

Reintegra: direito, incentivo ou benefício fiscal?

Na peça "Romeu e Julieta", Shakespeare relata que as famílias dos dois jovens se odiavam havia séculos, porém eles se amavam, e, na inesquecível *cena do balcão*, Julieta diz a Romeu: *"É só seu nome que é meu inimigo; seria o mesmo, se não fosse Montecchio [1]. Que é Montecchio? Não é pé, nem mão, nem braço, nem feição, nem parte alguma de homem algum. Oh, chame-se outra coisa! Que é que há num nome? O que chamamos rosa teria o mesmo cheiro com outro nome"*. E arremata com um caloroso



Fernando Facury Scaff
professor e tributarista

Essa frase de Shakespeare resume séculos de teoria da linguagem, afinal,

uma rosa será uma rosa, e terá o mesmo cheiro, mesmo que a chamem por outro nome — o que importa é a essência da coisa.

Sem nenhum encanto ou poesia, essa mesma lógica pode ser encontrada no artigo 4º, I, do CTN, quando afirma que *"a natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevante para qualificá-la a denominação e demais características formais adotadas pela lei"*.

E isso tem tudo a ver com o tema *financeiro* sob análise: *incentivos e benefícios fiscais*, e como o programa Reintegra deve ser enquadrado nesse rol.

Começemos por *incentivos e benefícios fiscais*. Há muita confusão semântica entre as expressões, sendo até mesmo usual as duas serem normativamente utilizadas em conjunto. Porém, há uma diferença *semântica* entre *benefício* e *incentivo* fiscal.



Os *benefícios* visam a *diferenciar, distinguir, privilegiar* determinada atividade ou empresa. É como se houvesse uma linha imaginária de isonomia tributária entre as empresas e ela fosse quebrada para dar um benefício fiscal a determinada atividade ou empreendimento. Poder-se-ia até falar em uma situação de *privilegio*, justificado ou injustificado, que tivesse sido concedida àquela unidade empresarial. Há uma *distinção* em face da média da tributação.

Os *incentivos* fiscais são semelhantes, havendo (pelo menos) uma pequena distinção, pois estes visam a *estimular, incentivar, impulsionar* determinada empresa ou setor. Os exemplos nesse caso são vastíssimos. Todos os incentivos fiscais regionais (Sudam, Sudene e Sudeco) fazem parte desse grupo, pois têm em sua gênese a ideia de desenvolver as respectivas regiões brasileiras. No fundo a distinção apontada existe, mas é sutil e encontra-se na motivação: nos *benefícios* há uma diferenciação, nos *incentivos* busca-se estimular.

Esses dois conceitos decorrem de *concessões* dos governos, fruto das políticas econômicas adotadas, que podem dar bons ou péssimos resultados. Na *formulação* da política pública não há direito das empresas em obter tal ou qual benefício ou incentivo fiscal. O *direito* surge *depois* de formulada a política e enquadrada a empresa como beneficiária daquele regime fiscal diferenciado. A partir daí a vantagem só pode ser extinta caso alguns requisitos sejam obedecidos — tecnicamente, pode-se dizer que o benefício ou incentivo fiscal se torna *sinlagmático*, pois haverá uma espécie de *contrato* entre as partes, no qual direitos e obrigações *recíprocas* devem ser cumpridas.

Assentes esses conceitos, passemos ao Reintegra, que *não* é nem *benefício* e nem *incentivo* fiscal. Trata-se de um *direito* das empresas desde sua origem, fruto da desoneração das exportações, e como a recuperação dos resíduos de crédito na cadeia produtiva. Desde a descrição do Reintegra (Lei 12.546/11, artigo 1º) vê-se em seu escopo "...o objetivo de reintegrar valores referentes a custos tributários federais residuais existentes nas suas cadeias de produção", de tal modo a permitir que "a pessoa jurídica produtora que efetue exportação de bens manufaturados no país (possa apurar) valor para fins de ressarcir parcial ou integralmente o resíduo tributário federal existente na sua cadeia de produção" (artigo 2º).

Ou seja, não há nem um *benefício* e nem um *incentivo fiscal* aos exportadores, mas se constata o direito destes em obter o ressarcimento dos resíduos de créditos na cadeia exportadora. Existem várias normas internacionais regulando a tributação no país de destino (ver, por todos, o [livro de Lucas Bevilacqua](#)).

No âmbito constitucional brasileiro, deve-se considerar que a exportação em si (plena) é imune à tributação, ocasionando que a oneração dos resíduos da cadeia exportadora infrinja o direito de propriedade em conjugação com a vedação de utilização de tributo com fins de confisco (este, não pelo elevado valor, mas pela singela manutenção da oneração, infringindo a regra da imunidade das exportações).



Feita essa distinção, constata-se que sendo um *direito*, e não um *benefício* ou um *incentivo*, a *escala móvel de ressarcimento* do Reintegra (artigo 2º, §2º, entre 0,1% e 3,0%) é uma *estimativa* de devolução dos resíduos (direito *financeiro*, pois o Estado é o *devedor*), que pode ou não repor as perdas, em tudo semelhante ao que ocorre na tributação por estimativa (direito *tributário*, pois o Estado seria o credor). Não se há de esquecer que o STF já decidiu que na tributação por estimativa o contribuinte pode promover o *acertamento* do que pagou a maior e pedir ressarcimento. O mesmo vale em sentido oposto. Exatamente por isso é que o §2º do artigo 22 da Lei nº 13.043/2014 estabelece que o crédito poderá "...ser acrescido em até 2 (dois) pontos percentuais, em caso de exportação de bens em cuja cadeia de produção se verifique a ocorrência de resíduo tributário que justifique a devolução adicional ...", desde que "comprovado por estudo ou levantamento realizado conforme critérios e parâmetros definidos em regulamento".

Bingo! O valor *estimado* entre 0,1% e 3% pode ainda ser acrescido de mais dois pontos percentuais caso se comprove que o montante *estimado* não corresponde à realidade dos resíduos que oneram a cadeia de produção. Fosse *benefício* ou *incentivo fiscal* essa norma não existiria; trata-se de um *direito*, a ser acertado caso a caso, na hipótese de a estimativa se mostrar inadequada, e na forma do regulamento, que nunca veio, tal qual na música "[Pedro Pedreiro](#)", de Chico Buarque.

Além disso, sendo um *direito*, existe toda a questão da *não surpresa* e da *segurança jurídica* envolvendo essa matéria, que deve ser considerada à luz da anterioridade.

E ainda, mais ousado, essa distinção *pode* apontar para o direito de as empresas instaladas em ZPEs receberem os valores do Reintegra, pois estes não se caracterizam como *incentivos* ou *benefícios fiscais*. A conferir.

Em síntese: alguns desses temas estarão sobre a mesa do STF durante o julgamento das ADIs 6.040 e 6.055, previsto para o dia 17 de março. Aguardemos.

[1] Montecchio era o nome da família de Romeu; Julieta era da família Capuleto.

Date Created

01/03/2022