

## Brasil e Paraguai: notas sobre interdependência complexa e desenvolvimento

Eloiza Dal Pozzo,  
Luciano Stremel Barros

As relações entre Brasil e Paraguai se estendem em diversas áreas: o Brasil é o principal destino das exportações paraguaias e há um intenso comércio entre os dois países. Pela Ponte da Amizade transitam, em média, 50 mil veículos e 80 mil pessoas diariamente<sup>1</sup>. Em direção ao Paraguai, milhares de brasileiros se dirigem para cursar faculdades de medicina. Por outro lado, número acentuado de paraguaios se deslocam ao Brasil em busca de atendimento médico. Além destas movimentações rotineiras, os dois países também compartilham a Usina Hidrelétrica de Itaipu, entidade binacional, maior geradora de energia do mundo e, com ela, o reservatório de água da usina. No Lago de Itaipu, conforme será visto a seguir, um dos grandes problemas é o fluxo de mercadorias contrabandeadas e descaminhadas, o que gera prejuízos econômicos e sociais para ambos os países.

**“As relações entre Brasil e Paraguai se estendem em diversas áreas: o Brasil é o principal destino das exportações paraguaias e há um intenso comércio entre os dois países(...)”**

Com isso, o presente artigo debate, sob as teorias da interdependência

complexa, a necessidade de coordenação de esforços entre Brasil e Paraguai para gerar vantagens mútuas e atuar na proposição e/ou manutenção de instituições e regimes internacionais com foco em ações de fiscalização e/ou equalização de legislações, visto que ambas as iniciativas podem amenizar os prejuízos causados pelo contrabando e descaminho.

### **Contrabando, descaminho, tráfico de drogas e “commodities ilícitas” no Lago de Itaipu**

O Lago de Itaipu, reservatório da Usina Hidrelétrica de Itaipu, foi formado artificialmente no ano de 1982, no Rio Paraná, e fica na fronteira entre Brasil e Paraguai, compreendendo uma área de 1.350 km<sup>2</sup>, cento e setenta quilômetros de extensão, doze quilômetros de largura máxima e sete quilômetros de largura média<sup>2</sup>. No total, dezasseis cidades do Brasil são banhadas pelo Lago, cuja população, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é de mais de 1 milhão de habitantes. Porém, a partir dos anos 1990, o Lago de Itaipu tornou-se uma das principais rotas usadas por traficantes e contrabandistas para ingressar no Brasil produtos advindos do Paraguai. Conforme Dal Pozzo e Barros<sup>3</sup>, pelas características do Lago, bem como da região, que apresenta mata ciliar em toda a extensão do reservatório, há diversos pontos de passagem e portos clandestinos com rotas e logística

das atividades ilícitas já estabelecidas. "Com isso, há uma convergência criminosa, uma variedade de ilícitos que são transportados. Dentre os destaques, estão cigarros, drogas, armas, produtos contrabandeados e descaminhados [...]"<sup>4</sup>. Barros cunhou o termo “commodities ilícitas” para referir-se a toda gama de produtos ilegais comumente introduzidos do Paraguai para o Brasil que, em grande parte, se utiliza do Lago e da Hidrovia Paraná – Paraguai, rota mercantil lícita que o crime transfronteiriço tem aproveitado para exportar as “commodities ilícitas”.

### **Fiscalização conjunta e equalização de legislações: caminhos para a diminuição das complexidades**

Interdependência significa dependência mútua em meio a uma variedade de interesses dos atores envolvidos. Segundo Keohane e Nye<sup>5</sup>, “Interdepende in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries”<sup>6</sup>. Em NYE JR.: “[...] são situações nas quais os protagonistas ou os acontecimentos em diferentes partes de um sistema afetam-se mutuamente”<sup>7</sup>. Com isso, no cenário internacional e diante do objeto deste artigo, Brasil e Paraguai compartilham problemas ligados ao contrabando e descaminho, como os prejuízos na arrecadação de impostos, aumento da violência e aliciamento de jovens para o crime.

**Tabela: Diferença de tributação entre Brasil e Paraguai**

Produtos	Brasil	Paraguai	
		Imposto seletivo ao consumo (ISC)	Imposto sobre o Valor Agregado (IVA)
Cigarros, vaporizadores e similares	71%	18%	10%
Eletrônicos	51%	1%	10%
Informática	24% a 33%	1%	10%
Cosméticos	66%	5%	10%
<b>Bebidas</b>		<b>de 5 a 10%</b>	<b>10%</b>
Vinhos e champagnes de 10% a 30% de álcool	47%	11%	10%
Conhaque, whisky, tequila, rum, vodka, gim e similar com mais de 30% de álcool	49%	11%	10%

Fonte: Autores (2023)

O Paraguai também perde com o contrabando e descaminho. O próprio Presidente Santiago Peña, eleito em 2023, reforçava em seus discursos a promessa de "acabar com a evasão fiscal e promover políticas para que mais pessoas trabalhem na economia formal"<sup>8</sup>. No lado brasileiro, forças de segurança como o Batalhão de Polícia de Fronteira (BPFron) atuam diretamente na área de fronteira, além de outros órgãos de fiscalização, como Polícia Federal, Receita Federal e Departamento de Operações de Fronteira (DOF), dentre outros.

Em relação à equalização de legislações, há exemplos em destaque que influenciam na saúde pública, como medicamentos e produtos agroquímicos. Neste último caso, há substâncias e concentrações permitidas no Paraguai que não são liberadas no Brasil. De acordo com publicação do IDESF, dentre os produtos que poderiam fazer parte deste debate a nível de Mer-

cosul está o benzoato de emamectina, um dos inseticidas mais contrabandeados e com rigorosas restrições no Brasil, cujo percentual máximo de uso liberado pelas normas sanitárias vigentes é de 5%. "Nos registros de importação de benzoato de emamectina do Paraguai, constam cargas do produto com diversidade de concentração que varia entre 30%, 40%, 70%, 90% e até 95%"<sup>9</sup>.

Desta forma, as disparidades nas regras legais de importação de produtos fitossanitários oportunizam e atraem os operadores do mercado ilegal. Seria viável pautar tal questão pelas vias de diálogo, visto que os países vizinhos ao Brasil têm clima e solo parecidos, e poderia haver uma homogeneização de legislação para a regulação de tais produtos. Tais agendas de debate exigem organização e coordenação por parte dos Estados para articularem mecanismos institucionais a fim de resolver os problemas citados, mesmo que a

interdependência gere processos assimétricos, visto que tem características culturais, econômicas e capacidades distintas. Di Senna (2003, p. 25) cita "[...] os participantes não gozam do mesmo grau de desenvolvimento e não controlam os mesmos recursos"<sup>10</sup>.

Além dos aspectos citados, também vale destacar a assimetria tributária entre os dois países, o que estimula a prática do contrabando e descaminho. Segundo levantamento realizado pelo IDESF (2022), no Paraguai, nos casos em que há a cobrança do Imposto Seletivo ao Consumo (ISC), quem paga são as fábricas ou as importadoras. O consumidor ou cliente final somente pagará o Imposto sobre o Valor Agregado (IVA), fixado em 10% nos exemplos que serão apresentados. Os dados referentes ao Brasil são uma média, levando em conta as diferenças que ocorrem entre os estados e com base na tabela do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT)<sup>11</sup>.

## “(...)os custos de transação relacionados à interdependência complexa entre Brasil e Paraguai são altos(...)”

No Brasil, a organização tributária é diferente. São pagos impostos federais (PIS, COFINS e IR), estaduais (ICMS e outros) e em alguns casos, municipais, como ISSQN, o que torna o sistema tributário brasileiro um dos mais complexos do mundo.

### Conclusões

Em geral, a interdependência é assimétrica: há inúmeros pontos que envolvem diversas áreas e relações entre os Estados e pode gerar vantagem para um e perdas ao outro. Entretanto, os exemplos citados envolvem aspectos éticos, sociais e da dignidade humana. Apesar de a teoria da interdependência não fazer alusão a estas questões citadas, sugere-se aqui, abordar tal necessidade como primordial na política internacional para que Brasil e Paraguai viabilizem o desenvolvimento sustentável de seus territórios e populações.

Em relação ao diálogo entre Brasil e Paraguai, as proposições de ações passam pela construção de um plano de fiscalização principalmente na área do Lago de Itaipu, de forma a abranger a segurança de forma multidimensional e verificar como seriam contemplados os espaços aquáticos transfronteiriços. Na mesma linha, deverão ser incluídas também as competências legais de

atuação das forças de segurança do Brasil e do Paraguai em tais áreas. No âmbito da tributação, o Brasil tem a chance, atualmente, de pormenorizar tal problemática por meio da reforma tributária, em pauta de votação na Câmara de Deputados. Em relação a casos de equalização de legislações, há a necessidade de debate não somente no âmbito bilateral, mas nos canais de governança e articulação do Mercosul. Diante dos debates suscitados, os custos de transação relacionados à interdependência complexa entre Brasil e Paraguai são altos. Entretanto, conforme exposto, os esforços para a resolução dos problemas citados serão viáveis a partir de processos democráticos de diálogo, cooperação e integração entre os dois países.

## Referências

- <sup>1</sup> UDC (2023). Resultados das pesquisas nas Pontes internacionais da Tríplice Fronteira. Disponível em: <https://www.udc.edu.br/site/#/udc/noticia/2942>. Acesso em: 29 out. 2023.
- <sup>2</sup> ITAIPU. Reservatório. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/energia/reservatorio>. Acesso em: 23 out. 2023.
- <sup>3</sup> DAL POZZO, Eloiza; BARROS, Luciano Stremel. Cidades brasileiras lindeiras ao Lago de Itaipu: debate sobre o ambiente fluvial, violências e as commodities ilícitas. In: CRAVEIRO, Adriéli Volpato; PRIOTTO, Elis T. Palma (org). Violências na atualidade: olhares e perspectivas. Porto Alegre, Nova Práxis Editorial, 1. ed., 2023. p. 708.
- <sup>4</sup> BARROS, Luciano S. Hidrovia Paraguai-Paraná: conectografias lícitas e ilícitas dos "vazios" para as cadeias globais. Em fase de elaboração.
- <sup>5</sup> KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Power and interdependence Boston: Scott, Foresman and Company, 2001, p. 7.
- <sup>6</sup> "A interdependência na política mundial refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores de diferentes países" (tradução livre).
- <sup>7</sup> NYE JR., Joseph S. Cooperação e conflito nas relações internacionais. São Paulo, Editora Gente, 2009, pp. 250 e 251.
- <sup>8</sup> BBC (2023). Quem é Santiago Peña, novo presidente do Paraguai. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cnejwml49vgo>. Acesso em: 25 out. 2023.
- <sup>9</sup> Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF). A tributação no Brasil e a entrada de produtos ilegais no país. Disponível em: <https://www.idesf.org.br/2021/11/25/assunto-antigo-problema-recorrente-a-influencia-da-alta-tributacao-no-brasil-e-a-entrada-de-produtos-ilegais-no-pais/>. Acesso em: 20 out. 2023.
- <sup>10</sup> DI SENA, Roberto. Poder e Interdependência: novas perspectivas e análises das Relações Internacionais. In: Cena Internacional. Brasília, FUNAG - Departamento de Relações Internacionais, ano 4, nº 2, 2022, p. 25.
- <sup>11</sup> Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF). O Mercado Illegal de Defensivos Agrícolas no Brasil. Disponível em: <https://www.idesf.org.br/wp-content/uploads/2022/02/mercado-illegal-defensivos-agricolas.pdf>. Acesso em: 20 out. 2023.