandir sem a possibilidade de imputar qualquer tipo de limitação à transferência de créditos de ICMS oriundos de operações de exportação, sob pena de infringir o princípio da não-cumulatividade (STJ, 2015).

#### **4.4 Impacto das políticas públicas de reintegração tributária no desempenho das exportações – Caso chinês.**

Um dos objetivos do presente trabalho é identificar limites e possibilidades do modelo de reintegração tributária no incremento das exportações. No caso brasileiro não existem estudos que apontem os impactos da reintegração tributária nas exportações, mas, apesar da escarça literatura a respeito das políticas públicas de reintegração tributária de um modo geral, alguns grupos de pesquisadores chineses conseguiram chegar a determinadas conclusões importantes a respeito do efeito de tais políticas sobre as exportações.

As conclusões sobre as quais os pesquisadores chineses chegaram servirão de base para a análise de possíveis limites e possibilidades destas políticas de um modo geral. O objetivo desta seção é demonstrar que, de fato, as políticas de reintegração possuem impacto nas exportações. Chen et al. (2006) resumem a coletânea de resultados encontrados por diversos pesquisadores:

*Liu and Weng (1998) utilized a partial equilibrium model to analyze the effect of export tax rebates and found that rebates could expand domestic output, promote exports, and enhance the ability of foreign suppliers to price intermediate goods. But their study did not take into account the interdependency between domestic firms and foreign suppliers in the final goods market. Chao, Chou, & Yu (2001) used a general equilibrium approach to build a theoretical model and concluded that an export tax rebate policy*

*could boost exports and help expand upstream and downstream industries, but would lead to rising unemployment, lower tax revenues, and a lower level of consumer surplus. Chao et al. also used partial analysis to generate an export demand equation for empirical study, in which China's statistical data (1985–1998) and error correction model (ECM) were employed to examine the correlation between long-term export demand and the export tax rebate, real foreign income, and relative price index. But the short time series, small degree of freedom of data, and the relatively small sample size ( $n = 14$ ) made the empirical results lacking in interpretability. (Chen et al., 2006, p. 228)*

Chen et al. (2006) utilizam o modelo competitivo de Cournot para examinar os efeitos de taxas de reintegração tributária na performance das exportações, bem como busca desenvolver uma taxa ótima de reintegração por meio da análise de dados estatísticos da economia chinesa. A principal conclusão é a de que a diminuição das taxas de reintegração tributária na exportação resulta em um declínio na quantidade exportada. A pesquisa utilizou dados do Livro Anual de Estatística da China (2000 a 2003) e do Livro Anual de Finanças da China (2002). No caso chinês, a pesquisa comprova que o aumento das taxas de reintegração tributária foi seguido de um aumento na quantidade exportada. Na pesquisa segregada, há uma forte correlação entre produtos primários e manufaturados e a reintegração tributária com efeitos positivos na promoção das exportações destes produtos.

As conclusões finais dos estudos de Chen et al. (2006) mostram que quando o governo aumenta as taxas de reintegração tributária, a produção de produtos para exportação e a renda das empresas domésticas aumenta e que para uma economia em transição a política de reintegração tributária é uma ferramenta fundamental a ser utilizada no gerenciamento do balanço de pagamentos.

Bao, Hou, Li, & Wang (2017) também realizaram estudos no sentido de averiguar se o aumento das taxas de reintegração tributária nas exportações pode aumentar a taxa de crescimento das exportações, bem como qual a magnitude de tal crescimento. Para os autores existe uma dificuldade para se identificar os efeitos das taxas de reintegração tributária uma vez que o resultado geral das exportações geralmente está ligado a diversos outros fatores e justamente por essa razão, existem pouquíssimos estudos sobre tema. Os pesquisadores utilizaram a metodologia de “diferenças-em-diferenças” para buscar os resultados esperados, técnica completamente distinta das utilizadas pelas pesquisas anteriores.

A base da pesquisa realizada por Bao et al. (2017) advém da hipótese de que dentro de uma mesma indústria, as mercadorias com taxas de reintegração maiores terão maiores taxas de crescimento nas exportações. Taxas de reintegração tributária uniformes que possuem o mesmo percentual no início da pesquisa, mas que sofrem ajustes positivos posteriormente



produzem taxas maiores de crescimento nas exportações. A pesquisa foi realizada apenas para a indústria têxtil e com produtos exportados da China para os Estados Unidos no ano de 2008. As pesquisas de Bao et al. (2017) por meio do método de diferenças-em-diferenças comprovaram que o aumento nas taxas de reintegração tributária para o setor promoveu um crescimento significativo nas exportações:

*We examined China's textile exports to the USA as the case study. Using HS six-digit classification data, we found that the increase in rebate tax rates significantly promoted the growth of exports, both within and between broad categories of textile products. Compared with the items/categories that did not receive the rebate rate increases, those that gained the preferential policy treatment exhibited a 6 to 25 per cent better export performance. (Bao et al., 2017, pp. 88-89)*

Por fim, Xu (2018) em seu artigo “Exportações chinesas, reintegração tributária e política cambial”, faz uma comparação entre as políticas de reintegração tributária e a política cambial chinesa no sentido tentar explicar o fenômeno atípico ocorrido durante a crise asiática de 1997 em que, apesar da apreciação da moeda chinesa em relação ao dólar, o que, naturalmente traria uma queda nas exportações, muito pelo contrário, as estatísticas mostraram que as exportações chinesas no período de fato aumentaram entre 1996 e 1997 e continuaram subindo até 1999. O autor utiliza um modelo de demanda de exportações para testar sua hipótese. A conclusão foi de que as políticas de reintegração tributária do governo chinês serviram como um fator neutralizador para a diminuição dos efeitos negativos que poderiam ter sido causados pela desvalorização da moeda chinesa no período. De acordo com as pesquisas de Xu (2018), a política de reintegração tributária possui um peso maior sobre o desempenho das exportações do que a política cambial em si. Os efeitos negativos da depreciações da moeda chinesa foram mitigados pela reintegração tributária. Xu também encontrou em sua pesquisa, evidências que sugerem no longo prazo, a política cambial sozinha não consegue resolver os possíveis problemas e entraves ao crescimento das exportações, que há a necessidade do desenvolvimento, por parte dos governos, de políticas orientadas para o mercado interno no sentido de promover a expansão das indústrias locais e o incentivo das exportações de uma forma geral com benefícios e desonerações tributárias.

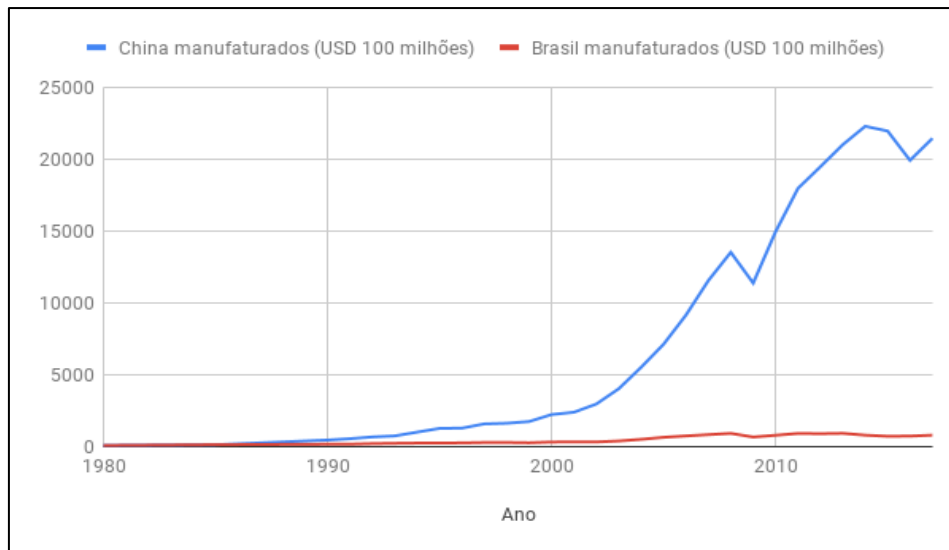
As conclusões dos estudos chineses nos levam a concluir que as políticas de reintegração tributária podem funcionar como importante instrumento de política pública no intuito de incentivar as exportações de diversos países em desenvolvimento, como é o caso brasileiro. Na crise econômica de 2008 a política de reintegração tributária nas exportações

foi uma das ferramentas mais importantes utilizadas para conter as baixas nas negociações internacionais do país. O governo chinês no ano de 2008 aumentou as taxas de reintegração tributária para certas categorias de produtos por mais de seis vezes consecutivas, o que demonstrou a preocupação do governo com o setor exportador, peça chave na composição do PIB nacional e na prevenção do desemprego na manutenção do crescimento. (Bao et al., 2017).

## **5. Políticas Públicas de Reintegração – Comparação entre os sistemas brasileiro e chinês**

A comparação entre as formas de atuação das políticas públicas de reintegração de valores tributários do Brasil e da China se mostra bastante válida e interessante para apontar os limites e as possibilidades de expansão das exportações de uma forma geral. Na seção anterior, ficou evidenciada, por meio dos diversos estudos de pesquisadores chineses, a relação direta entre a reintegração tributária e o desempenho das exportações. Cada país, contudo, possui suas peculiaridades que facilitam ou dificultam a implementação da política e, conseqüentemente, sua eficácia.

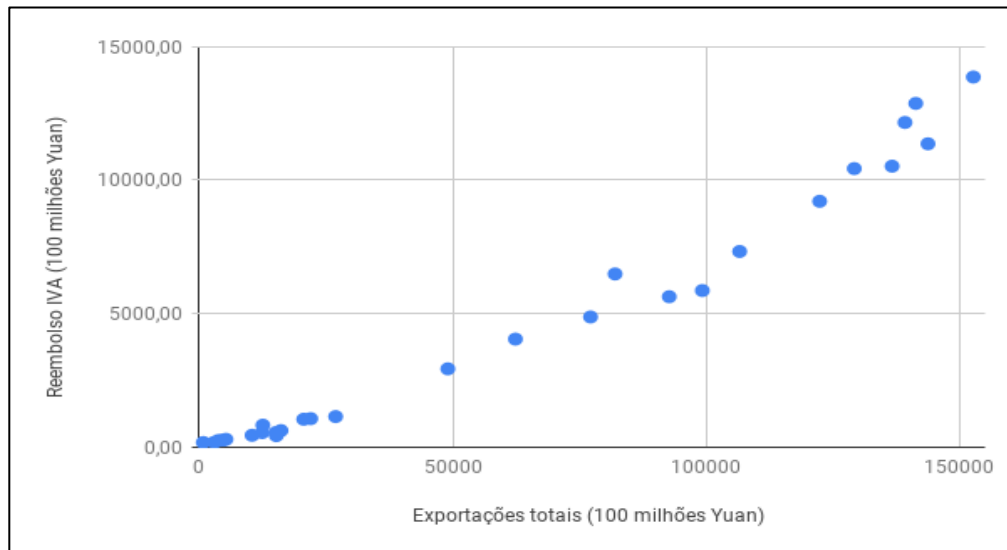
Na década de 1980 China e Brasil encontravam-se no mesmo patamar em termos de exportações de produtos manufaturados. No ano de 1980 tanto a China quanto o Brasil exportaram USD 9 bilhões de produtos manufaturados. A figura 2 demonstra que de 1980 para 1990 ocorre um distanciamento considerável entre as exportações de ambos os países. Enquanto o Brasil exportou produtos manufaturados no montante de USD 17 bilhões, a China sobe para USD 45 bilhões. Coincidentemente, neste mesmo período a China passa por uma reforma tributária e implementa o IVA e a política de reintegração, o que concorreu para a melhoria do desempenho das exportações chinesas. O percentual de crescimento das exportações na China de 1980 para 1990 foi de 413% enquanto o do Brasil foi de 95%. De 1994 pra frente a China dá outro salto em suas exportações de manufaturados e permanece num crescimento constante de aproximadamente 25% ao ano, enquanto isso o Brasil apresenta crescimento anual de apenas 8,88%.



**Figura 2** – Exportação de Manufaturados China X Brasil

Fonte: Adaptado de "China Statistical Yearbook" de National Bureau of Statistics of China 2018; "Ipeadata" de IPEA.

As análises até aqui realizadas não nos permite afirmar a existência de uma relação de causalidade na qual as políticas de reintegração afetam ou são diretamente responsáveis pelo crescimento das exportações. Contudo, é possível observar que há uma correlação entre as duas variáveis, conforme demonstrado em seções anteriores. O crescimento das exportações de um país são de fato afetadas por diversos fatores os quais não serão objeto de análise deste estudo, contudo, a reintegração tributária pode ser considerado um destes fatores pelos dados e elementos aqui já discutidos. As políticas de reintegração tributária, conforme já demonstrado pelos estudos de pesquisadores chineses, possuem certo efeito positivo em relação ao crescimento das exportações. Em uma simples análise de correlação também é possível verificar a existência desta relação. A figura 3 demonstra a correlação positiva entre os valores de tributos reintegrados na China durante e o crescimento das exportações gerais do país. Os pontos aparecem próximos em uma escala crescente, a análise dos dados no programa de estatística apresentou um coeficiente de Pearson  $r$  de 0,985:



**Figura 3** – Gráfico de dispersão – análise da correlação entre as exportações totais e o reembolso do IVA na China.

Fonte: Adaptado de "*China Statistical Yearbook*" de National Bureau of Statistics of China 2018

É necessário ressaltar que, independente das variáveis aqui analisadas, a diferença entre as políticas de reintegração tributária advém do próprio sistema tributário de cada país, em relação aos tributos de consumo. A China possui um sistema tributário mais simplificado que o brasileiro neste quesito e isto passa por uma clara divisão das responsabilidades/competências tributárias estabelecidas em ambos os países. No caso chinês o principal tributo de consumo é o IVA, enquanto no Brasil os impostos de consumo dividem-se em impostos federais, estaduais e municipais, cada um com suas leis e regulamentos específicos, com base, obviamente, na Constituição Federal que serve de diretriz para a atribuição e definição das espécies tributárias. Finalizadas as considerações iniciais a respeito das diferenças, passa-se a análise pormenorizada de acordo com cada uma das variáveis estabelecidas na metodologia.

### 5.1 Neutralidade Tributária

Ambos os países estabeleceram a isenção/imunidade tributária como regra geral para as vendas de produtos com destino ao exterior, seguindo a lógica da neutralidade tributária na busca pela exportação de produtos e não de tributos. A política de reintegração da exportação está intimamente relacionada aos conceitos de neutralidade tributária. A forma como cada governo irá conduzir e operacionalizar sua sistemática de cobrança/reembolso tributário leva a um sistema mais ou menos neutro, tornando as indústrias mais ou menos competitivas no mercado internacional.

Para que um determinado país possa ser competitivo internacionalmente é necessário

que os preços de suas mercadorias estejam dentro de um nível de preços adequado para o mercado internacional. Os impostos que são cobrados durante a cadeia de produção não devem ser carregados para os preços das mercadorias no momento das vendas externas, apenas o valor agregado dos produtos e dos insumos utilizados é que deve ser considerado. Para que isso ocorra, os impostos que foram cobrados durante as fases produtivas anteriores devem ser reintegrados, devolvidos ao exportador, para que o seu produto possa concorrer com os demais no mercado internacional. O produto, ao ser importado, é automaticamente tributado como se tivesse sido produzido naquele país, dessa forma, toda a tributação no país de origem deve ser neutralizada. A reintegração tributária é uma das formas de “neutralizar” a tributação no país de origem, contribuindo automaticamente para a redução da carga tributária por meio de uma ajuda governamental direta/indireta no fomento da economia do setor exportador.

No caso brasileiro, a neutralidade tributária nas exportações, principal objetivo da política de reintegração, é garantida pela Constituição Federal Brasileira. O Art. 149, parágrafo 2, I veda a incidência de contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico sobre as receitas decorrentes de exportação. O Art. 153, IV, parágrafo 3, III veda a incidência de IPI sobre os produtos industrializados destinados ao exterior. O Art. 155, II, parágrafo 2, X, a, veda a incidência de ICMS sobre as operações de exportação de mercadorias e serviços (Brasil, 1988).

Dessa forma, entende-se que as operações de exportação de produtos brasileiros, deveriam seguir a mesma ótica da neutralidade tributária, buscando, portanto, não exportar tributos, mas apenas produtos. Ocorre que, devido aos resíduos existentes ao longo da cadeia produtiva e da burocracia encontrada tanto na esfera estadual como na federal, o produtor ou industrial acaba por não conseguir ser reembolsado dos tributos acumulados durante o processo produtivo. A Confederação Nacional da Indústria realizou recentemente uma pesquisa em que trata dos desafios à competitividade das exportações brasileiras. Foram entrevistadas 589 empresas que exportam com frequência para em média cinco países. As empresas indicaram qual o impacto em uma escala de 1 a 5, sendo 1 não impacta e 5 entrave crítico, de diversos entraves relacionados a seus processos de exportação (CNI, 2018).

A pesquisa do CNI apurou que 30% dos exportadores brasileiros não utilizaram nenhum tipo de mecanismo de redução de carga tributária nos últimos anos, apenas 28,6% das empresas entrevistadas indicaram utilizar o REINTEGRA, 25,8% utilizam o ressarcimento de créditos federais e 20,9% de créditos estaduais (CNI, 2018).

Os dados apresentados demonstram que, apesar de garantido pela Constituição

Federal, as empresas encontram dificuldades tais que as impedem de usufruir dos benefícios das políticas de reintegração, seja por falta de informação, seja por questões burocráticas ou por outras razões, o fato é que a neutralidade tributária, garantida pela Constituição Federal de fato não opera em sua totalidade no caso das políticas de reintegração tributária brasileira.

No caso da China é possível afirmar que existe neutralidade tributária a partir do momento em que a legislação chinesa estabelece o uso da alíquota zero para a maioria dos produtos exportados. A neutralidade, contudo, também não é 100%, considerando as dificuldades existentes para o acesso a reintegração e as constantes mudanças nos valores das taxas de reintegração realizadas pelo governo central.

Em ambos os casos a neutralidade tributária é de alguma forma prejudicada e os produtos, que deveriam ser exportados sem nenhuma carga tributária, sempre acabam levando parte dos tributos nacionais embutidos no valor da mercadoria. Tanto no Brasil como na China o fato de a neutralidade ser garantida pela legislação vigente é uma oportunidade que deve ser aproveitada pelos governos e pelas empresas exportadoras. No caso brasileiro outras questões, principalmente de cunho burocrático que serão vistas mais adiante atrapalham o usufruto dos benefícios. No caso chinês há uma dependência muito grande das decisões diretas do governo central, o que pode também dificultar a existência dessa neutralidade na política do país.

## **5.2 Unificação Tributária**

Há uma grande diferença em termos de unificação tributária quando comparamos China e Brasil. A China adotou o IVA como principal imposto de consumo, o Brasil possui diversos impostos de consumo – IPI, PIS, COFINS, ICMS - com fatos geradores diferenciados. A tributação chinesa é abrangente, concentrada em um único tributo, no caso brasileiro verifica-se múltiplas incidências tributárias sobre o consumo, incluindo diferentes esferas da federação.

A unificação tributária, no caso chinês, em apenas um único tipo de tributo, no caso o IVA, pode ser considerada uma oportunidade. Para o governo é mais fácil trabalhar com apenas um tipo tributário, a política é centralizada em uma única forma de tributação. A fiscalização por parte do governo também é facilitada, uma vez que apenas um tributo precisa ser auditado/fiscalizado. Para os contribuintes o entendimento a respeito do que é tributado torna-se mais simples e há uma maior capacidade de aproveitamento do benefício. No caso brasileiro, ocorre o oposto. A desagregação em diversos tipos tributários é um dos limites da

política pública. O governo precisa elaborar mais de um tipo de política que se enquadre nos moldes do tributo que está sujeito a reintegração. Apesar de possuírem características semelhantes, tais tributos possuem leis específicas que precisam ser respeitadas e analisadas separadamente. Mesmo que o governo decida por realizar apenas um tipo de reintegração tributária juntando diversos tributos, a coordenação e a fiscalização de tais valores torna-se bastante complexa, uma vez que cada tributo possui sua peculiaridade.

### **5.3 Centralização/Descentralização Tributária**

A centralização/descentralização das competências tributárias também possui seus limites e oportunidades para ambos os países. No caso chinês não há participação das instâncias subnacionais quando se trata de políticas de reintegração tributária. A política é totalmente concentrada no governo central chinês. Por um lado, centralizar a reintegração tributária em apenas um ente federado, traz benefícios importantes uma vez que o controle e o manejo das formas de reintegração estão todas centralizadas em apenas um núcleo decisório. Há uma facilidade maior em se estabelecer políticas, em aumentar ou diminuir o nível de reintegração desejado. A política econômica consegue andar mais conectada com a política de exportação e a reintegração tributária é usada de forma direta como intervenção na política econômica.

No caso brasileiro, observamos a existência de uma total descentralização das políticas de reintegração tributária. Tanto o governo federal quanto aos estados possuem autonomia para realizar tais políticas, com base, obviamente, nos preceitos constitucionais. Ocorre que a política acaba por ser desconexa, cada ente opera de acordo com as diretrizes gerais, mas conforme seus interesses e prioridades. Não há, no Brasil uma cooperação entre a União e as unidades da federação no sentido de homogeneizar a política de reintegração. A descentralização, portanto, é um limite para a atuação governamental da política de reintegração no caso brasileiro. A liberdade que cada ente federado possui de formular suas políticas internas pode causar a guerra fiscal em que, estados com maior capacidade financeira podem oferecer formas mais eficazes de reintegração, atraindo indústrias para sua região e retirando tais indústrias de outras regiões mais necessitadas.

A descentralização da política de reintegração também prejudica os contribuintes na medida em que estes precisam buscar os valores a que tem direito em diversas esferas. O contribuinte precisa passar pelo processo burocrático mais de uma vez para requerer a reintegração dos vários tributos pagos durante a cadeia produtiva. O exportador é obrigado a

entender a legislação de cada um dos tributos e de cada unidade da federação, aumentando seus custos com consultoria e assessoria contábil.

Há, portanto, um limite que é preciso ser analisado em relação à centralização da política de reintegração tributária no caso chinês. O fato de toda política ser realizada pelo governo central traz consigo o ônus da renúncia tributária necessária para que política de fato seja concretizada. Toda a renúncia tributária fica a cargo do governo central, o que pode ser considerado um limite para a utilização desta política. Ao longo da história é possível constatar que o governo chinês em dados momentos se viu bastante onerado por conta da política de reintegração tributária e, por conta disso, se viu obrigado a reduzir as taxas de reintegração.

Para os implementadores da política de reintegração tributária da China, o crescimento das exportações viria acompanhado do crescimento das importações, o que neutralizaria o efeito das desonerações tributárias, contudo tal situação não aconteceu, o crescimento do IVA importação foi mais lento que o crescimento das exportações entre 1995 e 1997, os rendimentos tributários do IVA importação não pareceu com a evolução do crescimento das exportações muito provavelmente por conta da redução tributária nas importações e das isenções oferecidas a grandes empresas importadoras. Cui (2003) argumenta que há um dilema da PRTC uma vez que ela ao mesmo tempo em que auxilia a entrada dos produtos chineses em outros mercados a um custo real, também traz para a China um peso orçamentário crescente. Entre os anos de 1991 e 1997 a PRTC consumiu entre 1/5 e 1/3 de todo o gasto do governo central, a proporção do orçamento com desoneração tributária nas exportações em 2000 foi de 19%.(Cui, 2003)

A título de exemplo no ano de 2018 a arrecadação total chinesa com impostos foi de 1,1 trilhões de dólares, o reintegração de valores tributários foi de aproximadamente 206 bilhões de dólares, ou seja, cerca de 18,30% dos tributos arrecadados retornaram para os contribuintes chinesas na forma de reembolso (National Bureau of Statistics of China, 2018). A renúncia de receita recai inteiramente sobre o governo central, as instâncias subnacionais não possuem qualquer participação no dispêndio desta quantia.

No caso brasileiro há certa dificuldade em se mensurar os valores pagos com a reintegração tributária considerando a pulverização das políticas e a forma de reintegração em si que pode ser realizada com compensação ou, em último caso, com o reembolso. Contudo, é possível afirmar que descentralização, a partir deste viés, e do ponto de vista do governo federal, pode ser considerada com uma oportunidade, tendo em vista que o ônus tributário causado pela renúncia fiscal é repartido, de certa forma, entre os entes federados. A união tem



uma participação nos tributos federais e as demais unidades da federação repartem entre si, de forma obviamente heterogênea, o ônus da renúncia fiscal estadual.

#### **5.4 Vulnerabilidade do contribuinte**

Ao comparar as duas políticas é nítido a facilidade que a China possui em utilizar a política de reintegração tributária como instrumento de política pública e de controle sobre a economia no tocante as exportações, ao contrário do Brasil. No caso brasileiro a existência de múltiplas instâncias, formas e sistemas de reintegração tributária dificulta a utilização pelo governo das políticas de reintegração como instrumento de política pública. A China necessita basicamente decidir o *quantum* de imposto deverá ser reintegrado de acordo com a política econômica e com as necessidades do momento. O Brasil precisa alinhar sua política de reintegração federal com a estadual, trabalho praticamente impossível de ser feito, dadas as circunstâncias, tamanho e impasses em termos de coordenação e cooperação federativa existente no país.

Esta característica, ter maior ou menor controle a política em si pode colocar o contribuinte em uma situação de maior ou menor vulnerabilidade material perante o sistema. A vulnerabilidade material é uma das características da política chinesa que limita a sua atuação pelo viés do contribuinte. O governo central tem uma facilidade muito grande de simplesmente modificar totalmente os valores e taxas de reintegração tributária. O exportador fica desprotegido e a mercê da política econômica imediata do governo. Ao longo dos anos da existência das políticas de reintegração chinesa é possível observar que por diversas vezes o governo central modificou as alíquotas de reintegração, aumentando ou diminuindo o percentual de reembolso de acordo com as necessidades do governo central. Como a política é uma só e o governo tem total controle das alíquotas, as empresas exportadoras dependem totalmente das decisões do governo central que podem ser modificadas a qualquer tempo, tornando-o totalmente vulnerável. O governo pode simplesmente decidir que a partir de tal momento a alíquota de reintegração caia completamente a níveis irrisórios, tornando a política inutilizável. O contribuinte que estaria contando com os valores monetários a serem reintegrados fica desprotegido monetariamente neste caso.

No caso brasileiro o fato das políticas de reintegração serem pulverizadas, também pulveriza a vulnerabilidade do contribuinte. Além disso, as alterações que venham a ser realizadas pelos governos não ocorre de forma tão simplificada como no caso chinês. No caso dos créditos presumidos de IPI, no reembolso do PIS e da COFINS e do ICMS são

necessárias novas legislações e até mesmo modificação da constituição para que a garantia da política seja de fato modificada. Apesar disso, a mais recém-criada política de reintegração tributária do governo federal, o Reintegra, possui uma grande fragilidade que coloca o contribuinte em total situação de vulnerabilidade. A lei de criação do Reintegra, bem como os decretos que a regulamentam, deixam margem para que o governo federal simplesmente inutilize a política baixando o valor percentual de reintegração para 0,1%, como foi o caso do último decreto realizado no ano de 2018 pelo então Presidente Michel Temer. A CNI recentemente questionou, por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6055, a redução sucessiva dos limites estabelecidos na Lei n. 13.043/2014. Tais reduções impedem que o exportador tenha acesso ao benefício criado com o estabelecimento do Reintegra. Na ADI, a CNI questiona o fato de o governo federal utilizar os recursos do Reintegra para outros fins por meio da redução realizada. Apesar de não haver tido ainda o julgamento final por parte do STF, é possível visualizar a dificuldade de operacionalização do regime caso o governo possa, de fato, realizar tais reduções de forma totalmente discricionária, tornando, portanto, a política completamente vulnerável.

### **5.5 Burocratização da política pública de reintegração tributária**

A relação entre mais ou menos burocracia se faz visível. Onde há mais burocracia é possível constatar a existência de limites dos mecanismos operacionais. Na China existe apenas uma esfera, um tributo e uma forma de cálculo de acordo com as taxas de reembolso estabelecidas pelo governo central. O contribuinte preenche determinados formulários de acordo com o tipo de empresa e produtos que produz e exporta, e entra com o pedido de reembolso em seu governo local e aproximadamente três meses depois os valores são reembolsados monetariamente. No caso brasileiro cada tipo de tributo tem sua forma de reembolso e cada unidade da federação sua forma específica de atuação. Em algumas situações, não existem mecanismos eficazes para a recuperação dos tributos pagos, fazendo com que muitos exportadores não consigam usufruir de forma concreta dos seus direitos. Os tributos federais seguem mais ou menos a mesma linha, primeiramente o contribuinte tenta compensar os créditos adquiridos com as vendas no mercado interno por meio da escrituração contábil, até aí o sistema funciona plenamente, uma vez que não é necessário nenhum pedido específico junto à Receita Federal. Caso não consiga utilizar todo o saldo os créditos podem ser compensados para abatimentos em outros tributos ou ressarcidos. Ocorre que o pedido de compensação/ressarcimento deve ser feito por meio de um programa da receita federal, o

PER/DECOMP após o preenchimento dos dados em um formulário eletrônico. O pedido então é analisado pela Receita que irá realizar a compensação ou o ressarcimento conforme o caso.

No caso do ICMS os créditos também podem ser utilizados para abatimento em impostos nas vendas internas ou cedidos a outras empresas no mesmo estado. A grande questão está no fato de que cada estado possui a sua legislação específica e a forma de fazer tal cessão pode ser bastante difícil, requerendo aos contribuintes que entrem na justiça em alguns casos para conseguir ter seus direitos garantidos.

De acordo com a pesquisa do CNI, citada anteriormente neste trabalho, o tempo de ressarcimento dos créditos de ICMS é considerado um dos entraves enfrentados pelas empresas exportadoras. Em 33,3% das empresas o ICMS é apontado como um dos fatores críticos dentre os pontos que afetam as exportações. Para 27,6% das empresas pesquisadas a dificuldade de ressarcimento de créditos tributários estaduais (ICMS) impactou muito ou impactou criticamente seus processos de exportação, 32,9% das empresas que solicitam o ressarcimento de créditos de ICMS nos entes federados não conseguem receber o benefício e outras 34,5% disseram demorar quase um ano para receber. (CNI, 2018).

Leite (2016) aponta para a existência de três impactos negativos a respeito da não compensação dos créditos tributários no Brasil: (a) o mero reconhecimento contábil dos créditos, sem o seu aproveitamento econômico; (b) o surgimento de um mercado paralelo de compra e venda de créditos; (c) a verticalização da produção industrial e da cadeia de circulação das mercadorias. O objetivo da política pública de garantir que o exportador tenha competitividade nacional e internacional fica totalmente prejudicado por conta dos mecanismos existentes atualmente.

A demora na análise dos pedidos administrativos de compensação/restituição gera uma acumulação de créditos que não são reembolsados na prática. Para Leite (2016), a impossibilidade real de utilização dos créditos tributários de IPI, por exemplo, demonstra um déficit das políticas públicas que buscam garantir a não cumulatividade tributária nos produtos exportados. Os créditos tributários acumulados pelos contribuintes ao longo da cadeia produtiva deveriam ser compensados ou restituídos de alguma maneira nas etapas posteriores e finais da operação. A lei 9.363/96 traz formas de realizar tal compensação, porém não de forma automática, tendo em vista que os créditos são gerados a partir da emissão de uma nota fiscal que encaminhe o produto ao exportador e apenas posteriormente são compensados com débitos nas contribuições de PIS/COFINS. A devolução do crédito em espécie, também prevista na legislação é excepcional, dificultando ainda mais a restituição

por parte do exportador (Leite, 2016).

A forma de compensação tributária existente atualmente propicia a existência de um mercado paralelo de compra e venda de direito ao crédito escritural com deságio em prejuízo do titular dos créditos. Como o crédito pode ser transferido a outros estabelecimentos para utilização no abatimento do imposto a ser pago nas saídas tributadas pelo IPI, a possibilidade de transferência cria um mercado a parte onde circulam “direitos escriturais” por meio de contratos de cessão de crédito que ocorrem à revelia da União, representando um peso morto, uma perda social, uma vez que os créditos são comprados com deságio e aproveitados em sua totalidade, refletindo em perda de receita para os cofres públicos (Leite, 2016).

As políticas de compensação tributária também geram a verticalização da produção industrial e da cadeia de circulação de mercadorias, ou seja, uma aglutinação de operações de produção e comercialização dentro do mesmo grupo econômico. As empresas realizam arranjos internos para que os créditos possam ser aproveitados dentro do mesmo grupo, fazendo com que haja uma circulação da produção, praticamente todas as etapas de produção são realizadas pelo mesmo grupo empresarial (Leite, 2016).

Devido a todas as dificuldades apresentadas, a competitividade nacional e internacional, em se tratando de exportação de produtos industrializados, fica prejudicada uma vez que os preços são mais elevados do que deveriam para poder suprir as necessidades de capital enfrentadas pelos empresários. O movimento de preços é afetado pelas políticas públicas tributárias relacionadas à compensação de créditos, uma vez que o não acesso imediato ao dinheiro decorrente dos créditos tributários gera uma necessidade de capitalização da atividade empresarial (Leite, 2016).

A falta de uma política desburocratizada, simplificada e uniforme, prejudica as exportações brasileiras uma vez que o exportador acaba por não usufruir do seu direito ao reembolso e carrega os valores pagos nas operações anteriores para a etapa seguinte, a da exportação, o que, por tudo que já foi analisado neste trabalho, é um grande limitador da competitividade dos produtos nacionais em relação aos produtos disponíveis no mercado internacional, em especial o chinês.

## **5.6 Limites e Oportunidades da política de reintegração tributária para o incremento das exportações – Quadro Comparativo**

Embora não seja possível estabelecer uma relação direta de causalidade entre as políticas de reintegração tributária e as exportações, observa-se pelos dados apresentados que no âmbito das políticas de reintegração tributária comparadas as variáveis analisadas podem representar limites e oportunidades ou ambas as situações (vide Figura 3).

A neutralidade tributária é considerada uma oportunidade para ambos os países, uma vez que é garantida pela legislação. Os limites relacionados a essa variável se encontram no fato de que, no caso brasileiro há uma dificuldade para a obtenção dos créditos tributários. A unificação tributária representa um limite para o Brasil devido à existência de múltiplos tributos com várias incidências, dificultando o acesso do exportador aos créditos aos quais tem direito. No caso Chinês, a existência de um único tributo de consumo é uma oportunidade, há bastante facilidade de entendimento e de reembolso dos créditos tributário ao contribuinte.

Em ambos os casos, a centralização/descentralização tributária é ao mesmo tempo um limite e uma oportunidade. A política desconexa e dividida entre vários entes federados é um limite, pois dificulta o reembolso tributário, contudo, a descentralização divide o ônus tributário do ponto de vista dos governos central e subnacionais. No caso da China, a centralização é uma oportunidade pela facilidade do reembolso e um limite, pois onera o governo central orçamentariamente.

Na China, do ponto de vista do contribuinte, um dos limites da política de reintegração é a vulnerabilidade, no caso brasileiro o contribuinte é menos vulnerável, o que demonstra uma oportunidade. Por fim, a burocracia existente no caso brasileiro devido à forma como o sistema se apresenta é um dos limites da política de reintegração tributária no país, ao contrário da China em que a burocracia é menor dado a existência de apenas uma esfera necessária para a solicitação do reembolso e pelo fato de que tal reembolso é realizado monetariamente e em tempo bem inferior que no caso brasileiro.

Variável	País	Limites	Oportunidades
Neutralidade tributária	Brasil	Dificuldade na obtenção dos créditos	Neutralidade garantida pela Constituição e Leis
	China		
Unificação tributária	Brasil	Múltiplos tributos com várias incidências	Imposto único de consumo
	China		
Centralização Descentralização	Brasil	Política desconexa dividida entre vários entes federados	Divisão de ônus tributário
	China	Concentração da política no governo central - ônus tributário	Concentração da política no governo central
Vulnerabilidade do Contribuinte	Brasil		Contribuinte em menor situação de vulnerabilidade
	China	Contribuinte em maior situação de vulnerabilidade	
Burocracia	Brasil	Existência de diversas esferas para solicitação do reembolso. Dificuldade para ressarcimento em dinheiro	Apenas uma esfera, reembolso solicitado apenas para um imposto. Ressarcimento em dinheiro.
	China		

**Figura 3** – Limites e oportunidades da política de reintegração tributária para o incremento das exportações.

## 6. Considerações Finais

Brasil e China são países com históricos muito parecidos, mas com uma distância relevante em termos de volume de produtos exportados. A China está um passo a frente em termos de legislação tributária se considerarmos que a existência do IVA como principal tributo de consumo. O Brasil ainda tem muito que avançar neste sentido. Para que uma reintegração tributária nas exportações possa ser realizada de forma mais eficiente, no caso brasileiro, é preciso antes realizar a reforma tributária, unificando o imposto de consumo. Para isso é necessário que na reforma seja incluída uma forma simplificada de arrecadação em um imposto único, na forma do IVA, para então se pensar em uma nova política totalmente voltada para o cumprimento do preceito constitucional da imunidade tributária nas exportações.

A neutralidade tributária para as exportações é garantida pela Constituição Federal e por diversas leis brasileiras, apesar disso, devido a problemas com o tipo de imposto e as demais características da política de reintegração tributária a neutralidade acaba por ser afetada e não é totalmente realizada no caso brasileiro. No caso chinês a neutralidade também é garantida pela legislação, mas, assim como no Brasil não é totalmente aplicada devido às constantes mudanças realizadas pelo governo central em relação à política. Tanto no Brasil como na China os produtos carregam, de certa forma, um percentual de tributos que advindos

da cadeia produtiva, fazendo com que a neutralidade seja apenas parcial e não total.

A unificação tributária se mostra bastante diferente em relação aos dois países, a China adota o IVA como tributo único de consumo enquanto o Brasil possui uma série de espécies tributárias e, conseqüentemente, várias políticas de reintegração. No caso chinês a unificação tributária pode ser considerada como uma oportunidade enquanto no Brasil é tido como entrave.

Em relação à centralização/descentralização tributária, não há participação de instâncias subnacionais na política de reintegração tributária chinesa. Tal fato pode ser uma oportunidade ou entrave dependendo do ponto de vista. Oportunidade porque o controle e manejo das formas de reintegração estão centralizadas em apenas um núcleo decisório e um limite por conta do ônus tributário que é suportado apenas pelo governo central que não o divide com os governos locais. A política no caso brasileiro mostra-se completamente descentralizada, o governo federal e os governos estaduais possuem autonomia para realizar suas próprias políticas de reintegração para os tributos de sua competência. A descentralização brasileira é um limite na medida em que não há cooperação entre união e estados para a formulação das políticas. Prejudica os contribuintes no sentido de que estes necessitam entender o processo burocrático de mais de um ente federado e de diversos tributos para ter total acesso à política, além da possibilidade de fomento da guerra fiscal. Contudo é também uma oportunidade, uma vez que o ônus tributário das desonerações é dividido entre os entes federados, o que torna aumenta a viabilidade financeira da reintegração tributária.

A política chinesa deixa o contribuinte mais vulnerável materialmente que a política brasileira. O governo central chinês tem total controle da política com possibilidade de alteração com muito mais facilidade que o governo brasileiro. Neste sentido, do ponto de vista das empresas a política brasileira é mais oportuna que a chinesa.

A burocracia existe em ambos os casos e é considerado um limite em todas as circunstâncias, contudo, no caso brasileiro os dados sugerem que há um cenário mais burocrático que no caso chinês, isso por se tratar de mais de um imposto, de mais de uma instância, de mais de um processo burocrático a ser realizado dentro dos órgãos governamentais. As políticas públicas brasileiras de reintegração tributária ainda tem muito que avançar, contudo é necessário aprender com as experiências de países como a China no sentido de evitar as perdas de receita e o ônus que tal reintegração possa ter em relação às contas do governo. A repartição de obrigações entre as unidades subnacionais é fundamental neste contexto e deve ser pensada em conjunto com o estabelecimento de novas

políticas de reintegração tributária. O Reintegra é, de todas as políticas existentes no Brasil, a mais simplificada e a que traz melhores benefícios ao contribuinte, deve, portanto, ser utilizada como modelo para outras políticas, sejam estaduais ou federais. Há também que se repensar a possibilidade do controle tão direto do governo federal em relação à modificação por Decreto das alíquotas do Reintegra, uma vez que tal possibilidade afeta de forma direta o contribuinte, trazendo prejuízos e insegurança jurídica nas transações. A vulnerabilidade do contribuinte coloca o Reintegra em descrédito, fazendo com que a política perca sua legitimidade e efetividade.

A pesquisa procurou demonstrar o funcionamento das políticas de reintegração tributária no Brasil e na China, além de enfatizar a importância da implementação e no avanço de tais políticas para o setor exportador. Apesar disso, alguns entraves foram encontrados ao longo do caminho como a dificuldade em se obter dados estatísticos dos entes federados brasileiros e até da própria união a respeito do volume de tributos reintegrados. As pesquisas sobre a China também foram dificultadas devido a dificuldade complexidade na obtenção dos dados estatísticos a respeito dos tributos e da política de reintegração em si.

O estudo das políticas de reintegração tributária, contudo, se mostra bastante interessante do ponto de vista acadêmico, podendo ser aprofundado no sentido de verificar, no caso brasileiro, qual o impacto do Reintegra e das mudanças realizadas após a sua implementação. Outro tema de relevância para a pesquisa seria o estudo a respeito das possíveis reformas tributárias propostas para o Brasil e como tais reformas poderiam trazer benefícios para o incremento do setor exportador.



## 7. Referências

- Araujo, E. A. (1999). *A tributação do consumo pela sistemática do valor adicionado em contextos federativos: problemas e possíveis alternativas para lidar com a questão*. Universidade Estadual de Campinas.
- Bao, Q., Hou, J., Li, K., & Wang, X. (2017). The impact of tax rebates on export performance: China's textile exports to the USA. *Asian Pacific Economic Literature*, 79–89. <https://doi.org/10.1111/apel.12175>
- Brasil. (1988). *Constituição Federal*. Brasília.
- Brasil. (1996a). *Lei 9.363 de 13 de Dezembro de 1996 - Dispõe sobre a instituição de crédito presumido do Imposto sobre Produtos Industrializados, para ressarcimento do valor do PIS/PASEP e COFINS nos casos que especifica, e dá outras providências*. Brasília.
- Brasil. (1996b). *Lei Complementar n. 87 de 13 de Setembro de 1996 - Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação*. Brasília.
- Brasil. (2001). *Lei 10.276 de 10 de Setembro de 2001 - Dispõe sobre o ressarcimento das contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP e para a Seguridade Social - COFINS incidentes sobre insumos utilizado*. Brasília.
- Brasil. (2003). *Lei 10.833 de 29 de Dezembro de 2003 - Altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências*. Brasília.
- Brasil. (2011a). *Exposição de Motivos n. 122 - MF/MCT/MDIC*. Brasília.
- Brasil. (2011b). *Instrução Normativa RFB n. 1137 de 23 de Março de 2011*. Brasília.
- Brasil. (2011c). *Lei 12.546 de 14 de Dezembro de 2011*. Brasília.
- Brasil. (2012). *Instrução normativa RFB nº 1253, de 01 de março de 2012*. Brasília: Receita Federal do Brasil.
- Brasil. (2014a). Drawback. Retrieved July 7, 2019, from <https://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/regimes-e-controles-especiais/regimes-aduaneiros-especiais/drawback>
- Brasil. (2014b). *Lei 13.043 de 13 de Novembro de 2014*. Brasília: Presidência da República.
- Brasil. (2015a). *Decreto 8.415 de 27 de Fevereiro de 2015 - Regulamenta a aplicação do Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para Empresas Exportadoras - Reintegra*. Brasília: Presidência da República.
- Brasil. (2015b). *Financiamento e Garantia às Exportações: um guia rápido aos exportadores brasileiros*. Brasília.
- Brasil. (2017a). *Acordo de Facilitação do Comércio. Aprendendo a exportar*. Retrieved from <http://www.aprendendoaexportar.gov.br/index.php/acordo-de-facilitacao-do-comercio>
- Brasil. (2017b). *Instrução Normativa RFB n. 1717 de 17 de Julho de 2017*. Brasília.
- Brasil. (2018). *Decreto n. 9.393, de 30 de maio de 2018*. Brasília.
- Chan, A. (2008). An Overview of the VAT Export Refund Rules in China. *Tax Notes International*, 49(2).
- Chao, C. C., Chou, W. L., & Yu, E. S. H. (2001). Export Duty Rebates and Export Performance: Theory and China's Experience. *Journal of Comparative Economics*, 29(2), 314–326. <https://doi.org/10.1006/jcec.2001.1713>

- Chen, C. H., Mai, C. C., & Yu, H. C. (2006). The effect of export tax rebates on export performance: Theory and evidence from China. *China Economic Review*, 17(2), 226–235. <https://doi.org/10.1016/j.chieco.2005.06.001>
- China. (2018). China Tax System. Retrieved December 6, 2018, from <http://www.chinatax.gov.cn/eng/n2367731/index.html>
- CNI. (2018). *Desafios à competitividade das exportações brasileiras*. Brasília.
- Cui, Z. (2003). China's Export Tax Rebate Policy. *China: An International Journal*, 2, 339–349.
- De Negri, J. A., & Araújo, B. C. P. O. (2006). As Empresas Brasileiras e o Comércio Internacional. In J. A. De Negri & B. C. P. O. Araújo (Eds.), *As empresas brasileiras e o comércio internacional*. Brasília: IPEA.
- Elali, A. de S. D. (2008). *Concorrência fiscal internacional: a concessão de incentivos fiscais em face da integração econômica internacional*. Universidade Federal de Pernambuco.
- Galleti, J. R. (2010). As Políticas Públicas de Financiamento à Exportação no Brasil (BNDES Exim e PROEX): características e efeitos sobre as exportações das empresas industriais brasileiras.
- Gassen, V., D'Araújo, P. J. S., & Paulino, S. R. da F. (2013). Tributação sobre Consumo: o esforço em onerar mais quem ganha menos. *Sequência*, 66(jul. 2013), 213–234. <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2013v34n66p213>
- Gautel, G. (2017). Export Tax Rebates in China. Retrieved June 19, 2019, from <https://www.china-briefing.com/news/export-tax-rebates-in-china/>
- Gourdon, J., Monjon, S., & Poncet, S. (2016). Trade policy and industrial policy in China: What motivates public authorities to apply restrictions on exports? *China Economic Review*, 40, 105–120. <https://doi.org/10.1016/j.chieco.2016.06.004>
- Grau, E. R. (1998). *A ordem econômica na Constituição de 1988* (4. ed.). São Paulo: Editora Frase.
- Guedes, K. P., & Gasparini, C. E. (2007). Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. *Economia Aplicada*, 11(2), 303–323. <https://doi.org/10.1590/s1413-80502007000200007>
- IBGE. (2016). Indicadores IBGE. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE*, 14–49. Retrieved from <http://www.ibge.gov.br/>
- KPMG, C. (2017). *China : Country VAT Essentials Guide 2017*. Beijing.
- Leite, G. C. (2016). *A não cumulatividade do IPI na exportação de mercadorias nacionais sob a perspectiva da análise jurídica da política econômica: neutralidade da incidência tributária e efetividade do creditamento*. Universidade de Brasília.
- Marins, J. (2009). *Defesa e vulnerabilidade do contribuinte*. (Dialética, Ed.). São Paulo.
- Martincus, C. V. (2010). *Odyssey in International Markets: An Assessment of the Effectiveness of Export Promotion in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.
- Massa, I. (2011). *Export Finance Activities by the Chinese Government*. Brussels.
- Medeiros, C. A. de. (2017). Estrutura produtiva e crescimento econômico em economias em desenvolvimento. *Economia e Sociedade*, 25(3), 569–598. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2016v25n3art3>
- Moreira, A. M. (2009a). *Não-cumulatividade tributária an Constituição e nas Leis (IPI, ICMS, PIS/COFINS, Impostos e Contribuições Residuais)*. USP.
- Moreira, A. M. (2009b). Não-cumulatividade tributária no Brasil e no Mundo: origens, conceitos e pressupostos. In P. de B. Carvalho & P. de Souza (Eds.), *Sistema Tributário Brasileiro e a Crise Atual - VI Congresso Nacional de Estudos Tributários*. (pp. 47–88). São Paulo: Noeses/IBET.
- National Bureau of Statistics of China. (2018). *China Statistical Yearbook*. (C. S. Press, Ed.). Retrieved from <http://www.stats.gov.cn/tjsj/nds/2018/indexeh.htm>

- Ragin, C. C. (2014). *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Oakland, California: University of California Press.
- Richardson, J. D. (1985). Exports Matter . . . And So Does Trade Finance, 55–79.
- Rossetti, J. P. (1987). *Política e Programação Econômicas* (7. ed.). São Paulo: Atlas.
- Salvador, E. (2015). *Renúncias tributárias: os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil*. (1. ed.). Brasília: INESC. Retrieved from <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/livros/2015/renuncias-tributarias-os-impactos-no-financiamento-das-politicas-sociais-no-brasil/view>
- Santos, L. B. (2015). Políticas públicas e internacionalização de empresas brasileiras. *Sociedade & Natureza*, 27(1), 37–52. <https://doi.org/10.1590/1982-451320150103>
- Souza, L. H., & Barral, W. (2015). O financiamento à exportação como política econômica. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, 124(julho/agosto/setembro), 48–55.
- STJ. (2015). *REsp 1505296/SP*. Brasília.
- Vazquez, J. L. (2001). *Comércio Exterior Brasileiro* (5. ed.). São Paulo: Atlas.
- Venâncio Filho, A. (1968). *A intervenção do estado no domínio econômico*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- World Trade Organization. (2003). *Communication from the international monetary fund: Export financing and duty drawbacks*. *WT/TF/COH/15*.
- Xu, Z. (2018). China's exports, export tax rebates and exchange rate policy. *World Economy*, 41(5), 1288–1308.

