



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**ADERALDO EUGÊNIO DA SILVA**

**O COMÉRCIO TRANSFRONTEIRIÇO BRASILEIRO E A  
RECEITA FEDERAL DO BRASIL: OS DESAFIOS NA  
FISCALIZAÇÃO.**

Salvador  
2023

**ADERALDO EUGÊNIO DA SILVA**

**O COMÉRCIO TRANSFRONTEIRIÇO BRASILEIRO E A  
RECEITA FEDERAL DO BRASIL: OS DESAFIOS NA  
FISCALIZAÇÃO.**

Dissertação apresentada ao PPGA Profissional – Programa de Pós-graduação em Administração Profissional, EAUFBA – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Prof. Dra. Andréa Cardoso Ventura  
Coorientador: Prof. Dr. João Martins Tude  
Tutor: Roberto Paulo da Silva Santos

Salvador  
2023

Escola de Administração - UFBA

S586 Silva, Aderaldo Eugênio da.

O comércio transfronteiriço brasileiro e a Receita Federal do Brasil: os desafios na fiscalização / Aderaldo Eugênio da Silva. – 2023.

112 f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Andréa Cardoso Ventura.

Coorientador: Prof. Dr. João Martins Tude.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2023.

1. Brasil. Superintendência da Receita Federal. IN SRF 118/92.
2. Brasil – Fronteiras – Legislação. 3. Comércio internacional – Regulamentação – América do Sul. 4. Fiscalização tributária – Fronteiras - Brasil. 5. Administração alfandegaria – Fronteiras – Brasil. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.



Ata da sessão pública do Colegiado do PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (NPGA-P), realizada em 13/04/2023 para procedimento de defesa da Dissertação de MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO no. 13, área de concentração ADMINISTRAÇÃO, do(a) candidato(a) ADERALDO EUGÊNIO DA SILVA, de matrícula 2021106319, intitulada O COMÉRCIO TRANSFRONTEIRIÇO BRASILEIRO E A RECEITA FEDERAL DO BRASIL: OS DESAFIOS NA FISCALIZAÇÃO. Às 14:00 do citado dia, Ambiente virtual Zoom, foi aberta a sessão pelo(a) presidente da banca examinadora Profª. Dra. ANDREA CARDOSO VENTURA que apresentou os outros membros da banca: Prof. Dr. JOAO MARTINS TUDE, Prof. Dr. ANDERSON LUÍS DO ESPÍRITO SANTO e Prof. MSc. ROBERTO PAULO DA SILVA SANTOS. Em seguida foram esclarecidos os procedimentos pelo(a) presidente que passou a palavra ao(à) examinado(a) para apresentação do trabalho de Mestrado. Ao final da apresentação, passou-se à arguição por parte da banca, a qual, em seguida, reuniu-se para a elaboração do parecer. No seu retorno, foi lido o parecer final a respeito do trabalho apresentado pelo(a) candidato(a), tendo a banca examinadora APROVADO o trabalho apresentado, sendo esta aprovação um requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre. Em seguida, nada mais havendo a tratar, foi encerrada a sessão pelo(a) presidente da banca, tendo sido, logo a seguir, lavrada a presente ata, abaixo assinada por todos os membros da banca.

**Dr. ANDERSON LUÍS DO ESPÍRITO SANTO, UFMS**

Examinador Externo à Instituição



Documento assinado digitalmente

ANDERSON LUIS DO ESPIRITO SANTO  
Data: 13/04/2023 16:34:57-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**MSc. ROBERTO PAULO DA SILVA SANTOS**

Examinador Externo à Instituição



Documento assinado digitalmente

ROBERTO PAULO DA SILVA SANTOS  
Data: 15/04/2023 12:05:04-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

  
**Dr. JOAO MARTINS TUDE, UFBA**

Examinador Interno

**Dra. ANDREA CARDOSO VENTURA**



Documento assinado digitalmente

ANDREA CARDOSO VENTURA  
Data: 13/04/2023 16:24:41-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Presidente

**ADERALDO EUGÊNIO DA SILVA**

Mestrando(a)



Documento assinado digitalmente

ADERALDO EUGENIO DA SILVA  
Data: 19/04/2023 11:59:29-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por sempre colocar pessoas maravilhosas em meu caminho, as quais me fazem acreditar em um mundo melhor e me encorajam a prosseguir. Obrigado por nunca soltarem minhas mãos e me guiarem em todos os momentos.

Aos meus pais, José Eugênio e Maria das Dores, que nunca mediram esforços para me ensinar o caminho do bem e sempre me apoiaram em todas as etapas da minha vida.

À minha filha, Vitória Souza, amor da minha vida. Te amo, filha querida!

À minha família, raiz de minha vida. Amo vocês!

À minha orientadora, Professora Dra. Andréa Ventura pelos ensinamentos compartilhados de forma admirável e inspiradora. Muito obrigado por tudo!

Ao meu coorientador, Professor Dr. João Martins Tude, pelas críticas e sugestões essenciais ao aprimoramento do trabalho. Muito obrigado!

Aos professores do programa de pós-graduação em Administração da UFBA. Vocês são brilhantes! Adorei as aulas, os debates, as dinâmicas em grupo, enfim, obrigado.

Aos colegas de turma, por compartilharem experiências motivadoras.

Aos colegas de trabalho da Receita Federal, Alysson, Omar, Roberto Paulo, Renato Mont Alverne, Lucival de Jesus, Márcio, Edleir, Marcílio, Marcelo, Marelize, Maria José, Meiry pelo incentivo diário no desenvolvimento dos estudos. Este mestrado é nosso!

Aos colegas da fronteira, Maninha, Rony, Carrapeta, Nando, Denise, pessoas simples e gentis que estão sempre à disposição para tornar a vida na fronteira mais suave.

Aos meus velhos amigos, David Sá, Amâncio Holanda e Danyela Oliveira pelas críticas, sugestões e ajuda na concretização deste sonho. Feliz em compartilhar este aprendizado com vocês. Muito obrigado!

Esse é o grande mistério das cidades: elas crescem e se modificam, guardando porém sua alma profunda apesar das transformações do seu conteúdo demográfico, econômico e da diversificação de suas pedras.

Milton Santos

SILVA, Aderaldo Eugênio da. **O Comércio Transfronteiriço brasileiro e a Receita Federal do Brasil: os desafios na fiscalização.** Orientadora: Andrea Cardoso Ventura. 2023. 112 f. il. Dissertação (Mestrado em Administração) – Núcleo de Pós-graduação em Administração, NPGA/EAUFBA, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

## RESUMO

O comércio transfronteiriço é um fenômeno que ocorre nas fronteiras brasileiras, principalmente, nas cidades-gêmeas, em razão da proximidade física e da dinâmica complexa vivenciada pela população fronteiriça nestas regiões. A Receita Federal Brasil, instituição responsável pela fiscalização das fronteiras brasileiras, realiza a fiscalização dessa modalidade de comércio, que ocorre essencialmente na informalidade. O ato normativo utilizado pelos Auditores Fiscais da RFB na fiscalização, a IN SRF 118/92, apresenta indícios que não atendem às demandas atuais do comércio transfronteiriço. Ela permite a saída de bens e mercadorias adquiridos no território brasileiro, sem passar pelo Procedimento Comum de Exportação. Ocorre que o comércio transfronteiriço ao mesmo tempo em se mostra benéfico, economicamente, às regiões fronteiriças, não deve ocorrer sem controle alfandegário, visto os riscos à economia nacional. Assim, a presente dissertação de mestrado tenta sopesar os benefícios e malefícios dessa modalidade de comércio, e tratar da viabilidade prática da Instrução Normativa (IN) RFB nº 118/92, no contexto do comércio transfronteiriço brasileiro. Como problema de pesquisa, tem-se: É possível viabilizar, por meio da reformulação da IN SRF 118/92, um comércio transfronteiriço brasileiro efetivo nas cidades-gêmeas, sem renunciar ao controle alfandegário? O objetivo geral propor um projeto de revisão da IN SRF 118/92, norma aplicada na fiscalização do comércio transfronteiriço brasileiro, para que seja possível a realização do comércio transfronteiriço de forma efetiva, sem renunciar ao controle alfandegário. A pesquisa tem uma abordagem qualitativa, é aplicada, descritiva e explicativa. Utilizaram-se como coleta de dados entrevista, observação e análise documental. Após a finalização da pesquisa, confirmou-se o pressuposto da pesquisa. Assim, foram recomendados no presente estudo medidas a serem tomadas, como a reestruturação da IN SRF 118/92, para que apresente com clareza conceitos essenciais para o bom desenvolvimento do controle alfandegário, além da implantação de um sistema de concatenação de dados sobre esta modalidade de comércio, para que se alie os benefícios do comércio transfronteiriço, sem abrir mão do controle alfandegário. Além disso, estimula-se o treinamento (seminário, conferências e operações) visando uniformizar a aplicação uniforme da norma pelos auditores da RFB.

Palavras-chaves: Fronteira; Cidades-gêmeas; Comércio Transfronteiriço; IN SRF 118/92; Receita Federal.

SILVA, Aderaldo Eugênio da. **The Brazilian Cross-border Trade and the Federal Revenue Service of Brazil: challenges in inspection.** Thesis advisor: Andrea Cardoso Ventura. 2023. 112 s. Dissertation Dissertacion (Master Degree) – School of Administration, NPGA/EAUFBA, Federal University of Bahia, Salvador, 2023.

## ABSTRACT

Cross-border trade is a phenomenon that occurs at Brazilian borders, mainly in the twin cities, due to the physical proximity and the complex dynamics experienced by the border population in these regions. The Brazilian Federal Revenue Service, the institution responsible for inspecting Brazilian borders, supervises this type of trade, which essentially takes place informally. The normative act used by the RFB Tax Auditors in the inspection, IN SRF 118/92, presents evidence that does not meet the current demands of cross-border trade. It allows the departure of goods and merchandise acquired in Brazilian territory, without going through the Common Export Procedure. It so happens that cross-border trade, while proving to be economically beneficial to the border population, as it is one of the activities developed to overcome the lack of income, if not supervised, can also generate losses, such as causing unfair competition with the common exporter. Thus, this master's thesis tries to weigh the benefits and harms of this trade modality, and to address the practical viability of Normative Instruction (IN) RFB n° 118/92, in the context of Brazilian cross-border trade. As a research problem, we have: Is it possible to make possible, through a reformulation of IN SRF 118/92, a Brazilian cross-border trade that combines the economic benefits of this trade modality for the border population without giving up customs control? The overall objective is to propose a project to revise IN SRF 118/92, which makes cross-border trade possible, which combines economic development without renouncing customs control. The research has a qualitative approach, is applied, descriptive and explanatory. Interviews, observation and document analysis were used as data collection. After completing the research, the assumption of the research was confirmed. Thus, measures to be taken were recommended in the present study, such as the restructuring of IN SRF 118/92, so that it clearly presents essential concepts for the proper development of customs control, in addition to the implementation of a data concatenation system on this modality. of trade, so that the benefits of cross-border trade are combined, without giving up customs control. In addition, training is encouraged (seminars, conferences and operations) with a view to standardizing the uniform application of the standard by RFB auditors.

Keywords: Frontier; Twin Cities; Cross-border Trade; IN SRF 118/92; IRS.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|  |    |
|--|----|
| Figura 1- Arcos de fronteira do Brasil.....  | 23 |
| Figura 2 - Conceitos – Faixa e Zona de fronteira. ....   | 24 |
| Figura 3 - Principais cidades-gêmeas na faixa de fronteira do Brasil. ....   | 26 |
| Figura 4 - Formação de preço para exportação. ....   | 39 |
| Figura 5- Formação de preço para exportação. ....  | 39 |
| <br>   |    |
| Quadro 1 - Impactos positivos e negativos do ICBT. ....  | 31 |
| Quadro 5 - Resultado da pesquisa no banco de norma da RFB de comércio fronteiriço. ....  | 46 |
| Quadro 2 - Entrevistados no teste de viabilidade das entrevistas.....  | 47 |
| Quadro 4 - Estrutura do Roteiro de Entrevistas.....  | 48 |
| Quadro 3 - Dimensões analíticas. ....  | 49 |
| Quadro 6 - Lista de cidades-gêmeas nacionais.....  | 51 |
| Quadro 7 - Ponto de Fronteiras Alfandegados da RFB em fronteiras terrestres. ....  | 52 |
| Quadro 8 - Auditores entrevistados por Arco.....   | 54 |
| Quadro 9 - Resumo das respostas das entrevistas. ....  | 84 |
| Quadro 10 - As principais dificuldades apontadas nas entrevistas na fiscalização do comércio transfronteiriço por Arco. ....                       | 85 |
| Quadro 11 – Diferença das respostas dos auditores em 2016 (consulta da Dicae/Diana) para as entrevistas realizadas em 2022. ....                   | 89 |
| Quadro 12 - Sugestões para a reestruturação da IN SRF 118/92 feitas pelos auditores para melhorar a fiscalização do comércio transfronteiriço..... | 92 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|          |   |
|----------|---|
| AfDB     | Banco Africano de Desenvolvimento                             |
| BDTD     | Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações         |
| CF/88    | Constituição Federal do Brasil de 1988                        |
| CFOP     | Código Fiscal de Operações e Prestações                       |
| COFINS   | Contribuição para Financiamento da Seguridade Social          |
| CTN      | Código Tributário Nacional                                    |
| DANFE    | Documento Auxiliar de Nota Fiscal Eletrônica                  |
| Diana    | Divisão de Administração Aduaneira                            |
| Dicae    | Divisão de Controles Aduaneiros Especiais                     |
| DU- E    | Declaração Única de Exportação                                |
| ICBT     | Informal Cross-Border Trade                                   |
| IDESF    | Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras |
| ICMS     | Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços            |
| IE       | Imposto de Exportação   |
| II       | Imposto de Importação   |
| IN       | Instrução Normativa   |
| IPI      | Imposto sobre Produtos Industrializados                       |
| MERCOSUL | Mercado Comum do Sul  |
| NECVU    | Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana   |
| NF       | Nota Fiscal   |
| OCDE     | Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico       |
| OIM      | Organização Internacional para as Migrações                   |
| ONU      | Organização das Nações Unidas                                 |
| PDFF     | Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira             |
| PIS      | Programa de Integração Social                                 |
| RFB      | Receita Federal do Brasil                                     |
| SRF      | Secretaria da Receita Federal                                 |
| SISCOMEX | Sistema Integrado de Comércio Exterior                        |
| STR      | Simplified Commercial Regime                                  |
| UFRJ     | Universidade Federal do Rio de Janeiro                        |

## SUMÁRIO

|   |     |
|---|-----|
| <b>1 INTRODUÇÃO</b>   | 11  |
| <b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b>  | 18  |
| 2.1 FRONTEIRA, CIDADES-GÊMEAS E MIGRAÇÃO PENDULAR   | 18  |
| 2.2 CIDADES-GÊMEAS: CONDENSADORA DE PROBLEMAS CARACTERÍSTICOS DAS FRONTEIRAS                                      | 24  |
| 2.2 COMÉRCIO TRANSFRONTEIRIÇO INFORMAL  | 28  |
| 2.2.1 O Comércio Transfronteiriço Informal no Continente Africano   | 28  |
| 2.2.2 Recomendações políticas para redução dos impactos negativos do comércio transfronteiriço informal na África | 33  |
| 2.2.3 Diferença do comércio transfronteiriço do comércio exterior   | 36  |
| 2.2.4 A tendência a coibir a saída de mercadorias para fins comerciais nas fronteiras                             | 40  |
| <b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b>  | 43  |
| 3.2 COLETA DE DADOS   | 44  |
| 3.3 ANÁLISE DOS DADOS   | 49  |
| 3.4 CAMPO DA PESQUISA E ATORES PESQUISADOS  | 50  |
| 3.4.1 Receita Federal do Brasil nas Cidades Fronteiriças  | 50  |
| 3.4.2 Atores Pesquisados  | 53  |
| <b>4 O COMÉRCIO TRANSFRONTEIRIÇO E AS FRONTEIRAS BRASILEIRAS</b>  | 56  |
| 4.1 O COMÉRCIO TRANSFRONTEIRIÇO E A IN SRF 118/92   | 59  |
| 4.2 O COMÉRCIO TRANSFRONTEIRIÇO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS ADUANEIRAS  | 67  |
| <b>5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA</b>   | 71  |
| 5.1 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS   | 71  |
| <b>6 SUGESTÕES PARA REESTRUTURAÇÃO DA IN SRF 118/92</b>   | 92  |
| <b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>   | 95  |
| <b>REFERÊNCIAS</b>  | 100 |
| <b>APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTAS</b>  | 109 |

## 1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação de mestrado trata da viabilidade prática da Instrução Normativa (IN) n° 118/92 no contexto do comércio transfronteiriço brasileiro. A IN n° 118/92 foi emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) em 1992 e regulamenta a saída de bens e mercadorias adquiridos no território brasileiro. A saída de mercadoria do território brasileiro por meio das fronteiras é um fenômeno comum, principalmente, nas cidades-gêmeas.

A faixa de fronteira brasileira tem 15 mil km de comprimento, 150 km de largura e 588 municípios (AGÊNCIA IBGE, 2020). Dentre as 588 cidades que estão dentro da faixa de fronteira, há as que interagem internacionalmente de forma mais e menos intensa. As cidades-gêmeas são as cidades fronteiriças com o maior nível de interação com os países vizinhos, por se situarem na linha-limite de fronteira ou bem próximas a ela, que divide a fronteira do Brasil com seus vizinhos sul-americanos (BENTO, 2015).

A Portaria do Ministério do Desenvolvimento Regional de n° 2.507/21, no seu Art. 1° define as cidades-gêmeas como “os Municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural [...]” (BRASIL, 2021).

Como grande parte das regiões de fronteira, as cidades-gêmeas, estão isoladas dos centros nacionais de seus respectivos Estados, muito em virtude da ausência de infraestrutura nas redes de transporte e de comunicação (MACHADO, 2005). Além disso, são negligenciadas pelo poder central, em decorrência do pouco peso político e econômico que possuem em relação aos grandes centros (PRADO, 2017), o que desencadeia em muitos problemas sociais.

Segundo o estudo realizado por Barros *et al.* (2017), em 2016, a pedido do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF), as cidades-gêmeas apresentam péssimos índices sociais. Em regra, a população tem baixa escolaridade, tem dificuldade de acesso a serviços essenciais, como saúde e educação, além de os índices de empregos formais serem baixos. Ademais, elas dependem mais de recursos provenientes do governo federal do que as grandes cidades brasileiras (BARROS et al., 2017). Essa situação é também abarcada no conceito de cidades-gêmeas na Portaria n° 2.507/21, que dispõe, no art. 1°, que elas apresentam “manifestações "condensadas" dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania” (BRASIL, 2021).

O “comércio é o principal gerador de fluxo nas regiões de fronteira” (PÊGO FILHO, 2017, p 221). Ocorre que a prática informal de comércio nas regiões de fronteira, em desacordo

com a legislação aduaneira, pode caracterizar a prática de crimes aduaneiros como contrabando e descaminho.

É importante salientar que o comércio transfronteiriço praticado nas cidades fronteiriças não se confunde com o comércio exterior. O comércio exterior são as operações de câmbio de compra e venda de mercadorias internacionais realizadas por dois ou mais agentes econômicos, estabelecidos em países diferentes, e que sofrerá um transporte internacional (SOARES, 2004). Já o comércio transfronteiriço é comumente praticado por chamados imigrantes pendulares, residentes das cidades-gêmeas, mas também por pequenos e médio empresários que atuam nas cidades-gêmeas, e que, em virtude da proximidade, podem circular com facilidade entre estas cidades. As mercadorias saem do território brasileiro para o país vizinho com objetivo de revenda. Ele difere do comércio realizado por grandes empresas no âmbito do comércio exterior, porque eles não se submetem ao Processo de Exportação Comum.

O Processo de Exportação Comum está previsto na IN RFB 1.702/2017, ato normativo que disciplina o despacho aduaneiro de exportação processado. Essa norma prevê o procedimento que deve ser seguido pelas empresas que atuam no comércio exterior. As exportações são realizadas por meio de Declaração Única de Exportação (DU-E), que ocorre no Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX), um sistema rígido e oneroso, que exige o respeito às fases para o processamento das exportações no sistema.

Já a IN SRF 118/92, em conjunto com outras normas, é utilizada, atualmente, pela RFB na fiscalização do que aqui se nomeia de comércio transfronteiriço. A IN SRF 118/92, na prática, é uma espécie de Procedimento Especial Simplificado, exceção ao procedimento previsto na IN RFB 1702/2017 (Procedimento Comum de Exportação), porque permite a saída do território nacional de **mercadorias nacionais adquiridas no mercado interno somente com a apresentação da Nota Fiscal (NF)**, desde: I - que se comportem no limite de valor equivalente a US\$ 2 000,00 (dois mil dólares dos Estados Unidos) e, se em valor superior, não revelem destinação comercial. Ou seja, não há necessidade de habilitação no SISCOMEX e demais exigências previstas pela IN RFB 1702/2017 para a saída do país com a mercadoria.

Entretanto, encontram-se problemas na aplicação da IN SRF 118/92, conforme pode ser observado na experiência prática deste pesquisador e também nos estudos exploratórios. Por exemplo, na fronteira com a Venezuela, localidade em que está lotado o presente pesquisador como auditor fiscal da RFB, grandes empresários queiram utilizá-la para burlar o sistema regulamentado pela IN RFB 1702/2017, empresas de grande porte, que realizam comércio exterior, para não arcar com encargos do procedimento de exportação comum, pagam a pessoas para carregarem mercadorias para a Venezuela de forma fracionada, como se fossem pessoas

físicas, residentes do exterior, para se enquadrar nas hipóteses previstas na IN SRF 118/92, na tentativa de evitarem o ônus financeiro e burocrático, que é previsto no procedimento comum da IN RFB 1702/2017.

Outro problema encontrado na aplicação da IN SRF 118/92 é o dos pequenos comerciantes e os migrantes pendulares que burlam a fiscalização por acharem o valor limite de US\$2 000,00 (dois mil dólares) para saída de mercadoria do Brasil com finalidade comercial muito pequeno. Os comerciantes emitem NFs em nome de pessoas diferentes, mesmo que a mercadoria pertença somente a uma pessoa, para passar uma quantidade superior ao permitido pela IN.

Ocorre que, segundo o Regulamento Aduaneiro, Decreto nº 6.759/09, que regulamenta a administração das atividades aduaneiras, a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior, a não observação da legislação brasileira no trânsito de mercadorias na fronteiras, podem ensejar penalidades de caráter administrativo, com a pena de perdimento da mercadoria e do veículo que a transporta, como também pode ensejar penalidades de caráter penal, com a configuração dos crimes de contrabando e descaminho comuns às regiões fronteiriças. (BRASIL, 2009)

A tentativa de burlar a IN SRF 118/92 pode ser em decorrência da defasagem da norma, que contém conceitos abertos, imprecisos e desatualizados, principalmente, por ser antiga. Na percepção deste pesquisador, a norma não contempla a atual realidade do comércio transfronteiriço, que exerce uma função essencial na economia das cidades fronteiriças. Além de não facilitar o trabalho das instituições que realizam a fiscalização das fronteiras, ao não detalhar um procedimento adequado, não prevê obrigações acessórias, e, por ser antiga, prevê limites de saída de mercadorias que se mostram, por vezes, insuficientes. Prova disso são as constantes tentativas de burlar a legislação aduaneira por parte dos imigrantes pendulares.

Além disso, por conter conceitos abertos, cada unidade da RFB ou até auditores lotados na mesma unidade têm entendimentos diferentes sobre os conceitos abertos da IN SRF 118/92. Alguns a aplicam de forma extensiva; outros de forma restritiva, fazendo com que os atuantes do comércio transfronteiriço, por vezes, sintam-se prejudicados, gerando, assim, insegurança jurídica.

A IN SRF 118/92 tem aplicação nacional (BRASIL, 1992). Desse modo, não há como realizar o estudo dos impactos da norma somente em uma fronteira. Devem-se avaliar as diferenças do seu impacto em toda a fronteira brasileira. E, aqui, seguiu-se o modelo criado na Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), em que a faixa de fronteira foi regionalizada em três arcos (norte, centro e sul). O Arco Norte

é composto pelos estados do Amapá, Pará, Amazonas, Acre e Roraima. O Arco Central é formado pelos estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. E o Arco Sul abrange os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. (BRASIL, 2005)

Assim, qualquer alteração interferirá na atuação dos auditores de todos os três arcos fronteiriços. Desse modo, regulamentar um fenômeno, que acontece por toda a fronteira, mas cheio de particularidades inerentes a cada região fronteira, não é fácil.

Ocorre que a realidade atualmente nas fronteiras é de negligência por parte dos governos. As políticas públicas realizadas nas regiões fronteiriças são, em geral e em grande parte, idealizadas pelos governos centrais (MACHADO, 1998), sem a participação maciça da sociedade civil, focando, principalmente, nas questões de segurança pública e acordos comerciais (SANTO; VOKS, 2021). E os acordos comerciais definem melhores relações para o comércio exterior; pouco se discute sobre a saída e entrada de mercadorias que ocorre no comércio transfronteiriço, em decorrência do fluxo contínuo e constante das pessoas nas fronteiras brasileiras e, principalmente, nas cidades-gêmeas. A tendência é a criminalização dessas condutas, por meio da configuração de crimes aduaneiros como contrabando e descaminho.

À RFB, segundo Costa (2017, p.87), cabe “fiscalizar, monitorar, controlar e regular os fluxos do comércio que perpassam os mais de 16 mil quilômetros de fronteiras brasileiras com 10 países vizinhos, além das fronteiras aeroportuárias e dos portos marítimos”. A modalidade de saída de mercadorias do território nacional pesquisada no presente trabalho é a terrestre. É importante esse esclarecimento, porque o fluxo comercial de mercadorias do Brasil com os países vizinhos pode ser feito também pelas vias marítima, aérea e fluvial (SINDIFISCO NACIONAL, 2011). A RFB é responsável pela fiscalização das fronteiras, conjuntamente com outras instituições, como Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal e Exército Brasileiro.

A fiscalização das fronteiras pela RFB também é desafiadora, tendo em vista que a “infraestrutura física, tecnológica e de recursos humanos disponível nos pontos de fronteira terrestre brasileiros está bastante debilitada” (SINDIFISCO NACIONAL, 2011). Logo, o comércio transfronteiriço, hoje, em sua maioria, ocorre na informalidade, ou com as instituições fazendo vista grossa para não terem que lidar com uma situação recorrente e que exige um debate sério.

Mesmo com os problemas apresentados, entende-se a importância da IN SRF 118/92 para o desenvolvimento local das regiões fronteiriças, já que ela é utilizada na aplicação do comércio transfronteiriço. A modalidade de comércio divide opiniões na RFB, já que alguns alegam que ela gera renda para a população fronteira e impacta positivamente na economia local; outros

a criticam por gerar uma possível concorrência desleal com os atuantes do comércio exterior e problemas tributários como a evasão de renda para países vizinhos a longo prazo.

A reformulação da IN SRF 118/92 já foi pautada dentro da RFB, mas sob outra perspectiva. Em 2016, a Divisão de Controles Aduaneiros Especiais (Dicae) em parceria com a Divisão de Administração Aduaneira (Diana), órgãos que fazem parte da estrutura organizacional da RFB, consultaram algumas unidades fronteiriças em que a RFB está presente, sobre a viabilidade de aprovação de uma norma que incentivasse a exportação por pequenas e microempresas no contexto do comércio fronteiriço. Os auditores que trabalham nas fronteiras teriam que opinar sobre uma sugestão de norma que, se aprovada, derogatória, mesmo que não expressamente, a IN SRF 118/92, porque previa que as exportações das pequenas e microempresas optantes pelo simples, caracterizariam comércio fronteiriço, e se realizadas no modal terrestre, dispensariam o registro de despacho aduaneiro, exigindo-se, somente, os Documento Auxiliar de Nota Fiscal Eletrônica (DANFE), situação semelhante ao que institui a IN SRF 118/92.

Entretanto, não foi possível chegar a um consenso sobre a possível norma sugerida pela Dicae/Diana e não houve a expedição da norma. E a IN SRF 118/92 continuou sendo usada na fiscalização do comércio transfronteiriço. Diante da dificuldade de órgãos internos da RFB em regulamentarem o comércio transfronteiriço brasileiro, o presente pesquisador debruçou-se em conhecer as suas particularidades.

É importante esclarecer que se adota o termo comércio transfronteiriço nesta dissertação porque se entende que não há como confirmar que as mercadorias provenientes do fluxo fronteiriço de mercadorias e pessoas, que ocorrem, sobretudo, nas cidades-gêmeas, ficam restritas a elas, ou seja, a mercadoria pode sair por meio das cidades-gêmeas e ser enviada para outros lugares do país vizinho. Logo, prefere-se o termo comércio transfronteiriço a comércio fronteiriço.

Com base no que foi, até aqui, exposto, emergiu a seguinte indagação, que norteou o desenvolvimento deste estudo: É possível viabilizar, por meio da reformulação da IN SRF 118/92, um comércio transfronteiriço brasileiro efetivo nas cidades-gêmeas, sem renunciar ao controle alfandegário?

Tendo como base a sua experiência profissional como auditor, o pesquisador parte do pressuposto de que a IN SRF 118/92, por ter conceitos muito abertos e imprecisos, por estar desatualizada, não é capaz de promover um comércio transfronteiriço efetivo, importante para a economia das cidades-gêmeas, ser renunciar ao exercício do controle alfandegário, já que ela não permite o bom desempenho da fiscalização deste comércio por parte dos auditores federais



da RFB. Sendo assim, esta pesquisa traz uma visão político institucional, com a visão dos auditores-fiscais da RFB, sobre como garantir o controle do comércio transfronteiriço sem perder de vista para a importância desta modalidade de comércio para as cidades-gêmeas.

Desse modo, o **objetivo geral** é propor um projeto de revisão da IN SRF 118/92, norma aplicada na fiscalização do comércio transfronteiriço brasileiro, para que seja possível a realização do comércio transfronteiriço de forma efetiva, sem renunciar ao controle alfandegário.

Os **objetivos específicos** são:

- 1) Caracterizar as causas e impactos do comércio transfronteiriço brasileiro em cada arco (norte, centro e sul) da fronteira brasileira;
- 2) Conhecer as melhores políticas aduaneiras adotadas com relação ao comércio transfronteiriço no mundo, para, assim, avaliar quais podem ser aplicadas no comércio transfronteiriço brasileiro;
- 3) Identificar os fatores que contribuem para subjetividade da IN SRF 118/92;
- 4) Propor um projeto de revisão da IN SRF 118/92, através de políticas aduaneiras para o comércio transfronteiriço brasileiro, que alie permita a realização do comércio transfronteiriço de forma efetiva, sem renunciar ao controle alfandegário.

O presente autor compreende a importância do comércio exterior e internacional para a economia brasileira, mas, no seu dia a dia, também se depara com outras modalidades de comércio, que, por vezes, trazem problemas complexos, tanto de ordem técnica como de ordem social para os profissionais que atuam nas regiões fronteiriças. A academia e as instituições, ao não se debruçarem nesses temas, negam a possibilidade de resoluções de problemas, que atingem populações com problemas sociais graves, como as populações fronteiriças. Desse modo, o presente estudo, ao tratar do comércio transfronteiriço e da IN SRF 118/92, tem esta justificativa: ampliar o debate sobre um problema enfrentado por profissionais, que atuam com fiscalização nas fronteiras brasileiras, que não lidam somente com o comércio exterior, mas também com outras modalidades de comércio.

A realização desta pesquisa justifica-se pelo fato de que o comércio transfronteiriço é uma realidade em muitas regiões fronteiriças e nas cidades, que estão dentro da Faixa de Fronteira brasileira, principalmente nas cidades-gêmeas, e que a falta de uma norma objetiva e clara tende a gerar impasses na fiscalização realizada pela RFB e a gerar problemas para a população fronteiriça. Para isso, o autor avaliou se o comércio transfronteiriço está presente em todas os Arcos fronteiriços brasileiro e quais fatores têm contribuído para interpretações tão divergentes da IN SRF 118/92. Com isso, visa facilitar a fiscalização do comércio transfronteiriço para os

servidores em exercício nas unidades de fronteiras da RFB, bem como melhorar a relação contribuinte *versus* RFB, além de desestimular a fraude ao processo de exportação comum (IN RFB 1702/17).

A presente dissertação encontra-se estruturada em cinco capítulos: introdução, segundo capítulo com revisão bibliográfica, em que se conceituam os termos fronteira, migração pendular, faixa de fronteira, zona de fronteira, comércio transfronteiriço informal e as políticas aduaneiras adotadas em outros países do mundo para dirimir os impactos negativos desse tipo de comércio. O terceiro capítulo apresenta o tipo de abordagem da pesquisa, o instrumento de coleta de dados, a forma de análises e o local e atores da pesquisa, ou seja, o percurso metodológico da pesquisa para se chegar aos resultados. No quarto capítulo, são apresentados os resultados das entrevistas com os auditores da RFB e as respectivas conclusões. No quinto capítulo, apresentam-se as sugestões dos entrevistados para uma possível reestruturação da In SRF 118/92. Por fim, no sexto capítulo, são apresentadas as considerações finais com as limitações da pesquisa e sugestões para estudos futuros.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Os referenciais teóricos adotados neste capítulo abordam, conceitos, que situam o leitor no tema, para que, posteriormente, se possa aprofundar no fenômeno estudado: a aplicação da IN SRF 118/92 no comércio transfronteiriço brasileiro. O capítulo está dividido em seções e aborda temáticas centrais da seguinte forma: (i) os conceitos de fronteira, cidades-gêmeas e migração pendular e o (ii) o conceito e as características do comércio transfronteiriço no continente africano.

### 2.1 FRONTEIRA, CIDADES-GÊMEAS E MIGRAÇÃO PENDULAR

A terminologia *fronteira* surgiu entre os séculos XIII e XV em línguas europeias e deriva do latim ‘front’. O termo não se referia, originalmente, a uma linha que separa diferentes estados-nações, como se vê atualmente; referia-se a uma área que cumpria a mesma função. (STEIMAN; MACHADO, 2002). Apesar da ideia de fronteira e limite parecerem nas chamadas sociedades primitivas, foi com o surgimento do Estado Moderno que o seu senso político se consolida e se torna realmente relevante (FERRARI, 2014).

O Estado moderno seria o responsável pelo aparecimento de limites rígidos entre as sociedades nacionais e, desde então, todo o espaço terrestre seria fragmentado mais concretamente pelas divisões entre sociedades nacionais com limites precisos. Portanto, no período moderno as fronteiras parecem surgir como técnicas de organização política do espaço terrestre em Estados, especialmente pela expansão da técnica da linearidade, que, segundo Foucher (1986), é relativamente moderna e tem sua origem na Europa, expandindo-se simultaneamente para o resto do mundo. (FERRARI, 2014, p.11)

Entretanto, para a literatura, o termo fronteira é polissêmico e pode ser desenvolvido a partir de várias acepções. Para Raffestin (1993, p.165) “desde que o homem surgiu, as noções de limites e de fronteiras evoluíram consideravelmente, sem nunca desaparecerem”.

Alvarez (2010) apresenta duas concepções de fronteira essenciais para o que será aqui discutido: a fronteira como *limite* e como *frente de população em movimento*. A fronteira como *limite* é uma linha imaginária, que separa países soberanos e é consequência de um processo histórico modelado pelas geopolíticas de construção dos estados nacionais. Já as fronteiras como *frente de população em movimento* são espaços, que apresentam uma dinâmica social particular por entrelaçar a população de países, que fazem fronteira em uma relação translocal.

Ainda segundo Alvarez (2010, p. 05), “a fronteira como sociedade em movimento, rara vez coincide ou respeita a fronteira como limite”. Em contrapartida, Bento (2015) aduz que as fronteiras têm funções complementares; ao mesmo tempo em que são espaços de divisão,

servindo para afirmar identidade e defesa de possíveis ameaças, elas também servem como espaço para a integração de populações de Estados territorialmente vizinhos. Esta última, é fruto do processo de racionalização e significação política das fronteiras no decorrer do tempo.

Machado (2005), estudiosa brasileira que se debruça sobre a temática, afirma que as concepções de *fronteira em movimento* se originaram na geopolítica e na geografia política dos séculos XIX e XX e referem-se às fronteiras estatais não estáticas, organismos vivos ou fronteiras vivas, em virtude do constante movimento da população fronteiriça, que se caracteriza tanto pelo processo de expansão, como de retração.

Contudo, apesar de as discussões sobre o conceito de fronteira terem evoluído no decorrer do tempo no campo científico, conforme constatou Machado (2010), as concepções de fronteira como *limite internacional* ainda prevalecem; por não ser uma ficção jurídica, mas uma realidade geográfica, que gera outras realidades. A linha abstrata da fronteira, que não pertence a lado nenhum, apesar de não ter vida própria e nem existência material, implica consequências tanto a nível internacional, como a nível local no mundo material. E, segundo Bento (2015), quem define o significado institucional das fronteiras é o miolo político-jurídico-administrativo dos Estados.

Em tais miolos de Estado são definidos o significado e função oficiais de suas bordas territoriais. Assim, na fase de formação dos Estados, considera-se como objetivo principal das fronteiras o de proteger a diversidade de identidade territorial de um Estado sublinhando sua função de separação, para “distinguir o meu do teu” em relação ao Estado limeiro. (BENTO, 2015, p.42)

Por muitos anos, o Estado brasileiro via as fronteiras brasileiras como linhas que tinham como único objetivo a defesa do território nacional. Isso era feito por meio de políticas de segurança direcionadas às Faixa de Fronteira, que são as faixas territoriais resultantes de um processo histórico, pautado na preocupação do Estado em garantir a soberania nacional e a independência nacional desde os tempos de colônia (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2010).

A Lei nº 6.634/76 define as Faixas de Fronteira como as áreas consideradas indispensáveis à Segurança Nacional; a sua “largura foi sendo modificada desde o Segundo Império (60 km) por sucessivas Constituições Federais (1934; 1937; 1946) até a atual, que ratificou sua largura em 150 km”. (BRASIL, 2005, p. 09)

Para o autor da presente dissertação, as concepções de fronteira como limites, ainda, prevalecem e se sobrepõem ao de fronteiras como população em movimento, apesar dos avanços, nos últimos anos dos estudos, sobre as complexas relações, que se desenvolvem nas regiões fronteiriças brasileiras. A autora Ferrari (2014) destaca o processo de ressignificação

do conceito de fronteiras nos diferentes momentos históricos, principalmente, após o processo de globalização.

Ocorre que, com a acentuação do processo de globalização, a integração do Brasil com as nações sul-americanas passou a ser, cada vez mais, prioridade do Estado brasileiro quando se reconheceu a necessidade das relações internacionais e diplomáticas. O conceito de **zona de fronteira**, por exemplo, surge, segundo Machado, no Brasil (2005), como um “expediente metodológico”.

A zona de fronteira é formada pelas faixas territoriais de cada lado do limite internacional, e a migração que, comumente, ocorre nas zonas de fronteira é a chamada de pendular. O conceito de zona de fronteira objetiva discutir as nuances e os desafios existentes nas regiões fronteiriças, em virtude de o fluxo de bens, capitais e pessoas ser importante na integração do Brasil com os países sul-americanos (BRASIL, 2005). Os fluxos decorrem da:

[...] intensa circulação de pessoas e mercadorias transfronteira dada por movimentos pendulares de trabalhadores ou cidadãos em busca de atendimento por serviços oferecidos no outro lado da fronteira ou simplesmente em busca de lazer, faz parte de um modo de viver particular das populações da Zona de Fronteira, que procura aproveitar as vantagens que este tipo de localização pode proporcionar. (BRASIL, 2005, p. 169)

Os imigrantes pendulares são definidos por Oliveira, Correa e Oliveira (2017, p.95), como aqueles que:

habitam em região de fronteira, em um dos países que a compõem, e trabalham e/ou estudam no outro país, retornando para seus lares, dando a esse movimento sentido cotidiano. Desta forma, importante observar que o imigrante pendular possui o privilégio de retornar por completo ao seu país de origem na medida em que suas capacidades laborais ou o enfrentamento de crises inviabilizam sua permanência no país hospedeiro.

Os imigrantes pendulares são, via de regra, excluídos de políticas sociais em ambos os países, e apesar de existirem trabalhos acadêmicos sobre a temática, poucos deles tratam sobre o trabalho informal comum aos imigrantes pendulares (OLIVEIRA; CORREA; OLIVEIRA, 2017). Conforme o estudo de Segurança Pública nas Fronteiras brasileiras realizado em 2016 pelo Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana - Largo de São Francisco (NECVU) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 2016,

as relações econômicas atravessam o cotidiano dessas cidades, onde cálculos constantes de vantagens comparativas são parte integrante do comércio local, em que a tolerância ao descaminho e à informalidade dos negócios transfronteiriços tende a ganhar justificação e legitimidade também locais e onde os acordos informais entre as polícias propiciam soluções para a segurança pública das cidades interconectadas que nem sempre se submetem aos ditames abstratos da soberania nacional. (DAS NEVES *et al*, 2016)

A Organização das Nações Unidas (ONU) encara os movimentos curtos de pessoas entre países limítrofes como forma de imigração. E preceitua que os imigrantes pendulares são os principais responsáveis pelo aumento da demanda por produtos nas fronteiras (TIENES, 2021), já que é comum adquirir mercadoria ou serviços no país vizinho, com a finalidade de suprir necessidades básicas.

Outro problema enfrentado nas regiões fronteiriças é o fato de, historicamente, elas serem abandonadas pelo poder público. Isso se deve ao fato de “grande parte das regiões de fronteira estar isolada dos centros nacionais de seus respectivos Estados, quer pela ausência de redes de transporte e de comunicação, quer pelo peso político e econômico menor que possuem” (MACHADO, 2005, p.11).

Como destacado por Senhora (2013, p.1068):

Embora o Brasil faça limite com onze países sul-americanos e tenha ações para diplomáticas sistematizadas por onze estados e 588 municípios, a sua faixa de fronteira configura-se como uma região pouco desenvolvida e marginalizada das políticas públicas nacionais, motivo pelo qual cresce uma percepção das fronteiras como áreas prioritárias para o desenvolvimento nacional e a integração regional.

Em virtude disso, em 2005, o Governo Federal, através do Ministério de Estado da Integração Nacional, realizou um estudo com o objetivo de definir uma agenda global de diretrizes, estratégias e instrumentos de ação destinados à reestruturação do PDFF. A finalidade do estudo era desenvolver, economicamente, essas regiões, promover a cidadania dos povos que vivem nas fronteiras, e, devido ao momento estratégico, fortalecer a integração sul-americana (BRASIL, 2005).

Antes da realização deste estudo, não havia nenhuma medida semelhante realizada pelo Governo Federal. As fronteiras brasileiras, na visão do Estado, pareciam ter um único fim: promoção da segurança pública. A mudança de paradigmas quanto à agenda governamental fazia parte de um plano do Governo Federal, o Brasil de Todos. Vale destacar que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 4º, já havia elencado como objetivo do Estado brasileiro, sob o ponto de vista da política externa, promover a integração entre os países sul-americanos (BENTO, 2015).

As populações fronteiriças enfrentam problemas nas mais diversas searas: saúde, educação, emprego e renda. As dificuldades no quesito emprego e renda nas cidades fronteiriças, comumente, são contornados através do comércio. A circulação de pessoas e coisas

foi um dos problemas apontados na zona de fronteira na Proposta de Reestruturação do PDFF já em 2005.

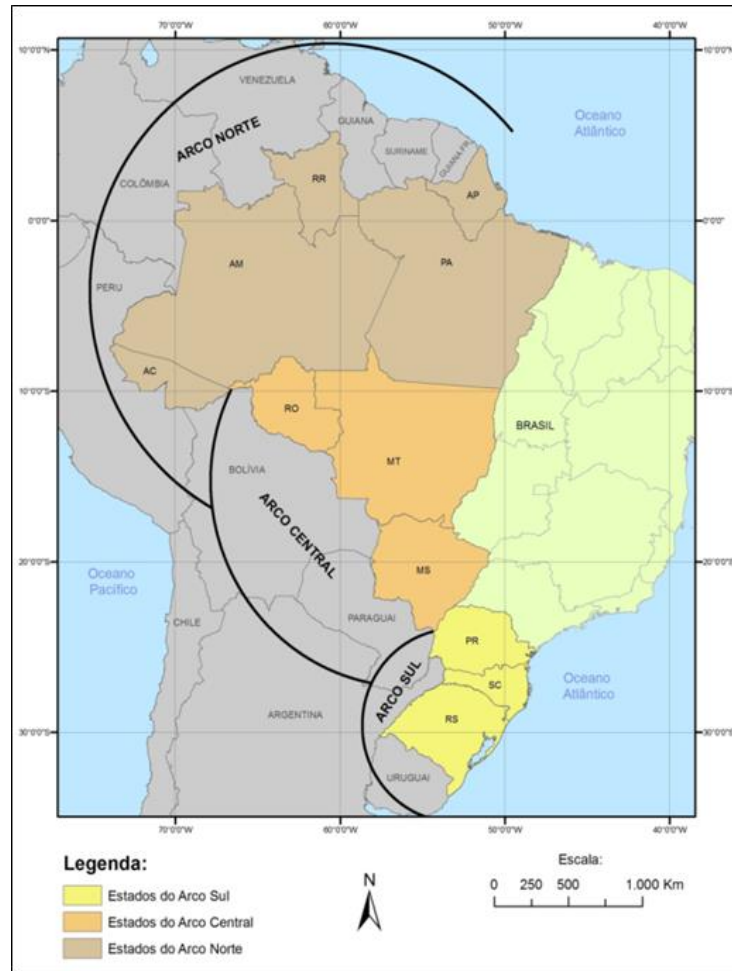
A intensa circulação de pessoas e mercadorias transfronteira dada por movimentos pendulares de trabalhadores ou cidadãos em busca de atendimento por serviços oferecidos no outro lado da fronteira ou simplesmente em busca de lazer, faz parte de um modo de viver particular das populações da Zona de Fronteira, que procura aproveitar as vantagens que este tipo de localização pode proporcionar. Entretanto, os aparatos de controle dos Estados tendem a restringir estes movimentos, comprometendo a eficiência das relações transfronteiriças, daí a demanda das populações da Zona de Fronteira pela adequação dos marcos legais de cada país, às situações que “de fato” ocorrem nestes espaços. Neste sentido, os legisladores são confrontados com questões complexas que demandam um olhar atento de modo a estabelecer medidas justas e equilibradas. Um exemplo destas dificuldades legais é o de definir o que é comércio fronteiriço e o que é exportação. (BRASIL, 2005, p. 169)

Segundo Pêgo Filho *et al* (2017, p. 09) “na fronteira terrestre há fluxos de pessoas, comércio e culturas, e que estes fluxos não possuem o mesmo padrão, a mesma intensidade e, muito menos, as mesmas causas.” Visando facilitar o direcionamento de medidas para as fronteiras brasileiras, criaram-se as macrodivisões fronteiriças, chamadas de “arcos”, com base no Desenvolvimento Regional e Identidade Cultural, que têm em comum. (BRASIL, 2005) O objetivo desta classificação é abarcar as diferenças regionais das fronteiras para que se direcione políticas públicas, facilitando, assim, o trabalho do poder público, mas também dos estudiosos acerca do tema.

Os estudos desses arcos mostraram o quanto eles são diferentes. Enquanto o Norte tem como principal característica a presença da densa floresta Amazônica, o Central está vinculado a grande expansão da fronteira agrícola e o Sul tem a base produtiva fortemente concentrada na cultura do milho, trigo, soja e na agroindústria, além de densa rede de cidades perfeitamente interligadas por uma malha rodoviária ramificada. (PÊGO FILHO, 2017, p.10)

Os Estados que compõem a Faixa de Fronteira do Arco Norte, são: Amapá, Pará, Amazonas, Roraima e Acre. No Arco Central, estão os estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. E no Arco Sul, incluem-se as fronteiras dos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, como se vê na imagem a seguir:

**Figura 1-** Arcos de fronteira do Brasil.



Fonte: Carneiro Filho e Camara (2019, p.07).

Outra classificação importante quando se fala de região fronteira é o do conceito de cidades-gêmeas, que segundo Machado em Brasil (2005) corresponde é a territorialização mais evoluída da zona de fronteira. As cidades-gêmeas são os espaços mais afetados pelo dinamismo da região de fronteira, principalmente, as cidades conturbadas. Segundo De Oliveira (2015), todas as vezes que há mudanças na correlação cambial (geralmente entre a moeda local e o dólar americano), os fluxos mercantis na fronteira também são afetados; além disso, qualquer mudança na postura política de governos em relação ao estado vizinho, quanto mais próxima estiver uma comunidade de uma linha fronteira, mais ela será afetada. Assim, é necessário discutir o papel das cidades-gêmeas nas zonas de fronteira.

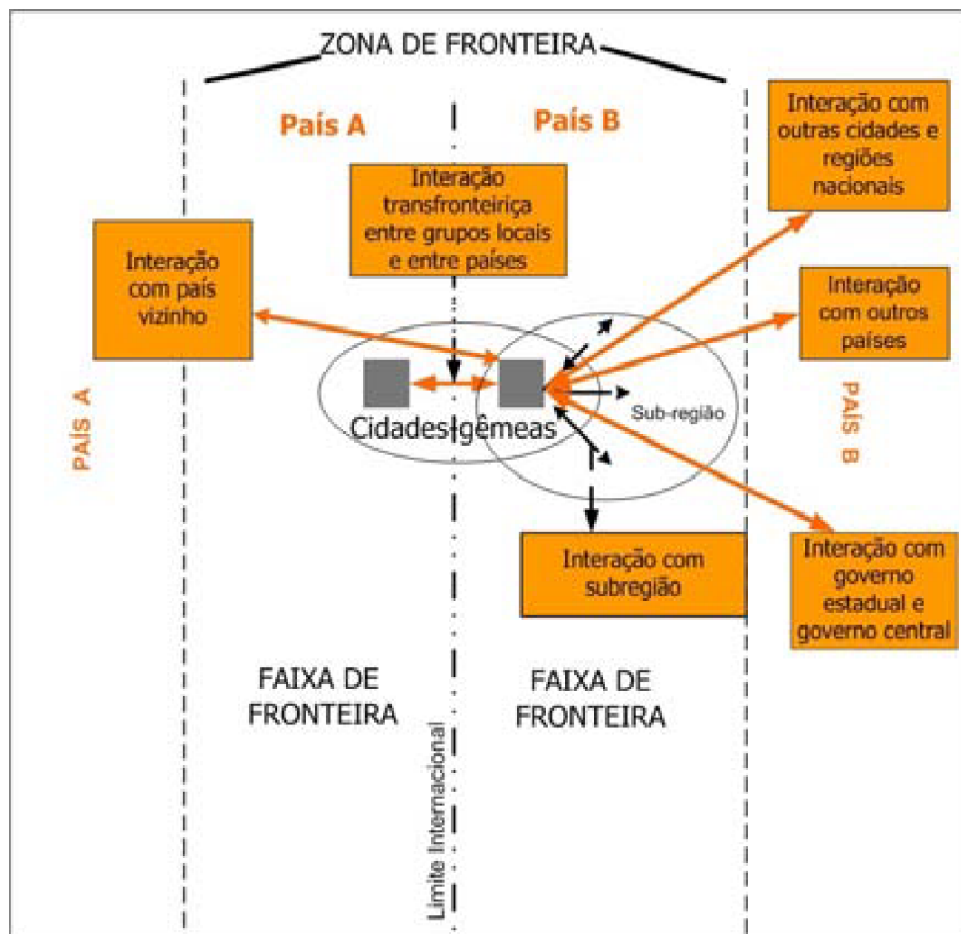


## 2.2 CIDADES-GÊMEAS: CONDENSADORAS DE PROBLEMAS CARACTERÍSTICOS DAS FRONTEIRAS

As cidades-gêmeas são definidas por Scherma (2016, p. 04) como “aquelas que estão geograficamente localizadas na linha que delimita a divisão territorial. Elas estão dentro da zona fronteiriça, mas têm um grau de interação muito maior com o outro país por conta da proximidade”.

O meio geográfico, que melhor caracteriza a zona de fronteira, formada pela faixa de fronteira dos dois países, são as cidades-gêmeas. As cidades-gêmeas, como se vê na figura a seguir, são municípios cortados pela linha da fronteira, que pode ser seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, como pontes. E, em virtude da proximidade, apresentam grande potencial de integração econômica e cultural, assim como manifestam problemas característicos da fronteira (BRASIL, 2005).

**Figura 2** - Conceitos – Faixa e Zona de fronteira.



Fonte: Brasil (2005, p. 22).

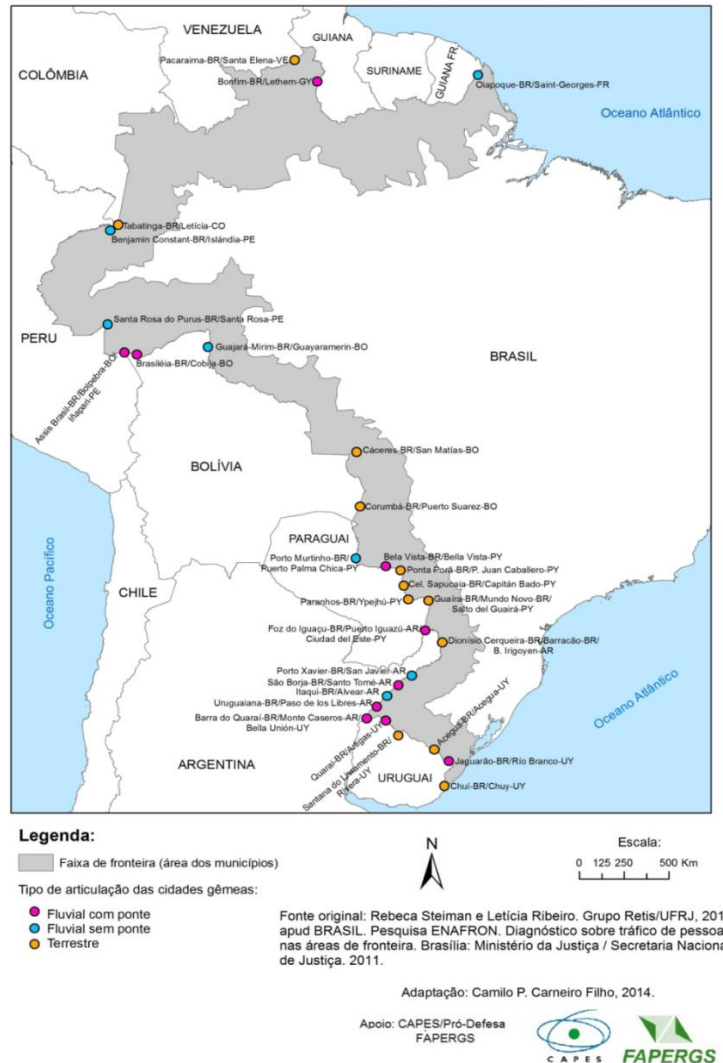
Considerando a importância para a integração fronteiriça das cidades-gêmeas e visando contornar os problemas socioeconômicos e direcionar políticas públicas específicas para tais cidades, a Portaria nº 2.507/21 do Ministério do Desenvolvimento Regional define e elenca quais são as cidades consideradas gêmeas no território brasileiro. Segundo o art. 1º dessa portaria, cidades-gêmeas são:

[...] os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações “condensadas” dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania. (BRASIL, 2021)

Segundo o PDFF, as cidades-gêmeas devem ser alvos prioritários das políticas públicas para a zona de fronteira. Ao mesmo tempo que as proximidades entre as cidades geram integração econômica e cultural, elas também condensam problemas característicos das regiões fronteiriças, com efeitos diretos no desenvolvimento regional e no exercício da cidadania pela população que nelas residem. (BRASIL, 2005)

Atualmente, a Portaria nº 2.507/21 elenca 33 (trinta e três) cidades consideradas gêmeas. A última atualização aconteceu em 2019. As principais são as previstas no mapa abaixo.

**Figura 3** - Principais cidades-gêmeas na faixa de fronteira do Brasil.



Fonte: Carneiro Filho e Camara (2019, p.04).

As cidades-gêmeas podem ser classificadas como conurbadas ou não conurbadas. As conurbadas são divididas por uma linha imaginária, geralmente separadas somente por uma rua, já que não há uma fronteira física, como uma montanha ou um rio, entre os centros urbanos dos países. Essa forma de separação também é conhecida por fronteira seca, porque o nível de interação é mais acentuado (DESIDERÁ NETO, 2017). Já as não conurbadas são separadas comumente por um elemento físico, que pode ser um rio, uma ponte ou uma montanha, que dificulta o nível de interação.

As interações e fluxos, que ocorrem nas cidades-gêmeas ocorrem também em virtude de outros fatores, como o processo histórico de surgimento das cidades, como se constituiu a relação entre elas, as atividades econômicas no entorno, e o que atrai os migrantes para o país

vizinho (DORFMAN e ROSES, 2005). Todo esse conjunto torna complexo trazer soluções para os problemas enfrentados pela população que vive nas cidades-gêmeas, porque cada interação entre cidades-gêmeas é singular.

Apesar dos estudos e da Proposta de Reestruturação PDFF realizada em 2005, em que se sugeriram medidas a serem tomadas, de acordo com a divisão da faixa de fronteira em Arcos, a região fronteira, ainda, enfrenta problemas de diferentes naturezas, principalmente, as cidades-gêmeas. Prova disso é a avaliação do IDESF, realizada, em 2016, nas cidades-gêmeas, que elenca os piores índices sociais nessas localidades. Por exemplo, quando se fala em níveis de emprego e renda, ele afirma que:

De 2008 a 2016, a situação pouco mudou em relação aos níveis de emprego e renda nas 32 Cidades-gêmeas. O percentual de empregos formais em relação à População Economicamente Ativa (PEA) continua abaixo da média brasileira e bem distante dos índices verificados nas capitais que utilizamos para comparativos neste estudo. (BARROS *et al.*, 2017, p.17)

Um importante dado para esta dissertação é o que demonstra o nível de informalidade vivenciado pelas pessoas que residem nas cidades-gêmeas:

De 2015 para 2016, houve queda no número de empregos formais em 21 Cidades-gêmeas. Em pelo menos cinco cidades, os índices de pessoas empregadas formalmente, em relação à PEA, são extremamente baixos. A pior situação é a de Assis Brasil (2,96% de empregados formalmente, ante 9,34% no ano anterior); depois, Tabatinga, com 3,2%, menos da metade do registrado em 2015. Pacaráima e Oiapoque aparecem com pouco mais de 5%, enquanto Santa Rosa do Purus tem 7,91%. (BARROS *et al.*, 2017, p.17)

Apesar de enfrentarem problemas parecidos, as cidades-gêmeas têm contextos históricos, sociais e econômicos diferentes. Assim, os índices das cidades-gêmeas apresentados pelo IDESF são afetados por fatores como: diferenças regionais brasileiras, fatores físicos, culturais, além das políticas adotadas pelo país vizinho. Por isso a classificação em sub-regiões se faz tão relevante.

Diante dessa realidade, compreendendo que as interações nas regiões fronteiriças e, principalmente, nas cidades-gêmeas, são responsáveis por um fenômeno, o comércio transfronteiriço, o autor da presente dissertação, ao se ater à macrodivisão da fronteira em Arcos - Norte, Centro e Sul - pretende analisar a importância do comércio transfronteiriço para as cidades-gêmeas e se é possível conciliar os benefícios dessa modalidade de comércio para a população fronteira com o controle alfandegário da RFB.

## 2.2 COMÉRCIO TRANSFRONTEIRIÇO INFORMAL

Apesar da quantidade de trabalhos científicos na Academia Brasileira, que estudam a dinâmica complexa vivenciada nas fronteiras brasileiras, quase não se encontram estudos sobre o comércio realizado pela população fronteiriça. Desse modo, para a construção do referencial teórico, o autor debruçou-se sobre a temática em trabalhos que analisam esse fenômeno em outros países, principalmente, nos do continente africano, em que é comum a prática do Informal Cross-Border Trade (ICBT).

### 2.2.1 O Comércio Transfronteiriço Informal no Continente Africano

O ICBT está prosperando em quase toda a África (GOLUB, 2009). Em virtude do impacto, a academia e as organizações internacionais passaram a estudar o motivo do seu crescimento. Posteriormente, ao perceberem que se tratava de um fenômeno que gera impactos negativos na economia nacional, desenvolveram métodos para avaliá-lo. A modalidade de comércio transfronteiriço estudada é a informal, no inglês, Informal Cross-Border Trade (ICBT), e no português, Comércio Transfronteiriço Informal.

O ICBT é definido por Lesser e Moisé-leeman (2009, p.09, *tradução nossa*) como “o comércio de bens e serviços produzidos legitimamente, que escapa ao marco regulatório estabelecido pelo governo, evitando, assim, certa carga tributária e regulatória”. As autoras, ainda, classificam o ICBT em três categorias, que, até hoje, são bastante citadas nos trabalhos acadêmicos que tratam do tema.

(a) Informal: formado por empresas que operam inteiramente fora da economia formal; (b) Formal: empresas formalmente registradas que se esquivam *totalmente* dos regulamentos e deveres relacionados ao comércio (por exemplo, evitam os postos fronteiriços oficiais); e (c) Formal: empresas formalmente registradas que escapam *parcialmente* dos regulamentos e deveres relacionados com o comércio, recorrendo a práticas ilegais (por exemplo, subfaturamento). (LESSER E MOISÉ-LEEMAN, 2009, p.10, *tradução nossa*)

Apesar de anos de estudo, o conceito do ICBT, ainda, não é consenso na literatura. Afrika e Ajumbo (2012), ao realizarem um estudo para o African Development Bank (AfDB) sobre o fenômeno na África, chamam atenção para o fato de não haver uma conceituação universal e afirmam que essa modalidade de comércio, ainda, precisa ser totalmente integrada às disciplinas de política comercial. Posteriormente, afirmam que o ICBT:

[...] refere-se geralmente ao comércio de mercadorias processadas ou não processadas que podem ser importações ou exportações legais de um lado da fronteira e ilícitas do outro e vice-versa, por não terem sido submetidas a

formalidades legais de fronteira, como liberação da alfândega. Não há meios de transporte estabelecidos e estes podem variar desde o transporte por animais de carga, carregadores, canoas, até o transporte motorizado contratado, como ônibus e motocicletas. (AFRIKA e AJUMBO, 2012, p. 02, *tradução nossa*).

O conceito trazido por Afrika e Ajumbo (2012) contempla uma importante realidade do ICBT: a soberania dos países em regulamentar a saída e entrada de mercadorias. Há países que adotam política menos protecionista e permitem a entrada e saída de mercadorias em seu território de forma mais flexível. Contudo, há países, que, por adotarem uma política mais protecionista, investem bastante em medidas para evitar a entrada e saída de produtos no território nacional. Nem sempre os países que fazem fronteira convergem nas políticas. Assim, discutir a realidade do comércio transfronteiriço no mundo exige que os países dialoguem também sobre a gestão coordenada das suas respectivas fronteiras.

Kahiya e Kadirov (2020, p. 89, *tradução nossa*), ao fornecerem uma revisão da literatura e uma estrutura conceitual sobre o ICBT na África Subsaariana, definem o ICBT “como trocas baseadas no mercado de bens produzidos/adquiridos legalmente, além das fronteiras nacionais, que ocorrem fora do âmbito da atividade comercial formal.” O conceito destaca o fato de as mercadorias e de os bens movimentados pelo ICBT serem legais; não se trata do comércio de mercadorias ilegais, como drogas e armas, também fonte de preocupação dos Estados Nacionais e comum nas fronteiras. O ICBT movimenta, na informalidade, mercadorias legais, ao não se submeterem aos procedimentos de exportação e importação previstos nas legislações tributárias e aduaneiras.

Vários fatores foram responsáveis pelo crescimento do comércio transfronteiriço informal na África. Para a literatura tradicional, as principais causas foram: os programas mal sucedidos de ajustamento estrutural econômico aplicados pelos governos, a emergente realidade socioeconômica da África, o desemprego e subemprego e a falta de oportunidades para o juventude. (KAHIYA E KADIROV, 2020)

Já na perspectiva dos autores com uma visão mais neoclássica do ICBT, as principais causas do ICBT são: o ambiente hostil de negócios no continente, em que as transações legais têm um alto custo, além de serem burocráticas; o quadro de corrupção nas fronteiras; o acesso restrito a financiamentos e falta de conhecimento dos comerciantes sobre transações no comércio internacional; além dos laços tradicionais entre grupos sociais e étnicos, que não entendem as fronteiras como limites. (KAHIYA E KADIROV, 2020)

Shola e Olanrewaju (2020) também discutem as causas do elevado crescimento do ICBT na África e pontuam que, além da falta de facilitação do comércio nas fronteiras do continente

africano, há outras determinantes, como a inadequada infraestrutura das fronteiras, as limitadas informações de mercado pelos atuantes do ICBT, a corrupção e insegurança nas fronteiras e, por fim, o baixo conhecimento, a educação e as habilidades de gerenciamento de negócios pelos comerciantes fronteiriços.

Apesar de já existir um recorte na literatura sobre quem, atualmente, é mais propenso a praticar o ICBT nas fronteiras do continente africano, a Organização Internacional para as Migrações (IOM, 2020) destaca que não há uma definição reconhecida internacionalmente do que seria o comerciante transfronteiriço. Segundo o estudo, que trata do Corredor Regional para a Gestão Coordenada/Integrada das Fronteiras na África Oriental e Austral, o comércio transfronteiriço informal costuma ser praticado, principalmente, por mulheres e jovens, por terem mais dificuldades de se inserirem no mercado de trabalho formal. “A grande maioria dos comerciantes individuais (70% a 80%) são mulheres, para quem esta atividade é, frequentemente, a principal ou a única fonte de rendimento.” (IOM, 2020, p.07, *tradução nossa*)

O comércio transfronteiriço informal, comumente, movimenta os bens e serviços essenciais para a população local e regional das regiões fronteiriças (SAINTE, 2020). Os principais produtos movimentados no ICBT são “os têxteis, acessórios de cabelo, eletrônicos, roupas, cosméticos, veículos e bens industriais.” (MALUNGISA, 2015, p. 01, *tradução nossa*)

São objeto de discussão na literatura os impactos gerados pelo fluxo de mercadorias no comércio transfronteiriço informal nas fronteiras do continente africano. Há escolas de pensamento, que defendem a prevalência dos impactos positivos, já que, por meio da prática do ICBT, as pessoas que vivem em regiões fronteiriças contornam a falta de emprego e renda. Shola e Olanrewaju (2020, p. 41, *tradução nossa*) afirmam que o ICBT ajuda “a aliviar a pobreza e aumentar a segurança alimentar regional”.

Mas há também escolas que entendem que o ICBT é social e economicamente indesejável, em virtude do impacto negativo que essa modalidade de comércio pode causar, a longo prazo, nas economias nacionais, ao minar a indústria nacional e distorcer os preços dos produtos. O principal impacto negativo do ICBT apontado pela literatura é a “privação dos governos da receita tributária necessária que poderia ser reinvestida no desenvolvimento de infraestrutura e outras prioridades de desenvolvimento nacional” (SHOLA; OLANREWAJU, 2020, p. 35, *tradução nossa*).

Júnior (2014) faz as seguintes considerações sobre os impactos positivos e negativos do comércio transfronteiriço informal:

O impacto positivo é notório na contribuição na segurança alimentar, emprego, provisão de rendimento, alívio à pobreza, complementa a rede

comercial formal e contribui na abertura de novos mercados para os produtos domésticos. Quanto ao impacto negativo, destaca-se a perda de receitas para o Estado, a promoção do comércio ilegal, a corrupção, a violação dos requisitos sanitários e de saúde e, de forma extensiva, pode ter um impacto negativo no ambiente. (JÚNIOR, 2014, p. 122).

O Quadro 1 a seguir concatena os principais impactos positivos e negativos do ICBT, conforme a literatura trazida neste tópico.

**Quadro 1** - Impactos positivos e negativos do ICBT.

| Impactos positivos do ICBT  | Impactos negativos do ICBT   |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribui no alívio à pobreza;</li> <li>• Contribui na segurança alimentar;</li> <li>• Gera emprego e provisão de rendimento;</li> <li>• Complementa a rede comercial formal; e</li> <li>• Contribui na abertura de novos mercados para os produtos domésticos;</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Minar a indústria nacional e distorcer os preços dos produtos;</li> <li>• Perda de receitas para o Estado;</li> <li>• A promoção do comércio ilegal, a corrupção, a violação dos requisitos sanitários e de saúde e, de forma extensiva, pode ter um impacto negativo no ambiente;</li> </ul> |

Fonte: elaborado pelo próprio autor com base em Júnior (2014) e Shola e Olanrewaju (2020) (2022).

Em regra, o ICBT é praticado por comerciantes individuais ou empresas de pequeno porte, que atravessam a fronteira com pequenas quantidades de mercadorias; por isso, também, é chamado de comércio de pequena escala. A maior parte das mercadorias passam em trajetos não oficiais, visando burlar a fiscalização alfandegária; então, o meio de locomoção não permite carregar grandes quantidades. O problema está no fato de esse tipo de comércio não ser realizado apenas por micro e pequenos comerciantes, mas também por grandes empresas, ao dar tamanho e agrupamento errado aos seus produtos, com o objetivo de subfaturar e contrabandear mercadorias, para evitar impostos e taxas alfandegárias (SHOLA; OLANREWAJU, 2020).

Assim, quando se contabiliza anualmente, tanto os pequenos comerciantes, como as grandes empresas que burlam a legislação, o ICBT é responsável pela entrada de grande quantidade de mercadorias estrangeiras em países do continente africano, sem passar pelos procedimentos legais, ocasionando a não arrecadação de receita tributária.

Aquilo com que a maior parte da literatura que trata do ICBT concorda é que, apesar dos impactos negativos, o comércio informal é “uma estratégia de sobrevivência dos pobres por incapacidade do que se chama por economia “formal” em absorver o fator trabalho e de gerar rendimentos” (JAIROCE, 2016, p.59).

A ONU (1996) *apud* Jairoce (2016, p.57) conceitua o setor informal de negócios da seguinte forma:



Qualquer negócio/empresa não matriculado junto do governo nacional/local pertence ao setor informal; não se incluem as atividades ilícitas (contrabando, roubo, tráfico de drogas, etc.) e compreende, essencialmente, as chamadas atividades de sobrevivência, abrangendo as pequenas e muito pequenas empresas, as microempresas, os trabalhadores independentes e o autoemprego.

Assim, ao reconhecerem que o ICBT é um fenômeno presente nas fronteiras do continente africano, estudos surgiram na tentativa de reduzir seus impactos negativos, já que ele impacta, positivamente, na economia e na vida da população fronteiriça. Um dos principais estudos realizados foi o de Lesser e Moisé-leeman (2009), em que eles elencam recomendações como o incentivo à formalização dos atuantes e a simplificação dos procedimentos de exportação e importação no ICBT, a serem adotadas pelos governos e por outras instituições como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Entretanto, os autores também destacam que, mesmo com todas as medidas para minimizar os impactos negativos do ICBT,

[...] a eliminação total do comércio informal transfronteiriço é improvável, pois sempre haverá comerciantes (por exemplo, com baixos níveis de alfabetização, que comercializam quantidades muito pequenas de mercadorias com seus familiares e evitam postos fronteiriços oficiais) para os quais os custos de comércio formalmente continuará a ser superior aos custos de oportunidade relacionados com o comércio informal, apesar da introdução de medidas de facilitação e simplificação. No entanto, mesmo que persista algum grau de informalidade, maiores incentivos à formalização beneficiarão claramente todos os comerciantes e a economia em geral. (LESSER E MOISÉ-LEEMAN, 2009, p.43)

Desse modo, a marginalização dos praticantes do ICBT por parte dos Estados vai na contramão do que indica a literatura, em virtude da importância dele para as economias locais e regionais das cidades fronteiriças do continente africano. A tendência é implementar políticas que reduzam os impactos negativos do ICTB, adotando-se procedimentos simplificados nas fronteiras, para facilitar o fluxo de pessoas, bens e mercadorias. Mas a implementação dessas medidas no ambiente fronteiriço é desafiadora, uma vez que, como destacou Shola e Olanrewaju (2020, p.25, *tradução nossa*), “o comércio transfronteiriço é uma atividade econômica que envolve atividades dentro de uma nação (interna) e atividades entre nações internacionais”.

A prova de que a tendência é de direcionamento de políticas para a redução do impacto negativo e não a marginalização dos praticantes do ICBT é que a literatura recente já traz uma crítica à nomenclatura ICBT, por entenderem que, ao se referir a essa modalidade de comércio como informal, há uma conotação negativa, confundindo com uma forma ilegal de atuação. Como se vê na citação a seguir de Brenton e Soprano (2018, p. 06, *tradução nossa*):

o Banco Mundial argumenta que a distinção entre comércio de “pequena escala” e “informal” é importante. Na literatura existente, muitas fontes referem-se ao fenômeno descrito neste artigo como comércio transfronteiriço informal (ICBT); no entanto, isso geralmente carrega uma conotação negativa, pois “informal” pode ser facilmente confundido com “ilegal”. Também reflete de forma imprecisa a realidade dos fluxos comerciais no terreno, pois os comerciantes podem usar indistintamente os canais de travessia formais e informais, dependendo de uma variedade de fatores, como o valor de sua remessa, o comprimento da fila na fronteira ou o humor do funcionário individual em serviço.

Diante das considerações realizadas, vê-se que o ICBT ou comércio de pequena escala, tem um papel importante nas fronteiras do continente africano. E que, segundo a literatura que trata do tema, os Estados devem continuar implementando políticas eficazes para evitar as consequências negativas dessa modalidade de comércio, como privação de receitas tributárias dos governos. No ponto a seguir, o tema será tratado de forma mais aprofundada.

### **2.2.2 Recomendações políticas para a redução dos impactos negativos do comércio transfronteiriço informal na África**

Conforme discutido no ponto anterior, o ICBT, na África, é generalizado, devido a um conjunto de fatores. Como a baixa formalização por parte dos comerciantes fronteiriços, a baixa qualificação, educação e treinamento dos comerciantes fronteiriços, como também numa perspectiva institucional as “deficiências nas capacidades institucionais relacionadas com tributação, regulamentação e direitos de propriedade privada.” Desse modo, vários estudiosos se debruçaram sobre o tema, com o objetivo de propor soluções para reduzir os impactos negativos que essa modalidade de comércio poderia gerar a longo prazo.

Uma das principais recomendações elencadas pelos estudiosos do tema para o ICBT nos países do continente africano foi o incentivo à formalização dos atuantes nessa modalidade de comércio. Lesser e Moisé-Leeman (2009, p.44, *tradução nossa*) realizaram um estudo destinado aos formuladores de políticas comerciais, a OCDE e oficiais alfandegários da África, em que recomendaram as seguintes medidas para aliviar os prejuízos que o ICBT pode gerar a longo prazo:

- Simplificar e reduzir os requisitos de documentação e formalidades, por exemplo, aceitando cópias autenticadas; alinhamento de formatos de documentos com padrões internacionais; e gradualmente eliminando a obrigatoriedade do uso de despachantes aduaneiros e inspeções pré-embarque.
- Aumentar a transparência e reduzir os níveis de taxas e encargos para importação e exportação, por exemplo, garantindo que as taxas reflitam o custo dos serviços prestados; remoção de taxas consulares; esclarecer como as taxas e encargos são definidos e como devem ser pagos; e consolidar e simplificar a estrutura de taxas.
- Simplificar e agilizar a liberação de mercadorias da alfândega, por exemplo, separando liberação de liberação; permitindo a liberação antes da chegada e introduzindo um esquema

de gerenciamento de risco que permite às autoridades direcionar melhor os controles em transações de “alto risco” e realizar auditorias pós-liberação.

- Aumentar a transparência e a previsibilidade dos regulamentos, procedimentos, taxas e encargos relacionados ao comércio, publicando regularmente essas informações em jornais oficiais; disponibilização dessas informações através de um ponto de consulta; e dando aos comerciantes a oportunidade de comentar sobre regulamentos novos ou modificados antes de sua entrada em vigor.
- Melhorar a coordenação de agências de fronteira dentro e entre países, por exemplo, melhorando a troca de documentos e coordenando inspeções físicas entre agências, dentro e entre países.

Em resumo, as recomendações presentes no artigo de Lesser e Moisé-leeman (2009) foram: diminuir a informalidade do comércio transfronteiriço, através do incentivo à formalização dos atuantes no comércio transfronteiriço, fazendo com que houvesse diminuição das distorções e os atuantes pagassem taxas e impostos alfandegários; e a simplificação dos procedimentos de exportação e importação nas fronteiras, que incentivaria os comerciantes a usarem os canais formais de passagem formal de mercadoria.

Outro importante estudo sobre o ICBT na África foi o realizado por Afrika e Jumbo (2012), em que eles destacaram as potencialidades do ICBT no alívio à pobreza na África. Elencaram-se as seguintes recomendações aos diferentes órgãos envolvidos no ICBT para reduzir seus impactos negativos. Para os governos, os autores propuseram:

- Integrar o ICBT nos diálogos de política econômica nacional e regional;
- Fortalecer/estabelecer a coleta de dados do ICBT e as capacidades analíticas nos principais pontos de fronteira para avaliar a contribuição do ICBT para a economia;
- Intensificar o diálogo político transfronteiriço para construir uma compreensão da dinâmica local transfronteiriça;
- Priorizar uma abordagem baseada em gênero para ICBT que aborde algumas das restrições generalizadas que afligem as mulheres;
- Facilitar o estabelecimento de associações de ICBT e vínculos comerciais entre ICBTs e empresas estabelecidas;
- Acelerar a implementação de acordos comerciais regionais;
- Restringir práticas corruptas nas fronteiras e postos de controle;
- Apoiar ao licenciamento de pequenos comerciantes;
- Aumentar a segurança das pessoas e seus bens nas fronteiras e pontos de mercado.

Já para as Comunidades Econômicas Regionais, foi sugerido:

- Estabelecer ou fortalecer os STRs existentes projetando programas adequados para ICBT;
- Reduzir os requisitos documentais e implementar procedimentos e processos transparentes;
- Aumentar o acesso à informação de mercado nos principais pontos fronteiriços;
- Integrar o ICBT nas estratégias comerciais regionais.

Um exemplo prático de recomendação adotada para o ICBT por países africanos foi o Simplified Commercial Regime (STR), traduzido como Regime Comercial Simplificado, projetado para facilitar a importação e exportação de mercadorias no valor de USD 2.000 (dois mil dólares) ou menos para os comerciantes informais de pequena escala, por meio de

documentação simplificada, taxas mais baixas e custódia alfandegária rápida. Inicialmente, ele foi implementado de forma experimental em 10 países selecionados (Burundi, República Democrática do Congo, Etiópia, Quênia, Malawi, Ruanda, Sudão, Uganda, Zâmbia e Zimbábue), e foi lançado oficialmente em 2010. No final de 2019, o Regime Simplificado foi implementado em 8 estados membros (Burundi, RD Congo, Quênia, Malawi, Ruanda, Ganda, Zâmbia e Zimbábue) (ENDALE e TADDESSE, 2020, p.23).

Além disso, outras medidas como a designação dos Oficiais do Balcão de Informações Comerciais, com o objetivo de prestar informações e ajudar os atuantes do ICBTs no preenchimento de documentação no Regime de Comércio Simplificado em pontos alfandegários também foram implementados. (ENDALE e TADDESSE, 2020)

Contudo, após dez anos da realização do estudo de Lesser e Moisé-leeman (2009), novas pesquisas sobre o tema afirmam que, mesmo com os esforços de formalização, os comerciantes praticantes do ICBTs no continente africano permanecem informais. Nakayama (2022) concluiu que, apesar da simplificação dos procedimentos comerciais pelo COMESA e a facilitação por meio da certificação de passagens de fronteira, não há indicações reais dos efeitos dessas medidas na formalização dos comerciantes transfronteiriços. Para a autora, isso ocorre em virtude de as políticas direcionadas ao ICBT subestimarem características relevantes dessa modalidade de comércio. As políticas adotadas não refletem as reais necessidades dos que praticam o ICBT. Por exemplo, as questões de gênero, as maiores atuantes, as mulheres, que, segundo estudos representam entre 60 e 70 por cento dos comerciantes informais transfronteiriços (QUISUMBING *et al.*, 2014; AFRIKA E AJUMBO, 2012), não são ouvidas e não têm suas demandas atendidas.

Ao analisar as fronteiras terrestres na Serra Leoa, Gbalamuya, na fronteira norte com a Guiné e Gendema (Bo-Waterside), na fronteira sul com a Libéria, Van den boogaard *et al* (2021, p.09, *tradução nossa*) afirmam que “[...] pesquisas em outros lugares indicam que reduzir os custos da formalidade frequentemente não é suficiente para encorajar as empresas informais a se formalizarem.” As autoras, ainda, afirmam que a realidade das fronteiras é mais complexa e fatores adicionais precisam ser analisados no momento da elaboração de políticas direcionadas ao ICBT, como a confiança da população fronteiriça no Estado e na justiça do sistema tributário.

O ICBT é uma realidade e a criminalização e a repressão não demonstram ser o caminho para conter a prática, conforme se vê na maioria da literatura. As intervenções políticas adotadas pelos governos e instituições demonstram que o objetivo é estimular a formalização, desencorajando a informalidade, evitando, assim, o estigma e a punição de quem pratica o ICBT (DIBBEN *et al.*, 2015) Isso se deve ao reconhecimento de que o ICBT contribui para

modificações socioeconômicas positivas nas regiões fronteiriças, como o alívio da pobreza das populações fronteiriças. (AFRIKA e AJUMBO, 2012)

Apesar das críticas ao incentivo de formalização e simplificação das movimentações no ICBT, dentre as principais sugestões dadas pela literatura de medidas a serem tomadas pelos governos no que concerne ao comércio transfronteiriço informal é o incentivo à formalização e à redução de tarifas. Em estudo recente sobre o tema, Shola e Olanrewaju (2020, p. 41, *tradução nossa*) elencam que “os governos devem, portanto, procurar integrar e vincular melhor o comércio informal ao comércio formal. Isso pode ser feito incentivando as empresas informais a registrar e formalizar suas atividades domésticas”.

Contudo, vê-se que o ICBT deve continuar sendo objeto de estudo por muitos anos, tendo em vista que ele é um fenômeno bastante presente nos países do continente africano. Vários autores da literatura, em suas considerações finais, recomendam que pesquisas sobre o assunto sejam aprofundadas, para que novas soluções sejam propostas além do incentivo à formalização, porque apesar de ela ser uma das medidas mais recomendadas para reduzir os impactos negativos do ICBT, vê-se que somente ela não é suficiente.

### **2.2.3 Diferença do comércio transfronteiriço do comércio exterior**

O comércio transfronteiriço não se confunde com o comércio exterior. O comércio transfronteiriço tem dois pilares, o fluxo de mercadorias e pessoas nas regiões fronteiriças. Já o comércio exterior é definido por Soares (2004) como:

Uma operação de compra e venda internacional como aquela em que dois ou mais agentes econômicos sediados e/ou residentes em países diferentes negociam uma mercadoria que sofrerá um transporte internacional e cujo resultado financeiro sofrerá uma operação de câmbio. (SOARES, 2004, p. 13)

Para Souza (2003, p. 37) a prática do comércio exterior é:

[...] o intercâmbio de mercadorias e serviços entre agentes econômicos que operam sob a égide da legislação nacional. Na prática do comércio exterior, ocorre o envolvimento das transações comerciais de cunho totalmente capitalista, sem a participação direta do governo nas operações comerciais, funcionando tão somente como normatizador e controlador das operações comerciais entre as empresas de diferentes países. Estas atividades e relações comerciais desenvolvidas pelas empresas comerciais constituem-se objeto de regulamentação pelo Direito Internacional Privado.

Assim, o comércio exterior são as operações comerciais, exportações e importações de mercadorias e serviços em grande quantidade, realizados, na maior parte das vezes, por empresas de grande porte, pessoas jurídicas. O comércio exterior diferencia-se do comércio transfronteiriço nos seguintes aspectos: o comércio exterior é aquele realizado por grandes

empresas exportadoras, através de um procedimento rígido regulamentado pela legislação brasileira, e é, constantemente, alvo de monitoramento e atenção pelos governos, devido a sua importância para economia nacional. Já o comércio transfronteiriço são as vendas de mercadorias em pouca quantidade para a população fronteiriça, principalmente, os imigrantes pendulares, para revenda, com o objetivo de contornar a falta de emprego e renda existente nessas localidades. Desse modo, as duas modalidades de comércio não se confundem.

O autor, como auditor da RFB, atua na fiscalização do fluxo de bens e pessoas nas fronteiras e observa, diariamente, as diferenças das implicações e características do comércio exterior do comércio transfronteiriço. À Secretaria da RFB, como órgão específico, singular, subordinado ao Ministério da Fazenda, cabe a fiscalização aduaneira e a administração dos tributos de competência da União, inclusive os previdenciários, e aqueles incidentes sobre o comércio exterior, abrangendo parte significativa das contribuições sociais do país (TORRES; SILVA, 2016).

Por meio de seus fiscais, ela exerce o controle da entrada e saída dos produtos no país. Toda arrecadação coletada nos pontos alfandegados por meio de tributações dos produtos importados é de sua responsabilidade. Junto com a Secretaria de Comércio Exterior e o Banco Central do Brasil, ela exerce o maior poder sobre o comércio exterior brasileiro. (TORRES; SILVA, 2016. P. 114).

Para o bom desenvolvimento do comércio exterior existe uma complexa legislação aduaneira. Ela prevê os procedimentos, que permitem a entrada ou a saída de mercadorias no Brasil, que ocorrem por meio dos *despachos aduaneiros de mercadorias*. O procedimento contempla: a declaração detalhada das mercadorias; exportadores e importadores; verificação da documentação e física da mercadoria por parte da Administração. O intuito do despacho aduaneiro é prevenir e dificultar a prática de crimes aduaneiros, tais como o contrabando e descaminho (WERNEC, 2007).

Há vários atos normativos editados pela Secretaria da RFB relacionados às atividades de comércio exterior. O que é mais utilizado pelos auditores fiscais nas atividades de fiscalização do comércio exterior, quando se trata de exportação, é a IN RFB nº 1.702, de 21 de março de 2017, que disciplina o despacho aduaneiro de exportação processado por meio de Declaração Única de Exportação (DU-E).

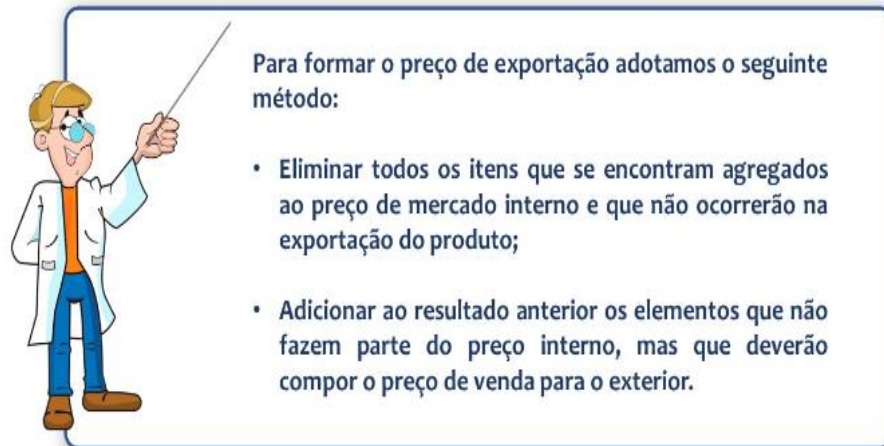
Art. 1º O despacho aduaneiro de exportação poderá ser processado com base em Declaração Única de Exportação (DU-E), formulada, por meio do Portal Único de Comércio Exterior, no Sistema Integrado de Comércio Exterior (Portal Siscomex), nos termos, limites e condições estabelecidos nesta Instrução Normativa. (BRASIL, 2017)

Na economia, discutem-se formas de estimular e facilitar o comércio exterior brasileiro, a partir de políticas de comércio exterior. A política de comércio é definida por Lopez e Gama (2002, p. 163) “como o ato de governar do Estado com vistas à consecução e à salvaguarda dos objetivos nacionais no que concerne ao comércio do país com os demais”.

O comércio exterior e seu impacto na economia é objeto de estudo frequente da academia, sob a perspectiva das mais diversas teorias econômicas. Prova disso é a quantidade de trabalhos sobre o assunto no banco de dados Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), em que são encontrados mais de 800 resultados de trabalhos científicos. Verifica-se uma realidade muito diferente do comércio transfronteiriço, pois dos trabalhos encontrados, nenhum é sobre o comércio transfronteiriço brasileiro.

Desde meados de 1960, o Brasil implementa políticas de incentivo à exportação. Até hoje, existem vários benefícios fiscais direcionados às empresas que atuam no comércio exterior; o mais comum é a desoneração dos impostos incidentes sobre os preços dos produtos que têm como destino a exportação e os incentivos financeiros a exportação. O objetivo dessas previsões é tornar os produtos mais competitivos no mercado internacional. Como destaca Poyer (2017), nas vendas no mercado interno, os preços dos produtos são taxados direta e indiretamente por impostos, como o imposto sobre produtos industrializados (IPI), imposto sobre circulação de mercadorias (ICMS) e os impostos para financiamento da seguridade social Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS). Já nas vendas para o exterior, não ocorre incidência desses impostos nas vendas para o exterior.

Contudo, mesmo diante de políticas de incentivo, o comércio exterior é um comércio caro de ser realizado; as despesas realizadas, para que seja possível a exportação, fazem com que as empresas exportadoras, por vezes, tentem burlar a legislação. Vê-se pelas figuras a seguir como se dá o cálculo de preço de mercadoria para exportação.

**Figura 4** - Formação de preço para exportação.

Fonte: Formação do Preço de Exportação no site do Siscomex (2022)

De forma mais detalhada, vê-se, na figura a seguir, o que compõe os preços das mercadorias para exportação:

**Figura 5**- Formação de preço para exportação.

|     |   |
|-----|---|
|     | <b>Preço interno com IPI e ICMS</b>     |
| (-) | Isenção do IPI                          |
| (-) | Não incidência do ICMS                  |
| (-) | Isenção do PIS e COFINS                 |
| =   | Preço interno sem impostos              |
| (+) | Frete interno fábrica-porto             |
| (+) | Seguro interno fábrica-porto            |
| (+) | Despesas portuárias                     |
| (+) | Despesa com despachante                 |
| =   | Preço cobrindo custos, despesas e lucro |
| (+) | Comissão de agente                      |
| =   | Preço FOB em R\$                        |

Fonte: Poyer (2017, p. 23)

As exportações são realizadas por meio de um sistema, o SISCOMEX, instituído pelo Decreto nº 660, de 25 de setembro de 1992, que é “um instrumento administrativo que integra as atividades de registro, acompanhamento e controle das operações de comércio exterior” (BRASIL, 1992).



A habilitação para realizar exportações, como já citado, não é barata. Assim, é comum que os exportadores tentem burlar a legislação aduaneira, sem se submeterem ao procedimento no SISCOMEX, como, por exemplo, utilizando a IN SRF 118/92, da seguinte forma: empresas exportadoras contratam transportadores de forma ilegal, com carros pequenos, fracionam a mercadoria para levar até o país vizinho para não realizar o despacho aduaneiro de exportação. Há, também, os que tentam, por meio de rotas ilegais, sair do país com mercadorias, o que se enquadra na tipificação de crimes aduaneiros.

#### **2.2.4 A tendência a coibir a saída de mercadorias para fins comerciais nas fronteiras**

Os trabalhos que tratam do comércio formiga são uns dos poucos trabalhos encontrados na Academia Brasileira que tratam do fluxo de bens e pessoas nas fronteiras com menos enfoque no viés da segurança pública. O comércio formiga não tem um bom grau de teorização científica, apesar de, comumente, ser citado por diversos autores e “até pelo Estado, ao nomear situações cotidianas perpassadas na fronteira, ora lícitas ou legais, ora ilícitas ou ilegais” (SIMÕES, 2014, p. 117).

Os termos *comércio formiga*, *ant trade*, ou, *comercio hormiga* são expressões de um fenômeno com ampla manifestação fronteiriça, mas com baixíssimo estudo empírico ou teorização científica, a despeito de toda a repercussão descentralizada no intercâmbio comercial agregado e seus impactos nas economias formal e informal. (SIMÕES; SENHORAS, 2016, p. 14)

Ferreira (2015), ao elaborar uma revisão integrativa do conceito de comércio formiga, define-o como o comércio fronteiriço de pequenas quantidades de serviços produtos legais ou ilegais, que têm como objetivo satisfazer as necessidades humanas. Para Magalhães (2007, p.03), o comércio formiga é uma modalidade de comércio incipiente, “uma forma cotidiana de intercâmbio comercial, no qual as pessoas abastecem-se de produtos da dieta básica, fenômeno que ocorre entre as localidades limítrofes [...]”.

Simões e Senhoras (2014) classificam o comércio formiga sob três vieses: i) legal, o ii) ilegal e iii) aparentemente legal. A classificação foi melhor desenvolvida por Ferreira (2015) em sua dissertação de mestrado. Para o autor, “o comércio formiga legal entende-se por aquele que sua prática está voltada para o cidadão que atravessa a fronteira em busca de obter mercadoria para consumo próprio.”

O comércio formiga, aparentemente legal, é desenvolvido por Ferreira (2015) como aquele em que as pessoas adquirem produtos, em quantidade média, com o objetivo de comercializá-los, em uma área próxima à linha de fronteira, como forma de contornar a falta de

renda; exercem essa atividade como forma de sobrevivência. Para o autor, essa modalidade de comércio tem visão negativa para o Estado, já que “os produtos comprados de um lado com preços mais baixos que o praticado no outro lado pode ser a causa de problemas como alta na inflação, vazamento de renda e diminuição no recolhimento de tributos” (FERREIRA, 2015, p. 46).

E, por fim, o comércio formiga ilegal é aquele praticado:

por aqueles atores sociais que sobrevivem deste tipo de comércio indo e vindo de um lado para o outro em regiões fronteiriças trazendo ou levando mercadorias ou produtos ou até praticando serviços não regulamentados pela legislação, sendo produto oriundo do descaminho, contrabando ou contrafação ou até mesmo drogas. (FERREIRA, 2015, p. 49)

Para Ferreira (2015, p. 49), os praticantes do comércio formiga fronteiriço ilegal praticam ações ilegais, configurando crime, que ele nomeia de contrabando formiga, que é feito pelos “atravessadores que recebem a mercadoria com o intuito de repassar para outros mercados.”

Vê-se que, para o autor, a única modalidade de comércio formiga admitido nas fronteiras é o comércio formiga legal. E que ele só pode ser reconhecido se estiverem presentes três características: Regiões Fronteiriças, Intercâmbio Comercial e Comércio de Subsistência (FERREIRA, 2015). Logo, no comércio formiga legal, a mercadoria adquirida no país vizinho só pode ter um único fim: subsistência.

No comércio de subsistência, as pessoas adquirem mercadorias em um determinado país com destino a outro com o objetivo de atender às necessidades básicas, sobrevivência, ou seja, a mercadoria é destinada ao consumo próprio ou de sua família (FERREIRA, 2015, p. 53).

A aquisição de mercadorias para fins de subsistência em países que fazem fronteira pode ocorrer em decorrência do desabastecimento de mercadoria no país vizinho, ocasionado por crises econômicas; variações cambiais, que possibilitam adquirir mercadorias em outros países de forma mais barata; produtos, que não costumam ser encontrados em algum dos países que fazem fronteira. Ocorre que, nem sempre, distinguir a finalidade de uma mercadoria na fiscalização aduaneira é uma tarefa fácil.

Ferreira (2015) traz as INs da RFB, IN SRF 104/84 e a IN SRF nº 1.413/13, como atos normativos que regulamentam o comércio de subsistência. A primeira regula o comércio de subsistência ("comércio formiga") das populações fronteiriças. A segunda dispôs sobre a fiscalização e o controle aduaneiro relativo ao comércio de subsistência em localidades fronteiriças onde não existem pontos de fronteira alfandegários.

Em sua dissertação de mestrado, Ferreira (2015) não cita a IN SRF 118/92, apesar de ela ser citada na IN SRF nº 1.413/13<sup>1</sup>. A IN SRF 118/92 permite, ao mesmo tempo, a saída de mercadoria do país para fins de subsistência, como também permite a saída de mercadoria do país com destinação comercial (conceito por exclusão), desde que dentro do limite de US\$ 2 000,00 (dois mil dólares). Assim, vê-se que o autor não abarcou a saída de mercadoria com destinação comercial.

O que se conclui da leitura dos trabalhos atuais, que tratam do comércio formiga na literatura brasileira, é que existe uma tendência a coibir o fluxo de mercadorias em pequenas quantidades que não sejam com destinação à subsistência. O comércio formiga é uma modalidade de comércio que não é bem vista pelo Estado, por ocorrer na informalidade. Logo, sua prática seria ilegal.

---

<sup>1</sup> § 3º O Superintendente da Receita Federal do Brasil poderá autorizar, também, por meio do ADE de que trata o § 2º, a saída de bens adquiridos no mercado interno, com base nos procedimentos previstos na Instrução Normativa SRF nº 118, de 10 de novembro de 1992, pelas mesmas localidades autorizadas.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, aborda-se o percurso metodológico para o desenvolvimento da pesquisa. Nele, serão apresentados o tipo de pesquisa, quanto à abordagem metodológica, à natureza da pesquisa, os procedimentos adotados, como os instrumentos de coleta de dados e os parâmetros adotados para a análise dos dados coletados. Além disso, apresentam-se os locais onde a pesquisa foi desenvolvida, bem como o perfil dos atores selecionados para a realização das entrevistas, principal instrumento de coleta de dados. E, por fim, abordam-se as categorias de análise, para tratamento de dados do problema de pesquisa.

Retoma-se o objetivo geral da presente dissertação, para se compreender melhor o percurso metodológico aqui adotado. O objetivo geral que orientou este trabalho foi: propor um projeto de revisão da IN SRF 118/92, norma aplicada na fiscalização do comércio transfronteiriço brasileiro, para que seja possível a realização do comércio transfronteiriço de forma efetiva, sem renunciar ao controle alfandegário.

#### 3.1 TIPO DE PESQUISA

A presente dissertação é resultado de uma pesquisa qualitativa, posto que “aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas” (MINAYO, 2001, p.22). Na pesquisa qualitativa, os dados são, frequentemente, verbais e coletados por observação, descrição e gravação (MOREIRA E CALEFFE, 2006), como foram aqui efetuados.

A pesquisa é aplicada, pois tem como finalidade entender um problema existente nas cidades-gêmeas, as dificuldades enfrentadas na fiscalização do comércio transfronteiriço brasileiro e a IN SRF 118/92; além de trazer soluções aos problemas decorrentes desse fenômeno, na perspectiva institucional da RFB, que tem de lidar com uma norma que não atende à atual realidade.

Apesar da finalidade prática da pesquisa aplicada, isso não impede que ela contribua teoricamente para o planejamento de novas pesquisas ou mesmo para a compreensão teórica acerca do tema (TRUJILLO FERRARI, 1982). Assim, a presente dissertação pretende contribuir com a discussão do tema, comércio transfronteiriço brasileiro, já que existem poucas pesquisas na Academia Brasileira nesse sentido.

Quanto ao objetivo, a pesquisa é descritiva e explicativa. Descritiva, pois procura conhecer a realidade, as características e os problemas do comércio transfronteiriço. E explicativa, pois busca identificar fatores determinantes ou que contribuem no desencadeamento do comércio transfronteiriço brasileiro. (ZANELLA, 2006).

Quanto aos procedimentos técnicos de investigação, esta pesquisa utilizou a pesquisa bibliográfica, a análise documental, a observação informal e as entrevistas. A pesquisa utiliza dados primários, extraídos da realidade pelo próprio pesquisador (PRODANOV; DE FREITAS, 2013) e dados secundários.

## 3.2 COLETA DE DADOS

### 3.2.1 Pesquisa bibliográfica

Na pesquisa bibliográfica, inicialmente, sentiu-se a necessidade de uma discussão sucinta sobre a temática fronteiriça e a definição de conceitos importantes como *fronteira*, *faixa de fronteira*, *zona de fronteira*, *arcos fronteiriços*, *idades-gêmeas* e *migração pendular*. Posteriormente, para tratar do tema comércio e fronteira, na perspectiva econômica, viu-se que os trabalhos encontrados sobre as regiões fronteiriças brasileiras são diversos; contudo, a maioria se debruça sobre as questões de segurança pública, crimes tributários ou comércio exterior. Apesar de vários deles citarem a dinâmica complexa de bens e pessoas nas fronteiras, poucos discutem o comércio fronteiriço ou transfronteiriço.

Ao pesquisar, na BDTD, Google Acadêmico, Scielo “comércio fronteiriço” e “comércio AND fronteira”, poucos foram os resultados que não tratam da temática na perspectiva da segurança pública. Na perspectiva econômica, encontraram-se três trabalhos, que tratam do chamado comércio formiga (PAIXÃO, 2014; SIMÕES, 2014; FERREIRA, 2016). Já ao pesquisar na BDTD “comércio transfronteiriço” e “comércio AND transfronteiriço”, apesar de encontrar 38 (trinta e oito) resultados, somente dois com recorte temático para o que pretende discutir nesta dissertação. Contudo, não é sobre o comércio transfronteiriço brasileiro, mas em outros países nos quais é comum a prática.

Desse modo, este pesquisador se debruçou sobre o Comércio Transfronteiriço que ocorre em outros lugares do mundo. Ao notar em uma pesquisa a recorrência do tema e o aprofundamento do fenômeno sobre o Comércio Transfronteiriço Informal no continente africano, e a semelhança com o fenômeno que ocorre nas fronteiras brasileiras, o autor fez esse recorte no seu referencial teórico.

### 3.2.2 Análise Documental

Quanto aos dados secundários, documentos internos que tratam do comércio transfronteiriço, o pesquisador também encontrou dificuldades, já que não há um banco de

dados oficial da RFB que contenha dados sobre o assunto, principalmente, porque o procedimento, hoje, adotado na fiscalização do comércio transfronteiriço, previsto na IN SRF 118/92, ao não elencar obrigações acessórias e exigir somente a apresentação de NF, não permite que se concatenem dados sobre a saída de mercadoria do país por meio desta prática.

Desse modo, o autor enviou e-mail para órgãos internos da RFB que são frequentemente consultados em caso de impasses e dúvidas sobre a legislação aduaneira, para que se emita parecer. Assim, obteve resposta da Diana. Como exposto na introdução, dos poucos documentos internos existentes sobre a temática, há uma consulta da Diana/Dicae sobre as medidas de incentivo à exportação por pequenas e microempresas no contexto do comércio fronteiriço. A consulta foi realizada em 2016, por e-mail, aos auditores da RFB (DIANA, 2016). As unidades fronteiriças consultadas na época foram: Paracaima/RR, Bonfim/RR, Oiapoque/AP, Guajará-Mirim/RO, Santana do Livramento/RS, Bagé/RS, Quaraí/RS. Na consulta os auditores avaliam a definição de comércio fronteiriço e a especificações, como limite de valor de mercadoria para a saída do país no âmbito do comércio fronteiriço.

Além disso, há uma nota técnica da Diana, órgão interno da RFB, de nº 1, de 28 de abril de 2020, Nota Diana/SRRF02, em que o órgão emite parecer sobre uma prática comum nas fronteiras, e que se elevou com o fechamento das fronteiras, que é o fato dos comerciantes locais brasileiros passaram a fazer entrega, em veículos de pequeno porte, de suas mercadorias a compradores da cidade fronteiriça boliviana de Cobija, com fundamento na IN SRF nº 118/1992. O documento foi utilizado para avaliar a perspectiva institucional da RFB sobre a IN SRF 118/92.

Ademais, no site de normas institucionais da RFB em que é possível consultar os mais diversos atos normativos, ao procurar no campo de busca textual “comércio transfronteiriço”, são encontrados oito resultados, mas, após uma análise mais aprofundada, todos tratam do comércio exterior, que já foi definido aqui e difere do comércio transfronteiriço.

Ao procurar no campo de busca textual “comércio fronteiriço”, são encontrados trinta e cinco resultados, com os respectivos atos normativos: i) dezesseis atos declaratórios executivos, em sua maioria, regulamentando empresas que podem atuar no Regime Especial Fronteiriço de Tabatinga (REFRONT); ii) quatro portarias, sem grande aproveitamento para o tema aqui discutido; e iii) quinze instruções normativas, somente quatro delas sem terem sido revogadas e somente três contribuem para a discussão do tema aqui discutido, conforme vê-se no quadro 5.

**Quadro 2** - Resultado da pesquisa no banco de norma da RFB de comércio fronteiro.

| Tipo de ato | Ementa   |
|-------------|--|
| IN 1798/18  | Dispõe sobre o despacho aduaneiro relativo às operações de importação e exportação abrangidas pelo Regime Especial Fronteiro de Tabatinga (Refront).                   |
| IN 1413/13  | Dispõe sobre a fiscalização e o controle aduaneiros relativos ao comércio de subsistência em localidades fronteiras onde não existam pontos de fronteira alfandegados. |
| IN 28/94    | Disciplina o despacho aduaneiro de mercadorias destinadas à exportação.  |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas INs 1798/18, 1413/13, 28/94, 2023 (2022).

Outras normas também foram objeto de análise por parte do pesquisador, o regulamento aduaneiro, Decreto nº 6.759/09; a IN SRF 104/84 que Regula o comércio de subsistência ("comércio formiga") das populações fronteiras, e, por fim, a IN SRF 118/92, objeto deste trabalho.

### 3.3.3 Observação Informal

Em setembro de 2021, o pesquisador realizou observação informal em três cidades-gêmeas - Pacaraima/RR, Arco Norte do país, que faz fronteira com a cidade de Santa Elena, na Venezuela. Bonfim/RR, Arco Norte do país, que faz fronteira com a cidade de Lethem, Guiana Inglesa. E Foz do Iguaçu/PR, Arco Sul do país, que faz fronteira com o Ciudad del Este, Paraguai e Puerto Iguazú, Argentina. O pesquisador teve como objetivo observar como acontece o comércio transfronteiro e a diferença de como ele ocorre em cidades-gêmeas de diferentes Arcos.

As observações foram feitas de forma individual, durante dez dias em Pacaraima, de 10 de setembro a 20 de setembro de 2021, três dias em Bonfim/RR, de 21 de setembro de 2021 a 23 de setembro de 2021, e seis dias em Foz do Iguaçu/PR, de 27 de setembro de 2021 a 03 de outubro de 2021. Observou-se como se dá a condução diária de veículos com mercadorias nas fronteiras, que não realizam o Despacho Comum de Exportação, ou seja, que não se

submeteram aos canais de exportação, que não passam pelos estacionamentos da RFB. Foram confeccionados pequenos relatórios para que não se perdessem as informações.

### 3.3.4 Entrevistas

Também entre setembro e outubro de 2021, o presente pesquisador resolveu testar a viabilidade de se realizarem entrevistas semiestruturadas junto a vários atores que formam o fenômeno do comércio transfronteiriço. As entrevistas iniciais foram realizadas nas cidades-gêmeas em que foram realizadas as observações informais, porque como citado por Machado em Brasil (2005), as cidades-gêmeas condensam problemas característicos das regiões fronteiriças, em virtude da integração física, econômica e cultural. Além disso, a RFB está presente na maior parte das cidades-gêmeas. Desse modo, fez-se esse recorte.

Nessas visitas, realizou entrevistas com os vários atores, que formam o comércio transfronteiriço: comerciantes transfronteiriços, auditores Federais da RFB, representante do poder público local das cidades-gêmeas e exportadores comuns com o objetivo de conhecer o comércio transfronteiriço em diferentes perspectivas, em cada Arco foram entrevistados as respectivas pessoas elencadas no Quadro 2.

**Quadro 3** - Entrevistados no teste de viabilidade das entrevistas.

| <b>Cidade – Arco Fronteiriço</b> | <b>Entrevistado</b>                                    |
|----------------------------------|--|
| Pacaraima/RR – Arco Norte        | Comerciante local de pequena escala 1                  |
| Pacaraima/RR – Arco Norte        | Comerciante exportador 1                               |
| Pacaraima/RR – Arco Norte        | Representante do Poder Público Local (vice-prefeito) 1 |
| Bonfim/RR – Arco Norte           | Comerciante local de pequena escala 2                  |
| Guiana Francesa – Arco Norte     | Comerciante local de pequena escala 3                  |
| Bonfim/RR – Arco Norte           | Representante do Poder Público Local 2                 |
| Bonfim/RR – Arco Norte           | Auditor Fiscal da RFB 1                                |
| Foz do Iguaçu/PR – Arco Sul      | Auditora Fiscal da RFB 2                               |
| Foz do Iguaçu/PR – Arco Sul      | Fiscal da Aduana do Paraguai                           |

Fonte: Elaborado pelo próprio autor (2022).

Com o teste, foi possível perceber que, por se tratar de tema bastante específico, mesmo conseguindo um diálogo com os comerciantes atuantes no comércio transfronteiriço, eles tinham dificuldades de responder às perguntas; apesar de saberem que tinham que se enquadrar na legislação, não sabiam o porquê da sua existência, demonstravam ter pouco conhecimento



legislativo sobre a própria modalidade de comércio que praticavam. Além disso, eles sentiam-se inibidos pelo pesquisador, por ser auditor da RFB, mesmo o pesquisador afirmando que não estava ali como instituição.

Assim, com o teste realizado sobre a viabilidade do método, o pesquisador resolveu adequá-lo, diante das dificuldades encontradas; se, pessoalmente, sentiu dificuldade em contatar pessoas dispostas a responderem entrevistas, a distância, por meio da internet, as dificuldades aumentariam, já que não teria condições logísticas de visitar todas as cidades-gêmeas. Desse modo, o auditor resolveu realizar as entrevistas somente com os auditores da RFB para a análise das dimensões analíticas.

Assim, após o teste de viabilidade o pesquisador elaborou um novo roteiro de entrevistas e subsidiou-se da literatura sobre comércio transfronteiriço informal. Buscando, assim, analisar se o comércio transfronteiriço brasileiro é uma realidade nas cidades-gêmeas brasileiras. E, com base na resposta dos auditores da RFB, se confirmada a presença do comércio transfronteiriço nestas localidades, o pesquisador poderia avaliar se a IN SRF 118/92 atende à realidade do comércio transfronteiriço. Com base na análise do referencial teórico, o o roteiro de entrevistas elaborado após o teste de viabilidade da pesquisa foi estruturado com 16 questões (Apêndice A), e dividido em quatro blocos, conforme Quadro 3, a seguir.

**Quadro 4** - Estrutura do Roteiro de Entrevistas.

| Bloco | Finalidade   | Número de questões |
|-------|--|--------------------|
| 01    | Qualificação do entrevistado   | 04                 |
| 02    | Avaliação do comércio transfronteiriço na fronteira e a aplicação da IN SRF 118/92       | 06                 |
| 03    | Contribuição dos entrevistados/as para o ajuste da IN SRF 118/92 por meio de proposições | 05                 |
| 04    | Possíveis recomendações do entrevistado  | 01                 |

Fonte: Elaborado pelo próprio autor (2022).

As entrevistas foram realizadas no mês de junho de 2022, por meio do Google Meet; todas as respostas foram gravadas, com a anuência dos entrevistados, para posterior transcrição e posterior análise e discussão das respostas.

No ARCO NORTE, foram entrevistados dez auditores da RFB: dois auditores que atuam em Pacaraima/RR (serão aqui chamados de entrevistado E-1 e E-2); dois que atuam Bonfim/RR (entrevistados E-3 e E-4); dois que atuam em Tabatinga/AM (entrevistados E-5 e E-6); dois

que atuam no Oiapoque/AP (entrevistado E-7 e E-8); um que atua em Assis Brasil/AC (entrevistado E-9); um que atua em Epitaciolândia/AC (entrevistado E-10).

No ARCO CENTRAL, foram entrevistados sete auditores, sendo a distribuição da seguinte forma: cinco auditores em Guajará-Mirim/RO (E11, E-12, E13, E-14, E-15) e dois auditores de Ponta Porã/MT (E-16 e E-17).

No ARCO SUL, foram entrevistados nove auditores, sendo a distribuição da seguinte forma: oito auditores lotados em Foz do Iguaçu (E-18, E-19, E-20, E-21, E-22, E-23, E-24, E-25); um em Chuí (E-26).

Por fim, com base na observação informal, na análise documental e nas respostas das entrevistas, o pesquisador analisou as seguintes dimensões analíticas (Quadro 3), elaboradas com base no referencial teórico adotado.

**Quadro 5** - Dimensões analíticas.

|  |
|--|
| Dimensões analíticas   |
| Aferir a prática do comércio transfronteiriço na cidade-gêmea.<br>(Elaborada pelo autor, 2022)   |
| Forma de fiscalização realizada na fronteira.<br>(LESSER E MOISÉ-LEEMAN, 2009 e AFRIKA E JUMBO, 2012)  |
| Nível de simplificação dos procedimentos de trocas comerciais no comércio transfronteiriço brasileiro.<br>(LESSER E MOISÉ-LEEMAN, 2009 e AFRIKA E JUMBO, 2012) |
| Sistema de dados que permita a coleta de dados do comércio transfronteiriço.<br>(LESSER E MOISÉ-LEEMAN, 2009 e AFRIKA E JUMBO, 2012)                           |
| O apoio à formalização dos atuantes no comércio transfronteiriço.<br>(LESSER E MOISÉ-LEEMAN, 2009 e AFRIKA E JUMBO, 2012)                                      |

Fonte: elaborado pelo autor com base em Lesser e Moisé-Leeman (2009) e Afrika e Jumbo (2012) (2022).

### 3.3 ANÁLISE DOS DADOS

Analisaram-se os dados da seguinte forma: após a realização das entrevistas com os auditores fiscais da RFB em junho de 2022, o presente pesquisador passou a categorizar as respostas dos auditores entrevistados, de acordo com as dimensões analíticas definidas; posteriormente, foi feita uma codificação, cada pergunta que visava avaliar uma dimensão analítica poderia se enquadrar em uma das seguintes opções: sim, não, não sabe. Por fim, concatenaram-se os dados e interpretaram-se os resultados com base nas respostas da maioria.

Para a realização das entrevistas, foram elaboradas dimensões analíticas. O principal objetivo das perguntas era captar se a atual forma de fiscalização do comércio transfronteiriço

brasileiro é adequada e se está em consonância com as adotadas pelos países que também lidam com esse fenômeno. Após as entrevistas, realizou-se a transcrição dos dados, para, posteriormente, iniciar-se o processo interpretativo, em que se compararam os achados com a literatura acerca do tema. Nesta etapa, buscaram-se a interpretação dos dados e a significação das mensagens extraídas.

Posteriormente, os dados foram concatenados, e foram verificados se o comércio transfronteiriço é, realmente, uma realidade comum nas fronteiras brasileiras, se há fiscalização por parte da RFB, como se dá essa fiscalização, qual a visão dos atores entrevistados sobre o modelo adotado hoje e se ele está em consonância com o adotado em outras partes do mundo.

### CAMPO DA PESQUISA E ATORES PESQUISADOS

#### **3.4.1 Receita Federal do Brasil nas Cidades Fronteiriças**

A Receita Federal do Brasil é um órgão, que foi criado em 1968 pelo decreto nº 63.659 (BRASIL, 1968). É um órgão específico, singular, que, até 2019, era subordinado ao Ministério da Fazenda. Atualmente, é subordinado ao Ministério da Fazenda. Dentre as principais competências da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, estão: a administração dos tributos de competência da União e o comércio exterior, gestão e execução das atividades de arrecadação, lançamento, cobrança administrativa, fiscalização, pesquisa e investigação fiscal e controle da arrecadação administrada; gestão e execução dos serviços de administração, fiscalização e controle aduaneiro; subsídio à formulação da política tributária e aduaneira.

Além disso, a RFB subsidia o Poder Executivo Federal na formulação da política tributária brasileira, buscando a prevenção da prática de crimes à sonegação fiscal, crimes aduaneiros, o tráfico ilícito de entorpecentes e de drogas afins, o tráfico internacional de armas de fogo e munições, a lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores e outros ilícitos aduaneiros.

A RFB está presente em várias unidades de fronteira, principalmente, em pontos estratégicos e de grande interação com as cidades-gêmeas. Das 32 cidades-gêmeas, a RFB só não está presente em 06 (seis): Brasileia/AC; Santa Rosa do Purus/AC; Coronel Sapucaia/MS; Paranhos/MS; Porto Murtinho/MS; Barracão/PR. Abaixo, o Quadro 3 especifica todas as cidades-gêmeas.

**Quadro 6** - Lista de cidades-gêmeas nacionais.

| Municípios                | Estado | População 2010 | Código IBGE |
|---------------------------|--------|----------------|-------------|
| Assis Brasil              | AC     | 6.072          | 1200054     |
| Brasileia                 | AC     | 21.398         | 1200104     |
| Epitaciolândia            | AC     | 15.100         | 1200252     |
| Santa Rosa do Purus       | AC     | 4.691          | 1200435     |
| Tabatinga                 | AM     | 52.272         | 1304062     |
| Oiapoque                  | AP     | 20.509         | 1600501     |
| Bela Vista                | MS     | 23.181         | 5002100     |
| Coronel Sapucaia          | MS     | 14.064         | 5003157     |
| Corumbá                   | MS     | 103.703        | 5003207     |
| Mundo Novo                | MS     | 17.043         | 5005681     |
| Paranhos                  | MS     | 12.350         | 5006358     |
| Ponta Porã                | MS     | 77.872         | 5006606     |
| Porto Murtinho            | MS     | 15.372         | 5006903     |
| Cáceres                   | MT     | 87.942         | 5102504     |
| Barracão                  | PR     | 9.735          | 4102604     |
| Foz do Iguaçu             | PR     | 256.088        | 4108304     |
| Guaíra                    | PR     | 30.704         | 4108809     |
| Santo Antônio do Sudoeste | PR     | 18.893         | 4124400     |
| Guajará-Mirim             | RO     | 41.656         | 1100106     |
| Bonfim                    | RR     | 10.943         | 1400159     |
| Pacaraima                 | RR     | 10.433         | 1400456     |
| Aceguá                    | RS     | 4.394          | 4300034     |
| Barra do Quaraí           | RS     | 4.012          | 4301875     |
| Chuí                      | RS     | 5.917          | 4305439     |
| Itaqui                    | RS     | 38.159         | 4310603     |
| Jaguarão                  | RS     | 27.931         | 4311007     |
| Porto Mauá                | RS     | 2.557          | 4315057     |
| Porto Xavier              | RS     | 10.558         | 4315107     |
| Quaraí                    | RS     | 23.021         | 4315313     |
| Santana do Livramento     | RS     | 82.464         | 4317103     |
| São Borja                 | RS     | 61.671         | 4318002     |
| Uruguaiana                | RS     | 125.435        | 4322400     |
| Dionísio Cerqueira        | SC     | 14.811         | 4205001     |

Fonte: Brasil, 2021.

O Quadro 7 especifica todos os pontos de fronteira em que a RFB está presente atualmente, segundo o site do Ministério da Fazenda (2022).

**Quadro 7** - Ponto de Fronteiras Alfandegados da RFB em fronteiras terrestres.

| PONTOS DE FRONTEIRAS ALFANDEGADOS |  |                              |
|-----------------------------------|--|------------------------------|
| Região Fiscal                     | Ponto de Fronteira   | Cidade                       |
| 1                                 | PONTO DE FRONTEIRA ALFANDEGADO – POSTO ESDRAS  | CORUMBÁ/MS                   |
| 1                                 | PONTO DE FRONTEIRA ALFANDEGADO - MUNDO NOVO  | MUNDO NOVO / MS              |
| 1                                 | PONTO DE FRONTEIRA ALFANDEGADO – PONTA PORÃ  | PONTA PORÃ / MS              |
| 1                                 | PONTO DE FRONTEIRA ALFANDEGADO – BELA VISTA  | BELA VISTA / MS              |
| 1                                 | PONTO DE FRONTEIRA ALFANDEGADO DE CORIXA   | CÁCERES / MT                 |
| 2                                 | PONTO DE FRONTEIRA DE ASSIS BRASIL   | ASSIS BRASIL / ACRE          |
| 2                                 | PONTO DE FRONTEIRA DE BONFIM   | BONFIM / RR                  |
| 2                                 | PONTO DE FRONTEIRA DE EPITACIOLÂNDIA   | EPITACIOLÂNDIA / AC          |
| 2                                 | PONTO DE FRONTEIRA DE GUAJARA-MIRIM  | GUAJARA-MIRIM / RO           |
| 2                                 | PONTO DE FRONTEIRA DE OIAPOQUE   | OIAPOQUE / AP                |
| 2                                 | PONTO DE FRONTEIRA DE PACARAÍMA  | PACARAÍMA / RR               |
| 2                                 | PONTO DE FRONTEIRA DE TABATINGA  | TABATINGA / AM               |
| 9                                 | PONTO DE FRONTEIRA DE FOZ DO IGUAÇU/PR - CIUDAD DEL ESTE (PARAGUAI) PONTE DA AMIZADE                                 | FOZ DO IGUAÇU / PR           |
| 9                                 | PONTO DE FRONTEIRA DE FOZ DO IGUAÇU/PR - PUERTO IGUAÇU (ARGENTINA) - PONTE TANCREDO NEVES                            | FOZ DO IGUAÇU / PR           |
| 9                                 | SANTA HELENA/PR  | SANTA HELENA / PR            |
| 9                                 | GUAÍRA/PR  | GUAÍRA / PR                  |
| 9                                 | CAPANEMA/PR  | CAPANEMA / PR                |
| 9                                 | SANTO ANTÔNIO DO SUDOESTE/PR   | SANTO ANTONIO DO SUDOESTE/PR |
| 9                                 | AREA DE CONTROLE INTEGRADO - ACI CARGAS - PONTO DE FRONTEIRA EM DIONÍSIO CERQUEIRA/SC - BERNADO IRIGOYEN (ARGENTINA) | DIONÍSIO CERQUEIRA / SC      |

|    |  |                          |
|----|--|--------------------------|
| 9  | PONTO DE FRONTEIRA EM DIONÍSIO CERQUEIRA/SC - BERNADO IRIGOYEN (ARGENTINA) | DIONÍSIO CERQUEIRA / SC  |
| 10 | CHUI/RS - PONTO DE FRONTEIRA (BRASIL/URUGUAI)                              | CHUI / RS                |
| 10 | BARRA DO QUARAI/RS PONTO DE FRONTEIRA (BRASIL/ARGENTINA)                   | BARRA DO QUARAI/RS       |
| 10 | QUARAI/RS - PONTO DE FRONTEIRA (BRASIL/URUGUAI)                            | QUARAI-RS                |
| 10 | ACEGUA - PONTO DE FRONTEIRA (BRASIL/URUGUAI)                               | BAGÉ - RS                |
| 10 | PONTO DE FRONTEIRA ALFANDEGADO - JAGUARÃO                                  | JAGUARÃO - RS            |
| 10 | PONTO DE FRONTEIRA - PORTO MAUÁ/RS - CARGAS                                | PORTO DE MAUÁ - RS       |
| 10 | PONTO DE FRONTEIRA - PORTO MAUÁ/RS - BAGAGEM                               | PORTO DE MAUÁ - RS       |
| 10 | PORTO XAVIER/RS - PONTO DE FRONTEIRA (BRASIL/ARGENTINA)                    | PORTO XAVIER/RS          |
| 10 | URUGUAIANA/RS - PONTO DE FRONTEIRA (BRASIL/ARGENTINA)                      | URUGUAIANA/RS            |
| 10 | SANTANA DO LIVRAMENTO/RS- PONTO DE FRONTEIRA (BRASIL/URUGUAI)              | SANTANA DO LIVRAMENTO/RS |
| 10 | CENTRO UNIF.DE FRONTEIRA SÃO BORJA/SANTO TOMÉ                              | SÃO BORJA / RS           |
| 10 | PORTO DE ITAQUI - PORTO FLUVIAL ALFANDEGADO -                              | ITAQUI - RS              |

Fonte: Site do Ministério da Fazenda (2022).

São os servidores, que estão nessas localidades, diariamente, que podem elencar os principais desafios vivenciados nas regiões fronteiriças. As cidades-gêmeas têm um papel estratégico na construção de políticas para as regiões fronteiriças; por isso, entrevistaram-se os auditores lotados nelas visando entender a dinâmica real desses espaços, para que, assim, desenvolvam-se políticas aduaneiras, que compreendam a real natureza das relações transfronteiriças.

### 3.4.2 Atores Pesquisados

As entrevistas foram realizadas somente com os auditores que atuam nas cidades-gêmeas brasileiras. Participaram da pesquisa 26 auditores. Apesar da tentativa de entrevistar auditores de todas as cidades-gêmeas de todos os arcos da fronteira, não foi possível diversificar o quanto se pretendia. Foram contatados mais de 40 auditores, mas somente 26 aceitaram participar das entrevistas. Assim, foram entrevistados mais que a intenção inicial do pesquisador, três

auditores por arco. Contudo, muitos auditores que responderam à entrevista trabalham na mesma localidade, ou seja, estão lotados nas mesmas cidade-gêmeas.

**Quadro 8** - Auditores entrevistados por Arco.

| <b>Auditor Fiscal Entrevistado</b> | <b>Cidade Gêmea em que entrevistado está lotado</b> | <b>Arco</b>  |
|------------------------------------|---|--------------|
| Entrevistado 1                     | Pacaraima/RR  | Arco Norte   |
| Entrevistado 2                     | Pacaraima/RR  | Arco Norte   |
| Entrevistado 3                     | Bonfim/ RR  | Arco Norte   |
| Entrevistado 4                     | Bonfim/ RR  | Arco Norte   |
| Entrevistado 5                     | Tabatinga/AM  | Arco Norte   |
| Entrevistado 6                     | Tabatinga/AM  | Arco Norte   |
| Entrevistado 7                     | Oiapoque/AP   | Arco Norte   |
| Entrevistado 8                     | Oiapoque/AP   | Arco Norte   |
| Entrevistado 9                     | Assis Brasil/AC                                     | Arco Norte   |
| Entrevistado 10                    | Epitaciolândia/AC                                   | Arco Norte   |
| Entrevistado 11                    | Guajará-Mirim/RO                                    | Arco Central |
| Entrevistado 12                    | Guajará-Mirim/RO                                    | Arco Central |
| Entrevistado 13                    | Guajará-Mirim/RO                                    | Arco Central |
| Entrevistado 14                    | Guajará-Mirim/RO                                    | Arco Central |
| Entrevistado 15                    | Guajará-Mirim/RO                                    | Arco Central |
| Entrevistado 16                    | Ponta Porã/MT                                       | Arco Central |
| Entrevistado 17                    | Ponta Porã/MT                                       | Arco Central |
| Entrevistado 18                    | Foz do Iguaçu/PR                                    | Arco Sul     |
| Entrevistado 19                    | Foz do Iguaçu/PR                                    | Arco Sul     |
| Entrevistado 20                    | Foz do Iguaçu/PR                                    | Arco Sul     |
| Entrevistado 21                    | Foz do Iguaçu/PR                                    | Arco Sul     |
| Entrevistado 22                    | Foz do Iguaçu/PR                                    | Arco Sul     |
| Entrevistado 23                    | Foz do Iguaçu/PR                                    | Arco Sul     |
| Entrevistado 24                    | Foz do Iguaçu/PR                                    | Arco Sul     |
| Entrevistado 25                    | Foz do Iguaçu/PR                                    | Arco Sul     |
| Entrevistado 26                    | Chuí/RS   | Arco Sul     |

Fonte: elaborado pelo próprio autor (2023).

Todas as entrevistas posteriores ao teste de viabilidade das entrevistas foram realizadas por meio do Google Meet, de forma oral, gravadas, com a anuência dos entrevistados, preservando-se o sigilo.

### **3.5 Limitações na pesquisa**

Inicialmente, o objetivo do pesquisador era tratar sobre o comércio transfronteiriço nas perspectivas dos diversos atores que o formam, comerciantes transfronteiriços, auditores fiscais da RFB, comerciantes que atuam no comércio exterior, organizações estratégicas locais que auxiliam os comerciantes transfronteiriços. Contudo, o autor da presente dissertação enfrentou desafios em realizar a pesquisa contemplando as diferentes visões sobre o comércio transfronteiriço, tendo em vista que não poderia realizar o trabalho de observação informal e nem as entrevistas em todas as cidades-gêmeas de forma pessoal. Desse modo, a dificuldade sentida pelo pesquisador no teste de viabilidade do método em 2021 foi crucial para o recorte institucional dada a pesquisa, contemplando, assim, somente a visão dos auditores fiscais sobre o comércio transfronteiriço.

Assim, as entrevistas realizadas em setembro de 2021, no teste de viabilidade do método, com os comerciantes transfronteiriços, representantes do poder público local, comerciantes do comércio exterior, elencados no Quadro 2, não foram utilizadas na presente pesquisa como parâmetros para as conclusões da pesquisa. Desse modo, entende-se como uma limitação da pesquisa.



#### **4 O COMÉRCIO TRANSFRONTEIRIÇO E AS FRONTEIRAS BRASILEIRAS**

Segundo previsão do art. 8º do Regulamento Aduaneiro, Decreto nº 6.759/09, “as mercadorias, procedentes ou destinadas ao exterior, por via terrestre, somente poderão transitar pelos pontos de fronteira alfandegados. Todo o tráfego de mercadorias que não ocorra por essa via será considerado ilegal” (BRASIL, 2009).

O objetivo dessa proibição é defender os interesses nacionais, já que os produtos, que entram no país em desigualdade de condições, podem gerar uma concorrência desleal com a mercadoria nacional. Assim, a atividade aduaneira realizada pela RFB, através da fiscalização especializada dos Auditores-Fiscais, visa proteger a indústria nacional, os empregos gerados no país e combater a informalidade. Nas fronteiras terrestres, a fiscalização ocorre por meio da inspeção de veículos, mercadorias ou viajantes (SINDIFISCO NACIONAL, 2011). É importante esclarecer que o fluxo comercial de mercadorias entre o Brasil e outros países além de ocorrer pela via terrestre, também pode ser realizado pelas vias marítima, aérea e fluvial (SINDIFISCO NACIONAL, 2011).

Assim, a saída e a entrada de mercadorias no território brasileiro sem passarem pelos procedimentos comuns de exportação e importação, segundo o Art. 675 do Regulamento Aduaneiro, podem acarretar penalidades administrativas, com a apreensão de mercadorias e pena de perdimento (BRASIL, 2009). Ademais, pode ensejar punição penal, segundo o Art. 688 também do Regulamento Aduaneiro, configurando crimes aduaneiros, como contrabando e descaminho, previstos no Código Penal Brasileiro (BRASIL, 2009).

Contudo, a criminalização e a proibição dessas movimentações não impedem que elas ocorram. Isso se deve ao fato de a fiscalização e a atuação dos agentes de segurança pública serem desafiadoras devido à enorme extensão da fronteira brasileira, à falta de pessoal e à pouca estrutura para o desempenho do trabalho; não há como cobrir toda a fronteira brasileira (COSTA, 2017).

Ademais, estudos apontam que, apesar da presença das forças de segurança pública nas fronteiras, há a “capacidade constante do crime organizado transnacional de se adaptar às políticas de controle estatal” (DAS NEVES *et al.*, 2016, p. 22-23).

Pêgo Filho (2017, p 220) afirma que “o comércio é o principal gerador de fluxo nas regiões de fronteira”. A movimentação de bens e pessoas é uma realidade nas fronteiras brasileiras e desenvolver políticas públicas ou alfandegarias exige maiores reflexões, para além das questões de segurança pública. Até porque estudos atestam a importância do fluxo econômico de mercadorias para essas regiões. A saída ou entrada de mercadorias de forma legal

no território nacional com a finalidade comercial costuma ser uma alternativa dos residentes na fronteira de contornar a falta de empregos formais. A importância desse fluxo é constatada na pesquisa sobre Segurança Pública nas Fronteiras desenvolvida pelos grupos de pesquisa Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana (NECVU) e o grupo Retis. No que se refere ao Arco Norte da fronteira brasileira, afirma-se que:

As questões de segurança pública não podem de forma nenhuma bloquear ou dificultar esta rede de troca tão importante para o Arco Norte sob o risco de produzir efeitos deletérios não apenas para a economia da região como também para a própria área de segurança pública. Se é verdade que em certos casos o fluxo de mercadorias ilícitas ou do contrabando utilizam os mesmos caminhos das mercadorias legais, também é verdade que a maior parte dessas circulações é vital para o desenvolvimento sustentável da região e feita por pessoas que procuram trabalhar e viver. Por isso as questões de segurança pública não devem se isolar ou se sobrepor ao extenso sistema de trocas que organiza os vários lugares que compõem o Arco Norte. Seria desejável a construção de um modelo de segurança pública que trabalhe de forma articulada a uma forma de desenvolvimento que permita aos habitantes possibilidades de bem estar e de condições de reprodução sociocultural e ambiental. (DAS NEVES *et al*, 2016, p. 40)

O nível de informalidade nas regiões fronteiras é elevado, a maior parte da população vive da folha de pagamento de servidores públicos. Os postos de trabalhos formais são escassos, restando, poucas atividades para se auferir renda (BARROS *et al*, 2017). O comércio transfronteiriço passa a ser uma alternativa para contornar a falta de emprego e renda.

No que se refere ao Arco Central, o Das Neves *et al* (2016) concluíram que a enorme atenção dada à reprimenda de crimes, que ocorrem nas cidades fronteiriças desse arco, reforça a criminalização da população fronteiriça e não resolve o problema. A falta de políticas públicas direcionadas a esses locais deveriam ser no sentido de aproveitar melhor a facilidade do fluxo de bens e pessoas, que ocorrem nessas regiões e não somente de criminalizar. Veja a seguir:

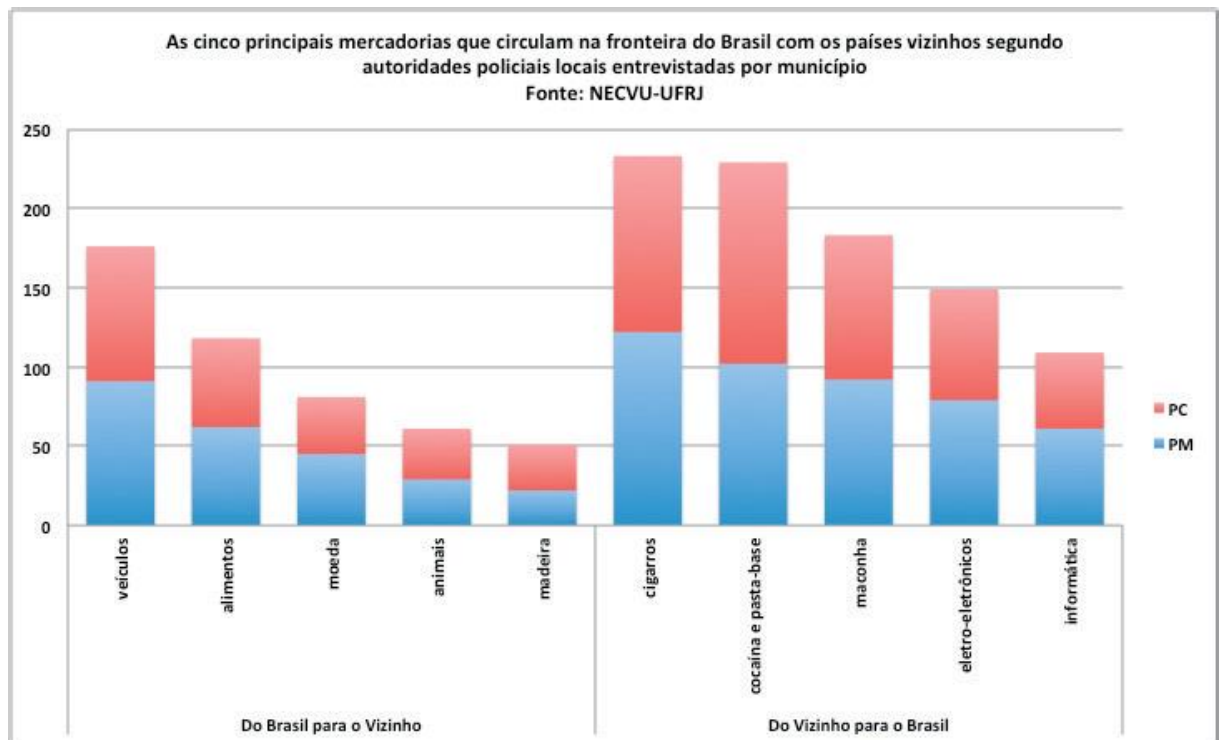
[...] diferentes visões quanto à situação da segurança pública na fronteira do arco central e das instituições que são por ela responsáveis foram identificadas nos discursos dos nossos interlocutores da sociedade civil. Uma dessas entende que há, mais recentemente, um foco e investimento excessivos na questão da segurança e da periculosidade da fronteira que tem contribuído para a criminalização das populações que nelas habitam e tem **desviado o foco** dos problemas mais importantes que as afetam (**falta de alternativa de emprego**, educação, lazer; falta de regularização e excessiva concentração da terra) e das **oportunidades que oferece a situação de fronteira de interação social e de integração econômica**, inclusive como formas de se enfrentar o tráfico de drogas. (DAS NEVES ET AL, 2016, p. 40, *grifo nosso*)

Para o autor da presente dissertação, o comércio transfronteiriço decorre, essencialmente, de dois fatores: a proximidade física das cidades-gêmeas, como também a questão cambial e oscilações de valores da moeda, ora favoráveis para um país, ora para outro. Isso é bem mais

fácil de verificar no Arco Sul que, onde, de acordo com Das Neves *et al* (2016, p. 89), há “o maior volume de exportações e importações da Faixa de Fronteira, assim como importantes circuitos comerciais envolvendo mercadorias legais (introduzidas legal e ilegalmente) e mercadorias ilegais.”

No trabalho realizado pelo NECVU, com base em dados colhidos em parceria com as Polícias Cíveis e Militares das regiões fronteiriças, os produtos, que mais entram no território brasileiro, são ilegais. Em contrapartida, as mercadorias, que mais saem do Brasil com destino aos países vizinhos, mesmo que por meio irregular, são as mercadorias legais. (DAS NEVES *et al.*, 2016).

**Gráfico 1** - Circulação de mercadorias na fronteira entre Brasil e países vizinhos.



Fonte: Pesquisa Segurança nas Fronteiras, UFRJ/NECVU e MJ, 2013.

Segundo o estudo realizado pelo IPEA, quando se trata da movimentação de mercadorias legais, os principais produtos, que atraem consumidores ao espaço fronteiriço brasileiro, são as compras para complementar as necessidades básicas, como os “produtos eletrônicos, roupas, artigos alimentícios, produtos de limpeza, combustível, entre outros” (PÊGO FILHO *et al.*, 2017, p 213).

Vê-se com estudos citados que o comércio transfronteiriço, mesmo que não citado com essa nomenclatura, tem uma função importante na vida da população fronteiriça, comprovando a dependência que as cidades fronteiriças e, principalmente, cidades-gêmeas têm nessa relação

translocal. A saída de mercadoria do território nacional de forma irregular, que escapam aos marcos regulatórios, são elevados nas fronteiras brasileiras.

Os imigrantes pendulares, nas cidades-gêmeas, saem do Brasil com mercadorias legais de forma irregular, burlando a legislação aduaneira. A prática se assemelha, na visão do presente pesquisador, ao comércio transfronteiriço informal no continente africano. O ICBT na África, conforme as conceituações trazidas por Lesser e Moisé-leeman (2009) e Afrika e Ajumbo (2012), é o comércio de bens produzidos legitimamente, que são transportados por vias clandestinas, para escapar do marco regulatório estabelecido pelo governo e, assim, evitar a carga tributária.

Na visão do autor da presente dissertação, o comércio transfronteiriço é a entrada e saída de mercadorias no território brasileiro que não se submete aos procedimentos comuns de exportação e importação, a finalidade da mercadoria adquirida é a revenda no país vizinho. A ação costuma ser praticada por imigrantes pendulares, contudo, também pode ser prática por comerciantes. Além disso, a prática pode ou não ser ilegal; se praticada dentro dos parâmetros legais, como os previstos na IN SRF 118/92, que permitem as pessoas saírem com mercadorias do território nacional com destinação comercial, não há prática ilegal; mas se a atuação foge dos ditames da legislação aduaneira, há prática ilegal.

O que se propõe, nesta dissertação, é avaliar o comércio transfronteiriço nas cidades-gêmeas, para que se encontrem saídas realmente eficazes para os desafios vivenciados nessas regiões, já que o comércio transfronteiriço de mercadorias legais é uma realidade e são poucas as políticas públicas direcionadas ao tema. Deve-se sopesar os impactos positivos e negativos dessa modalidade de comércio, tanto para a economia nacional, como para a regional.

#### 4.1 O COMÉRCIO TRANSFRONTEIRIÇO E A IN SRF 118/92

Como já foi exposto, em regra, a saída e entrada de mercadorias no território nacional devem se submeter ao Procedimento de Exportação e Importação Comum. Contudo, há exceções na legislação brasileira, como os Regimes Aduaneiros Especiais, que permitem a entrada ou saída de mercadorias do território nacional sem que se submeta aos procedimentos de exportação e importação comuns; eles têm efeitos importantes na atividade econômica brasileira. Exemplos de regimes especiais: o regime de Lojas Francas<sup>2</sup>, Entrepasto Aduaneiro, Exportação Temporária. (SUBPORTAL REGIMES ADUANEIROS ESPECIAIS, 2022).

---

<sup>2</sup> Instrução Normativa RFB nº 2075, de 23 de março de 2022: dispõe sobre o regime aduaneiro especial de loja franca.

Na prática, a IN SRF 118/92, ao permitir a saída de mercadorias do território nacional, sem que a pessoa precise passar pelo procedimento comum de exportação, assemelha-se a um Regime Aduaneiro Especial. A IN SRF 118/92 dispõe:

Art. 1º As unidades da Secretaria da Receita Federal deverão permitir a saída do território nacional, mediante a apresentação da Nota-Fiscal respectiva, de mercadorias nacionais adquiridas no mercado interno:

I - que se comportem no limite de valor equivalente a US\$ 2 000,00 (dois mil dólares dos Estados Unidos) e, se em valor superior, não revelem destinação comercial;

II - que não estejam sujeitas a controles específicos de outros órgãos da Administração Pública;

III - cuja exportação não se subordine ao regime de cota ou contingenciamento.

§ 1º Fica excluída, da restrição indicada no inciso II, a saída do País de açúcar, de qualquer tipo, quando destinado a países limítrofes, desde que se comporte no limite de valor equivalente a até US\$ 250.00 (duzentos e cinquenta dólares dos Estados Unidos) semanais.

§ 2º O volume do produto que deixar o País nas condições autorizadas no parágrafo anterior deverá ser informado, pelas repartições aduaneiras que jurisdicionam os locais de saída do País, à Coordenação-Geral do Sistema de Controle Aduaneiro, na conformidade do Quadro em anexo.

Art. 2º A saída de mercadoria para o exterior, na forma do artigo anterior, não gera, para o vendedor, direito à isenção de tributos, nem a incentivos fiscais, a qualquer título.

Art. 3º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Ficam revogadas as Instruções Normativas SRF nºs 45, de 17 de maio de 1983, 87, de 21 de julho de 1986, 5, de 12 de janeiro de 1988 e 52, de 19 de maio de 1989. (BRASIL, 1992)

Assim, a IN SRF 118/92 exige somente a apresentação de NF das mercadorias para a saída do território nacional nas seguintes circunstâncias: i) sem limite de valor, se não revelar destinação comercial; e, ii) no limite de US\$ 2 000,00 (dois mil dólares), se revelar destinação comercial.

Não há, portanto, na IN SRF 118/92 o conceito de destinação comercial; ele é feito por exclusão por cada auditor fiscal no momento da fiscalização da saída de mercadoria do território nacional. Para fins de esclarecimento, as mercadorias com destinação comercial são aquelas que serão revendidas, seja pelos imigrantes pendulares, seja pelos comerciantes, diferente da mercadoria com a finalidade de subsistência, que é destinada para o uso próprio do adquirente ou do seu núcleo familiar. Os critérios utilizados pelos Auditores Fiscais da RFB, para definir se uma mercadoria é para uso próprio ou destinação comercial são: quantidade, características e valor

A aquisição de mercadoria brasileira no território nacional com base na IN SRF 118/92 ocorre como se fosse uma venda nacional, com a incidência de tributos nacionais (BRASIL,

1992), como ICMS, PIS, COFINS sem benefícios como o de isenção fiscal. Diferente dos atuantes no comércio exterior, que se submetem ao procedimento comum de exportação, que recebem benefícios fiscais.

A IN SRF 118/92 não define o comércio transfronteiriço; contudo, na prática, é utilizada na fiscalização do fluxo de pessoas que querem sair do território nacional brasileiro com mercadorias com destinação comercial, prática essa que se assemelha ao comércio transfronteiriço informal ou comércio de pequena escala realizado nas fronteiras dos países do continente africano. A IN SRF 118/92 também não delimita o público alvo a que ela é destinada, não prevê uma frequência ou forma de transporte da mercadoria; ela dispõe de poucos aspectos objetivos da saída de mercadoria do território nacional.

A pessoa, ao sair do país dentro dos parâmetros estabelecidos pela IN SRF 118/92 não atua dentro da informalidade. Ocorre que é comum a saída de mercadorias legais brasileiras por meio da fronteira terrestre sem cumprir o que tal ato normativo exige. Os imigrantes pendulares saem do Brasil com mercadorias de forma irregular, burlando a legislação aduaneira, tanto do procedimento comum, como de outros procedimentos especiais, como a IN SRF 118/92, prática semelhante ao comércio transfronteiriço informal no continente africano, na visão do presente pesquisador.

A violação a IN SRF 118/92 ocorre de várias formas. Primeiro, é comum que os imigrantes pendulares, a maioria deles residentes do exterior, venham até as cidades fronteiriças brasileiras para adquirir mercadorias e sair do país com o objetivo de comercializá-las no país vizinho, com valores superiores ao permitido pela IN SRF 118/92, US\$ 2 000,00 (dois mil dólares), o que caracteriza uma violação à IN.

Segundo, há também os próprios comerciantes brasileiros individuais, que saem do Brasil com mercadorias brasileiras com destino ao país vizinho com o objetivo de comercializá-las, em valor superior ao permitido pela IN SRF 118/92, US\$ 2 000,00 (dois mil dólares). As duas ações são comuns, principalmente, nas cidades-gêmeas conturbadas, onde existe uma facilidade de tráfego de bens e pessoas.

Terceiro, há também as grandes empresas que usam a IN SRF 118/92 para burlar o sistema da exportação comum; elas descarregam mercadorias no território brasileiro, na cidade-gêmea brasileira, posteriormente, contratam carros pequenos, transportadores, que se passam por imigrantes pendulares (residentes do exterior), para carregar a mercadoria para o país vizinho. Para isso, emitem notas fiscais até o limite de US \$2.000,00 (dois mil dólares), como se as mercadorias pertencessem a pessoas físicas; praticam o que se chama de fracionamento da mercadoria, para não se submeterem ao procedimento comum de exportação e se

enquadrarem na IN SRF 118/92, e, assim, não pagarem os custos para atuação no comércio exterior do procedimento de exportação comum. Há, atualmente, recursos administrativos na RFB de empresas que tiveram a pena de perdimento aplicada à mercadoria e até ao veículo, porque estavam praticando a conduta ilícita narrada (BRASIL, 2014; BRASIL, 2015). No Acórdão 07-36.891 da 1ª Turma da Delegacia da Receita Federal do Brasil de Julgamento em Florianópolis (SC), a SRF defendeu a legalidade da pena de perdimento da mercadoria em casos de violação aos que preceitua a IN SRF 118/92, com base nos seguintes argumentos:

A norma acima indicada tem por destinatário (além da Fazenda - Unidades da Secretaria da Receita Federal do Brasil) dois destinatários distintos: o adquirente de bens e o vendedor destes mesmos bens que irão sair do território nacional.

Pois bem, o que se infere do disposto no artigo 1º é que as mercadorias nacionais, adquiridas no mercado interno, poderão sair do território nacional mediante a apresentação da respectiva nota fiscal à Unidade da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Embora não tenha sido apresentado de forma explícita, é evidente que as mercadorias que estão saindo do País devem estar acompanhadas do respectivo documento fiscal e, sob a posse do seu proprietário, o adquirente das mesmas.

[...] A norma é expressa ao estabelecer em seu artigo 2º que a saída da mercadoria para o exterior não gera, para o vendedor, direito à isenção de tributos, nem a incentivos fiscais, a qualquer título. Vale dizer, a venda em tela, é para todos os efeitos, uma venda no mercado interno. Não é uma venda de exportação, assim o vendedor tem por obrigação recolher todos os tributos devidos, resta afastado qualquer incentivo relacionado à venda por "exportação".

Assim, o emissor da nota fiscal, vendedor da mercadoria, deverá preencher o documento e efetuar os devidos registros contábeis de uma venda realizada no mercado interno, e não de uma exportação. A operação comercial em trato, para o vendedor, não é de exportação, o vendedor não entrega a mercadoria no exterior, assim quem pode se beneficiar da norma é o adquirente da mercadoria, não o vendedor. **Quem detem o direito de realizar o procedimento simplificado é o adquirente, o comprador da mercadoria. Nunca o vendedor, isto em razão da sua qualificação na operação de compra e venda.** (BRASIL, 2015, p. 6 – 8)

Quarto, há também os comerciantes de pequeno e médio porte brasileiro, os quais contratam transportadores, que se passam por imigrantes pendulares (residentes do exterior) para saírem com mercadorias brasileiras. O objetivo é o encaminhamento da mercadoria para outros estabelecimentos do país vizinho. Ou seja, é uma venda de comerciante para comerciante, em que se utilizam transportadores, mas sem se submeterem ao procedimento comum de exportação, utilizando a mesma forma de atuação das grandes empresas, emitindo NF com valores até US\$ 2 000,00 (dois mil dólares) no nome de pessoas físicas, desvirtuando o objetivo da IN SRF 118/92. Eles praticam a ação por terem dificuldade econômica de atuarem

no comércio exterior por meio do procedimento comum, em virtude do elevado custo de atuação.

É na fiscalização que os auditores fiscais da RFB percebem o fracionamento da mercadoria por parte de comerciantes ou empresas, porque notam a emissão de notas fiscais de um mesmo produto, em enorme quantidade, no nome de pessoas diferentes, mas sendo transportado por uma única pessoa, em um único veículo, em quantidade superior aos US\$2 000,00 (dois mil dólares) previstos na IN 118/92. Em virtude da falta de previsão da IN sobre como se deve dar o transporte de mercadoria, isso gera divergência de entendimento entre os auditores: Pode-se utilizar um mesmo veículo para a saída de mercadorias pertencentes a pessoas diferentes? Como saber se aquelas mercadorias pertencem a pessoas diferentes, se estão sendo transportadas em um mesmo veículo? São problemas como esses de ordem prática que surgem diariamente na atuação dos auditores fiscais da RFB.

Logo, vê-se, diante das situações narradas, que em virtude das lacunas da IN SRF 118/92, há um desvirtuamento da norma. Contudo, mesmo a IN SRF 118/92 sendo uma norma antiga e limitada, na percepção do presente pesquisador, ela cumpre um papel importante para a população fronteiriça, ao permitir a saída de mercadorias do território brasileiro somente com NF, sem se submeterem ao Procedimento Comum de Exportação. Ela permite a movimentação da economia local, quando propicia que comerciantes que têm estabelecimentos comerciais nas cidades fronteiriças vendam a mercadoria para imigrantes pendulares. Além disso, permite que esses imigrantes, que saem com a mercadoria com o objetivo de revendê-la, também auferam renda na cidade vizinha.

Outra discussão quanto a IN SRF 118/92, é sobre a possibilidade de qualquer norma que permita a saída de mercadoria nacional de forma mais simplificada, sem se submeter ao Procedimento Comum de Exportação, gerar uma concorrencial desleal com empresas que atuam no comércio exterior. A discussão ficou mais nítida dentro da RFB em 2016, quando a Dicae em parceria com a Diana, realizaram uma consulta com auditores fiscais que atuam em unidades fronteiriças sobre a viabilidade de aprovação de uma norma, que incentivaria a exportação por pequenas e microempresas no contexto do comércio fronteiriço.

Cabe destacar que à Diana, segundo a Portaria RFB de nº 284/20, compete, precipuamente, gerir a execução das atividades relativas ao controle aduaneiro, inclusive a gestão de risco e, especificamente, orientar acerca de procedimentos e sistemas informatizados da área aduaneira (BRASIL, 2020). E à Dicae compete gerir as atividades relativas ao controle aduaneiro de bens de viajantes, exceto bagagem desacompanhada, e de remessas expressas e postais internacionais (BRASIL, 2020).



Nessa consulta, os auditores, que trabalham nas fronteiras, teriam que opinar sobre uma sugestão de ato normativo, que se referia ao incentivo da venda de mercadorias por pequenas e microempresas no contexto do comércio transfronteiriço; eles tinham que sugerir valores, que consideravam razoáveis para admitir movimentações no comércio fronteiriço por meio de um procedimento simplificado, como se vê a seguir:

Art. 5º As exportações das empresas de que trata o art. 1º (pequenas e microempresas optantes pelo simples) que se caracterizarem como comércio fronteiriço, realizadas no modal terrestre, cujo valor seja de até US\$ XXX (XXX mil dólares americanos) serão realizadas ao amparo do Documento Auxiliar de Nota Fiscal Eletrônica (DANFE), dispensado o registro de despacho aduaneiro. (DIANA, 2016, não publicado)

A consulta era quanto a um limite razoável para essas transações; nas poucas respostas a que se teve acesso, o pesquisador pôde concluir que das unidades consultadas, as do Arco Norte se mostraram favoráveis à implementação da IN, inclusive, sugerindo a previsão de valor maior que dois mil dólares como se especifica hoje, com o objetivo de incentivar a realização do comércio fronteiriço pelas pequenas empresas fronteiriças. As unidades do Arco Norte, que se manifestaram, foram Bonfim/RR, Pacaraima/RR e Oiapoque/AP (DIANA, 2016, não publicado).

A unidade de Guajará-Mirim – RO, do Arco Central, não se mostrou favorável à criação da nova IN, alegando que ela traria mais demandas que soluções na fiscalização do comércio transfronteiriço para a RFB. O argumento foi de que o procedimento simplificado dificulta a fiscalização, já que as mercadorias que saem do país por ele não se submetem a um sistema como o Siscomex. A nova IN também incentiva as empresas a fracionarem as mercadorias, para ficarem abaixo dos limites da IN, a fim de que fossem sempre dispensadas do controle aduaneiro, gerando uma concorrência desleal com o exportador comum. Além disso, se aprovada a nova IN, surgiriam, repentinamente, vários Cadastros Nacionais da Pessoa Jurídicas (CNPJ's) do simples nacional, para se enquadrar na IN, para fugir dos controles aduaneiros da RFB (DIANA, 2016, não publicado).

Santana do Livramento/RS, Quaraí/RS e Bagé//RS, também se mostraram contrários à regulamentação da IN. Dentre os principais argumentos utilizados, estava a possibilidade de essa nova IN gerar dano à economia local e à livre concorrência, com empresas fraudando o procedimento comum de exportação, fracionando a mercadoria até chegar ao limite da nova IN para não se submeter ao procedimento comum de exportação, principalmente, se houver isenções dos impostos de exportação. Outro argumento contrário à norma foi a dificuldade de

fiscalização pelo procedimento simplificado, já que ela não se submete a um sistema como o Siscomex (DIANA, 2016, não publicado).

Após analisar as considerações dos auditores fiscais da RFB na consulta realizada pela Dicae/Diana, que ocorreu por e-mail em setembro de 2016, este pesquisador concluiu que os principais motivos para a não aprovação da norma proposta foi a divergência entre os auditores: 1) em localidades específicas da região Norte específicas, os auditores opinaram sobre a importância de uma norma, que regulamente o comércio fronteiriço, já que essa é uma realidade das cidades fronteiriças dessas regiões. 2) em contrapartida, os auditores consultados da região Sul discordaram da norma sugerida; para eles, a norma então proposta iria gerar dificuldades no controle aduaneiro e poderia gerar uma concorrência desleal com exportadores comuns, que atuam no comércio exterior. (DIANA, 2016, não publicado)

Desse modo, não foi possível chegar a um consenso sobre a norma sugerida pela Dicae/Diana, logo, não houve a expedição da norma. E a IN SRF 118/92 continuou sendo usada na fiscalização do comércio transfronteiriço.

Entretanto, a falta de regulamentação desse fenômeno comum nas cidades-gêmeas gera muita divergência em temas cruciais. Por não haver uma normatização do tema, não há consenso sobre as características do comércio transfronteiriço nem dentro da própria RFB, instituição responsável por fiscalizar as fronteiras brasileiras. A prova disso é um outro documento do órgão, DIANA, que ao emitir uma nota técnica, Nota Diana/SRRF02 nº 1, de 28 de abril de 2020, momento em que os auditores enfrentavam desafios na aplicação da IN SRF 118/92 em virtude da pandemia e do fechamento das fronteiras, afirma que o objetivo da IN SRF 118/92 não é estimular a saída de mercadoria do território nacional, não é favorecer o vendedor nacional; o objetivo da IN é atender as necessidades do residente no país estrangeiro. Para a DIANA, há um enviesamento da IN, como se vê a seguir:

Vê-se que o objetivo da referida IN foi "desburocratizar" os trâmites de saída do território nacional de bens adquiridos no mercado interno por residentes no exterior, nas condições e limites nela estabelecidos, permitindo que a saída de mercadorias seja feita mediante tão somente a apresentação da Nota-Fiscal respectiva. Considerando o caráter absolutamente atípico da operação, a norma dispensou o despacho aduaneiro de maiores formalidades, tais como a necessidade de preenchimento de formulários ou de registro de declarações em sistemas. O destinatário dessas facilidades, à evidência dos dispositivos das normas acima citadas, é o residente no exterior que adquirir mercadorias no mercado interno nacional. Ou seja, a norma não visou favorecer o vendedor nacional. Tanto o é que a situação não se configura numa "exportação" propriamente dita, mas uma venda normal no mercado interno, por isso a norma frisou que a saída de mercadoria para o exterior, não gera, ao vendedor, direito à isenção de tributos, nem a qualquer outro benefício ou incentivo à exportação (art. 2º da IN SRF nº 118/1992 e parágrafo único do art. 65 da IN SRF nº 28/1994). (DIANA, 2020, p. 04)

Atualmente, ainda, existe impasse entre os auditores fiscais da RFB sobre a possibilidade de os procedimentos simplificados gerarem uma concorrência desleal com os exportadores comum, tema que foi abordado nas entrevistas e que será melhor tratado no capítulo a seguir.

O Procedimento Comum de Exportação proporciona aos exportadores, além da isenção do imposto de exportação, isenções de tributos internos e benefícios fiscais, como créditos tributários, decorrentes dos tributos incidentes sobre as operações anteriores à exportação, vantagens essas não extensíveis às exportações simplificadas (art. 2º da IN 118/1992).

Contudo, a IN SRF 118/92 não é isenta de problemas; ela dá indícios de que não atende à atual realidade do comércio transfronteiriço; a norma é antiga, contém lacunas, não prevê obrigações acessórias que permitam a concatenação de dados sobre as mercadorias que saem com base nessa norma. O atual modelo de fiscalização não permite que se concatenem dados sobre o comércio transfronteiriço brasileiro. Não há dados sobre quais mercadorias mais saem do país, quantidades, perfil do atuante no comércio transfronteiriço.

Além disso, IN SRF 118/92 não restringe a aplicação da norma às cidades-gêmeas, apesar de ela ser mais demandada nas cidades-gêmeas, em virtude da proximidade física, a IN não limita, fisicamente, de onde a mercadoria, que sairá do território nacional, tem que ser oriunda. A mercadoria pode ser oriunda das cidades-gêmeas ou das demais cidades brasileiras; desse modo, a mercadoria sai pelas fronteiras, mas pode vir de qualquer lugar do Brasil.

A IN SRF 118/92 é uma norma nacional, ela regulamenta a saída de mercadoria do território nacional, sem abarcar as diferentes realidades fronteiriças brasileiras, como a da divisão das fronteiras em Arcos, que, como já exposto, são realidades distintas. As cidades brasileiras, que estão no Norte, têm características diferentes das cidades da região Sul do Brasil. Essas variações também ocorrem em várias searas, como culturais, econômicas e geográficas; por isso, surgiu a divisão das fronteiras em Arcos. No estudo da IDESF, realizado por Barros *et al.* (2017), sobre as cidades-gêmeas, são nítidas as diferenças dos índices das cidades-gêmeas do Norte, Centro e Sul do país. Logo, o comércio transfronteiriço brasileiro também sofre variações. O comércio transfronteiriço praticado no Norte do país não é da mesma forma e na mesma intensidade como o praticado no Sul do país. Além dos desafios em virtude das diferentes características das fronteiras, há poucas ações políticas direcionadas às fronteiras brasileiras, que compreendem as necessidades dessas localidades para além das questões de segurança pública.

Desse modo, o que se pretende discutir aqui são quais soluções podem ser adotadas pela RFB como instituição responsável pela regulamentação e fiscalização também do comércio

transfronteiriço brasileiro, para que propicie um comércio transfronteiriço brasileiro efetivo e que impacte positivamente nas economias locais/regionais fronteiriças, sem renunciar à fiscalização alfandegária, que é a realidade atual, já que o controle dessa modalidade de comércio pela RFB é precária.

#### 4.2 O COMÉRCIO TRANSFRONTEIRIÇO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS ADUANEIRAS

A falta de políticas aduaneiras para as regiões fronteiras é consequência da pouca atenção dada a essas regiões. Como já exposto, em regra, as delimitações de faixa de fronteira, regulamentada pela Lei nº 6.634/79 e ratificadas pela CF/88, serviam para delimitar o espaço territorial em que seriam aplicadas as políticas públicas com enfoque na defesa da soberania nacional. Poucas foram as políticas públicas destinadas às regiões fronteiriças que não fossem ligadas à segurança pública até 2005 (CARNEIRO FILHO e CAMARA, 2019). O foco era ostensivo, evitar a prática de crimes aduaneiros e tributários como contrabando, descaminho, além do tráfico de armas e drogas nessas regiões.

Com o PDFF, o estudo encomendado ao Grupo Retis/URFJ pelo Ministério da Integração Nacional, que levantou um conjunto de informações demográficas, econômicas, sociais e geográficas da faixa de fronteira brasileira, ficou claro que as regiões fronteiriças precisavam de uma maior atenção por parte do Governo Federal.

Até o advento do estudo denominado “Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira” (que resultaria posteriormente na remodelação do PDFF, em 2009), não havia sido realizado nenhum trabalho semelhante que envolvesse uma parceria entre o Ministério da Integração Nacional e a academia. Tal estudo, ainda hoje, é a base de muitas iniciativas voltadas à criação de programas de desenvolvimento da fronteira que se sucederam após o PDFF. Dentre tais iniciativas, a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), também ligada ao Ministério da Integração Nacional, configura hoje a mais relevante contribuição para o aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira. Embora sejam de enorme relevância para os municípios de fronteira (que ocupam 27% do território brasileiro), o PDFF e a CDIF são pouco difundidos na sociedade brasileira, na mídia e mesmo na academia. (CARNEIRO FILHO e CAMARA, 2019, p.03).

Comumente, os Estados nacionais direcionam as políticas aduaneiras ao Comércio Exterior, por movimentarem grandes quantidades de mercadoria e dinheiro. As ações governamentais direcionadas às outras modalidades de comércio, que ocorrem nas regiões fronteiriças, são escassas, apesar das recomendações previstas no PDFF e em outros estudos

que o sucederam. Por exemplo, uma das poucas medidas direcionadas às cidades-gêmeas encontradas em trabalhos acadêmicos sobre o assunto, visando amenizar os problemas socioeconômicos dessas localidades, é a instalação de Lojas Francas, modelo de regime tributário, que já existia em portos e aeroportos e que foi estendido às localidades fronteiriças, como as cidades-gêmeas (PRADO, 2017).

O principal argumento para a aprovação do projeto foi o de que os moradores dessas cidades muitas vezes atravessavam as fronteiras para adquirir os mesmos produtos, com preços mais baixos, o que desfavorecia o comércio local pela impossibilidade de concorrência (PRADO, 2017, p.32).

Não se pode dizer que a instalação de Lojas Francas é um exemplo de política aduaneira que se compatibiliza com o comércio transfronteiriço brasileiro, já que, nelas, é proibida a aquisição de mercadorias com finalidade comercial e, no comércio transfronteiriço, a aquisição de mercadorias que se dirigem aos outros países é com destinação comercial.

Um outro exemplo das poucas medidas direcionadas às cidades-gêmeas no quesito políticas aduaneiras, é o Regime Especial Fronteiriço de Tabatinga (Refront), regime especial fronteiriço aplicado ao comércio de mercadorias entre as localidades fronteiriças de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia). É uma espécie de desembaraço aduaneiro simplificado, que dispensa a realização dos trâmites exigidos nas operações de Comércio Exterior, IN SRF 1702/17 (BRASIL, 2018). E, assim, como na IN SRF 118/92, no Refront, exige-se apenas a apresentação de fatura comercial ou nota fiscal, para a entrada e a saída de mercadorias do território brasileiro.

Podem participar do Refront pessoas físicas e jurídicas domiciliadas no município de Tabatinga, estado do Amazonas, segundo a IN SRF 1798/18. Apesar de beneficiar as pequenas e médias empresas e os comerciantes individuais, que atuam no território brasileiro, na cidade de Tabatinga/AM e na cidade-gêmea, Letícia (Colômbia), as operações realizadas com base nesse procedimento se restringem aos artigos para uso e consumo familiar; não podem revelar destinação comercial e são avaliados com base nos critérios de tipo, volume e quantidade.

Quanto à saída de mercadorias com destinação comercial, diferente dos procedimentos citados acima, a IN SRF 118/92 não restringe a saída de mercadoria do território nacional com a finalidade de subsistência. O comércio de subsistência é regulamentado por outras normas, como as IN 114/84, que regula o comércio de subsistência ("comércio formiga") das populações fronteiriças, e, a IN SRF 1.413/13, que dispõe sobre a fiscalização e o controle aduaneiro relativo ao comércio de subsistência em localidades fronteiriças onde não existem pontos de fronteira alfandegários.

É importante destacar que mesmo que a aduana brasileira permita a saída de mercadorias para um país vizinho, pelo procedimento simplificado, como o previsto na IN SRF 118/92, não quer dizer que o país que faz fronteira com o Brasil permitirá a entrada da mercadoria, ou seja, em fronteiras nas quais a aduana dos dois países está presente realizando a fiscalização, pode haver um impasse. Assim, as políticas aduaneiras quanto ao comércio transfronteiriço no Brasil podem entrar em conflito com a adotada no país vizinho. Daí a importância das relações internacionais entre os países.

Nesse sentido, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), processo de integração regional formado, inicialmente pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, recentemente incorporado pela Venezuela e em processo de adesão à Bolívia, que tem como “objetivo principal propiciar um espaço comum que gerasse oportunidades comerciais e de investimentos mediante a integração competitiva das economias nacionais ao mercado internacional” (MERCOSUL, 2022), deve cumprir um importante papel na integração entre os países da América do Sul.

Após um levantamento no site sobre os tratados e acordos do MERCOSUL sobre comércio, vê-se que poucos são os que regulamentam as relações fronteiriças e, principalmente, o comércio transfronteiriço. Em 2019, foi realizado o Acordo sobre Facilitação do Comércio do MERCOSUL, que tem como “objetivo contribuir com os esforços dos Estados Partes para agilizar e simplificar os procedimentos associados às operações de importação, exportação e trânsito de bens, mediante o desenvolvimento e a implementação de medidas para facilitar o movimento e a livre circulação transfronteiriça de bens” (ACORDO SOBRE FACILITAÇÃO DO COMÉRCIO DO MERCOSUL, 2019) dos Estados que integram o MERCOSUL; contudo, ele não está vigente; encontra-se pendente de aplicação, demonstrando a pouca mobilização dos países que integram o MERCOSUL em implementar políticas aduaneiras destinadas ao comércio transfronteiriço. Os principais acordos do MERCOSUL têm como objetivo regulamentar as movimentações do comércio exterior. Apesar de o comércio transfronteiriço ser uma realidade constante nas fronteiras sul americanas.

No continente africano, como já abordado, o comércio transfronteiriço informal tem impactos positivos e negativos. Algumas das características positivas são: geração de renda para pequenos comerciantes e empreendedores de pequena escala; pessoas são empregadas em seus países de origem e nos países onde obtêm seus produtos; demonstram benefícios a curto e médio prazos (aumento da segurança alimentar, redução da pobreza e criação de emprego). As características negativas são: a evasão fiscal; a privação dos governos de receita tributária; a

falta de dados oficiais sobre esse tipo de comercialização de mercadorias (LESSER E MOISÉ-LEEMAN, 2009; AFRIKA E JUMBO, 2012).

Ao adotar um procedimento simplificado de saída de mercadoria, a IN SRF 118/92 está em consonância com uma das alternativas previstas na literatura que tratam do comércio transfronteiriço informal no continente africano, que é o de reduzir os entraves na movimentação no comércio transfronteiriço, com o objetivo de facilitar a integração das fronteiras sul-americanas. Contudo, não há um consenso institucional dentro da RFB de que o objetivo da IN SRF 118/92 é disciplinar o comércio transfronteiriço, realizado principalmente pelos imigrantes pendulares, comerciantes individuais e pelas pequenas e médias empresas. Segundo a nota técnica da Diana (2020), a finalidade da IN SRF 118/92 é atender às necessidades dos residentes no exterior de saírem com mercadorias essenciais; não é disciplinar o comércio transfronteiriço. Desse modo, o assunto foi discutido em entrevistas com auditores da RFB e será abordado no ponto a seguir.

## 5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Neste capítulo, serão analisadas as percepções dos auditores fiscais da RFB sobre o comércio transfronteiriço nas regiões fiscais em que atuam. Pretende-se extrair das respostas das entrevistas se o comércio transfronteiriço está, realmente, presente nas cidades-gêmeas brasileiras em que os auditores da RFB estão lotados e qual deles utiliza a IN SRF 118/92 na fiscalização do comércio transfronteiriço, para que, assim, se possam ser identificados os fatores que contribuem para subjetividade da IN SRF 118/92.

Por fim, confirmando-se o pressuposto, serão apresentadas propostas de mudanças da IN SRF 118/92, que possam contribuir para o melhor desempenho do comércio transfronteiriço, sem abrir mão do controle aduaneiro realizado pelos auditores da RFB.

### 5.1 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Os resultados aqui obtidos são provenientes das entrevistas realizadas com 26 auditores fiscais da RFB atuantes nos três arcos. As unidades da RFB são divididas em Regiões Fiscais, como elencado na metodologia, para facilitar a sua administração. Contudo, a realização das entrevistas seguiu a classificação trazida no referencial teórico, a divisão da fronteira em Arcos (Norte, Centro e Sul), classificação utilizada pela literatura no desenvolvimento de políticas públicas nas regiões fronteiriças. A entrevista explorou a atuação diária nas fronteiras brasileiras em que estão presentes as inspetorias da RFB em cidades-gêmeas, com foco na aplicação da IN SRF 118/92.

Visando preservar a identidade dos auditores, os entrevistados são identificados através da letra E, acompanhada de um número, E-X (número).

Do segundo bloco de perguntas, obtiveram-se os seguintes resultados:

Dos dez auditores fiscais da RFB entrevistados do **Arco Norte**, todos afirmaram que é comum a prática do comércio transfronteiriço nas cidades-gêmeas em que atuam. Quanto à aplicação da IN SRF 118/92 na fiscalização do comércio transfronteiriço, seis afirmaram que a utilizam para fiscalizar o comércio transfronteiriço; os outros quatro entrevistados afirmaram que utilizam outra norma.

As justificativas dos entrevistados, que não utilizam a IN SRF 118/92 na fiscalização do comércio transfronteiriço, são: Em *Tabatinga*, o E-5 afirmou não aplicar com frequência a IN SRF 118/92, já que se aplica a IN 1798/2018, que regulamenta o Regime Especial Fronteiriço de Tabatinga (REFRONT). O E-6, também de *Tabatinga*, afirmou que, na maioria das operações, aplica-se a IN 1798/2018 (REFRONT), e, somente, de forma eventual utiliza a IN



118/82, por exemplo, quando a empresa não está habilitada a atuar pelo REFRONT. Em *Assis Brasil*, o E-9 afirmou aplicar outra norma na fiscalização do comércio transfronteiriço, a IN 611/06 (dispõe sobre a utilização de declaração simplificada na importação e na exportação). A situação é diferenciada em *Epitaciolândia*. O E-10, entrevistado lotado em *Epitaciolândia*, afirmou que apesar de a prática do comércio transfronteiriço ocorrer na região, não há controle por parte da RFB, tendo em vista a falta de efetivo para tal (informações verbais)<sup>3</sup>.

Dos sete auditores fiscais da RFB entrevistados do **Arco Central**, todos afirmaram que entendem que é comum a prática do comércio transfronteiriço nas cidades-gêmeas em que atuam. Quanto à aplicação da IN SRF 118/92 na fiscalização do comércio transfronteiriço, todos afirmaram que a utilizam para fiscalizar o comércio transfronteiriço. Verifica-se, assim, que a IN SRF 118/92 é ainda mais utilizada no Arco Central do país do que no Arco Norte.

Dos nove auditores fiscais da RFB entrevistados do **Arco Sul**, todos afirmaram que é comum a prática do comércio transfronteiriço nas cidades-gêmeas em que atuam. Quanto à aplicação da IN SRF 118/92 na fiscalização do comércio transfronteiriço, dos nove auditores entrevistados, sete afirmaram que utilizam a IN SRF 118/92. Dos dois que afirmaram não usar a IN SRF 118/92 na fiscalização do comércio transfronteiriço, ambos alegaram não haver controle efetivo do comércio transfronteiriço nas suas unidades. O auditor E-26, que atua na divisa entre Chuí (BR) e Chuy (UY), afirmou que há impossibilidade física de exercer a fiscalização do comércio fronteiriço entre as duas cidades separadas somente por uma rua, por ser uma cidade-gêmea cornubada (informação verbal)<sup>4</sup>.

O comércio transfronteiriço reconhecido pelos auditores fiscais entrevistados difere do comércio exterior, em que o intercâmbio de mercadorias ocorre entre empresas comerciais, já conceituadas na presente dissertação (SOARES, 2004; SOUZA, 2003), e que, atualmente, é realizado no SISCOMEX por meio da DU-E.

Nas entrevistas, vê-se que alguns auditores com uma visão mais conservadora, mostraram-se resistentes a um Procedimento Simplificado de Exportação, entendem que todas as saídas de mercadorias deveriam passar pelo Procedimento Comum de Exportação.

---

<sup>3</sup> ENTREVISTADO 5. Entrevista V. [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Tabatinga/AM, 19 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (48 min.)

ENTREVISTADO 6. Entrevista VI. [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Tabatinga/AM, 17 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (31 min.)

ENTREVISTADO 9. Entrevista IX. [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Assis Brasil/AC, 21 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (39 min.)

ENTREVISTADO 10. Entrevista X. [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Epitaciolândia/AC, 25 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (26 min.)

<sup>4</sup> ENTREVISTADO 26. Entrevista XXVI. [ago. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Chuí/RS, 03 ago. 2022. 1 arquivo .mp4 (42 min.)

Quando os entrevistados citam as principais mercadorias movimentadas no comércio transfronteiriço brasileiro, eles citam mercadorias legais, essenciais para a população local, assim como no ICBT. Conforme exposto no referencial teórico, o ICBT movimenta bens e serviços essenciais para a população local e regional das regiões fronteiriças (GUERBY, 2021). Os principais produtos movimentados no ICBT são “os têxteis, acessórios de cabelo, eletrônicos, roupas, cosméticos, veículos e bens industriais.” (MALUNGISA, 2015, p. 01, tradução nossa)

No comércio transfronteiriço brasileiro, os entrevistados afirmam que:

**Entrevistado 4:** Quase 100% do comércio exterior são exportações, sendo que mais da metade desse comércio são gêneros alimentícios. A IN 118/92 é bastante aplicada na fronteira Brasil/Guiana, pois boa parte dos exportadores são pequenos comerciantes, que costumam vender mercadorias de baixo valor (informação verbal)<sup>5</sup>.

**Entrevistado 9:** Nesta fronteira entre Brasil e Peru, o comércio transfronteiriço é completamente desregulado e não fiscalizado. Não temos condições logísticas de fazer esse trabalho. Sei que há muita exportação irregular de milho, peixe, cerveja, frios, entre outras coisas, para o Peru. Muito disso passa diretamente pelo rio e, principalmente, durante a noite. Também se importam irregularmente do Peru muita cebola, alho, roupas, maca peruana, artesanatos etc (informação verbal)<sup>6</sup>.

A importância do comércio transfronteiriço nas fronteiras brasileiras também foi reconhecida por entrevistados do Arco Norte e Central, conforme passagens das entrevistas a seguir:

**Entrevistado 2:** O comércio fronteiriço é de fundamental importância para algumas localidades, principalmente nas regiões amazônicas. É uma realidade sensível a qualquer mudança desarrazoada. Há de se enxergarem as peculiaridades de cada região (informação verbal)<sup>7</sup>.

**Entrevistado 14:** [...]em fronteira, principalmente onde há cidades-gêmeas, esse fluxo facilitado melhora muito o dia a dia e a qualidade de vida da população local. A economia local depende muito dessa facilitação para sobreviver. O exportador grande, que vai realizar suas operações para outras regiões que não o comércio local, não é tão afetado pela IN (informação verbal)<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> ENTREVISTADO 4. Entrevista IV. [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Bonfim/RR, 16 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (28 min.)

<sup>6</sup> ENTREVISTADO 9. Entrevista IX. [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Assis Brasil/AC, 21 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (39 min.)

<sup>7</sup> ENTREVISTADO 2. Entrevista II. [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Pacaraima/RR, 15 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (32 min.)

<sup>8</sup> ENTREVISTADO 14. Entrevista XIV. [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Guajará-Mirim/RO, 21 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (32 min.)

Pode-se fazer um comparativo das conclusões dos entrevistados com conclusões de Júnior (2014) sobre o ICBT, o qual afirma que essa modalidade de comércio contribui na segurança alimentar, emprego, provisão de rendimento, alívio à pobreza, complementa a rede comercial formal da população fronteiriça, além da abertura de novos mercados para os produtos domésticos.

Quando questionados se IN SRF 118/92 atende à atual realidade do comércio transfronteiriço, dos dez entrevistados do **Arco Norte**, cinco afirmaram que sim. Quatro afirmaram que não e um afirmou que atende parcialmente. É importante salientar que o Entrevistado 1 deu a seguinte resposta: “Sim, ela atende. Mesmo defasada como está. Porém, precisaria passar por uma revisão ampla para atender, perfeitamente, ao contexto atual.” (informação verbal)<sup>9</sup>. Assim, considerou-se que ele entende que a IN não atende a essa realidade, já que fez uma consideração contraditória com a resposta sim.

Uma das respostas dadas ao afirmar que a IN SRF 118/92 não atende a atual realidade do comércio transfronteiriço brasileiro chama a atenção para o tempo em que a IN foi expedida. O entrevistado 10 afirma que ela não atende: “[...] pois a norma está vigente há 30 anos e a realidade da época em que foi promulgada mudou bastante.” (informação verbal)<sup>10</sup>.

Quando questionados se a IN SRF 118/92 atende à atual realidade do comércio transfronteiriço, dos sete auditores do **Arco Central**, quatro deles afirmaram que sim, dois com ressalvas, no sentido de que a norma poderia ser melhorada, o que os colocou na categoria de que atende parcialmente a essa realidade. E três responderam que não, justificando da seguinte maneira:

**Entrevistado 15:** Não. Atualmente, com o Siscomex, o comércio transfronteiriço deveria estar sujeito aos controles deste sistema, mesmo que de maneira mais simplificada, como a ausência de necessidade de contratação de despachante aduaneiro. Há também a desatualização monetária dos valores. O valor presente (pelo menos a partir do Plano Real), os valores constantes na referida IN seriam muito maiores atualmente (informação verbal)<sup>11</sup>.

**Entrevistado 17:** Creio que a IN SRF 118/92 não atende, por diversos motivos, o valor de 2.000 U\$ atualmente é muito alto, fazendo com que o fluxo de mercadoria seja grande. O IN SRF 118/92 não impõe qualquer obrigação acessória e nem disciplina o comércio transfronteiriço, o que faz

---

<sup>9</sup> ENTREVISTADO 1. Entrevista I. [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Pacaraima/RR, 22 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (55 min.)

<sup>10</sup> ENTREVISTADO 10. Entrevista X. [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Epitaciolândia/AC, 25 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (26 min.)

<sup>11</sup> ENTREVISTADO 15. Entrevista XV. [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Guajará-Mirim/RO, 22 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (40 min.)

com que os comerciantes fracionem a venda, emitindo várias NFes de até 2.000U\$ (informação verbal)<sup>12</sup>.

As diferentes justificativas dos E-15 e E-17 para afirmarem que a IN SRF 118/92 não atende à atual realidade do comércio transfronteiriço, dão uma noção de como o debate é complicado dentro da instituição.

Quando questionados se a IN SRF 118/92 atende à atual realidade do comércio transfronteiriço, dos nove auditores do **Arco Sul**, cinco auditores afirmaram que sim, três deles com ressalvas; dois com críticas direcionadas à norma; logo, considerou-se com as respostas que, para eles, atende de forma parcial; já um, o E-25, direcionou a crítica à falta de pessoal para fiscalização da RFB, assim, como a crítica foi direcionada à instituição e não à norma, considerou que ele entende que a IN atende a essa realidade.

Dos demais, três afirmaram que não atende à atual realidade do comércio transfronteiriço; e um, E-19, afirmou não saber responder;

Um dos auditores que afirmou que a IN SRF 118/92 não atende à atual realidade do comércio transfronteiriço no Arco Sul, argumentou que não atende a essa realidade com base na seguinte justificativa:

**Entrevistado 26:** Não, visto que não há controle algum sobre o local em que reside quem dela se beneficia, o que causa problemas inclusive aos controles das autoridades aduaneiras do país vizinho, como nos relatam os colegas uruguaios. E também em razão de que não há reciprocidade pelos países vizinhos (informação verbal)<sup>13</sup>.

Nesta resposta, é possível perceber que não há uma integração entre a aduana brasileira e uruguaia, o que acaba gerando dificuldades no momento da fiscalização da saída de mercadorias do território nacional brasileiro e entrada no país vizinho. Observa-se que a realidade, hoje, é de não reciprocidade do Brasil com os países vizinhos.

A questão trazida pelo entrevistado também é destacada por Afrika e Ajumbo (2012) ao conceituar o ICBT nas fronteiras do continente africano, em que o ICBT refere-se geralmente ao comércio de mercadorias que podem ser importações ou exportações legais de um lado da fronteira e ilícitas do outro e vice-versa, ou seja, a saída de mercadoria pode não ser um problema, mas a entrada sim, por não terem sido essas submetidas a formalidades legais de fronteira, como liberação da alfândega.

<sup>12</sup> ENTREVISTADO 17. Entrevista XVII. [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Ponta Porã/MT, 28 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (32 min.)

<sup>13</sup> ENTREVISTADO 26. Entrevista XXVI. [ago. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Chuí/RS, 03 ago. 2022. 1 arquivo .mp4 (42 min.)

Outra resposta relevante que merece considerações é a do entrevistado que fez considerações sobre a intenção da IN SRF 118/92. Ele não respondeu diretamente, logo, considerou-se que para seus parâmetros, ela não atende a tal realidade:

**Entrevistado 28:** Na prática, há intensa utilização desta normativa, em Foz do Iguaçu. Quanto a “atender a atual realidade”, para responder seria necessário se imiscuir nos objetivos da IN. Quando publicada, ela tinha como **base um Decreto hoje revogado**. De qualquer forma, a ideia, que balizava aquela normativa, segue sendo aplicada, por meio do Decreto 10.609, de 2021, especialmente no art. 5º, inciso III, ainda que de modo menos enfático que outrora.

Cabe também ter em conta que o Mercosul objetiva a criação de um mercado comum entre os países membros. Além disso, no mundo todo, o foco do controle e da fiscalização sobre o comércio exterior é cada vez menos operacional e mais focado em inteligência/análise de risco. Dessa forma, poder-se-ia imaginar que, em algum momento, o comércio entre os países-membros do Mercosul será desburocratizado de forma que a regra passe a ser a mera apresentação de Nota Fiscal para a importação ou exportação (tal qual já ocorre entre os Estados Federados, no Brasil). Dessa forma, parece-me interessante a iniciativa da IN 118/92, assim como haveria a necessidade de que ela fosse sendo ampliada gradativamente ao ponto de, em algum dia, ela ser a regra das operações de comércio exterior entre países-membros do Mercosul. Por outro lado, caso a política de Estado do Brasil seja a de não de avançar na integração do Mercosul, o teor da IN 118/92 parece ser mais um regime que serviria basicamente para excepcionar regras gerais, em detrimento da preferível aplicação de legislação única a todos os cidadãos (informação verbal)<sup>14</sup>.

O E-28 destaca que a IN SRF 118/92 tinha como base um Decreto hoje revogado, Decreto nº 99.179, de 15 de março de 1990, que instituiu o Programa Federal de Desregulamentação, mais um motivo do pelo qual essa norma precisa ser revista.

Quando questionados se a IN SRF 118/92 contém conceitos indefinidos, abertos ou imprecisos, dos dez entrevistado do **Arco Norte**, sete afirmaram que entendem que sim, a IN SRF 118/92 contém conceitos indefinidos e imprecisos. Dos demais entrevistados, dois afirmaram que a IN SRF 118/92 não contém conceitos indefinidos; e um afirmou que não sabe responder. Dentre os conceitos que mais foram apontados por indefinidos ou imprecisos estão:

- o conceito de destinação comercial da mercadoria; e
- a falta de especificação sobre o intervalo em que a pessoa pode sair com mercadoria no limite de dois mil dólares para destinação comercial.

---

<sup>14</sup> ENTREVISTADO 21. Entrevista XXI. [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Foz do Iguaçu/PR, 30 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (18 min.)

Quando questionados se a IN SRF 118/92 contém conceitos indefinidos ou imprecisos, dos sete entrevistados do **Arco Central**, seis responderam que entendem que sim. Somente um deles afirmou que, no seu ponto de vista, a IN SRF 118/92 não contém conceitos imprecisos.

Os principais conceitos indefinidos apontados pelos entrevistados foram a falta de definição nos seguintes pontos:

- o conceito de destinação comercial da mercadoria;
- a falta de especificação dos limites estabelecidos pelo total da carga ou por item;
- a falta de especificação se a cota de US\$ 2 000,00 (dois mil dólares) deve ser respeitada por mês, por operação, semanalmente.
- a falta de especificação se o próprio adquirente precisa transportar os produtos, ou se pode pagar frete.

Veem-se a seguir considerações importantes dos entrevistado E-15 que chamam atenção para as consequências que os conceitos indefinidos da norma podem causar.

**Entrevistado 15:** A referida instrução normativa foi publicada em uma época em que os controles aduaneiros eram bastante fracos, não possuindo controle centralizado como o realizado pelo Siscomex atualmente. No tocante aos conceitos indefinidos, não há especificação se os limites são estabelecidos pelo total da carga ou por item. Há também a indefinição sobre o que seria destinação comercial, que poderia permitir interpretações distintas dependendo de cada ponto de fronteira (ex.: dependendo da distância da cidade fronteira, uma quantidade inferior ou superior de mercadorias, principalmente bens de consumo, poderia se enquadrar ou não no critério de destinação comercial (informação verbal)<sup>15</sup>.

Quando questionados se a IN SRF 118/92 contém conceitos indefinidos ou imprecisos, dos nove auditores do **Arco Sul**, cinco afirmaram que sim. Três auditores afirmaram que a IN SRF 118/92 não contém conceitos indefinidos ou imprecisos que dificultem a aplicação da norma. Um afirmou não saber opinar.

Os principais conceitos indefinidos apontados pelos entrevistados foi a falta de definição no seguinte ponto:

- o conceito de destinação comercial da mercadoria;

Dentre os cinco que afirmaram que a norma contém conceitos imprecisos e indefinidos, um afirmou que acha favoráveis os conceitos da IN SRF 118/92 serem genéricos, para não engessar o fluxo dos procedimentos e para que a norma se adapte a cada local.

---

<sup>15</sup> ENTREVISTADO 15. Entrevista XV. [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Guajará-Mirim/RO, 22 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (40 min.)

Contudo, o presente pesquisador entende que a falta de clareza da norma não prejudica somente o trabalho de fiscalização realizado pelos auditores fiscais, mas também os comerciantes transfronteiriços que pretendem se enquadrar nos limites previstos da IN SRF 118/92. A falta de clareza e de um procedimento unânime, além da mudança constante de entendimento, podem ser um dos motivos que fazem os imigrantes pendulares, que pretendem sair do país com a mercadoria com destinação comercial, usarem caminhos ilegais ou utilizarem mecanismo para burlar a norma, gerando uma insegurança jurídica. Isso em muito se assemelha com o ICBT no continente africano, em que se constatou que uma das causas da atuação informal dos comerciantes transfronteiriços ocorre em virtude da burocracia nas fronteiras, das limitadas informações de mercado e da falta de conhecimento sobre transações no comércio internacional pelos atuantes do ICBT (KAHIYA E KADIROV, 2020; (SHOLA E OLANREWAJU, 2020)

Quando questionados sobre se há, atualmente, fiscalização do comércio transfronteiriço pelos auditores, dos dez auditores do **Arco Norte**: oito afirmaram que sim, há fiscalização do comércio transfronteiriço; dois entrevistados afirmaram que não há fiscalização do comércio transfronteiriço. Em regra, os entrevistados afirmaram que a fiscalização do comércio transfronteiriço ocorre de forma esporádica, quando se realizam ações nas passagens terrestres das fronteiras e consiste, em verificar se os comerciantes estão emitindo nota fiscal idônea e obedecendo ao limite de US\$ 2.000,00 (dois mil dólares) estabelecidos na IN SRF 118/92.

Os dois entrevistados que seguem a norma IN 1798/2018 (REFRONT), E-5 e E-6, afirmam que o controle do comércio de subsistência, permitido pela IN 1798/2018, ocorre por meio de obrigações acessórias. Os vendedores brasileiros de mercadorias que têm como destino o outro país devem declarar as exportações e importações mensais até o quinto dia útil do mês seguinte ao da realização das operações (venda de mercadoria). Já os entrevistados E-9 e E-10 afirmaram não fiscalizar o comércio transfronteiriço por falta de pessoal.

Quando questionados sobre se há, atualmente, fiscalização do comércio transfronteiriço pelos auditores e se há alguma obrigação acessória prevista na IN SRF 118/92, dentre os sete auditores fiscais do **Arco Central**: seis deles afirmaram que sim, há fiscalização através das notas fiscais. Somente um deles respondeu que não há fiscalização do comércio transfronteiriço pela RFB. É importante ressaltar que, mesmo de acordo com os que responderam que há fiscalização por parte da RFB do comércio transfronteiriço, a forma de fiscalização não é consenso, cada auditor adota uma forma.

**Entrevistado 14:** Há o controle quanto ao valor US\$ 2 000,00 (dois mil dólares) e quanto ao Código Fiscal de Operações e Prestações (CFOP) da nota

fiscal. Se for CFOP da família 7000, nós não autorizamos a exportação, pois nesse caso não foi realizado pagamento dos tributos internos (informação verbal)<sup>16</sup>.

**Entrevistado 15:** O único controle realizado é por meio de formulário eletrônico arcaico (planilha Excel), sem registro em nenhum sistema informatizado que permitisse um controle mais rígido e aprofundado (informação verbal)<sup>17</sup>.

**Entrevistado 16:** As notas são apresentadas aos servidores do ponto de fronteira terrestre ao mesmo tempo em que as mercadorias entram em uma área cercada, controlada pela RFB (informação verbal)<sup>18</sup>.

Quando questionados sobre se há, atualmente, fiscalização do comércio transfronteiriço, dos nove auditores do **Arco Sul**: cinco afirmaram que existe controle do comércio transfronteiriço; contudo, quase todos afirmaram que cobram somente a NF do contribuinte, além de não ser um controle assíduo. Três auditores afirmaram não existir o controle do comércio transfronteiriço, dois sem maiores justificativas e um deles afirmou que, pela impossibilidade física, não exerce o controle, já que é uma cidade-gêmea dividida só por uma rua.

É importante atentar para o fato de o Paraguai também fiscalizar a entrada de mercadoria. O imigrante pendular, ao adquirir a mercadoria para levar para o Paraguai, apresenta uma cópia também na aduana daquele país. Isso foi também constatado na observação realizada pelo pesquisador em setembro de 2021.

A literatura sobre ICBT no continente africano propõe como uma das soluções para inibir o comércio transfronteiriço informal, nas fronteiras do continente, um sistema simplificado com requisitos mínimos de formalidade. A IN SRF 118/92 está em consonância com o que indica essa literatura, ao cobrar somente NF para saída de mercadoria do território nacional. Contudo, ela, ao mesmo tempo, não permite a coleta de dados sobre o comércio transfronteiriço nas fronteiras brasileiras, já que não prevê obrigações acessórias, não há um sistema que se alimente para coleta de dados. Assim, não é possível avaliar a contribuição do ICBT para a economia (LESSER E MOISÉ-LEEMAN, 2009).

Quando questionados se há prestação de alguma obrigação acessória por parte dos comerciantes que vendem a mercadoria, que sai do território nacional, dos dez auditores do

---

<sup>16</sup> ENTREVISTADO 14. Entrevista XIV. [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Guajará-Mirim/RO, 21 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (32 min.)

<sup>17</sup> ENTREVISTADO 15. Entrevista XV. [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Guajará-Mirim/RO, 22 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (40 min.)

<sup>18</sup> ENTREVISTADO 16. Entrevista XVI. [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Ponta Porã/MT, 22 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (37 min.)



**Arco Norte:** todos afirmaram usar a IN SRF 118/92 na fiscalização do comércio transfronteiriço, ressaltando que, como a IN não estipula, **não** há prestação de obrigações acessória por parte dos vendedores de mercadoria. A fiscalização ocorre, somente, por meio da cobrança de Nota Fiscal da mercadoria. Os auditores que utilizam a IN 1798/2018 (REFRONT) afirmaram que, como há previsão na norma, os comerciantes prestam obrigações acessórias; ocorre que, como esse regime só permite a saída de mercadoria para fins de subsistência, não consideramos a obrigação acessória como do comércio transfronteiriço.

Ao serem questionados se há prestação de alguma obrigação acessória por parte dos comerciantes que vendem a mercadoria, que sai do território nacional, dos sete auditores do **Arco Central:** todos afirmaram que **não** há prestação de obrigações acessórias na fiscalização do comércio transfronteiriço. A fiscalização ocorre, somente, por meio da cobrança de Nota Fiscal da mercadoria.

Quando questionados se há prestação de obrigação acessória por parte dos comerciantes que vendem a mercadoria que sai do território nacional, dos nove auditores do **Arco Sul:** todos afirmaram que **não** há a prestação de obrigações acessórias.

Quando questionados se a IN SRF 118/92 gera alguma espécie de concorrência desleal com as exportações comuns, regulamentadas pela IN 1.702/2017 da RFB (Despacho Aduaneiro de Exportação Comum), os dez auditores do **Arco Norte** responderam da seguinte forma: seis afirmaram que não gera uma concorrência desleal. As duas respostas dos entrevistados a seguir resumem o porquê de os entrevistados afirmarem que não gera:

**Entrevistado 1:** Acredito que não. Pois geralmente as exportações comuns são feitas de empresa para empresa e apresentam finalidade comercial. Quanto ao procedimento simplificado, este tem como público alvo as pessoas físicas e geralmente favorecem o pequeno comerciante situado no lado brasileiro da fronteira (informação verbal)<sup>19</sup>.

**Entrevistado 4:** Entendemos que as exportações simplificadas não concorrem deslealmente com as exportações comuns por dois principais motivos. Primeiro porque essa forma normalmente é utilizada por pequenos comerciantes, que não têm muito poder aquisitivo. Segundo porque a exigência da apresentação de nota fiscal para mercadorias com valor equivalente a até US\$ 2 000,00 faz com que o comerciante tenha que pagar tributos no Brasil, um pequeno ônus para compensar o direito de fazer a exportação de forma mais simples (informação verbal)<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> ENTREVISTADO 1. Entrevista I. [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Pacaraima/RR, 22 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (55 min.)

<sup>20</sup> ENTREVISTADO 4. Entrevista IV. [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Bonfim/RR, 16 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (28 min.)

Quanto aos outros quatro entrevistados, dois afirmaram que é difícil responder ao questionamento; o E-2 afirmou que teria que ser mensurado estatisticamente, o que hoje é difícil, já que não se têm dados oficiais do comércio transfronteiriço brasileiro. Os outros dois afirmaram que ser possível que haja uma concorrência desleal na aplicação da IN SRF 118/92. Entretanto, é importante salientar que os dois que tiveram essa interpretação não aplicam a IN SRF 118/92 regularmente nos seus respectivos postos fronteiriços, já que um dos entrevistados é E-6, que atua em Tabatinga, e o outro é o E-9 de Assis Brasil. O E-6 destacou o porquê de a norma poder gerar concorrência desleal:

**Entrevistado 6:** A concorrência desleal pode ocorrer caso o volume de operações aparadas pela IN 118 seja relevante quando comparado às exportações regulares. Considerando o limite de valor para operações comerciais e a não ocorrência de parcelamento da exportação, entendo ser pouco provável a ocorrência de concorrência desleal (informação verbal)<sup>21</sup>.

Já o E-9 elencou as possíveis soluções, conforme seu ponto de vista para que isso não ocorra:

**Entrevistado 9:** Sempre é possível, mas acredito que se houvesse uma regulamentação adequada, tanto em relação ao que pode passar como em relação aos valores limites, essa influência seria mínima, desde que sempre amparado pela nota fiscal correta. Além disso, a correta regulamentação desse tipo de exportação poderia diminuir a quantidade de mercadorias que saem de forma ilegal, totalmente sem nota fiscal (e é muita coisa que sai ilegalmente por aqui) e isso seria bom para a arrecadação direta de ICMS e indireta de outros tributos federais (informação verbal)<sup>22</sup>.

Quando questionados se a IN SRF 118/92 gera alguma espécie de concorrência desleal com as exportações comuns, regulamentadas pela IN SRF 1.702/2017, dos sete entrevistados do **Arco Central**: cinco afirmaram que sim, gera uma concorrência desleal. Contudo, os argumentos divergem. Dentre as justificativas, estão:

**Entrevistado 11:** De pequena monta, pois os exportadores comuns precisam ou contratar despachantes aduaneiros ou ter em seus quadros profissionais habilitados (informação verbal)<sup>23</sup>.

**Entrevistado 13:** Acredito que pode ocorrer concorrência desleal se o limite estabelecido não for respeitado e não houver fiscalização. Por mais que as exportações estejam praticamente livres de tributos, há um custo para contratar despachante aduaneiro e utilizar o Siscomex (informação verbal)<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> ENTREVISTADO 4. Entrevista IV. [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Bonfim/RR, 16 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (28 min.)

<sup>22</sup> ENTREVISTADO 9. Entrevista IX. [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Assis Brasil/AC, 21 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (39 min.)

<sup>23</sup> ENTREVISTADO 11. Entrevista XI. [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Guajará-Mirim/RO, 24 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (17 min.)

<sup>24</sup> ENTREVISTADO 13. Entrevista XIII. [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Guajará-Mirim/RO, 26 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (24 min.)

**Entrevistado 14:** Até podem, mas o benefício que a IN proporciona é muito maior do que o efeito da concorrência desleal, uma vez que, em fronteira, principalmente onde há cidades-gêmeas, esse fluxo facilitado melhora muito o dia a dia e a qualidade de vida da população local. A economia local depende muito dessa facilitação para sobreviver. O exportador grande, que vai realizar suas operações para outras regiões que não o comércio local, não é tão afetado pela IN (informação verbal)<sup>25</sup>.

**Entrevistado 16:** Na nossa realidade, sim. E toda a questão concentra-se em uma peculiaridade da região. Pelo canal da exportação o exportador não tem como “desviar” da aduana boliviana. O simplificado sim, pois o mesmo não faz exigência de transporte oficial, sendo utilizadas pequenas embarcações de madeira (pec-pecs bolivianos) pelos compradores. Dessa forma, em nossa realidade, as exportações eram para ocorrerem em maior número do que de fato ocorrem. Exemplo disso foi durante o fechamento do trânsito de pessoas na pandemia. As exportações aumentaram exponencialmente (informação verbal)<sup>26</sup>.

Os dois entrevistados que afirmaram que não gera concorrência desleal e trouxeram argumentos diferentes: o E-12: “Não, uma vez que não concedem benefício tributário (desonerações), geralmente, o preço pago é maior que a exportação, porém com trâmite simplificado.” (informação verbal)<sup>27</sup> e o E-15: “Desde que não se revelem para destinação comercial, não há que se falar em concorrência desleal.” (informação verbal)<sup>28</sup>.

Por fim, quando questionados se a IN SRF 118/92 gera alguma espécie de concorrência desleal com as exportações comuns, regulamentadas pela IN 1.702/2017 da RFB, os nove entrevistados do **Arco Sul** responderam da seguinte forma: oito afirmaram que acreditam que a IN 112/92 não gera uma concorrência desleal com as exportações comuns. A maior parte dos entrevistados que afirmam que não gera uma concorrência desleal argumentaram como o E-20: “Não vejo qualquer prejuízo às exportações normais; ao contrário, além da simplicidade (sem habilitação), não possuem renúncia tributária ou quaisquer incentivos fiscais.” (informação verbal)<sup>29</sup>.

Somente um entrevistado afirmou que depende; assim, sua resposta se enquandrou na categoria que não sabe, com base nos seguintes argumentos:

<sup>25</sup> ENTREVISTADO 14. Entrevista XIV. [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Guajará-Mirim/RO, 21 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (32 min.)

<sup>26</sup> ENTREVISTADO 16. Entrevista XVI. [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Ponta Porã/MT, 22 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (37 min.)

<sup>27</sup> ENTREVISTADO 12. Entrevista XII. [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Guajará-Mirim/RO, 26 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (22 min.)

<sup>28</sup> ENTREVISTADO 15. Entrevista XV. [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Guajará-Mirim/RO, 22 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (40 min.)

<sup>29</sup> ENTREVISTADO 20. Entrevista XX. [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Foz do Iguacu/PR, 29 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (22 min.)

**Entrevistado 23:** Como respondido em pergunta supra, depende do objetivo do regime. Se o objetivo for o progressivo avanço da integração entre países-membros do MERCOSUL, com a conseqüente redução de burocracia para as operações de comércio exterior, faz sentido a IN SRF 118/92, bem como a sua “ampliação”. Caso contrário, a atual sistemática, de fato, cria uma cadeia de operadores beneficiados (e de externalidades negativas), em detrimento dos não contemplados pelo regime (informação verbal)<sup>30</sup>.

O questionamento sobre se o Procedimento Simplificado gera uma concorrência desleal com o Procedimento Comum de Exportação visa entender se uma possível modificação da IN SRF 118/92, quanto a valor permitido de saída de mercadoria com destinação comercial, estimularia empresas, que atuam no comércio exterior, a fraudarem o Procedimento Comum de Exportação, tentando utilizar o Procedimento Simplificado.

Isso também é objeto de impasse no ICBT, tratado no referencial teórico. Shola e Olanrewaju (2020) afirmam que o ICBT praticado por comerciantes individuais ou empresas de pequeno porte, que atravessam a fronteira com pequenas quantidades de mercadorias em trajetos não oficiais, burlando a fiscalização alfandegária, é problemático e pode gerar danos à economia, mas o grande problema está no fato de esse tipo de comércio não ser realizado apenas por micro e pequenos comerciantes, mas também por grandes empresas, ao dar tamanho e agrupamento errado aos seus produtos, com o objetivo de subfaturar e contrabandear mercadorias, para evitar impostos e taxas alfandegárias (SHOLA; OLANREWAJU, 2020).

Desse modo, restou aqui sopesar se uma possível reestruturação da IN SRF 118/92, ocasionaria a mesma situação nas fronteiras brasileiras. Concluiu-se com base nas resposta dos entrevistados, que não, continua sendo benéfico para as grandes empresas, em virtude das isenções aplicadas no Procedimento Comum de Exportação.

Desse modo, concluem-se as considerações dos entrevistados sobre o cenário do comércio transfronteiriço de acordo com cada Arco Fronteiriço.

---

<sup>30</sup> ENTREVISTADO 23. Entrevista XXIII. [ago. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Foz do Iguaçu/PR, 02 ago. 2022. 1 arquivo .mp4 (31 min.)

**Quadro 9** - Resumo das respostas das entrevistas.

| <b>DIMENSÕES ANALÍTICAS</b>   | <b>ARCO NORTE (DEZ ENTREVISTADOS)</b>  | <b>ARCO CENTRAL (SETE ENTREVISTADOS)</b>   | <b>ARCO SUL (NOVE ENTREVISTADOS)</b>   |
|---|--|--|--|
| <u>Há prática do comércio transfronteiriço nas cidades-gêmeas?</u>                    | <b>Todos</b> afirmaram que sim, há prática de prática de comércio transfronteiriço na cidade-gêmea em que atua como auditor fiscal da RFB. | <b>Todos</b> afirmaram que sim, há prática de prática de comércio transfronteiriço na cidade-gêmea em que atua como auditor fiscal da RFB. | <b>Todos</b> afirmaram que sim, há prática de prática de comércio transfronteiriço na cidade-gêmea em que atua como auditor fiscal da RFB. |
| <u>Usa a IN SRF 118/92 na fiscalização do comércio transfronteiriço?</u>              | <b>SIM:</b> seis.<br><b>NÃO:</b> quatro.   | <b>SIM:</b> sete.<br><b>NÃO:</b> zero.   | <b>SIM:</b> sete.<br><b>NÃO:</b> dois.   |
| <u>A IN SRF 118/92 atende à atual realidade do comércio transfronteiriço?</u>         | <b>ATENDE:</b> cinco.<br><b>NÃO ATENDE:</b> quatro.<br><b>ATENDE PARCIALMENTE:</b> um.   | <b>ATENDE:</b> dois.<br><b>NÃO ATENDE:</b> três.<br><b>ATENDE PARCIALMENTE:</b> dois.  | <b>ATENDE:</b> três.<br><b>NÃO ATENDE:</b> três.<br><b>ATENDE PARCIALMENTE:</b> dois.<br><b>NÃO SABE RESPONDER:</b> um.                    |
| <u>A IN SRF 118/92 contém conceitos indefinidos, abertos ou imprecisos?</u>           | <b>SIM:</b> sete.<br><b>NÃO:</b> dois.<br><b>NÃO SABE RESPONDER:</b> um.   | <b>SIM:</b> seis.<br><b>NÃO:</b> um.<br><b>NÃO SABE RESPONDER:</b> zero.   | <b>SIM:</b> cinco.<br><b>NÃO:</b> três.<br><b>NÃO SABE RESPONDER:</b> um.  |
| <u>Há fiscalização do comércio transfronteiriço?</u>                                  | <b>SIM:</b> oito.<br><b>NÃO:</b> dois.   | <b>SIM:</b> seis.<br><b>NÃO:</b> um.   | <b>SIM:</b> cinco.<br><b>NÃO:</b> dois.  |
| <u>Há prestação de alguma obrigação acessória?</u>                                    | <b>SIM:</b> dois.<br><b>NÃO:</b> oito.   | <b>SIM:</b> zero.<br><b>NÃO:</b> sete.   | <b>SIM:</b> zero.<br><b>NÃO:</b> nove.   |
| <u>O regime da IN SRF 118/92 gera concorrência desleal com as exportações comuns?</u> | <b>SIM:</b> dois.<br><b>NÃO:</b> seis.<br><b>NÃO SABE RESPONDER:</b> dois.   | <b>SIM:</b> cinco.<br><b>NÃO:</b> dois.  | <b>SIM:</b> zero.<br><b>NÃO:</b> oito.<br><b>NÃO SABE RESPONDER:</b> um.   |

Fonte: elaborado pelo próprio autor (2023).

A partir das entrevistas, é possível perceber que o comércio transfronteiriço está presente em quase todas as cidades-gêmeas em que os auditores entrevistados estão lotados e que eles reconhecem essa realidade. Muitos auditores entrevistados se referem ao comércio transfronteiriço como comércio fronteiriço.

Nos pontos em que há fiscalização do comércio transfronteiriço, não há uma forma unânime de fiscalização; cada auditor adota uma forma, já que a única coisa que a IN especifica é saída com apresentação de NF. Assim, em regra, só há a cobrança da NF à pessoa que pretende sair com a mercadoria. Além disso, a fiscalização não ocorre de forma assídua; pelo contrário, ocorre de forma esporádica, muitos auditores reclamaram da falta de pessoal para fiscalizar as fronteiras brasileiras. Ademais, em virtude da falta de previsão da IN, não é possível analisar importantes informações sobre o comércio transfronteiriço, já que não há um sistema que registre as informações sobre gênero de mercadorias, perfil dos imigrantes que saem com mercadorias, quantidade e qualidade das mercadorias.

Ademais, várias dificuldades foram apontadas pelos entrevistados na realização da fiscalização do comércio transfronteiriço, como se vê no quadro a seguir:

**Quadro 10** - As principais dificuldades apontadas nas entrevistas na fiscalização do comércio transfronteiriço por Arco.

| <b>ARCO NORTE<br/>(DEZ<br/>ENTREVISTADOS)</b>  | <b>ARCO CENTRAL<br/>(SETE<br/>ENTREVISTADOS)</b>   | <b>ARCO SUL<br/>(NOVE<br/>ENTREVISTADOS)</b>   |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Defasagem da IN SRF 118/92;</li> <li>▪ Falta de pessoal para realizar a fiscalização das fronteiras;</li> <li>▪ Falta de tecnologia para auxiliar na fiscalização aduaneira;</li> <li>▪ Os conceitos imprecisos/abertos da IN SRF 118/92 que trazem insegurança jurídica e desconformidade.</li> <li>▪ Impossibilidade física de fiscalização em cidades-gêmeas cornurbadas;</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Defasagem da IN SRF 118/92;</li> <li>▪ Os conceitos imprecisos/abertos da IN SRF 118/92 que trazem insegurança jurídica e desconformidade.</li> <li>▪ Falta de um sistema de eletrônico centralizado para registro das informações;</li> <li>▪ A falta de menção na IN SRF 118/92 de quem pode transportar a mercadoria;</li> <li>▪ Instalações dos pontos de fronteira serem precárias.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Defasagem da IN SRF 118/92;</li> <li>▪ Falta de pessoal para realizar a fiscalização das fronteiras;</li> <li>▪ Os conceitos imprecisos/abertos da IN SRF 118/92 que trazem insegurança jurídica e desconformidade.</li> <li>▪ A falta de reciprocidade dos países vizinhos;</li> </ul> |

Fonte: elaborado pelo próprio autor com base nas entrevistas realizadas em 2022(2023).

Quanto à IN SRF 118/92, pode-se concluir que a norma é utilizada em todos os Arcos da Fronteira, mas existem diferenças. No Arco Norte do país, é bastante utilizada, mas em Tabatinga, em virtude do REFRONT<sup>31</sup>, procedimento especial, ela é aplicada de forma subsidiária.

No Arco Central da fronteira, a maior parte dos auditores afirmam utilizar a IN SRF 118/92 na fiscalização do comércio transfronteiriço, e o cenário se parece bastante com o encontrado no Arco Norte.

No Arco Sul, a IN SRF 118/92 é utilizada, principalmente, em Foz do Iguaçu, um dos poucos locais onde o servidor realizou trabalho de observação do comércio transfronteiriço. Lá é comum a aplicação da IN SRF 118/92 para a saída de mercadorias como hortifrutigranjeiro e materiais de construção, ou seja, mesmo que a IN SRF 118/92 proíba a aplicação da norma para a saída de mercadorias que estejam sujeitas a controles específicos de outros órgãos da Administração Pública, que é o caso de hortifrúti granjeiros. Em Foz do Iguaçu, aplica-se a norma ignorando essa proibição. Em virtude do pouco tempo de espera da mercadoria, por se tratarem de alimentos perecíveis, necessita-se de um procedimento mais rápido de saída.

No Arco Sul, por serem estados mais desenvolvidos e as grandes empresas atuarem no comércio exterior, a IN SRF 118/92 não se mostra tão essencial no que se refere ao desenvolvimento local como fonte de renda do comerciante individual.

Em resumo, dos vinte e seis auditores da RFB entrevistados, vinte afirmaram que utilizam a IN SRF 118/92 na fiscalização do comércio transfronteiriço. Ou seja, contrariando o entendimento da DIANA na nota técnica emitida em 2020 (DIANA, 2020) de que esta norma está muito mais para uma perspectiva de atendimento a demandas de subsistência de quem mora nas regiões fronteiriças, ela é utilizada na saída de mercadoria por comerciantes de pequena escala.

Dentre os conceitos que mais entram como indefinido ou genérico para os entrevistados, está o de destinação comercial e falta de especificação da IN SRF 118/92 de dizer qual o espaço temporal em que se pode sair do país com mercadoria até o limite de dois mil dólares com destinação comercial. O limite especificado de US\$ 2 000 (dois mil dólares) na IN SRF 118/92 em muito se parece com o Regime de Comércio Simplificado projetado para facilitar a importação e exportação de mercadorias de mercadorias no valor de US\$ 2 000 (dois mil dólares) ou menos para os comerciantes informais de pequena escala. Esse Regime que visa

---

<sup>31</sup> Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Colômbia, para o Estabelecimento da Zona de Regime Especial Fronteiriço para as Localidades de Tabatinga, Brasil, e Letícia, Colômbia, firmado em Bogotá, Colômbia, em 19 de setembro de 2008.

estimular os atuantes no ICBT a se formalizarem, exigindo uma documentação simplificada, taxas mais baixas e custódia alfandegária rápida, foi implementado em países do continente africano na tentativa de reduzir os impactos negativos do ICBT.

Ocorre que, apesar de a IN SRF 118/92 ser um ato normativo que simplifica a saída de mercadoria do território nacional e prevê um valor igual ao previsto no Regime de Comércio Simplificado, adotado em países do continente africano, eles se distinguem em vários aspectos. O Regime de Comércio Simplificado é uma política direcionada ao ICBT e não se resume somente a INs, que simplificam a exportação e importação de mercadorias; existem outras medidas conjuntas que também foram adotadas para estimular os atuantes no ICBT a se formalizarem. Há uma ação coordenada nas fronteiras, é uma ação conjunta de países, que resolvem adotá-lo.

A IN SRF 118/92 é um ato normativo antigo, que implementava o Programa Federal de Desregulamentação, fundamentado no princípio constitucional da liberdade individual, com a finalidade de fortalecer a iniciativa privada, previsto no Decreto nº 99.179, de 15 de março de 1990, hoje, revogado. Ou seja, diferente do Regime de Comércio Simplificado, não é uma política adotada e amplamente discutida com o objetivo de reduzir os impactos negativos do comércio transfronteiriço brasileiro, inclusive, há divergência até sobre a sua finalidade, já que para a Diana (2016), órgão da RFB, o ato normativo não é destinado a regulamentar o comércio transfronteiriço, a saída de mercadoria com destinação comercial, mas tem como finalidade regulamentar a saída de mercadoria por residente do exterior para fins de subsistência.

Não é possível concluir, a partir da literatura, como se definiu o valor de US\$ 2 000 (dois mil dólares) como valor razoável para ser previsto no Regime de Comércio Simplificado aplicado no continente africano. Quanto ao mesmo valor previsto na IN SRF 118/92, ele é um valor controverso quando se trata de comércio transfronteiriço brasileiro. Alguns auditores acham-no elevado, e justificam com o argumento de que ele pode ocasionar uma concorrência desleal com os exportadores do procedimento comum de exportação; Outros acham o limite de US\$ 2.000 (dois mil dólares) baixo, uma vez que a norma entrou em vigor há quase 30 anos e nunca foi atualizada. Logo, o valor estaria defasado.

A maioria entende que o comércio transfronteiriço não gera uma concorrência desleal com os atuantes do comércio exterior, já que são perfis diferentes de atuação. No comércio exterior, os atuantes recebem isenção de tributos, apesar de gastarem com o procedimento para atuarem no comércio exterior, para se habilitarem no SISCOMEX. Vale a pena se manter atuando no comércio exterior de forma legal e não fracionando as mercadorias por meio da IN SRF 118/92. As vendas realizadas pela IN SRF 118/92 não são isentas de tributos, há a



arrecadação de tributos nacionais, porque as vendas são realizadas como se fossem vendas internas. Assim, para a maioria não tem como falar em concorrência desleal.

Aqui é importante fazer um recorte dos Arcos, a maioria dos Arcos Norte e Sul afirmaram que a IN 118/92 não gera concorrência desleal com o procedimento comum e a maior parte dos auditores do Arco Central afirmaram que gera ou pode gerar em caso de elevar o valor. No Sul, infere-se que os auditores afirmam que não gera uma concorrência desleal, porque a IN SRF 118/92 é utilizada de forma subsidiária. Realmente, para mercadorias como alimentação, hortifrutigranjeiro, material de construção, não é crucial para a economia local a movimentação do comércio transfronteiriço. Nessas localidades, as grandes empresas, que atuam no comércio exterior, movimentam mercadorias pela IN SRF 1702/17.

Uma importante diferença é que auditores do Arco Sul que, na consulta realizada pela Diana/Dicae em 2016, se posicionaram veemente contra uma outra IN, que estimulasse a saída de mercadoria por um procedimento simplificado, foram os que mais afirmaram, nas entrevistas realizadas pelo pesquisador em 2022, que a IN SRF 118/92 se alterada, se elevado o valor para mais de US\$ 2 000,00 (dois mil dólares) não geraria uma concorrência desleal. Contudo, a maior parte dos auditores que aceitaram responder a entrevista são de Foz do Iguaçu, fronteira que não foi consultada em 2016 pela Diana/Dicae.

Assim, o que se pode concluir das entrevistas é que não há como comprovar que a IN SRF118/92 é prejudicial para a economia local e nacional por concorrer com o Procedimento Comum de Exportação, como foi alegado por alguns auditores da RFB nas entrevistas de 2016 realizada pela Diana/Dicae. A tendência é que as grandes empresas continuem utilizando o procedimento comum de exportação, com direito à isenção de tributos.

A IN SRF 118/92 ou uma nova norma que surja regulamentando o tema atenderia à demanda dos pequenos comerciantes, e o estado continuará se beneficiando da saída de mercadoria, que ocorre, principalmente nas cidades-gêmeas, já que arrecada os impostos como, porque as vendas que ocorrem com base na IN SRF 118/92 ocorrem como se fossem vendas nacionais. No Quadro 11, apresentam-se as principais diferenças da consulta realizada pela Diana/Dicae/Diana 2016 das entrevistas realizadas em 2022 para a presente pesquisa, que abordaram temas semelhantes.

**Quadro 11** – Diferença das respostas dos auditores em 2016 (consulta da Dicae/Diana) para as entrevistas realizadas em 2022.

| ARCOS | CONSULTA DIANA/DICAE EM 2016   | RESULTADOS DAS ENTREVISTAS 2022  |
|-------|--|--|
| NORTE | <p><b>IRF/Oiapoque - AP fronteira com a Guiana Francesa:</b> <u>se manifestou favorável a criação da IN</u>, a IN proposta, resolverá um grande problema, pois na localidade não há tradição de comércio internacional de forma legal, somado ao fato da precariedade da infraestrutura do local, que torna difícil cumprir as formalidades hoje exigidas. Considerando que a maioria das exportações do comércio fronteiro são realizadas por pequenas empresas (que hoje já fazem na clandestinidade), uma forma mais simplificada, com certeza, aumentaria o controle por parte da RFB.</p> <p><b>IRF/Pacaraima - RR unidade fronteira com a Venezuela:</b> <u>se manifestou favorável a criação da IN</u>, justificando da seguinte forma: porque ajudaria bastante no controle aduaneiro naquela fronteira, tendo em conta que o comércio fronteiro de gêneros alimentícios vem crescendo nos últimos meses devido à situação crítica da Venezuela.</p> <p><b>IRF/Bonfim - RR fronteira com a Guiana:</b> <u>se mostrou favorável à criação da IN, mas ressaltou pontos que não foram abarcados.</u> A regulamentação do comércio fronteiro necessita de atualizações e a edição de uma nova IN ajudará nesse sentido. Ressalta que a dinâmica, hoje, de muitos pontos de fronteira está mudando, deixando de ser unicamente um comércio familiar de subsistência para uma utilização econômica clara visando lucro, com lojas bem estruturadas. Analisando a norma proposta, verifica-se que ela não estabelece prazo ou periodicidade para fruição da isenção, além de não prever um sistema informatizado de controle para essa saída de mercadorias nem a forma para se comprovar a sua real destinação. Em função disso, faz as seguintes ponderações:</p> | <p>Nestas entrevistas todas as cidades que foram consultadas em 2016 também tiveram auditores entrevistados em 2022. Como já exposto acima, a maior parte dos auditores se mostraram favoráveis e reestruturação da IN SRF 118/92, assim como em 2016. Contudo, em 2016, eles realizaram vários questionamentos na consulta da Dicae/Diana. Nestas entrevistas, foram abordados os questionamentos e as sugestões dos auditores. O Quadro a seguir de sugestões dos auditores numa possível reestruturação da IN SRF 118/92 apresentará melhor. Mas, em resumo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A maior parte dos auditores afirmaram que um procedimento simplificado não gera concorrência desleal com o procedimento de exportação comum, se não houver isenção de tributos.</li> <li>• Que uma norma com procedimento simplificado, com limite de valor, pode estimular a economia local.</li> <li>• Que todas as mercadorias de venda livre no Brasil devem ser contempladas.</li> <li>• Deve ser criado um sistema seja possível aferir a saída de mercadoria por meio da IN SRF 118/92, procedimento simplificado.</li> <li>• E o controle deve ser por operação, em virtude da inviabilidade do controle por outros meios.</li> </ul> |

|                       |  |   |
|-----------------------|--|---|
|                       | <p>1. Primeiramente, é importante deixar claro o que será considerado comércio fronteiro" para caracterizar a isenção de que trata a norma. Se for o que trata o Art. 170 do RA, bens para atenderem às necessidades ao uso ou consumo pessoal e doméstico, o limite em vigor hoje de U\$2.000,00 é mais que suficiente;</p> <p>2. É importante caracterizar e delimitar também o que estará fora do limite de isenção. Se for mercadorias para comércio, abarcar quais parâmetros serão avaliados para descaracterizar os bens da isenção;</p> <p>3. Deixar explícito qual o prazo ou a periodicidade para utilização dessa isenção. Se isso não acontecer, o inconveniente que se pode ter é a realização do "comércio formiga" ou uma exportação fracionada para evitar o registro e os controles;</p> <p>4. Criar um sistema de registro dessas notas fiscais para auxiliar os controles e da fiscalização. Além disso, estes números são importantes como dados estatísticos do comércio exterior envolvendo a balança comercial.</p> |   |
| <p><b>CENTRAL</b></p> | <p><b>IRF/Guajará-Mirim - RO fronteira com a Bolívia: não se manifestou favorável à criação da IN</b>, alegando que ela poderá criar dificuldades aos controles aduaneiros. A IN poderia ocasionar:</p> <p>1. Surgimento repentino de vários CNPJ's do simples nacional, para fugir dos controles aduaneiros da RFB.</p> <p>2. Em virtude da escassez de pessoal, não ocorreria a fiscalização devida.</p> <p>3. Ocorreria o fracionamento das exportações, em razão da confusão entre exportação e bagagem. Seria conveniente realizar pequenas exportações, todas abaixo dos limites da IN, para que sejam sempre dispensadas do controle aduaneiro.</p> <p>4. No tocante à aduana integrada, haveria um retrocesso, pois com a IN, nenhuma das Aduanas (brasileira e boliviana) teriam conhecimento do movimento, fluxo e controle da saída de mercadoria, em virtude da falta de que se concatenem dados.</p>  | <p>Nas entrevistas realizadas pelo presente pesquisador em 2022, foram ouvidos cinco auditores lotados em <b>Guajará-Mirim/RO - fronteira com a Bolívia</b>, a única unidade consultada em 2016 do Arco Central.</p> <p>Em 2022, a maior parte dos auditores também responderam que a IN SRF 118/92 pode gerar uma espécie de concorrência desleal com os exportadores, que utilizam o Procedimento de Exportação Comum. Os auditores mostraram ter uma visão mais protecionista.</p> <p>A maioria se mostrou favorável ao limite de tempo como o semanal ou mensal na previsão de uma possível reestruturação da IN SRF 118/92, quanto à saída de mercadoria por pessoa.</p> |

|                   |   |  |
|-------------------|---|--|
|                   | <p>5. Por fim, afirmou que a nova IN traria mais demandas do que soluções. E o que parece, facilidade poderá se transformar em dificuldade. Afirmou que se a decisão de expedir tal IN já estiver consumada, que seja estipulado o limite máximo de 2 mil dólares ou inferior.</p>  |  |
| <p><b>SUL</b></p> | <p><b>IRF/Santana do Livramento:</b> <u>não se mostraram favoráveis a IN SRF 118/92.</u> Porque se pela nova norma não sofressem com a incidência dos tributos, teremos uma reprise das "exportações via balcão" ou "exportação em reais" da década passada. Numa fronteira seca como é o caso de Santana do Livramento, o potencial de dano à economia local e a livre concorrência seriam enorme, tendo em vista casos de empresas que "exportavam" várias vezes a mesma mercadoria com o fim de legitimar as baixas no estoque e depois colocavam clandestinamente os produtos no mercado local e até nas cidades vizinhas (que, no nosso caso, distam cerca de 100 km). As "vendas" eram feitas para pessoas físicas ou jurídicas que sequer existiam no país vizinho. Na prática, estaríamos antecipando as ditas "lojas francas", sem as exigências e garantias previstas para aquele regime aduaneiro.</p> <p><b>IRF/Quaraí:</b> fico bastante receoso pela semelhança com o regime de exportações em reais, que foi abolido em 2012. Apesar de eu não estar na RFB nessa época, fiquei sabendo que eram inúmeras as fraudes, sem falar na imensa quantidade de trabalho que gerou para a Inspetoria a conferência de tudo que era comercializado aqui com finalidade de exportação. Em muitos e muitos casos, o exportador vendia pela zona primária e depois a mercadoria retornava pela zona secundária, e assim por diante, apenas com a finalidade de se obter o crédito pela exportação. No fim, o que era para ser uma vantagem para o exportador se tornou uma grande desvantagem para o Estado.</p> | <p>Neste arco, nenhuma das cidades que participou da consulta realizada pela Diana/Dicae em 2016 teve auditores entrevistados. Apesar de terem sido contatados, nenhum deles aceitou participar da pesquisa. Assim, os resultados obtidos são com base na visão dos auditores de outras cidades-gêmeas.</p> <p>A principal preocupação dos auditores era a geração de uma concorrência desleal se ocorresse isenção de tributos pelo procedimento simplificado. Ocorre que com as entrevistas de 2022, a maior parte dos auditores afirmaram que o Procedimento Simplificado e uma possível reestruturação da IN SRF 118/92 era benéfico e que os exportadores que usam e se ajustam à IN SRF 118/92 não concorrem deslealmente, justamente porque não há isenção de tributos.</p> |

Fonte: elaborado pelo próprio autor com base nos documentos da DIANA (2016) e nas entrevistas de 2022 (2023).

## 5.2 SUGESTÕES PARA A REESTRUTURAÇÃO DA IN SRF 118/92

A terceira parte da entrevista realizada com os auditores fiscais da RFB constava perguntas em que os auditores poderiam dar sugestões sobre como seria a IN SRF 118/92, em uma possível reestruturação. O ponto abordou temáticas que são objeto de divergência atualmente na fiscalização do comércio transfronteiriço no que se refere à IN SRF 118/92.

As principais sugestões feitas pelos auditores para melhorar a fiscalização do comércio transfronteiriço foram as abordadas no Quadro com base nas falas dos entrevistados de cada Arco.

**Quadro 12** - Sugestões para a reestruturação da IN SRF 118/92 feitas pelos auditores para melhorar a fiscalização do comércio transfronteiriço.

| ARCO NORTE   | ARCO CENTRAL  | ARCO SUL  |
|--|---|---|
| <p><b>Revogação do inciso II do art. 1º da IN SRF 118/92</b>, que dispõe que podem sair do território nacional as mercadorias que não estejam sujeitas a controles específicos de outros órgãos da Administração Pública. Não há que se falar em anuência de outros órgãos, bastaria o produto ser comercializado livremente no Brasil para que pudesse ser permitida a sua saída de forma simplificada.</p> | <p><b>Criar ferramenta para registro da saída de mercadoria pela IN SRF 118/92</b>, pois a falta de padronização é prejudicial aos controles.</p> <p><b>Obrigação de registro das operações em sistema eletrônico centralizado.</b></p> | <p><b>Revogação do inciso II do art. 1º da IN SRF 118/92</b>, que dispõe que podem sair do território nacional as mercadorias que não estejam sujeitas a controles específicos de outros órgãos da Administração Pública. No caso concreto, bastaria se verificar se tal mercadoria é objeto ou não de anuência. Entendo que “controles específicos” é uma designação mais ampla, que abarcaria, inclusive, fiscalização pré e pós-importação, por exemplo.</p> |
| <p><b>Revogação dos inciso III do art. 1º da IN SRF 118/92</b> que dispõe que podem sair do território nacional as mercadorias cuja exportação não se subordine ao regime de cota ou contingenciamento. Tal conceito, considerando o movimento atual de incentivo às exportações, encontra-se defasado e obsoleto.</p>   | <p><b>Regulamentar o intervalo de tempo mínimo para a saída de mercadoria no limite de US\$ 2 000,00 (dois mil dólares), com destinação comercial.</b></p>  | <p><b>Revogação dos parágrafos 1º e 2º do art. 1º da IN SRF 118/92</b> falam de um contingenciamento de açúcar. seguindo o espírito da norma (desburocratização e simplificação), não faz nenhum sentido aplicar a norma a um segmento específico de mercadorias/bens.</p>  |

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p><b>Revogação dos parágrafos 1º e 2º do art. 1º da IN SRF 118/92</b> falam de um contingenciamento de açúcar. Essa contingência provavelmente se deve em virtude de possível desabastecimento naquela ocasião. Mas, atualmente, não há motivos para permanecer tal limitação.</p>  | <p><b>Permitir que o gestor de cada unidade regulamente questões essenciais do comércio transfronteiriço,</b> como valores, gênero de mercadoria, limites, tendo em vista que o gestor local pudesse melhor atender às demandas do comércio em suas fronteiras, tendo em vista o Brasil é um país de dimensões continentais e com realidades distintas em suas fronteiras.</p> | <p>A previsão de limite de peso por operação, para se evitar que caminhões de grande porte sejam utilizados para estas operações, já que não se amolda ao regime a emissão de MIC/DTA.</p>   |
| <p><b>Criação de um sistema específico</b> para fazer o controle da exportação simplificada, para que se unifique o cadastramento das informações acerca da saída de mercadoria do território nacional. Seria uma forma de se conhecer com mais exatidão, a nível nacional, os valores que envolvem as exportações simplificadas</p> | <p><b>Extinção de regras específicas para açúcar</b> (na época, foram adicionadas devido ao programa Proálcool);</p>   | <p>A criação de um sistema próprio que seja alimentado pelos lojistas no ato da compra.</p>  |
| <p>Prever a habilitação de empresas que, regularmente, operem nessas transações com obrigações de apresentação de declarações mensais de exportação, preferencialmente por meio de acesso a simplificado ao Siscomex (em módulo a ser especialmente desenvolvido para este fim).</p>   | <p>Previsão de valores limites atualizados automaticamente com base no real (ex. salário-mínimo, UFIR etc.) com destinação comercial.</p>  | <p>NF-e de todas as operações de forma a se controlar o que é faturado por essas operações. Além do mais, deveria haver um CFOP (Código Fiscal de Operações e Prestação) específico, determinado na norma, para contemplar estas operações de modo que fosse possível se rastrear e se quantificar o volume de operações efetuadas por essa sistemática.</p> |
| <p><b>Regulamentar o intervalo de tempo mínimo para a saída de mercadoria,</b> para que se evite o parcelamento da exportação com objetivo de</p>  | <p>Definição por <b>gênero de mercadorias</b> que podem sair do país sem limite de valor quando se tratar de comércio de subsistência.</p>   |  |

|  |  |  |
|--|--|--|
| obter o benefício da exportação simplificadas.   |  |  |
| <b>Prever o local onde a mercadoria com que se pretende sair do país pode ser adquirida.</b> |  |  |

Fonte: elaborado pelo próprio autor com base nas entrevistas de 2022 (2023).

É possível concluir que as principais sugestões foram feitas com base nos assuntos, que são objeto de impasse e divergência na fiscalização do comércio transfronteiriço com base na atuação dos auditores fiscais da RFB utilizando a IN SRF 118/92.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, analisou-se a viabilidade prática da Instrução Normativa (IN) RFB nº 118/92 no contexto do comércio transfronteiriço brasileiro. A partir dos desafios enfrentados pelos auditores da RFB na fiscalização do comércio transfronteiriço brasileiro, que ocorre, principalmente, nas cidades-gêmeas brasileiras. Com isso, esse trabalho busca contribuir na atuação dos servidores que lidam diariamente com os desafios dessa modalidade comércio nas fronteiras brasileiras, bem como contribuir com informações relevantes sobre o tema na Academia Brasileira, já que o assunto é pouco discutido. Diante desse panorama, o objetivo desse trabalho é propor um projeto de revisão da IN SRF 118/92, norma aplicada na fiscalização do comércio transfronteiriço brasileiro, que possibilite a realização de um comércio transfronteiriço efetivo, sem renunciar ao controle alfandegário.

No, referencial teórico, foram utilizadas teorias sobre o comércio transfronteiriço “informal” ou comércio de pequena escala (nova terminologia adotada pela literatura moderna), comum nas fronteiras do continente africano. O conceito de comércio transfronteiriço “informal” não é consenso na literatura. Dessa forma, abordaram-se diferentes pontos de vistas sobre o tema. Contudo, nenhum trabalho foi adotado integralmente neste estudo, apesar de auxiliar o presente pesquisador na compreensão do fenômeno, que ocorre nas fronteiras brasileiras e, principalmente, nas cidades-gêmeas, que muito se assemelha com o fenômeno encontrado no continente africano.

Foi constatado nesta pesquisa que não há uma definição institucional da RFB sobre comércio transfronteiriço, mais comumente denominado, comércio fronteiriço na instituição. Isso se revela um contrassenso, visto que o comércio transfronteiriço é uma realidade reconhecida e vivenciada pelos auditores da RFB e pelas outras instituições que atuam na segurança pública nas fronteiras brasileiras. Além disso, o tema é pouco discutido a nível de política institucional. Nas pesquisas realizadas para a construção do referencial teórico, vê-se que, apesar de as dinâmicas fronteiriças serem alvo de estudo da academia brasileira, instituições como o IPEA e até do próprio governo central, por meio de Ministérios, como o da Segurança Pública, quando se trata de comércio nas fronteiras, o que é amplamente discutido na academia é o comércio exterior. Dos poucos trabalhos realizados sobre outras modalidades de comércio nas fronteiras brasileiras, foram encontrados trabalhos, que analisam o comércio formiga, que traz um viés mais negativo da prática, saída e entrada de mercadoria, que ocorrem na informalidade.



Na visão do autor da presente dissertação, o comércio transfronteiriço é a entrada e saída de mercadorias no território brasileiro, com finalidade comercial, que não se submete aos procedimentos comuns de exportação e importação. A mercadoria adquirida tem como objetivo a revenda. A ação praticada costuma ser praticada por imigrantes pendulares, contudo, também pode ser prática por comerciantes. A prática pode ou não ser ilegal; se praticada dentro dos parâmetros legais, como os previstos na IN SRF 118/92, que permitem as pessoas saírem com mercadorias do território nacional com destinação comercial, não há prática ilegal; mas se a atuação foge dos ditames da legislação aduaneira, há prática ilegal.

O comércio transfronteiriço demonstra ser importante para a economia local e, principalmente, no desenvolvimento das cidades-gêmeas brasileiras; esse é a fonte de renda de muitas pessoas, que migram de forma pendular, diariamente para adquirir mercadorias no território brasileiro com destino ao país vizinho. A saída de mercadoria, com a finalidade de subsistência, é um entendimento consolidado dentro da RFB; não é objeto de impasse, seja por meio da regulamentação da IN SRF 118/92, seja por meio da regulamentação da IN SRF 104/84. Já a saída de mercadoria, com finalidade comercial, sem ser pelo Procedimento Comum de Exportação (IN RFB 1702/2017), é objeto de impasse; o fato de a IN SRF 118/92 ser imprecisa e aberta em excesso, dificulta um entendimento acerca do tema e dificulta a realização da fiscalização do comércio que ocorre nas fronteiras por parte dos auditores da RFB.

Conforme constatado na presente pesquisa, é quase que unânime o entendimento de que existe comércio transfronteiriço nas fronteiras brasileiras. Contudo, o que não há, hoje, são informações/dados institucionais sobre essa modalidade de comércio. Isso se dá em virtude de vários motivos, dentre eles, o fato de a política nacional brasileira nas fronteiras estar muito centrada nas questões de segurança pública. Apesar dos avanços, na última década, nos estudos sobre as fronteiras brasileiras, as políticas centrais e institucionais nas fronteiras brasileiras são direcionadas a segurança pública.

O comércio transfronteiriço não tem uma legislação, norma que o regulamente, o que contribui para que não se tenha um sistema de dados sobre essa modalidade de comércio. Além disso, a forma como se dá a fiscalização do comércio transfronteiriço, somente com apresentação de Nota Fiscal da mercadoria, conforme previsão da IN SRF 118/92, sem previsão de obrigações acessórias, não permite que se obtenham informações. Apesar de o Procedimento Simplificado de Exportação, previsto na IN SRF 118/92, estar em consonância com as medidas adotadas em outros lugares do mundo em que o comércio transfronteiriço também é um fenômeno comum, como no continente africano, em que se recomenda a simplificação para saída e entrada de mercadorias nas fronteiras por comerciantes de pequena escala, a IN SRF

118/92 é cheia de falhas quando comparada com o sistema adotado nesses países. A IN SRF 118/92 não estimula a formalização dos comerciantes que atuam no comércio transfronteiriço, não exige que se alimente um banco de dados e nem facilita a fiscalização por parte de agentes, que são responsáveis pela segurança pública nas fronteiras brasileiras, como os auditores da RFB.

A falta de dados, hoje, dificulta a implementação de políticas institucionais para uma determinada parcela da população, os imigrantes pendulares que realizam o comércio transfronteiriço. Desse modo, a reestruturação da IN SRF 118/92 é importante nesse aspecto, porque, só assim, será possível direcionar medidas tanto institucionais, como contribuir para a discussão na academia, como dentro do governo central sobre o comércio transfronteiriço, com dados sobre essa modalidade de comércio.

Um dos principais argumentos utilizados pelos auditores da RFB, que se mostra contra a regulamentação do comércio transfronteiriço brasileiro, é que ele pode gerar uma concorrência desleal com os atuantes no comércio exterior e que utilizam o Procedimento Comum de Exportação. Ocorre que, conforme demonstrado, tanto o comércio exterior, como o comércio transfronteiriço têm sua importância para a economia brasileira. Os atuantes do comércio exterior recebem benefícios que os comerciantes atuantes no comércio transfronteiriço não recebem, como a isenção de tributos, ou seja, continua sendo benéfico para as grandes empresas realizar exportação pelo procedimento comum.

Quanto ao comércio transfronteiriço, ele acontece em grande medida na informalidade, já que em virtude da extensão das fronteiras e da falta de pessoal não há como realizar as fiscalizações necessárias nessa modalidade de comércio. E a IN SRF 118/92, por ser muito aberta, dificulta a fiscalização do comércio transfronteiriço pelos auditores da RFB, conforme as entrevistas realizadas. A IN SRF 118/92 deve passar por uma reestruturação, para que se conceituem pontos importantes, como o conceito de mercadorias com destinação comercial ou não, as quantidades razoáveis permitidas para a movimentação de mercadorias com destinação comercial. Além disso, a norma responsável pela reestruturação da IN SRF 118/92 deve prever uma forma de concatenar os dados do comércio transfronteiriço.

O comércio transfronteiriço não somente possibilita que a população fronteiriça tenha acesso a mercadorias básicas de consumo, mas também é benéfico para a economia local, na medida em que permite que pequenos e médias empresas, comerciantes individuais, também atuem com exportação de mercadorias, já que se fossem seguir o procedimento da IN RFB 1702/2017, não teriam possibilidade de atuar, em virtude dos elevados valores de investimento para cumprir os requisitos da legislação.

Assim, retomando o pressuposto: é possível viabilizar, por meio de da reformulação da IN SRF 118/92, um comércio transfronteiriço brasileiro efetivo nas cidades-gêmeas, sem renunciar ao controle alfandegário? Confirma-se o pressuposto de que é possível, a partir de uma reformulação da IN SRF 118/92, viabilizar um comércio transfronteiriço brasileiro efetivo, sem renunciar ao controle alfandegário, pois a partir da percepção dos auditores nas entrevistas e demais dados analisados, é possível instituir medidas que facilitem a fiscalização por parte da RFB.

Quanto aos objetivos específicos, o primeiro, sentiu-se dificuldades de mapear as características do comércio transfronteiriço brasileiro em cada arco (norte, centro e sul) da fronteira brasileira, devido a falta de estudos sobre o tema; contudo, com as entrevistas e a análise dos documentos disponíveis, foi possível, sim, verificar diferenças regionais na intensidade, forma e importância do comércio transfronteiriço em cada Arco.

Quanto ao segundo, conhecer as melhores políticas aduaneiras no mundo no contexto do comércio transfronteiriço, debruçou-se nos estudos do ICBT no continente africano e, assim, se conheceu as políticas aduaneiras adotadas para dirimir a informalidade e os impactos negativo dessa modalidade de comércio. As considerações foram essenciais para avaliar a IN SRF 118/92. Além disso, foi a partir dessas leituras que se concluiu como o assunto não recebe atenção devida nem nas instituições brasileiras, nem na academia.

Quanto ao terceiro objetivo específico, com as entrevistas, foi possível identificar os fatores, que contribuem para subjetividade da IN SRF 118/92. E, por fim, quanto ao quarto objetivo específico, concluiu-se, através das entrevistas, que se faz necessário propor um projeto de norma que reestruture a IN SRF 118/92, e que institua medidas que facilitem a fiscalização por parte da RFB do comércio transfronteiriço, com base nos resultados encontrados.

A solução recomendada, no novo projeto de norma em anexo, contempla: i) a criação de um código específico de identificação de nota fiscal de saída simplificada do país, para que seja possível concatenar dados sobre o comércio transfronteiriço brasileiro, isso ocorreria por meio de previsão de convênio com secretarias de fazendas estaduais; ii) a eliminação de sistema de quotas (quantitativos de mercadorias); iii) a definição de intervalo/frequência de utilização do valor estabelecido para saída de mercadorias; iv) o novo projeto que trate com clareza conceitos; v) e, por fim, além de atualizar a norma, recomenda-se treinamento (seminário, conferências e operações) ao corpo técnico da RFB, visando uniformizar a aplicação da IN SRF 118/92, mesmo que não seja aprovado o novo projeto da IN RFB 118/92.

Apesar de importantes considerações e conclusões, a pesquisa contém limitações. Uma delas é o fato de o comércio transfronteiriço brasileiro ser tanto a entrada, como a saída de mercadoria do território nacional brasileiro. Aqui, somente se analisou a saída de mercadoria do território nacional, não se analisando a entrada de mercadoria no país. Além disso, a pesquisa contém uma perspectiva institucional acerca do tema, dos auditores fiscais da RFB atuantes na fiscalização do comércio transfronteiriço brasileiro, ou seja, em pesquisas futuras, seria interessante que se analisasse a importância do comércio transfronteiriço também na perspectiva de outros agentes, como os próprios comerciantes transfronteiriços

O que se comprovou, na perspectiva institucional, com as entrevistas dos auditores fiscais da RFB, é que não há uma concorrência desleal do Procedimento Simplificado da IN SRF 118/92, com o procedimento Comum, porque a IN SRF 118/92 não prevê isenção de impostos para quem compra mercadorias e pretende sair com elas do Brasil. A própria Constituição da República veda a "exportação de tributos", assim, as exportações comuns continuam sendo vantajosas para grandes empresas.

Além disso, com a pesquisa, vê-se que a regulamentação ao comércio transfronteiriço, pode contribuir com a economia local nas regiões de fronteira, porque vai estimular que pequenas e médias empresas, que tem dificuldades de atuar no comércio exterior, em razão do elevado custo de atuação, exportem mercadorias brasileiras dentro da legalidade, saindo, assim, da informalidade.

## REFERÊNCIAS

ACORDO sobre facilitação do comércio do Mercosul. 05 dezembro 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/MCSfacilitacaodecomercio.pdf>. Acesso em: 15 de set.2022.

AFRIKA, J; AJUMBO, G. Informal cross border trade in Africa: Implications and policy recommendations. **Africa Economic Brief**, v. 3, n. 10, p. 1-13, 2012. Disponível em: <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Economic%20Brief%20-%20Informal%20Cross%20Border%20Trade%20in%20Africa%20Implications%20and%20Policy%20Recommendations%20-%20Volume%203.pdf>. Acesso em: 05 nov 2021.

ALVAREZ, G. Identidades migrantes, fronteira e cidadania. **Revista de Estudos em Relações Interétnicas**, v. 14, n. 2, set. 2014. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/interethnica/article/view/15362>. Acesso em: 23 set 2021.

BARROS, L. S. *et al.* Diagnóstico de Desenvolvimento das cidades-gêmeas do Brasil— educação, saúde, economia e segurança pública: a análise dos números. **Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social das Fronteiras (IDESF)**, Foz do Iguaçu (PR), 2017. Disponível em: <https://www.idesf.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Diagn%3%b3sticos-do-desenvolvimento-das-cidades-g%3%aaameas-do-Brasil-internet.pdf>. Acesso em: 18 junho 2021.

BENTO, F. R. O papel das cidades-gêmeas de fronteira na integração regional Sul-Americana. **Conjuntura Austral**, [S. l.], v. 6, n. 27-28, p. 40–53, 2015. DOI: 10.22456/2178-8839.51125. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/51125>. Acesso em: 23 set 2021.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: Bases de uma Política Integrada de Desenvolvimento Regional para a Faixa de Fronteira. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Portaria n. 2.507, de 05 de outubro de 2021. Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. Diário Oficial da União: ed. 190, sec. 1, p. 29, 06 de out. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.507-de-5-de-outubro-de-2021-350617155>. Acesso em: 17 abril 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 660, de 25 de setembro de 1992. Institui o Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX. Diário Oficial da União: 28 set. 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0660.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0660.htm). Acesso em: 25 abril 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.759, de fevereiro 2009. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 06 fev. 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm). Acesso em: 15 out. 2003.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 63.659, de 20 de novembro de 1968. Define a estrutura e as atribuições da Secretária da Receita Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 21/11/1968, Página 10129 (Publicação Original) Coleção de Leis do Brasil - 1968, Página 261 Vol. 8. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-63659-20-novembro-1968-404916-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 out. 2022.

\_\_\_\_\_. Secretária da Receita Federal do Brasil. Instrução normativa nº 118, de 10 de Novembro de 1992. Dispõe sobre a saída, do território nacional, de bens adquiridos no mercado interno. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 12 nov. 1992. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=14799&visao=anotado>. Acesso em: 15 junho de 2021.

\_\_\_\_\_. Secretária da Receita Federal do Brasil. Instrução normativa nº 1702, de 10 de Março de 2017. Dispõe sobre a saída, do território nacional, de bens adquiridos no mercado interno. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 12 nov. 1992. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=14799&visao=anotado>. Acesso em: 15 junho de 2021.

\_\_\_\_\_. Secretária da Receita Federal do Brasil. Instrução normativa nº 1798, de 15 de Março de 2018. Dispõe sobre o despacho aduaneiro relativo às operações de importação e exportação abrangidas pelo Regime Especial Fronteiriço de Tabatinga (Refront). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 16 mar. 2018. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=90820&visao=anotado>. Acesso em: 15 julho 2022.

\_\_\_\_\_. Receita Federal do Brasil (8º Região Fiscal). Processo Administrativo Fiscal. Imposto sobre a importação. Exportação. Interposição fraudulenta de terceiros. Presunção. Acórdão 16-63.838 - 24ª Turma da DRJ/SPO. Interessado Ferial Mali da Silva. Relator Paulo Baz Agra. São Paulo, 03 de dezembro de 2014.

\_\_\_\_\_. Receita Federal do Brasil (9º Região Fiscal).. Processo Administrativo Fiscal. Autoridade autuante. Suspeição. Penalidade. Provas. Subsunção dos fatos à norma. Acórdão nº 07-36.891 - 1ª Turma da DRJ/FNS. Interessado: Ferial Mali da Silva. Relator Emerson da Silva Cabral. Florianópolis, 11 de março de 2015.

BRENTON, P; SOPRANO, C. Small-scale cross-border trade in Africa: why it matters and how it should be supported. **Bridges Africa**, v. 7, n. 4, p. 4-6, 2018. Disponível em: <https://www.tralac.org/images/docs/13116/bridges-africa-june-2018-ictsd.pdf>. Acesso em: 15 dezembro 2022.

CARNEIRO FILHO, C. P; CAMARA, L.B. Políticas públicas na faixa de fronteira do Brasil: PDFF, CDIF e as políticas de segurança e defesa. **Revista Confins (online)**, n. 4, p. 1-18, 2019. Disponível em: <https://www.tralac.org/images/docs/13116/bridges-africa-june-2018-ictsd.pdf>. Acesso em: 15 novembro 2021.

COSTA, Maurício Kenyatta Barros da. **Políticas de segurança e defesa da fronteira brasileira no contexto de integração regional: os casos das fronteiras Brasil-Paraguai e Brasil-Uruguai**. 2017. 210 f., il. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)— Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24220>. Acesso em: 09 jan 2023.

DAS NEVES, A. J. *et al.* Segurança pública nas fronteiras – Sumário Executivo. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016. Disponível em: [http://necvu.com.br/wp-content/uploads/2020/11/MISSE-E-AL\\_Seguranca-nas-Fronteiras-2016-Sumario-Executivo.pdf](http://necvu.com.br/wp-content/uploads/2020/11/MISSE-E-AL_Seguranca-nas-Fronteiras-2016-Sumario-Executivo.pdf). Acesso em: 08 set. 2022.

DESIDERÁ NETO, W. A; PENHA, B. As regiões de fronteira como laboratório da integração regional no Mercosul. In: PENHA, B. Organizadora; DESIDERÁ NETO, W. A. Organizador; MORAES, R. F. Organizador. **O Mercosul e as regiões de fronteira**. 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8742/1/As%20Regi%c3%b5es%20de%20fronteira.pdf>. Acesso em: 08 set. 2021.

DIANA. Medidas de incentivo à exportação de pequenas e microempresas [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <Enio Motta Junior/RF01/SRF@SRF, Janete de Souza Macena/RF09/SRF@SRF, Carlos Henrique Loguercio de Mesquita/RF10/SRF@SRF, Plinio Sergio M Vieira/RF02/SRF@SRF, Fabiano Coelho/RFOC/SRF@SRF, Bruno Carvalho Nepomuceno/RFOC/SRF@SRF, Felipe Mendes Moraes/RFOC/SRF@SRF, Lucimeire Gomes/RFOC/SRF@SRF, Marcus Aurelio C Antunes/RF02/SRF@SRF, Maria Helena Coutinho Ponte/RF02/SRF@SRF, Moacyr Mondardo Junior/RF02/SRF@SRF> em 12 setembro 2016.

DIANA. Divisão de Administração Aduaneira da Superintendência Regional da Receita Federal. Nota Diana/SRRF02 nº 1, de 28 de abril de 2020. “Despacho aduaneiro, com base na Instrução Normativa SRF nº 118, de 10 de novembro de 1992, de bens adquiridos no mercado interno”. Abril 2020.

DIBBEN, P; WOOD, G; WILLIAMS, C. C. Towards and against formalization: regulation and change in informal work in Mozambique. **International Labour Review**, 154: 373-392. 2015. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/74373378.pdf>. Acesso em: 08 set. 2022.

DORFMAN, A; ROSÉS, G. T. B. Regionalismo fronteiriço e o “acordo para os nacionais fronteiriços brasileiros uruguaios”. In: OLIVEIRA, T. C. M. de (Org.). **Território sem limites: estudos sobre fronteiras**. Campo Grande: UFMS. 195-228, 2005. Disponível em: <https://periodicosonline.uems.br/index.php/GEOF/article/view/6984/4978>. Acesso em: 28 jan. 2021.

ENDALE, H. A; TADDESSE, S. G. COMESA: Prospects and Challenges for Regional Trade Integration. **International Affairs and Global Strategy**. ISSN 2224-574X (Paper) ISSN 2224-8951 (Online) DOI: 10.7176/IAGS Vol.76, 2019. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Solomon-Girma-3/publication/343267396\\_COMESA\\_Prospects\\_and\\_Challenges\\_for\\_Regional\\_Trade\\_Integration/links/636117bc8d4484154a53e305/COMESA-Prospects-and-Challenges-for-Regional-Trade-Integration.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Solomon-Girma-3/publication/343267396_COMESA_Prospects_and_Challenges_for_Regional_Trade_Integration/links/636117bc8d4484154a53e305/COMESA-Prospects-and-Challenges-for-Regional-Trade-Integration.pdf). Acesso em: 06 jan. 2023.

ENTREVISTADO COMERCIANTE DE PEQUENA ESCALA 2. **Entrevista**. [set. 2021]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Bonfim/RR, 26 set 2021. 1 arquivo. mp3 (09 min.)

ENTREVISTADO 1. **Entrevista I.** [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Pacaraima/RR, 22 jul. 2022. 1 arquivo. mp4 (55 min.)

ENTREVISTADO 2. **Entrevista II.** [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Pacaraima/RR, 15 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (32 min.)

ENTREVISTADO 3. **Entrevista III.** [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Bonfim/RR, 15 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (18 min.)

ENTREVISTADO 4. **Entrevista IV.** [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Bonfim/RR, 16 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (28 min.)

ENTREVISTADO 5. **Entrevista V.** [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Tabatinga/AM, 19 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (48 min.)

ENTREVISTADO 6. **Entrevista VI.** [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Tabatinga/AM, 17 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (31 min.)

ENTREVISTADO 7. **Entrevista VII.** [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Oiapoque/AP, 18 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (17 min.)

ENTREVISTADO 8. **Entrevista VIII.** [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Oiapoque/AP, 22 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (24 min.)

ENTREVISTADO 9. **Entrevista IX.** [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Assis Brasil/AC, 21 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (39 min.)

ENTREVISTADO 10. **Entrevista X.** [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Epitaciolândia/AC, 25 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (26 min.)

ENTREVISTADO 11. **Entrevista XI.** [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Guajará-Mirim/RO, 24 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (17 min.)

ENTREVISTADO 12. **Entrevista XII.** [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Guajará-Mirim/RO, 26 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (22 min.)

ENTREVISTADO 13. **Entrevista XIII.** [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Guajará-Mirim/RO, 26 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (24 min.)

ENTREVISTADO 14. **Entrevista XIV.** [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Guajará-Mirim/RO, 21 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (32 min.)

ENTREVISTADO 15. **Entrevista XV.** [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Guajará-Mirim/RO, 22 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (40 min.)

ENTREVISTADO 16. **Entrevista XVI.** [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Ponta Porã/MT, 22 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (37 min.)

ENTREVISTADO 17. **Entrevista XVII.** [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Ponta Porã/MT, 28 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (32 min.)



ENTREVISTADO 18. **Entrevista XVIII.** [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Foz do Iguaçu/PR, 28 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (50 min.)

ENTREVISTADO 19. **Entrevista XIX.** [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Foz do Iguaçu/PR, 29 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (15 min.)

ENTREVISTADO 20. **Entrevista XX.** [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Foz do Iguaçu/PR, 29 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (22 min.)

ENTREVISTADO 21. **Entrevista XXI.** [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Foz do Iguaçu/PR, 30 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (18 min.)

ENTREVISTADO 22. **Entrevista XXII.** [jul. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Foz do Iguaçu/PR, 27 jul. 2022. 1 arquivo .mp4 (23 min.)

ENTREVISTADO 23. **Entrevista XXIII.** [ago. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Foz do Iguaçu/PR, 02 ago. 2022. 1 arquivo .mp4 (31 min.)

ENTREVISTADO 24. **Entrevista XXIV.** [ago. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Foz do Iguaçu/PR, 02 ago. 2022. 1 arquivo .mp4 (15 min.)

ENTREVISTADO 25. **Entrevista XXV.** [ago. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Foz do Iguaçu/PR, 03 ago. 2022. 1 arquivo .mp4 (16 min.)

ENTREVISTADO 26. **Entrevista XXVI.** [ago. 2022]. Entrevistador: Aderaldo Eugênio da Silva. Chuí/RS, 03 ago. 2022. 1 arquivo .mp4 (42 min.)

IBGE divulga relação dos municípios na faixa de fronteira. **Agência IBGE Notícias**, 22 jun. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28009-ibge-divulga-relacao-dos-municipios-na-faixa-de-fronteira>. Acesso em: 28 fev. 2022.

FERRARI, M. As noções de fronteira em geografia. **Perspectiva Geográfica**, [S. l.], v. 9, n. 10, 2014. Disponível em: <https://saber.unioeste.br/index.php/pgeografica/article/view/10161>. Acesso em: 15 dez. 2022.

FERREIRA, M. A. A. **Comércio formiga fronteiriço entre Venezuela e Brasil (2010-2014)**. 2016. 182 f. Dissertação de mestrado - Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras, Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2016.

FORMAÇÃO do Preço de Exportação. SISCOMEX, 08 de março 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/servicos/aprendendo-a-exportar/planejando-a-exportacao-1/formacao-do-preco-de-exportacao>. Acesso em: 08 ago 2022.

GOLUB, S. Informal cross-border trade and smuggling in Africa. In: Handbook on Trade and Development. In: MORRISSEY, O; LÓPEZ, R. A.; SHARMA, K. (Ed.). **Handbook on trade and development**. Edward Elgar Publishing, 2015. p. 480.

JAIROCE, J. F. **A mulher e o comércio informal transfronteiriço vulgo " mukhero" no sul de Moçambique: casos das fronteiras de Namaacha e Ressano Garcia, 1984-2016.** 2016. Tese (Doutorado - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em História) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

JÚNIOR, A. J. M. A contribuição do comércio transfronteiriço no desenvolvimento local: o caso do distrito de Muidumbe, Cabo Delgado. *In: ALBERDI, Jokin et al. **Desarrollo Humano Local en Mozambique.*** 2014. p. 169. Disponível em: [file:///C:/Users/danyz/Downloads/DHL\\_Mozambique.pdf](file:///C:/Users/danyz/Downloads/DHL_Mozambique.pdf). Acesso em: 15 out. 2021.

KACHERE, W. *The Southern Africa Development Community: The Case of Zimbabwe.* Unpublished PhD Thesis. University of Fort Hare, 2011.

KAHIYA, E; KADIROV, D. Informal cross border trade as a substratum marketing system: a review and conceptual framework. **Journal of Macromarketing**, v. 40, n. 1, p. 88-109, 2020. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0276146719897115>. Acesso em: 10 out. 2021.

LESSER, C; MOISÉ-LEEMAN, E. Informal cross-border trade and trade facilitation reform in Sub-Saharan Africa. **OECD Trade Policy Papers**, No. 86, Publishing, Paris, 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/225770164564>. Acesso em: 08 out. 2021.

LOPEZ, J. M. C; GAMA, M. *Comércio Exterior Competitivo.* São Paulo: Aduaneiras, 2002.

MACHADO, L. O. Limites e fronteiras: Da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade. **Revista Território**, Rio de Janeiro, v. 8, p. 9-29, 2000. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/323548220\\_Limites\\_e\\_fronteras\\_da\\_alta\\_diplomacia\\_aos\\_circuitos\\_da\\_ilegalidade](https://www.researchgate.net/publication/323548220_Limites_e_fronteras_da_alta_diplomacia_aos_circuitos_da_ilegalidade). Acesso em: 05 out. 2021.

\_\_\_\_\_, L. O. Estado, territorialidade, redes. Cidades-gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: Maria Laura Silveira. (Org.). **Continente em chamus.** Globalização e território na América Latina. 1ªed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, v. 1, p. 243-284. Disponível em:

[https://www.academia.edu/16138912/Estado\\_Territorialidades\\_Redes\\_Cidades\\_G%C3%AAmeas\\_na\\_Zona\\_de\\_Fronteira\\_Sul\\_americana#:~:text=Cidades%2DG%C3%AAmeas%20na%20Zona%20de%20Fronteira%20Sul%2Damericana,-Lia%20Osorio%20Machado&text=Caracterizar%20as%20no%C3%A7%C3%B5es%20de%20fronteira,variedade%20de%20sentidos%20no%20tempo](https://www.academia.edu/16138912/Estado_Territorialidades_Redes_Cidades_G%C3%AAmeas_na_Zona_de_Fronteira_Sul_americana#:~:text=Cidades%2DG%C3%AAmeas%20na%20Zona%20de%20Fronteira%20Sul%2Damericana,-Lia%20Osorio%20Machado&text=Caracterizar%20as%20no%C3%A7%C3%B5es%20de%20fronteira,variedade%20de%20sentidos%20no%20tempo). Acesso em: 05 out. 2021.

\_\_\_\_\_, L. O. Cidades na Fronteira Internacional: conceitos e tipologia. In: Angel Nues; Maria Padoin; Tito Carlos M.de Oliveira. (Org.). **Dilemas e Diálogos Platinos: Fronteiras.** 1ed. Dourados, Mato Grosso do Sul: Editora da Universidade Federal de Grande Dourados, 2010, v. 1, p. 59-72. Disponível em: <https://sil0.tips/download/cidades-na-fronteira-internacional-conceitos-e-tipologia>. Acesso em: 10 ago. 2021.

MALUNGISA, D. *The Informal Trade Sector in SADC Legal, Policy and Programmatic Support. A Study of Ecumenical Service for Socio-Economic Transformation (ESSET), In **Open Society Initiative for Southern Africa and Bread for the World.*** 2015. Disponível em:

[https://www.academia.edu/22099968/The\\_Informal\\_Trade\\_Sector\\_in\\_SADC\\_Legal\\_Policy\\_and\\_Programmatic\\_Support](https://www.academia.edu/22099968/The_Informal_Trade_Sector_in_SADC_Legal_Policy_and_Programmatic_Support). Acesso em: 10 ago. 2021.

MINAYO, M. C. S. (org.). *Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade*. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

MINDE, Isaac J.; NAKHUMWA, T. O. Unrecorded cross-border trade between Malawi and neighboring countries. Office of Sustainable Development, Bureau for Africa, US Agency for International Development, 1998.

MOREIRA, H; CALEFFE, L.G. *Metodologia da pesquisa para o professor pesquisador*. DP & A, 2006.

NAKAYAMA, Y. Why Do Informal Cross Border Traders (ICBTs) Operate Informally? The Paradox of the Formalization of ICBTs in Africa. *ASC-TUFS Working Papers*, v. 2, p. 65-82, 2022. Disponível em: [https://www.jstage.jst.go.jp/article/ascwp/2/0/2\\_65/\\_pdf/-char/en](https://www.jstage.jst.go.jp/article/ascwp/2/0/2_65/_pdf/-char/en). Acesso em: 03 mar. 2022.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). *Constitución de la Organización Internacional para las Migraciones*. 2020. Disponível em: [http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/About-IOM/docs/iom\\_constitution\\_sp.pdf](http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/About-IOM/docs/iom_constitution_sp.pdf). Acesso em: 03 abril 2021.

OLIVEIRA, M. A. M; CORRÊA, J. M.; OLIVEIRA, J. C. Imigrantes pendulares em região de fronteira: semelhanças conceituais e desafios metodológicos. **Revista Direito Cultural**, v. 12, n. 27, p. 91-108, 2017. Disponível em: [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/54533252/Imigrantes\\_pendulares-libre.pdf?1506362078=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DIMIGRANTES\\_PENDULARES\\_EM\\_REGIAO\\_DE\\_FRONTONTE.pdf&Expires=1679571216&Signature=GygsjHiK7XvvzdcjzOBqIt2ixQkP21Tv3wD~WYUCAWtrMPukiUDdodQjCjcyM-3rp~ZznrieMeyGMK3Qgb56C-blf3Goe5W1N1BFhc6IdvmjmSg6EAqiilOqzSe5wIKyC6t49C0Z4EMZJ73S1joI5SwcJTI1ISmz7u2JtnaT71Nb8WlQbal-nOC7gUKoitzL6r4Ou-H48IQ4IB9wZszbZS3sDOEBcYChD73obXyrmg8VMTOV~9FNUYH3L0hP9YI0P0~9wZzzr9MpCYk7Hbs-XVndRroMfq6B6cnOFaA41EZTjwjAG9BbfY2yBgwORSgTJFSNpwwNnLANrV1mx7IaiQ\\_\\_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/54533252/Imigrantes_pendulares-libre.pdf?1506362078=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DIMIGRANTES_PENDULARES_EM_REGIAO_DE_FRONTONTE.pdf&Expires=1679571216&Signature=GygsjHiK7XvvzdcjzOBqIt2ixQkP21Tv3wD~WYUCAWtrMPukiUDdodQjCjcyM-3rp~ZznrieMeyGMK3Qgb56C-blf3Goe5W1N1BFhc6IdvmjmSg6EAqiilOqzSe5wIKyC6t49C0Z4EMZJ73S1joI5SwcJTI1ISmz7u2JtnaT71Nb8WlQbal-nOC7gUKoitzL6r4Ou-H48IQ4IB9wZszbZS3sDOEBcYChD73obXyrmg8VMTOV~9FNUYH3L0hP9YI0P0~9wZzzr9MpCYk7Hbs-XVndRroMfq6B6cnOFaA41EZTjwjAG9BbfY2yBgwORSgTJFSNpwwNnLANrV1mx7IaiQ__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA). Acesso em: 23 set 2021.

OPERAÇÃO FRONTEIRA: América do sul. Direção: Rodrigo Astiz. Produção: Adriana Marques. Crédito: São Paulo: Mixer Films; Discovery Networks, 2019.

PÊGO FILHO, Bolívar *et al.* *Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública*. Brasília: Ipea, v. 2, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7959>. Acesso em: 25 jun 2021.

PRADO, H. S. A. A fronteira e as perspectivas para as Cidades-gêmeas Brasileiras. **SÉCULO XXI: Revista de Relações Internacionais - ESPM-POA**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 32–52, 2017. Disponível em: <https://sumario-periodicos.espm.br/xxi/article/view/147>. Acesso em: 24 jun 2022.

POYER, M. G. Introdução ao comércio exterior: livro didático / Maria da Graça Poyer, Renato Paulo Roratto; design instrucional Lis Airê Fogolari. – Palhoça: UnisulVirtual, 2017. 70 p.

PRODANOV, C. C; DE FREITAS, E. C. Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico-2. Ed. Editora Feevale, 2013

QUISUMBING, A. R. *et al.* Closing the knowledge gap on gender in agriculture. **Gender in agriculture: Closing the knowledge gap**, p. 3-27, 2014. Disponível em: [https://reliefweb.int/report/world/gender-agriculture-closing-knowledge-gap?gclid=Cj0KCQjw8e-gBhD0ARIsAJiDsaV0pWk4q8Qc4-Qg17zv\\_wDDI5vw4-V8NAuZlg2RxiKP4m3pF5J4Uu8aAjdWEALw\\_wcB](https://reliefweb.int/report/world/gender-agriculture-closing-knowledge-gap?gclid=Cj0KCQjw8e-gBhD0ARIsAJiDsaV0pWk4q8Qc4-Qg17zv_wDDI5vw4-V8NAuZlg2RxiKP4m3pF5J4Uu8aAjdWEALw_wcB). Acesso em: 24 jun 2022.

SAINTE, G. **Uso do território e comércio transfronteiriço: interação espacial entre Haiti e República Dominicana**. 2021. 1 recurso online (304 p.) Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1640427>. Acesso em: 24 mar 2023.

SANTO, A. L. E.; VOKS, D. Repensando os Estudos Fronteiriços: Participação e Inovação Social no Desenvolvimento das Zonas de Fronteiras. **Organizações & Sociedade**, v. 28, p. 860-887, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/SYWqJXcgxQbbqP7tfrDRXL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 jan 2023.

SCHERMA, M. A. Cidades-gêmeas e integração: o caso de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. *In*: 2º Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina, 2016.

SENHORAS, E. M. Dinâmica fronteiriça das cidades-gêmeas entre Brasil e Guyana. **Revista Geonorte**, v. 4, n. 12, p. 1053-1070, 2013. Disponível em: <https://www.periodicos.ufam.edu.br/index.php/revista-geonorte/article/view/1221/1104>. Acesso em: 22 ago 2021.

SENASP. Pesquisa perfil das instituições de segurança pública. Brasília: Ministério da Justiça - Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2013.

SHOLA, A. T. I; OLANREWAJU, D. K. Effects of the Informal Cross Border Trade in Western Africa: A Study of Nigeria and Niger. **Jurnal Aplikasi Manajemen, Ekonomi dan Bisnis**, v. 4, n. 2, p. 34-42, 2020. Disponível em: <https://www.jameb.stimlasharanjaya.ac.id/JAMEB/article/view/102/66>. Acesso em: 20 nov 2021.

SIMÕES, O. S. **Dinâmica das cidades-gêmeas da fronteira Guyana (Lethem–Brasil (Bonfim) e a questão aduaneira/tributária**. 2014. 197 f. 2014. Dissertação de mestrado - Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras, Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2016.

SIMÕES, O. S; SENHORAS, E. M. **Comércio Formiga e os Campos de Poder na Dinâmica Fronteiriça: Um Estudo de Caso na Fronteira Gyana-Brasil**. Anais do XIII Seminário Internacional RII. Salvador: SEI, 2014.

SINDIFISCO NACIONAL (Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil). Projeto Fronteira em Foco. SINDIFISCO NACIONAL. Brasília, 2011

SOARES, C. C. S. **Introdução ao comércio exterior: Fundamentos teóricos do comércio internacional**. São Paulo: Saraiva, 2004.

SOUZA, C. L.G. **A teoria geral do comércio exterior: aspectos jurídicos e operacionais**. Belo Horizonte: Editora Líder, 2003.

STEIMAN, R; MACHADO, L. O. Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica. **Terra Limitanea: Atlas da Fronteira Continental do Brasil**. Rio de Janeiro, p. 1-16, 2002. Disponível em: <http://www.retis.igeo.ufrj.br/producao/artigos/limites-e-fronteiras-internacionais-uma-discuss%C3%A3o-hist%C3%B3rico-geogr%C3%A1fica/#.ZB0s83bMLIU>. Acesso em: 22 ago 2023.

SUBPORTAL REGIMES ADUANEIROS ESPECIAIS. Ministério da Fazenda, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/manuais/subportais-aduana-e-comercio-exterior/regimes-aduaneiros-especiais>. Acesso em: 25 mai 2023.

TIENES, O. Gestión integrada de las fronteras. **Workshop de gestão coordenada de fronteiras**. [S. l.]: Receita Federal do Brasil. 18 nov. 2021. 1 vídeo (2h:43min). [Live]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0wXhJ4cAty>. Acesso em: 18 de novembro de 2021.

TORRE, J. A. P. G. L; SILVA, A. **Comércio Exterior**. 1. ed. Indaial: Centro Universitário Leonardo da Vinci, 2016. 194p.

TRUJILLO FERRARI, A. **Metodologia da pesquisa científica**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.

VAN DEN BOOGAARD, V *et al.* Norms, networks, power and control: Understanding informal payments and brokerage in cross-border trade in Sierra Leone. *Journal of Borderlands Studies*, v. 36, n. 1, p. 77-97, 2021. Disponível em: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/13577/ICTD%20WP74.pdf>. Acesso em: 18 nov 2021.

WERNECK, P. **Comércio Exterior e Despacho Aduaneiro**. 4ª Ed. Jurua Editora, 2007. 329 p.

ZANELLA, L. C. H. *et al.* **Metodologia da pesquisa**. SEAD/UFSC, 2006.

## **APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTAS**

**APRESENTAÇÃO DO PESQUISADOR:** Esta entrevista faz parte da pesquisa de dissertação de Aderaldo Eugênio da Silva, Mestrando da Universidade Federal da Bahia (UFBA), sobre o tema: **COMÉRCIO TRANSFRONTEIRIÇO BRASILEIRO E A RECEITA FEDERAL DO BRASIL: OS DESAFIOS DA APLICABILIDADE DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 118/1992.**

O objetivo da pesquisa é avaliar os desafios enfrentados pelos auditores da RFB na fiscalização do comércio transfronteiriço brasileiro, para que se possa propor um projeto de revisão da IN SRF 118/92, norma que se aplica ao comércio transfronteiriço brasileiro, para que se viabilize um comércio transfronteiriço, que alie desenvolvimento econômico sem abrir mão do controle alfandegário.

Para facilitar o alcance dos objetivos deste estudo, o roteiro de entrevista foi estruturado em quatro blocos de perguntas: qualificação do entrevistado; percepção dos entrevistados sobre comércio transfronteiriço e aplicação da IN SRF 118/92; contribuição dos entrevistados/as para o ajuste da IN 118/92 por meio de proposições; e, por fim, uma questão aberta com a possibilidade de considerações acerca do tema para o entrevistado.

### **BLOCO 01 - QUALIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO**

1. Há quanto tempo o (a) Sr(a). trabalha na Receita Federal do Brasil?
2. Qual seu sexo? Idade?
3. Há quanto tempo o (a) Sr(a). trabalha(ou) na Região Fronteiriça? É ou já foi gestor de programas aduaneiros?
4. Em quantas fronteiras/programas aduaneiros o (a) Sr(a). já trabalhou? Eram realidades muito distintas?

### **BLOCO 2 - Percepção dos entrevistados sobre comércio transfronteiriço e aplicação da IN SRF 118/92.**

5. Na Fronteira em que o senhor atua/atuou pratica-se comércio transfronteiriço? Se sim, aplica-se a IN 118/92 (dispõe sobre a saída, do território nacional, de bens adquiridos no mercado interno, somente com a nota fiscal, também conhecida por exportação simplificada) ou aplica-se outra norma no controle do comércio transfronteiriço?
6. O/A Sr(a). acha que a IN 118/ 92 atende à atual realidade do comércio transfronteiriço?
7. O/A Sr(a). considera que a IN 118/ 92 contém conceitos indefinidos/abertos/imprecisos? Se sim, em quais itens? Na sua concepção, os conceitos indefinidos/abertos/imprecisos geram uma aplicação desuniforme da norma nas regiões de fronteira em que o(a) Sr(a). trabalha(ou)?
8. É realizado algum controle por parte da Receita Federal em relação ao comércio transfronteiriço? Prestam-se obrigações acessórias à Receita Federal Brasil?
9. O/A Sr.(a) acredita que as exportações pelo procedimento simplificado (IN 118/ 92) geram alguma espécie de concorrência desleal com as exportações comuns?

10. O que o(a) Sr.(a) entende por mercadorias que não revelam destinação comercial?

### **BLOCO 3 - CONTRIBUIÇÃO DOS ENTREVISTADOS/AS PARA O AJUSTE DA IN 118/92 POR MEIO DE PROPOSIÇÕES**

Quais sugestões o (a) Sr.(a). daria para aperfeiçoar a IN nas seguintes perspectivas:

11. A IN 118/92 estabelece um limite de US\$ 2 000,00 (dois mil dólares) para saída de mercadorias, tendo como requisito apenas a apresentação da Nota Fiscal (NF). O/A Sr.(a) entende que esse limite é razoável para evitar que ocorra a concorrência desleal com a exportação comum? Se não, qual seria um valor razoável?
12. Quais gêneros de mercadorias/bens devem estar contemplados na norma que atualizará a IN 118/92? Todos? Somente essenciais? Somente alimentícios?
13. Na sua opinião, o limite de US\$ 2 000,00 (dois mil dólares) deve ser aferido por operação ou por período de tempo (semanal, mensal)?
14. Quais obrigações acessórias Sr.(a) considera essenciais à previsão em uma reestruturação da IN SRF 118/92, para que a Receita Federal melhore sua fiscalização?
15. Atualmente, a norma não regulamenta a prestação de serviços (com ou sem mercadorias) no comércio transfronteiriço. Sr.(a) acha que isso deveria ser regulamentado pela IN 118/92?

**BLOCO 4 - Quais considerações você gostaria de acrescentar de forma a contribuir para os objetivos desta pesquisa que não tenham sido questionados ou respondidos nas questões anteriores? Fique à vontade para tecer comentários críticos sobre o comércio transfronteiriço atual, considerando o contexto econômico brasileiro e global, e os ajustes necessários na IN para corresponder às demandas desse comércio transfronteiriço e da Receita Federal.**

**APÊNDICE C – SUGESTÃO DE REESTRUTURAÇÃO DA IN SFR 118/92****MINISTÉRIO DA FAZENDA  
SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL****INSTRUÇÃO NORMATIVA RFB Nº XX, DE XX**

Altera a Instrução Normativa RFB nº 118, de 10 de novembro de 1992, que dispõe sobre a saída, do território nacional, de bens adquiridos no mercado interno, que passa a vigorar com o seguinte teor:

O SECRETÁRIO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL no uso da atribuição que lhe confere o inciso III do art. 350 do Regimento Interno da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, aprovado pela Portaria ME nº 284, de 27 de julho de 2020, resolve:

Art. 1º Regular a saída de mercadorias do território nacional, em especial as adquiridas em cidades-gêmeas localizadas em áreas limítrofes com países vizinhos.

**CAPÍTULO I  
DO LIMITE E DESTINAÇÃO**

Art. 2º As unidades da Secretaria da Receita Federal deverão permitir a saída do território nacional, mediante a apresentação de documento fiscal válido, Nota Fiscal ou Cupom Fiscal com código fiscal de operações e prestações (CFOP) específico de Venda Direta ao Exterior, de mercadorias nacionais adquiridas no mercado interno:

I - que se comportem no limite de valor equivalente a US\$ 5.000,00 (cinco mil dólares dos Estados Unidos), por operação comercial, e, se em valor superior, não revelem destinação comercial;

§ 1º a destinação comercial pode ser aferida, dentre outros critérios, pelo quantitativo de mercadoria e/ou frequência diária de compras realizadas pelo contribuinte que torne evidente o intuito de revenda dos produtos.

II - que não estejam sujeitas a controles específicos de outros órgãos da Administração Pública;

Art. 3º A saída de mercadoria para o exterior, na forma deste ato normativo, não gera, para o vendedor, direito à isenção de tributos, nem a incentivos fiscais, a qualquer título.



## CAPÍTULO II DA OBRIGAÇÃO ACESSÓRIA

Art. 4º O comerciante, quando solicitado, apresentará ao fisco quaisquer informações e documentos sobre as operações que realizou sob a vigência da presente Instrução Normativa. O não atendimento da solicitação, no prazo determinado, caracteriza embaraço à fiscalização e aplicação da multa descrita no art. 728 do Regulamento Aduaneiro;

## CAPÍTULO III DA PENALIDADE

Art. 5º A saída de mercadorias do território nacional em descordo com este ato normativo fica sujeita a aplicação da pena de perdimento, conforme o art. 689 do Regulamento Aduaneiro.

## CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 6º O MINISTRO DA FAZENDA, Presidente do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, apresentará neste conselho a proposta de criação de código CFOP específico para Venda Direta ao Exterior (VDE). A Nota Fiscal ou Cupom emitido com esse código acompanhará a mercadoria até o ponto de saída do país.

Art. 7º Os dados sobre o comércio transfronteiriço serão aferidos por meio de convênio da Secretaria da Receita Federal do Brasil, com fundamento no Art. 37 da Constituição Federal e Art. 199 do Código Tributário Nacional, com as secretárias fazendárias dos Estados e do Distrito federal. Os dados estatísticos serão coletados conforme código CFOP específico das vendas diretas com destino ao exterior com fundamento neste ato normativo.

Art. 8º A divisão de administração aduaneira, DIANA, de cada Superintendência, promoverá treinamento visando a harmonização da aplicação da norma por seus servidores.

Art. 9º A Coordenação Geral de Administração Aduaneira (Coana) poderá estabelecer procedimentos complementares à aplicação do disposto nesta Instrução Normativa.

Art. 10º Ficam revogadas as Instruções Normativas SRF nº 45, de 17 de maio de 1983; 87, de 21 de julho de 1986; 5, de 12 de janeiro de 1988; 52, de 19 de maio de 1989; 104 de 17/10/1984 e 1.413 de 29/11/2013.

Art. 11º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

NOME DO SECRETÁRIO DA RECEITA FEDERAL