

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i20.13947

O Regime De Tributação Unificado (RTU) Como Política De Controle Do Circuito Sacoleiro

The Unified Regime Of Taxation (RTU) As A Public Policy To Control The Sacoleiro Circuit

El Régimen Tributario Unificado (RTU) Como Política De Control Del Circuito De Sacoleiro

Deise Baumgratz

Universidade Federal Tecnológica do Paraná (UTFPR)
Curitiba-PR, Brasil

E-mail: baumgratz9@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1427-2598>

Eric Gustavo Cardin

Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)
Toledo-PR, Brasil

E-mail: eric_cardin@hotmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7813-5544>

Resumo: O artigo discute a implementação e características do Regime de Tributação Unificado (RTU), criado pela Lei 11.898/2009, como uma política pública brasileira para controlar e arrecadar tributos oriundos das atividades do Circuito Sacoleiro. Divide-se o artigo em três partes, inicialmente realiza-se uma contextualização bibliográfica tangenciando as definições de fronteira e caracterizando a fronteira de Foz do Iguaçu (Brasil) e Ciudad del Este (Paraguai), objeto deste artigo. Na sequência, explicitamos o modos operandi do Circuito Sacoleiro, revelando a variação das táticas utilizadas por eles em função do acirramento da fiscalização e controle do Estado. Por fim, descrevemos o RTU, suas implicações e limitações. A metodologia utilizada compõe análise bibliográfica para a primeira seção, a segunda traz além de análise teórica um conjunto de conversas qualificadas com sujeitos envolvidos no Circuito, ademais da observação ativa. Para a última parte realiza-se uma entrevista o auditor da Receita Federal, atrelada a uma análise empírica do RTU, para avaliar se o regime foi efetivo em seu propósito.

Palavras-chave: Circuito Sacoleiro; Regime de Tributação Unificado (RTU); Fronteiras.

Abstract: The article discusses the implementation and the characteristics of the Unified Regime of Taxation (RTU), created by the Law 11.828/2009, as a Brazilian public policy to control and tax the activities of the “Circuito Sacoleiro”. The article is divided into three parts, initially a bibliographic revision takes place, approaching the theoretical conceptions of borders and characterizing the border of Foz do Iguaçu (Brazil) and Ciudad del Este (Paraguay), object of this article. In the sequence, we explain the modos operandis of the Circuit, revealing the variation of tactics due to the increase of State’s control. Finally, we describe the RTU, its implications and limitations. The methodology applied involves in the first section a critical review of bibliographical material. For the second section, in addition to the conceptual analysis, a set of qualified conversations with subjects involved at the Circuit, in addition to active observation. For the last part, a semi-structured interview takes place with the chief auditor of the Federal Revenue, in order to assess whether the regime was effective in its purpose.

Keywords: The Sacoleiro Circuit; Unified Regime of Taxation (RTU); Borders.

Resumen: El artículo discute la implementación y características del Régimen Tributario Unificado (RTU), creado por la Ley 11.898 / 2009, como política pública brasileña para controlar y recaudar impuestos derivados de las actividades del Circuito Sacoleiro. El artículo se divide en tres partes, inicialmente se realiza una contextualización bibliográfica, tangente a las definiciones de fronteras y caracterizando las fronteras de Foz do Iguaçu (Brasil) y Ciudad del Este (Paraguay), objeto de este artículo. A continuación, explicamos los modos de funcionamiento del Circuito Sacoleiro, revelando la variación en las tácticas utilizadas por ellos debido a la intensificación de la inspección y control del Estado. Finalmente, describimos el RTU, sus implicaciones y limitaciones. La metodología utilizada comprende el análisis bibliográfico para el primer apartado, el segundo aporta, además del análisis teórico, un conjunto de conversaciones calificadas con sujetos involucrados en el Circuito, además de la observación activa. Por último, se realiza una entrevista con el Servicio de Impuestos Internos, vinculada a un análisis empírico de la RTU, para evaluar si el régimen fue efectivo en su propósito.

Palabras clave: Circuito Sacoleiro; Régimen Tributario Unificado (RTU); Fronteras.

Recebido em
24/02/2021

Aceito em
21/04/2021

INTRODUÇÃO

Neste artigo discutiremos a criação e operacionalização do Regime de Tributação Unificado – RTU. Com este intuito, nos concentramos em quatro questões básicas: o que é o RTU? Por que, e, como ele foi criado? Como ele é instrumentalizado? E, por fim, questionamos se ele funciona. Para responder a estas perguntas, dividimos o texto em três seções, a primeira versa sobre a fronteira entre o Brasil e Paraguai nas cidades de Foz do Iguaçu e Ciudad del Este (CDE), a segunda sobre o circuito sacoleiro, sua origem e evolução e na terceira parte, realizamos uma descrição sobre a operacionalização do RTU, suas motivações e implicações e juntamente com uma discussão crítica referente à efetividade do regime.

A fronteira entre Paraguai e Brasil, em Foz do Iguaçu e CDE, representa grande fluxo transnacional de pessoas e mercadorias. O valor econômico que adentra o território brasileiro através da Ponte Internacional da Amizade – PIA, desperta a atenção do Estado-nação em vista da quantidade de impostos esvaídos, além de caracterizar um ponto de entrada para ilícitos. Para o Paraguai, a fronteira é crucial em função do comércio, que gera trabalho e receita para o país, do acesso ao Porto de Paranaguá, através da Ponte Internacional da Amizade (PIA) e da Usina Hidrelétrica Binacional de Itaipu.

Na década de 1990, a região fronteira ficou conhecida pelos comboios de ônibus que atravessavam o Brasil para efetuar compras nas vielas da cidade do país vizinho. Esta atividade, conhecida como circuito sacoleiro passou por diversas transformações, sendo que o acirramento da fiscalização na fronteira e atuação ativa da Polícia Federal e Receita Federal forçaram os atores a criar outras táticas (CARDIN & COSTA, 2019). O Brasil opera para coibir e enfraquecer essa atividade, principalmente por meio da representação policial, neste sentido, a Lei 11.898/2009 que define o RTU, chama atenção e será assunto deste artigo, pois trata-se de uma normativa brasileira criada em diálogo com o país vizinho para regular e legalizar essas atividades de trânsito de mercadorias transfronteiriças.

O circuito sacoleiro existe essencialmente em razão dos baixos preços dos produtos importados – majoritariamente da China – comercializados em CDE. O regime de tributação

diferenciado no Paraguai faz com que os produtos oriundos da China e de outros países tenham um valor muito menor ao aplicado no Brasil e apesar de a moeda oficial do Paraguai ser o Guaraní, todo o comércio é habitualmente realizado em dólar americano. Na década de 1990, após a criação do plano real em 1994, o dólar era cotado a menos de 1,00 real, o que garantia um maior poder de compra aos brasileiros.

Para regulamentar as compras no país vizinho, estabeleceu-se uma cota, que atualmente encontra-se no valor de 500 dólares. Este valor é o limite máximo mensal que uma pessoa pode trazer em mercadorias do Paraguai para o Brasil, sem a cobrança de imposto. Além do valor, existe uma lista de produtos que não fazem parte desta cota, como, por exemplo, o pneu. Portanto, o baixo valor dos produtos comercializados em CDE, atrelado ao baixo valor do dólar e uma situação econômica bastante turbulenta no Brasil naquele período, resultaram em um grande número de compradores que atravessavam o país para comprar mercadorias e revende-las nos camelôs e nas ruas das cidades brasileiras.

O intenso fluxo de mercadorias entrando no país sem arrecadação de impostos levou o Estado brasileiro a tomar medidas de acirramento da fiscalização para o controle e combate à atividade, como a ampliação dos postos de fiscalização da Receita Federal do Brasil – RFB, operações policiais conjuntas, maior controle das fronteiras e outra medida, a que nos dedicaremos no presente artigo, em 2009, a instauração do Regime de Tributação Unificado - RTU.

O circuito sacoleiro continua, apesar das atividades de combate, em uma constante reconstrução e reorganização de suas táticas. Antes de iniciarmos a discussão central do artigo, cabe destacar que o objeto a ser trabalhado será o descaminho, ou seja, o movimento causado por uma pessoa que compra uma mercadoria lícita no Paraguai e atravessa a divisa sem o pagamento de impostos, acarretando em uma atividade ilícita no Brasil. Conforme a Lei 13.008/2014, Art. 334, o descaminho consiste em “iludir, no todo ou em parte, o pagamento de direito ou imposto devido pela entrada, pela saída ou pelo consumo de mercadoria” (Redação dada pela Lei nº 13.008, de 26.6.2014). Deste modo, não iremos examinar a problemática relacionada ao contrabando, ou seja, ao trânsito e tráfico de mercadorias ilícitas,

entretanto, cabe salientar que ambas atividades frequentemente se confundem e são tratadas pela mídia e pelo senso comum da mesma forma.

O texto a seguir é resultado de uma pesquisa de mais de 4 anos, no contexto de análise do circuito sacoleiro, constituindo um elemento crucial para compreender o reflexo da atividade para o Estado brasileiro. A heterogeneidade do objeto exigiu da pesquisa um enfoque interdisciplinar. Assim, o artigo apresenta um diálogo entre distintas áreas do saber, como as ciências sociais, relações internacionais, a geografia e a economia.

Em grande medida, para a primeira seção, a metodologia inclui compêndio bibliográfico sobre a formação e problemáticas fronteiriças, ademais de uma descrição analítica da fronteira de Foz do Iguazu no Brasil e Ciudad del Este, no Paraguai, principal entrada do descaminho e objeto da Lei 11.898/2009.

No segundo momento, para descrever o funcionamento do circuito, utilizamos um conjunto de conversas qualificadas com elementos envolvidos no circuito sacoleiro (dois comerciantes de CDE no ramo de eletrônicos, um atravessador e um sacoleiro), os quais não serão identificados para preservar suas identidades. Os relatos obtidos foram transcritos em diários de campo e tentamos transcrevê-los da maneira mais próxima à expressada pelos interlocutores. Igualmente, durante o período de 2015 a 2016 realizou-se observação ativa, através de viagens com ônibus intermunicipal, saindo de Foz do Iguazu para São Miguel do Iguazu (próxima cidade após o pedágio da única rodovia que garante o acesso à fronteira), para contemplar as atividades dos laranjas e sacoleiros, a serem definidos na segunda seção como sujeitos ativos no circuito. Igualmente se faz importante a análise de dados da Receita Federal, assim como o balanço de pesquisas sobre a temática.

Na terceira seção, realizou-se uma entrevista, semiestruturada, com o auditor da receita Federal em 2018, Sr. Edgar Francisco Abadie, e análise documental da Receita Federal, Senado Federal e da Câmara de Deputados, incluindo atas e decretos, para abarcar os elementos envolvidos na criação da Lei, pautando a exposição crítica dos autores frente à investigação realizada.

FRONTEIRAS: DEFINIÇÕES E SIGNIFICADOS

Esta sessão abordará os conceitos de formação de fronteira, relacionando com as relações sociais na fronteira das cidades gêmeas de Foz do Iguaçu e CDE. Nosso objetivo é descrever os fluxos transnacionais de forma a permitir ao leitor uma compreensão ampla sobre o contexto geográfico, cultural, político e econômico da região que é a principal porta de mercadorias importadas irregularmente e, como consequência, um espaço laboratorial para a observação do impacto, caso ocorra, do Regime de Tributação Unificado (RTU).

Na fronteira estudada, os elementos de encontro são visualizados no cotidiano da população, como, por exemplo, no consumo do tereré, – bebida típica paraguaia, preparada com uma mistura de ervas, - a sopa paraguaia, – tradicional comida paraguaia à base de milho – e até o uso do portunhol, – uma mistura popular usada para comunicação que combina o português e o espanhol - compreendida facilmente pelos habitantes da região, símbolos habitualmente vistos em ambas cidades. Os desencontros são mais sutis, são percebidos quando os cidadãos paraguaios usam, por exemplo, o idioma Guarani como forma de se comunicar para que os brasileiros não entendam, ou no trânsito, quando o brasileiro critica popularmente o modo de direção perigosa dos Hermanos.

Viver na fronteira é experimentar no cotidiano suas nuances. Neste sentido, Adriana Dorfman nos lembra que, dentro de uma concepção idealizada, uma “fronteira internacional deve materializar uma descontinuidade cultural” (DORFMAN, 2009, p. 02), já que, supostamente, a construção nacional perpassa pelo reconhecimento dos elementos que seriam próprios de cada nação. De modo mais amplo, o geógrafo Jean Gotmann (1980), descreve as fronteiras como parte de um sistema social complexo, caracterizado pela representação simbólica de diferenças, um espaço geográfico que corta, divide, separa e diferencia grupos sociais.

Heriberto Cairo Cairou (2001), sintetiza que os diferentes estudos fronteiriços possuem distinções vinculadas com a própria definição de fronteira adotada, onde se destacam três principais matrizes. A primeira aproxima o entendimento da categoria fronteira ao significado do conceito de borders, que sintetiza a ideia de limite jurídico e geográfico. A

segunda guarda o sentido atribuído pelo termo *frontier*, exposto na clássica obra de Turner (1977) *The Significance of the Frontier in American History*, originalmente publicada em 1893. Nela, as fronteiras são pensadas por meio da observação das frentes de expansão e dos contatos civilizatórios promovidos durante os processos de colonização, trazendo a concepção de fronteira como o limite entre a civilização e a barbárie (TURNER, 1956, p.2). Por fim, a terceira matriz contém os estudos preocupados na análise das relações sociais estabelecidas nas regiões fronteiriças (*bordelands*) ou nos processos transfronteiriços, com as quais seguiremos daqui.

A divisão do espaço e a territorialização fazem parte de um processo histórico complexo, repleto de negociação e conflitos. O conceito de território sintetiza um conjunto de relações de poder, sendo que as fronteiras representam parte da história e da força dos Estados e dos grupos sociais no processo de delimitação dos territórios nacionais. Cairou (2001), se apropriando das reflexões de Friedrich Ratzel, considera as relações entre território e fronteiras tão importantes e similares àquelas estabelecidas entre os órgãos e a pele que os cobre:

Esta analogía de la frontera del Estado con la piel de un organismo sitúa el discurso sobre las fronteras en un plano que está más allá de la discusión política: se puede diferir acerca del régimen político, de las instituciones, pero el territorio es el cuerpo «natural» del Estado y la frontera-«piel» tiene que ajustarse a su crecimiento no por imperativo político sino por necesidad vital (CAIROU, 2001, p. 34).

A fronteira, quando comparada com a pele, recebe o atributo de se expandir e se ajustar em função do crescimento do corpo, que na analogia de Cairou corresponde ao Estado. Não vamos nos ater ao processo de formação da fronteira de forma detalhada, que por si exigiria uma discussão extensa, nos concentraremos nas discussões tangentes as relações sociais travadas na fronteira e os movimentos que ali ocorrem.

A fronteira referida é marcada pela confluência do limite do lado brasileiro, mais especificamente do Oeste do Paraná, uma região forte na agricultura e no turismo. Conforme o censo do IBGE (2020), em 2016 Foz do Iguaçu apresentou aproximadamente 264 mil habitantes. Ainda com dados do IBGE (2020), em 2014 o salário médio mensal dos

trabalhadores formais era de 2.7 salários mínimos e a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 27.7% . Outros dados amparam a realidade econômica da cidade, das 133.547 pessoas economicamente ativas, 31.629 trabalham por conta própria e outras 24.299 sem carteira assinada, ou seja, 42% da população economicamente ativa estariam na informalidade. Estas informações realçam algo que é facilmente observável no cotidiano fronteiriço – o quantitativo de pessoas que trabalham na informalidade com atividades relacionadas, dentre outras, ao turismo e ao circuito de compras em Ciudad del Este.

A cidade paraguaia, por sua vez, é a segunda maior de seu respectivo país, sendo a primeira a própria capital nacional: Asunción. As atividades econômicas da região estão distribuídas entre a agricultura, o comércio de fronteira e mais recentemente as indústrias maquiladoras (BAUMGRATZ & CARDIN, 2019). Segundo dados da Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - DGCEEC, a região de Ciudad del Este possui aproximadamente 485.690 pessoas, a taxa de ocupação nessa região, incluindo a informalidade é de 66%, não há dados específicos para a região referente apenas a ocupações informais, mas a nível nacional esse número é de aproximadamente 30%.

Vislumbramos assim, uma região conformada por aproximadamente 1 milhão de habitantes, com um fluxo intenso de pessoas. A 9ª edição da pesquisa realizada pelo Centro Universitário UDC (2017), aponta que em média 38.963 veículos passaram pela ponte por dia em 2017. A principal atividade econômica na região é a agricultura, contudo, muitas pessoas trabalham na informalidade. Uma das atividades informais bastante comum na região é a dos atravessadores, muambeiros, sacoleiros, empacotadores, barqueiros e ambulantes. Essas são algumas das figuras que compõem o quadro do circuito sacoleiro.

CIRCUITO SACOLEIRO: ORIGEM E EVOLUÇÃO

Como já mencionado anteriormente, o circuito sacoleiro é uma rede organizada de compras do Paraguai, que engloba uma rede de relações estabelecidas entre pessoas e

mercadorias, desde sua origem, ou seja, no processo de produção, até chegar nas mãos do consumidor final, que se encontra espalhado por todo o território brasileiro. Neste contexto, surgem inúmeras ocupações vinculadas às atividades necessárias para a viabilidade do circuito. Pessoas de diferentes lugares do Brasil buscam – ou encomendam – mercadorias no país vizinho, para depois revendê-las em suas cidades. O problema consiste na grande quantidade de produtos trazidos, sem arrecadação de imposto, gerando um problema fiscal para o Estado. Veremos a seguir, de forma sucinta, como se operacionaliza esse circuito.

Dentro do circuito, os trabalhadores que buscam mercadorias para revendê-las no Brasil são nominados sacoleiros. Os encarregados por dividir a mercadoria do sacoleiro em quantidades menores com o objetivo de se enquadrar no valor de cota autorizada e passar na fiscalização da Receita Federal são os laranjas ou atravessadores. Nas atividades cigarreira, de tráfico de drogas ou no contrabando de produtos de alto valor agregado, como informática, tem-se a figura do barqueiro ou pasero, o qual, por meio de portos clandestinos na beira do Rio Paraná, atravessa as encomendas para o lado brasileiro. Usualmente, os laranjas são moradores do próprio município de Foz do Iguaçu, pessoas de baixa escolaridade, que iniciam a atividade por conta própria e de forma esporádica. Alguns conseguem padrões fixos e quanto mais vezes conseguirem atravessar a Ponte com mercadorias no dia, maior o rendimento recebido (CARDIN, 2011).

Os grandes chefes – os padrões – normalmente não são conhecidos dentro da trajetória do circuito, pois terceirizam o trabalho de compra e transporte das mercadorias. Alguns têm contato direto com lojistas do Paraguai, onde fazem a compra diretamente de sua cidade por meio de transferências bancárias. O transporte depende do valor e do tipo da mercadoria, por vezes é providenciado pela própria empresa ou contratado pelo comprador. A figura do batedor consiste na presença de um veículo que trafega à frente, passando pelo trajeto e cuidando dos possíveis postos de fiscalização existentes no caminho da mercadoria, informando aos que estão atrás da presença de barreiras ou qualquer empecilho ao sucesso da missão.

Muitos hotéis em Foz do Iguaçu e região são utilizados para estocar mercadorias, de modo que os laranjas trazem o produto e armazenam nestes postos, em seguida o sacoleiro

recolhe e o transporta para o destino. Nos últimos anos, tem se tornado comum operações policiais conjuntas no pedágio localizado na cidade de Santa Terezinha de Itaipu/São Miguel do Iguaçu, com o objetivo de combater o contrabando e o descaminho. Nestes períodos, os laranjas são contratados para viajarem em ônibus metropolitanos com as mercadorias no percurso de Foz do Iguaçu a São Miguel do Iguaçu (próxima cidade após o pedágio da única rodovia que garante o acesso à fronteira), após passarem a fiscalização determinam um local para encontrar o sacoleiro e entregar os produtos. Durante as viagens realizadas era comum observar o desespero das pessoas ao passar pelo posto de fiscalização da Polícia Federal na saída de Foz do Iguaçu, após passarem por esse ponto muitos comemoravam e ligavam para os receptores avisando que estava tudo certo. Essas pessoas realizavam várias viagens por dia, além da passagem recebiam um valor, pequeno, para cada viagem exitosa.

No entanto, as modalidades de transporte variam constantemente. Um brasileiro, de aproximadamente 40 anos, casado e dono de loja de eletrônicos em CDE, relatou que era comum que houvesse a comercialização de mercadorias por um site de vendas conhecido no Brasil, a mercadoria era destinada por correio para o comprador, essa atividade se inviabilizou pelo acirramento da fiscalização nas agências dos Correios de Foz do Iguaçu e microrregião. O comerciante, assim como muitos, continuou operando, viajando uma distância maior para postar o objeto em cidades menores no Sudoeste paranaense, onde não havia fiscalização nas agências do correio. Entretanto há que se considerar o custo de deslocamento, assim, quando o preço do dólar aumenta, pode não compensar a trajetória.

Outro método utilizado pelos chefes do circuito, é a interceptação de containers da China no trajeto para o Paraguai. Como o Paraguai não possui acesso ao mar, há um acordo com o Brasil para utilização dos portos marítimos, deste modo, a mercadoria oriunda da China chega por navios e precisa atravessar as estradas brasileiras para chegar ao país vizinho. Uma estratégia adotada era já descarregar a mercadoria para o demandante, enviando o container vazio para o Paraguai, isso se torna possível por meio de corrupção dos agentes envolvidos.

A sacoleira com a qual conversamos, tinha aproximadamente 50 anos na ocasião, era casada e juntamente com seu filho, empregava um carro de luxo, com placa de Santa Catarina – na tentativa de despistar fiscalização – para levar eletrônicos até São Paulo, local onde

possuem um apartamento alugado para permanecer, estocar e distribuir as mercadorias. Em 2018, em função da perda de um veículo e de ter toda a mercadoria apreendida durante uma fiscalização, a interlocutora relatou haver desistido da atividade.

Outra modalidade bastante conhecida na cidade é o transporte de mercadorias para São Paulo por meio do uso de ônibus de turismo. Normalmente são ônibus antigos, sem ar condicionado, que partem de Foz do Iguaçu praticamente todos os dias. As pessoas recebem além da passagem, um valor para comida e um adicional para levar uma cota de mercadorias. Enfim, a simples observação destas táticas indica a existência de um conjunto de ocupações que são oriundas das diferenças tributárias do Brasil em relação ao Paraguai e, além disso, indica também uma movimentação financeira que foge do controle estatal. Segundo Cardin (2010),

tais práticas [...], começaram a se tornar cada vez mais habituais no final da década de 1980 e começo de 1990. O processo de democratização do Brasil e a crise econômica associada à liberalização econômica foram fundamentais para o inchaço destas atividades, ampliando a concorrência entre os trabalhadores, exigindo sua organização e transformando o comércio do Paraguai em um formigueiro humano, onde inúmeras pessoas buscavam a sobrevivência e formas de superar a recessão e a fiscalização (CARDIN, 2010 p.87).

Neste contexto, aqueles que tinham a rotina de comprar produtos no Paraguai e revendê-los no interior do país foram acumulando capital, o que lhes permitia comprar maior quantidade de produtos e contratar informalmente trabalhadores para auxiliar no transporte das mercadorias na Ponte Internacional da Amizade.

Dentro de um esquema mais simples do que o atual, os sacoleiros, visando transportar uma quantidade maior de volumes, começaram a cooptar e a contratar informalmente jovens que realizavam pequenos serviços nas proximidades da fronteira para ajudá-los no carregamento das compras e, em troca, os sacoleiros ofereciam pequenas comissões pelos serviços prestados (CARDIN, 2010 p. 88).

Vemos assim, uma transformação abrupta do início da atividade para como ela se desenvolve hoje, algumas estratégias são conhecidas, outras permanecem obscuras, sendo conhecidas apenas para aqueles insertos na rede. O Estado institui medidas de fiscalização na

tentativa de coibir a atividade ilícita. Contudo, um dos principais problemas enfrentados é a corrupção dos agentes estatais. Em conversas com sacoleiros, eles contam que existe uma organização para pagamento de propina aos policiais. Em relato obtido de um ex-sacoleiro, durante seu período de atuação em 2009:

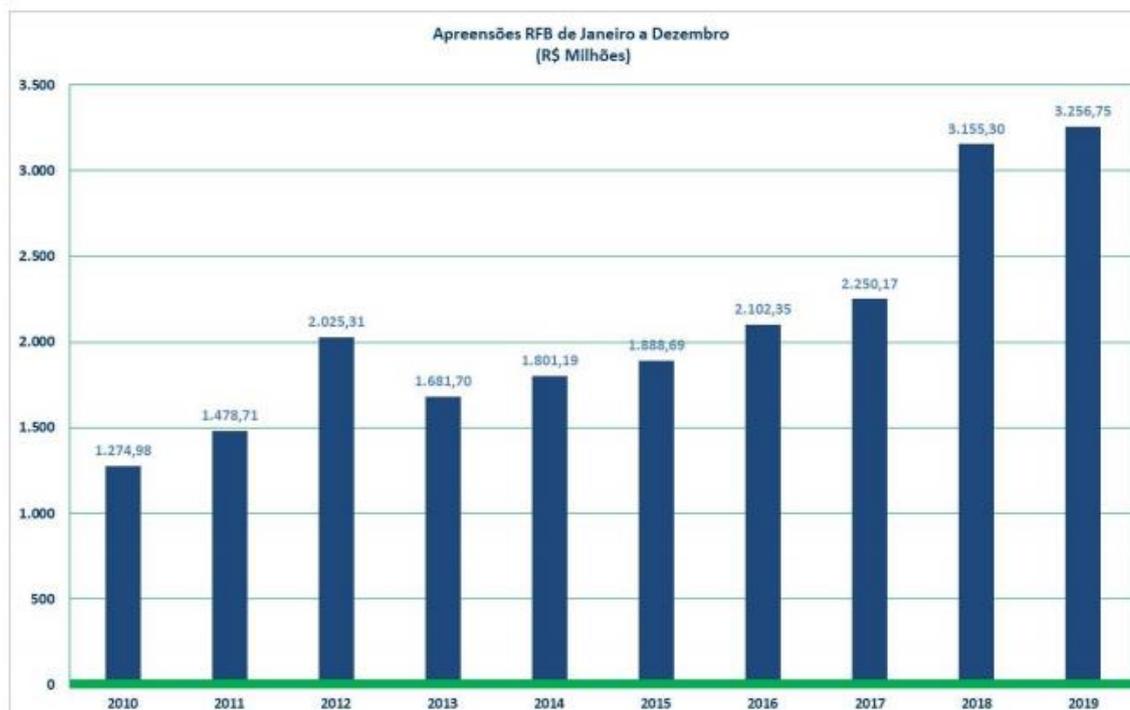
Comprava-se uma viatura da Polícia Militar, e o motorista da van estava ciente de qual era e quando estaria no local, o valor na época era de R\$ 200,00. Com a polícia Civil existia um acordo coletivo entre vários muambeiros, que faziam a divisão do valor semanal, em torno de R\$ 5.000,00. Já com a Polícia Federal, não tem acordo, quando essa polícia desce para o porto é apreensão na certa, isso porque o valor de propina para eles é muito elevado e não compensa pagar para cargas de baixo valor (ANONIMO, 2018).

Esse relato é corroborado por diversos estudos. O Instituto de Desenvolvimento das Fronteiras - IDESF (2015) - publicou uma pesquisa denominada “O custo do contrabando”, onde foi analisada a estrutura do contrabando de cigarros. Os resultados apontam que o custo do contrabando pode ser dividido em quatro grupos de análise: logística (3,24%), corrupção (9%), perdas (10%) e risco (9%). A logística, apesar de envolver muitos atores, é o que representa menor custo ao patrão.

O custo da logística, apesar de ser a parte do processo onde mais pessoas estão envolvidas, é a que menor custo supõe ao patrão, correspondendo a apenas 3,24% do valor da carga. Dentro da logística estão envolvidos os custos com pessoal (barqueiros, capivaras, olheiros, motoristas, ajudantes de depósito, passadores e batedores), aluguel de depósito, transporte (incluindo combustível, pedágios e alimentação), segurança, aluguel de portos e desgaste de automóveis (IDESF, 2015. p.11).

Diferentes estratégias são adotadas para o descaminho, a depender do aumento ou diminuição do controle e fiscalização, mas o que se percebe através dos dados de apreensão da Polícia Federal (Gráfico 1) é que a atividade continua aumentando, ano após ano. Dificilmente se desmantela uma grande rede, porque os atores que estão envolvidos, os chefes da rede, raramente são conhecidos, eles permanecem na obscuridade e as outras figuras são facilmente descartáveis e substituíveis.

Gráfico 1: Quantitativo de apreensões anuais da Receita Federal.



Fonte: Receita Federal (2020).

Como mencionado, os patrões coordenam as atividades do circuito, sem, no entanto, se envolverem na logística do processo. Assim, o sujeito abordado pela polícia durante uma fiscalização, normalmente é aquele envolvido no transporte da mercadoria, enquanto os grandes responsáveis permanecem invisíveis. Na tentativa de diferenciar o trabalhador, que vem para o Paraguai buscar mercadorias e revender no Brasil em pequena escala, do grande contrabandista que organiza as redes do circuito, além de arrecadar impostos diante da atividade, o governo instituiu em 2009, o Regime de Tributação Unificado, o assunto será guisa para nossa próxima seção.

O REGIME DE TRIBUTAÇÃO UNIFICADO – RTU

O Regime Tributário Unificado foi criado pela Lei 11.898 de 08 de janeiro de 2009 e regulamentado pelo decreto 6.956 de 09 de setembro de 2009. O RTU ficou conhecido como a “Lei dos Sacoleiros” e prevê a aplicação de um imposto único de 25%, mais o ICMS de cada Estado, para produtos importados por via terrestre do Paraguai, especificamente na fronteira de CDE com Foz do Iguaçu. Contudo, apesar de ter sua aprovação em 2009, o regime teve início efetivamente em janeiro de 2012, com a instrução normativa 1.245 da Receita Federal do Brasil - RFB.

A Lei resultou da demanda gerada pelas atividades comerciais transfronteiriças, legalizando o comerciante de produtos paraguaios e diferenciando o pequeno comerciante dos contrabandistas de ilícitos e dos grandes patrões do circuito sacoleiro. Do mesmo modo, é uma maneira de o Estado arrecadar tributos com o ingresso expressivo destas mercadorias. De acordo com o manual de RTU disponibilizado na página da Receita Federal, os benefícios esperados com a implementação da RTU são:

Fomentando o incremento da formalização do comércio na região de fronteira Foz do Iguaçu / Ciudad del Este, o RTU busca criar a oportunidade para o exercício lícito de atividades de comércio exterior a microempreendedores brasileiros e lojistas paraguaios, e o aumento do cumprimento das obrigações tributárias e aduaneiras, afetando positivamente tanto a economia brasileira quanto a paraguaia, e fortalecendo os laços de integração entre os países (BRASIL, 2012).

Podem operar dentro deste regime a microempresa, optante pelo Simples Nacional, previamente habilitada pela Secretaria da RFB, o Microempreendedor Individual (MEI) e o empresário individual a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Não obstante, há uma limitação com relação aos produtos enquadrados no regime. O Decreto 6.956, art 2º parágrafo único, afirma que não são permitidos:

Mercadorias que não sejam destinadas ao consumidor final, bem como de armas e munições, fogos de artifícios, explosivos, bebidas, inclusive alcoólicas, cigarros, veículos automotores em geral e embarcações de todo tipo, inclusive suas partes e peças, medicamentos, pneus, bens usados e bens com importação suspensa ou proibida no Brasil (BRASIL, 2009).

Ademais dos produtos proibidos, há também uma listagem das mercadorias permitidas no regime. Um duplo enquadramento para garantir que o ingresso das mercadorias não irá prejudicar a economia e a indústria nacional. A lista positiva pode ser encontrada no anexo ao decreto Nº 6.956, de 9 de setembro de 2009, e prevê os itens específicos que poderiam ser importados pelos empresários brasileiros. Tal listagem conta com uma restrição muito grande de produtos, principalmente eletrônicos.

Atualmente, o cadastrado pode importar até o limite máximo anual no valor de R\$ 110.000,00, dividido em limites trimestrais de R\$ 18.000,00 para o 1º e o 2º trimestres, e de R\$ 37.000,00 para o 3º e o 4º trimestres. Assim, o comprador não pode ultrapassar o limite trimestral e tampouco o anual, com isso, independente da distância do interessado, o mesmo necessita locomover-se diversas vezes no ano a fim de utilizar o limite em sua totalidade, incorrendo deste modo, um custo elevado de logística.

De início, a lei de criação autorizava apenas empresas cadastradas no Paraguai a revender mercadorias. Para isso, as interessadas deveriam realizar um cadastro no governo paraguaio através da Secretaria de Estado de Tributação – SET. Após o cadastro, a empresa paraguaia possuía acesso ao sistema que operacionalizava o RTU – denominado, HARPIA - fazendo o registro das vendas efetuadas por meio do regime. A aduana paraguaia também detinha acesso ao sistema e era responsável pelo registro da saída da mercadoria do país. Na sequência, a aduana brasileira fazia a entrada e os trâmites necessários como a cobrança de imposto para a devida circulação dos produtos no país. Aproximadamente 37 empresas do país vizinho estavam cadastradas para venderem produtos dentro deste sistema. É interessante observar que ao veículo que traz mercadorias do regime RTU é vedado trazer outros produtos, ainda que para consumo próprio.

Após a passagem na aduana paraguaia os comerciantes passavam no recinto da RFB, onde as mercadorias eram lacradas em caixas com selos do RTU. Assim, se parados durante o percurso em posto de fiscalização teriam a documentação necessária. Contudo, a partir de março de 2017, o governo brasileiro alegando um alto custo de manutenção do sistema Harpia descontinuou seu uso. Desta forma, de acordo com a Instrução Normativa RFB 1.698, de 08 de março de 2017, não existia mais a obrigatoriedade das empresas se cadastrarem ou de

realizar a saída no Paraguai. A atuação do Paraguai tornou-se nula, também se desfez a necessidade de transporte cadastrado e autorizado.

Estipulava-se na Lei 11.898, a criação da Comissão de Monitoramento do RTU – CMRTU. Ela seria composta por representantes do Ministério da Fazenda, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Ministério da Ciência e Tecnologia, do Ministério das Relações Exteriores, de entidades representativas do setor industrial, incluindo uma do Polo Industrial de Manaus, uma de comércio e de serviços, e representante das duas Casas do Congresso Nacional. Dentre suas atribuições estão:

- I - Acompanhar a evolução do fluxo de comércio entre o Brasil e o Paraguai;
- II - Monitorar e acompanhar eventuais impactos das importações realizadas sob o RTU no que tange à observância da legislação brasileira aplicável aos bens importados (BRASIL, 2009).

Portanto, a composição da CMRTU, ressalta a influência das redes de poder de indústrias e empresas nacionais na criação da lei. Apesar de ela ter uma territorialidade bem definida (Foz do Iguaçu e CDE), nenhum dos atores previstos a fazer parte da comissão representam a fronteira ou a classe dos trabalhadores. Ao contrário, prevê-se a participação de representantes do setor industrial. Desta forma, dá-se o respaldo para esta comissão atuar e propor alterações a depender do impacto que este regime venha a ter na economia nacional, conforme reforçado no inciso 3º do Art. 6º da Lei:

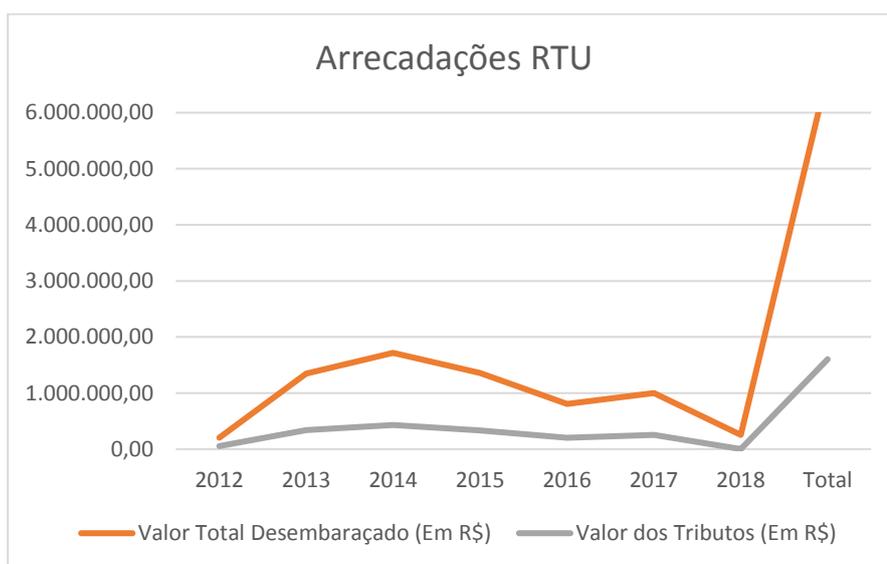
O Coordenador poderá convidar para participar das reuniões outras partes interessadas nos temas a serem examinados pela Comissão, bem como entidades representativas de segmentos da economia nacional afetados direta ou indiretamente pelos efeitos desta Lei (BRASIL, 2009).

Destarte, apesar de prevista, a CMRTU nunca foi efetivamente estabelecida ou teve alguma reunião. Quando o regime foi criado aparentava-se interesse político nele, várias notícias foram veiculadas na mídia informando a alta expectativa de utilização, como, por exemplo, no jornal “Click Foz” no dia 03 de fevereiro de 2012 com o título “É a Lei que mais vai gerar empregos no Brasil, disse Giacobbo sobre o Regime de Tributação Unificada”, ou com

a notícia do site do Ministério da Economia, do dia 12 de fevereiro de 2012, divulgando que 350 empresas já estavam cadastradas no Regime de Tributação Unificada” .

Não obstante, após dez anos, conforme Gráfico 2 a seguir, os valores de importação e arrecadação tributária reduzem a cada ano, são poucos os comerciantes que ainda a utilizam o regime, apesar de haver 1207 cadastrados, aproximadamente 860 continuam ativos, entretanto, conforme Abadie, em 2017 apenas 33 CNPJs usaram do regime. Observa-se que não houve ação política para sua efetividade, seja em função do interesse da indústria e da economia nacional ou por atores desconhecidos. Entretanto, o que podemos constatar é que atualmente o regime é obsoleto e desatualizado.

Gráfico 2: Valores operacionalizados pelo RTU.



Fonte: RFB, 2018.

Os valores de tributos arrecadados são baixos em comparação com o montante final, representam menos de 1% do valor de arrecadação nacional com importações, em 2014, período que houve maior número de operações via RTU, o valor de tributos somou R\$429.602,96 (RFB,2017), sendo que, no mesmo ano a RFB arrecadou com importações no Brasil R\$37.703 milhões (RFB, 2014). Contudo, se comparamos com o valor de apreensões

realizadas pela RFB no mesmo ano, conforme Gráfico 1, a soma pelo RTU é expressiva, considerando que foram operacionalizados R\$ 1.718.460,07 pelo regime e foram apreendidos R\$ 1.801,19,00 de “ilícitos” pela Receita.

Deste modo, podemos induzir que há um espaço para crescimento na utilização do regime, o valor arrecadado e o número de empresas utilizando o regime é baixo. Especulando os motivos para o desuso da Lei, realizamos uma entrevista com o Chefe do Serviço de Controle Aduaneiro da Receita Federal, Edgar Francisco Abadie , onde evidenciam-se alguns empecilhos no regime. Inicialmente, ele relata haver uma aparente expectativa por parte da Receita Federal com a criação do RTU, um espaço na aduana estava dedicado exclusivamente para a atividade, havia um projeto de instalação de uma sede exclusiva do regime em um espaço em Foz do Iguaçu, mas, com a redução da quantidade de despachos, os servidores dedicados a isso foram incorporados ao regime de bagagem regular e a sala foi fechada.

Abadie afirma ainda que um dos principais motivos para o fracasso da Lei foi a lista positiva, os comerciantes reclamam à falta um conjunto de mercadorias, como cosméticos, perfumaria, brinquedos, confecções etc. Por outro lado, constam na lista, itens como, fita cassete, televisores de tubo, demonstrando o quão desatualizada ela se encontra .

Em vários momentos da entrevista, o auditor mencionou a presença do interesse das indústrias de Manaus e de São Paulo, como contrárias ao regime, pois enxergariam nele uma concorrência Ele assevera que tais interesses incumbiram no enfraquecimento do sistema, com a inclusão de normas e restrições que inviabilizam o regime, como, por exemplo, a lista positiva muito seletiva e desatualizada e também os limites de importação. Apesar de haver muitos empresários habilitados para atuar no RTU, em 2018, conforme dados da RFB, havia em torno de 10 empresários do Brasil ainda ativos no sistema .

Os limites de importação estipulados na Lei são muito baixos para o empresário que pretende trabalhar apenas com isso, considerando todo o custo de logística, imposto e outras despesas incorridas, já que o comprador não pode fazer as compras em uma única viagem devido à restrição de valores trimestrais. Esse valor, assim como a lista positiva, não passou por nenhuma atualização mesmo com o aumento da inflação e do valor do dólar.

Os utilizadores mais frequentes do regime são do sul do Brasil, mais especificamente Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e São Paulo, importando principalmente: aparelhos celulares, amplificadores, caixas acústicas e fones de ouvido. O destino de venda da mercadoria é fundamentalmente no Mercado Livre e em pequenos comércios, já que os produtos devem ser destinados ao comprador pessoa física. Desta forma, identifica-se que o público-alvo do RTU são pequenos empresários minimamente qualificados, ou seja, exclui-se do regime os trabalhadores sem ou de baixa escolaridade.

Ao longo da pesquisa, por diversas vezes tentou-se conversar com o deputado Giacobbo, um dos defensores da criação do RTU, sobre as implicações do regime. Sem êxito na empreitada, a assessoria de imprensa do deputado, através do funcionário Rafael Fontes, passou o contato do Sr. André Flores, conforme a assessoria ele “representa e presta serviços para as empresas que aderem ao Regime. Participou do início do projeto com o deputado” (FONTES, 2017).

Durante a conversa perguntou-se ao Sr. Flores a respeito do funcionamento da CMRTU, ao qual respondeu “Acho que se reuniram uma vez, mas nada resolveram” ainda quando questionado sobre o desuso da lei, menciona a falta de interesse político, “Não olham o lado do contribuinte. Microempresários querem pagar impostos, porém a lista de produtos liberados é muito restrita”. Ao ser indagado sobre o desuso do regime e da falta de interesse político o interlocutor afirmou que também gostaria de saber o motivo para ter se perdido o interesse político no regime.

Isto posto, podemos analisar que houve uma movimentação venerável para criação do regime, anuímos que isso se deve ao fato da importância do circuito sacoleiro para a economia nacional em consequência da evasão fiscal gerada. Quando criado, em 2009, houve uma expectativa conspícua no regime, demonstrada pelas notícias veiculadas, assim como na percepção do agente da RFB entrevistado. Entretanto, em seguida, avista-se a perda de interesse político, com a descontinuidade do sistema Harpia, a ausência de reuniões da CMRTU, uma lista positiva desatualizada, valores muito restritos, entre outros. Por conseguinte, observa-se os valores de operacionalização diminuir.

Logo, é intrigante avaliar o motivo da mudança política referente ao RTU. Elencamos alguns fatores que podem estar relacionados, como o interesse das indústrias de Manaus e do setor industrial como um todo, a baixa adesão igualmente pode ter refletido neste cenário. Entretanto, é prematuro chegar a conclusões neste momento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Expomos no artigo um pouco sobre o modos operandi do circuito sacoleiro, vimos que a atividade é complexa e envolve diversos atores e funções, tem uma hierarquia definida e o “patrão” do esquema, dificilmente é conhecido. Esse regime opera na informalidade, comprando mercadorias no Paraguai e as revendendo no interior do Brasil sem arrecadação fiscal.

Isso faz com que o Estado promova ações de combate a tais atividades, como acirramento da fiscalização do circuito. Neste sentido, operações de força combinada entre exército, polícias militares, rodoviárias e federais, além da Receita Federal são comuns na região da fronteira entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este.

Uma ação do Estado frente ao descaminho chamou atenção aos pesquisadores e incitou essa pesquisa, o Regime de Tributação Unificado (RTU). Por meio desta política tributária, seria possível ao micro e pequeno empresário trazer mercadorias do Paraguai com uma tributação reduzida, cerca de 25%. Uma forma de diferenciar os pequenos comerciantes dos patrões do circuito.

Analisamos a operacionalização do regime através da Lei 11.898/2009 e identificamos uma série de fatores negativos, como o limite de importação, o qual é dividido em valores trimestrais, refreando e encarecendo o custo de logística pelo RTU. Outrossim, a lista positiva, de produtos permitidos a importação, está desatualizada e não compreende a demanda dos pequenos comerciantes.

Tais fatores estão representados nos baixos índices de arrecadação tributária, como exposto no Gráfico 2, inferior a 1% do valor arrecadado em cima das importações nacionais. Contudo, quando comparado ao valor apreendido pela RFB, o valor é expressivo.

Considerando que menos de 50 empresas estão ativas no regime, o valor se faz ainda mais significativo.

Deste modo, inferimos que existe um potencial voluptuoso para o RTU, entretanto se faz necessário uma ampla revisão e atualização da lei, assim como o convencimento e a facilitação de informação ao pequeno empresário sobre a possibilidade de comercializar legalmente seus produtos.

Os empecilhos para o sucesso do regime e conseqüente falta de interesse político podem estar relacionados aos interesses do setor industrial nacional, que se vê ameaçado pelo comércio paraguaio, entretanto, ainda é uma afirmação prematura que carece maior investigação.

Deste modo, inferimos que se requer uma ampla revisão no regime, para adequá-lo às necessidades dos compradores. Isso significaria um valor maior de contribuição para os cofres públicos, já que a fiscalização tem se mostrado ineficaz no combate ao descaminho, posto que, como vimos no Gráfico 1, os valores aumentam ano a ano. Outra ação que possivelmente contribuiria para aquiescência do regime seria a atuação combinada com a mídia, a fim de informar e convencer o pequeno empresário a atuar de forma lícita.

4. REFERÊNCIAS

ABADIE, Edgar Francisco. **O Regime de Tributação Unificado. Receita Federal da Ponte Internacional da Amizade**: 15 de jun. 2017. Entrevista.

BAUMGRATZ, Deise; CARDIN, Eric Gustavo. O regime de maquila e suas implicações no México: perspectivas para o modelo adotado no Paraguai. **Revista EstudiosInternacionales**, 192, 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.898, de 08 de janeiro de 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11898.htm>

BRASIL. **Lei nº 13.008, de 26 de junho de 2014**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13008.htm>

CARDIN, Eric Gustavo. História Oral, Conversas Qualificadas e o Mundo dos Trabalhadores. **História na Fronteira**, v. 02, p. 07-21, 2009.

CARDIN, Eric Gustavo. **A expansão do capital e as dinâmicas da fronteira**. Tese (Doutorado em Sociologia) Araraquara: UNESP, 2011b.

CARDIN, Eric Gustavo; COSTA, Roberto Rigaud Navega. Táticas aplicadas por sacoleiros na realização do descaminho na Ponte da Amizade. **Revista Alamedas**, vol. 07, 2019.

CAIROU, Heriberto Cairo. Territorialidad y fronteras del estado-nación: las condiciones de la política en un mundo fragmentado. In: **Revista Política y Sociedad**, 36, 2001, p. 29-38.

CENTRO UNIVERSITÁRIO UDC. **Pesquisa de tráfego e perfil de turistas na tríplice fronteira**. 2017.

COSTA, Gustavo V. Lima. Etnografia na fronteira Brasil-Bolívia, em Corumbá-MS: por uma antropologia “nas” fronteiras. In CARDIN, Eric Gustavo. COLOGNESE Silvio Antonio (org.). **As Ciências Sociais nas fronteiras: teorias e metodologias de pesquisa (organização)**. Cascavel: JB 1ªed. 2014, p.107-123.

COLOGNESE Silvio Antonio (org.). **As Ciências Sociais nas fronteiras: teorias e metodologias de pesquisa (organização)**. Cascavel: JB 1ªed. 2014, p.125-145.

DORFMAN, Adriana. Textualizando condições fronteiriças: A contribuição da literatura ficcional para o estudo do contrabando. In CARDIN, Eric Gustavo COLOGNESE Silvio Antonio (org.). **As Ciências Sociais nas fronteiras: teorias e metodologias de pesquisa (organização)**. Cascavel: JB 1ªed. 2014, p.107-123..

DORFMAN, Adriana. **A cultura do contrabando e a fronteira com um lugar de memória**. In: EstudiosHistoricos, n.º 01, 2009.

NÚCLEO DE PROJETOS ESPECIAIS DE PUBLICIDADE DO ESTADÃO DO FÓRUM NACIONAL CONTRA A PIRATARIA E A ILEGALIDADE (FNCP). Contrabando Custa R\$ 115 BI ao País. **O Estadão**, São Paulo, 07/07/2016.

IDESF, 2015. **O Custo do Contrabando**; Foz do Iguaçu, IDESF, 2015. Disponível em: <<http://www.etco.org.br/16/wp-content/uploads/O-CUSTO-DO-CONTRABANDO.pdf>> acesso em: 12/09/2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU. **História da Cidade**, disponível em: <<http://www.pmfi.pr.gov.br/conteudo/?idMenu=1007>> Acesso em: 10 jun. 2017.

RECEITA FEDERAL. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/2014/dezembro2014/analise-mensal-dez-2014.pdf>

RECEITA FEDERAL. **Instrução Normativa nº 1.698**, de 08 de março de 2017.

RECEITA FEDERAL. **Instrução Normativa nº 1.098** de 14 de dezembro de 2010.

RECEITA FEDERAL. **Balanço Aduaneiro 2019** – Janeiro a Dezembro. Brasil, 2020. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/noticias/ascom/2020/marco/receita-federal-divulga-os-resultados-aduaneiros-de-2019>, acesso em 26/03/2020

TURNER, Frederick Jackson. **The Frontier in American History**. Franklin Library: Estados Unidos, 1977.