



AS LOJAS FRANCAS EM FOZ DO IGUAÇU: DILEMAS E POSSÍVEIS IMPACTOS NA TRÍPLICE FRONTEIRA

LAS TIENDAS FRANCAS EN FOZ DEL IGUAZU: DILEMAS Y POSIBLES IMPACTOS EN LA TRÍPLICE FRONTERA

Valdemir Gauto*

RESUMO

O presente trabalho analisa o projeto que autoriza a criação de lojas francas (*free shops*) em cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira brasileira e, os possíveis impactos desta prática para as relações da região Trinacional. Desde o início de sua tramitação, o projeto se mostrou como medida estratégica para impulsionar o desenvolvimento econômico nas cidades de região de fronteira, com ênfase ao incentivo do comércio varejista, mas sem considerar os possíveis impactos deste novo modelo de negócio para a tríplice fronteira. Neste sentido, nosso objetivo é analisar o referido projeto e os possíveis impactos na região. Para o desenvolvimento de nossa pesquisa utilizamos metodologias qualitativas, como análise de fontes escritas, entrevistas e observação participante.

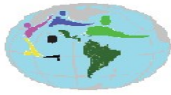
Palavras-chave: Relações Internacionais contemporâneas; Comércio Internacional; Tríplice Fronteira; Lojas Francas.

RESUMEN

El presente trabajo analiza el proyecto que autoriza la creación de tiendas francas en ciudades gemelas ubicadas en la franja de frontera brasileña y los posibles impactos de esta práctica para las relaciones de la región Trinacional. Desde el inicio de su tramitación, el proyecto se mostró como medida estratégica para impulsar el desarrollo económico en las ciudades de la región fronteriza, con énfasis en el incentivo del comercio al por menor, pero sin considerar los posibles impactos de este nuevo modelo de negocio para la triple frontera. En este sentido, nuestro objetivo es analizar el referido proyecto y los posibles impactos en la región. Para el desarrollo de nuestra investigación utilizamos metodologías cualitativas, como análisis de fuentes escritas, entrevistas y observación participante.

Palabras clave: Relaciones Internacionales contemporâneas; Comercio internacional; Tríplice Frontera; Tiendas Francas.

* Graduado em Administração e especialista em Relações Internacionais Contemporâneas (UNILA). E-mail: v.gauto@hotmail.com



INTRODUÇÃO

O comércio é um dos mais antigos meios de relação entre indivíduos e povos, fator que é capaz de atuar diretamente nas relações humanas, avançando para as interações entre nações, assumindo um papel importante para as relações internacionais.

Os tributos gerados através do comércio já representaram a principal parcela para contribuição do desenvolvimento das grandes nações, assumindo a principal fonte de receita para o crescimento de muitos Estados no antepassado. Na atual conjuntura, alguns países mais desenvolvidos não dependem unicamente dos tributos como fonte principal de recursos, enquanto os menos desenvolvidos dependem mais das tarifas.

Assim, autores como Robert Gilpin (2002, p. 194), consideram que há duas correntes para analisar as transformações causadas pelo comércio: a primeira interpreta como uma contribuição concorrencial que influencia novas ideias, desenvolve o progresso tecnológico e instiga o desenvolvimento social, enquanto a outra corrente, entende o comércio internacional como uma forma de imperialismo cultural, que necessita do controle de mercado.

Contudo, é consenso que o comércio, tanto no modelo liberalista como no protecionista, é capaz de causar mudanças profundas, positivamente ou negativamente, em qualquer realidade social, e independentemente do tamanho territorial abrangido, sempre haverá algum tipo de interferência no modo social envolvido.

No caso da região trinacional, localizada na tríplice fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai, o comércio é predominantemente centralizado ao negócio varejista sem predominância, por enquanto, da indústria manufatureira. Possui uma intensa circulação de pessoas potencialmente consumidoras de produtos e serviços, compradores de produtos industrializados importados principalmente de eletrônicos. Outro fator marcante, é a circulação em trânsito aduaneiro, de produtos vinculados ao agronegócio na modalidade de importação e exportação.

O presente trabalho, sem nenhuma pretensão de colocar um ponto final sobre a temática proposta ou tampouco esgotar o assunto, tem por finalidade, realizar uma análise sobre a implantação das Lojas Francas e da proposta de Lei de livre comércio para Foz do Iguaçu, e seus possíveis impactos para o comércio e para a população da região de Tríplice fronteira.

Para alcançar os objetivos propostos, utilizamos metodologias qualitativas, como análise de fontes escritas (legislações das Lojas Francas no Brasil e normas legais específicas para a cidade de Foz do Iguaçu), entrevistas e observação participante (das discussões feitas nas reuniões, assembleias, seminários, audiências públicas em Foz do Iguaçu, que trataram do assunto).

O trabalho está estruturado em três partes: em sua primeira parte descrevemos algumas ferramentas conceituais que são importantes para o estudo e análise da implantação das Lojas francas em Foz do Iguaçu. Especificamente, será



exposto tendências do sistema capitalista em relação ao assunto estudado, as Zonas francas, as áreas de livre comércio, como regimes especiais de importação e exportação.

Na segunda parte, realizamos a caracterização sócio econômica da região de tríplice fronteira e; em um terceiro momento realizamos a descrição da Lei das Lojas francas em Foz do Iguaçu e a análise sobre os potenciais impactos que as Lojas Francas podem gerar na zona de fronteira ora em discussão; finalmente, no último momento realizamos às considerações finais.

FERRAMENTAS TEÓRICAS CONCEITUAIS

Na presente seção, descreveremos algumas ferramentas teórico conceituais que servirão de análise para nosso tema sob estudo. Assim começaremos explicando algumas dinâmicas do capitalismo e em seguida os conceitos de área de livre comércio e de zonas francas.

A DINÂMICA DO CAPITAL

Em um ambiente de mercado competitivo, as grandes corporações e redes empresariais normalmente possuem maior reserva de capital, e por consequência apresentam melhores chances de estruturação e estabilidade do que os pequenos comércios locais.

Dentre todas estratégias praticadas, é possível perceber as alocações de suas diferentes filiais de acordo com a estratégia mais eficaz em termos de custos, onde o tipo de trabalho é mais barato com maior disponibilidade, onde os impostos são mais favoráveis, e ou onde outros tipos de concessões são obtidos.

Para Santana (1994, p.18) ao contribuir com suas pesquisas sobre as Zonas Francas estabelecidas na República Dominicana, constatou que as zonas francas caracterizam se como um processo dinâmico, que normalmente são "estabelecidos em países periféricos com potencial nível econômico e de desenvolvimento relativamente baixa ou média" com fins de inserção daquele país ao sistema internacional, para atender as expectativas do exterior.

A expansão das práticas de Zonas Francas pode ser analisado no contexto da transformação do sistema mundo, especialmente à luz da chamada reestruturação das economias centrais desde a década de 1970. É um processo que ocorre sob a influência de processo de conversão acelerada para novas qualidades de forças produtivas.

Isto sugere que na economia mundial, aprofundar as tendências em direção da interdependência (que no caso dos países periféricos sempre será uma interdependência assimétrica) e ao subdividir e separar os processos produtivos, ocorre convenientemente a distribuição racional por toda a geografia. Explica, entre



outros fatores, o destacado interesse das corporações transnacionais pelo "exército industrial de reserva externa" nos países subdesenvolvidos (SANTANA, 1997).

Ao exemplo anteriormente mencionado, o pesquisador Leandro Zipitria (2011, p.77) revela em suas pesquisas, na qual busca entender o efeito que os gigantes do comércio causa em relação aos mais pequenos, que "após a entrada de um Wal-Mart no mercado, 3 varejistas deixam o mercado antes de 2 anos e, 4 antes de 5 anos". Ou seja, quanto maior o tamanho da empresa que entrara e mais perto geograficamente for do pequeno comércio concorrente, maior será o efeito sobre a renda deste último. Na tentativas de impor restrições de entrada de grandes redes, elas se formatam dentro dos parâmetros estabelecidos, e ocasiona mais concorrência agressivo contra os pequenos varejistas.

ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO

Área de livre comércio de importação e de exportações são definidos a partir de delimitações geográficas, na qual os produtos importados e exportados movimentados na área podem ser submetidas a um regime fiscal especial, concedidas com a finalidade de promover o desenvolvimento de áreas fronteiriças, e incentivar o desenvolvimento regional que é a principal essência do regime.

No caso do Brasil, as áreas de livre comércio são criadas especificamente para o beneficiamento e transformação industrial de matérias-primas, com o objetivo de incentivar a indústria manufatureira. As mesmas "são estabelecidas com a finalidade de promover o desenvolvimento de áreas fronteiriças específicas da Região Norte do país e de incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos, segundo a política de integração latino-americano" (VÁSQUEZ, 2015, p. 223).

As Zonas de Processamento de Exportações (ZPE) se distinguem das outras modalidades pela característica particular que é a de direcionar sua produção para a exportação. As ZPEs se beneficiam de um regime tributário, cambial e administrativo especial, de forma a facilitar o estabelecimento de empresas em seu território, bem como sua atividade exportadora. Assim, enquanto as Zonas Francas possuem uma orientação voltada para o mercado interno, as ZPEs têm uma orientação para o mercado externo.

As ZPEs são enquadradas como zonas primárias para efeito de controle aduaneiro, visa reduzir os desequilíbrios regionais, através de instalação de empresas voltadas para a produção de bens a serem comercializadas exclusivamente no exterior. Um detalhe essencial das ZPEs, é a da permissão de constituir empresas com capital estrangeiro, assim como a instalação de bens patrimoniais de origem externa (VÁSQUEZ, 2015, p. 222).

A substituição da união aduaneira por uma zona de livre-comércio pode conduzir alguns problemas, dentre as quais Kume e Piani (2005, p.12) destaca "a perda do poder de barganha nas negociações bilaterais por parte de países menores e mais especializados na produção agrícola".



Para Vasquez (2015, p. 223), no caso do Brasil, as áreas de Livre comércio assim como as Zonas de Processamento de Exportações são combatidas por parcela ponderável do Governo Federal, que "vê possibilidade de contrabando, com desvio de parte da mercadoria importada para outros locais do Brasil e a renúncia fiscal do Estado a essas receitas de importações".

As legislações que regulamentam as zonas especiais para importação e exportação surgem da articulação política interna do país, independente de articulações bilaterais internacionais, praticado isoladamente por cada nação, ou seja, com o intuito da manutenção e garantia de mercado, para um crescimento individual.

Uma das práticas das zonas de livre comércio são as zonas francas, que tem tornado bastante notório como forma de políticas de realinhamento de mercado. Nesta esteira, a seguir melhor detalhamento das zonas francas.

ZONAS FRANCAS

As zonas Francas são classificadas como regimes aduaneiros especiais, que recebe tratamento diferenciado, sempre amparado por legislação específica, seja aduaneiro, fiscal, jurídico ou assemelhado, concedidos por regiões geograficamente delimitados no país, geralmente situado em um porto ou em espaços adjacentes onde circulam mercadorias nacionais ou estrangeiras.

São também conhecidas como Zonas de Livre Comércio por se constituírem em áreas geográficas consideradas como fora do território aduaneiro de uma nação, ao se tratar de cobrança de taxas e impostos de importação.

Para o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicadas - IPEA (1992), as Zonas Francas foram criadas com a proposta de ocupação estratégica de territórios fronteiriços, no intuito de desenvolvimento regional, que são submetidos a condições "climáticas adversas, com baixíssima densidade demográfica, e que, impulsionados por circunstâncias históricas específicas e questões de segurança nacional... uma estratégia de ocupação baseada na industrialização da região."

A criação desta política comercial busca o estabelecimento da reserva de bens do mercado nacional, assim como para a exclusividade de importações de componentes e matérias primas necessárias para o beneficiamento produtivo, privilegiadas pelas condições fiscais especiais. As vantagens fiscais têm a finalidade de compensar os elevados custos, decorrentes da distância entre as áreas produtivas e o mercado consumidor.

As Zonas Francas foram adotadas pelos Estados Unidos nas negociações com o México, no âmbito do NAFTA¹. Esta modalidade de comércio ocorre para corrigir a imperfeições do ambiente de mercado concorrencial cada vez mais acirrado.

¹ North American Free Trade Agreement: Acordo de Livre Comércio da América do Norte.



Em se tratando do caso da região Trinacional (entre Argentina, Brasil e Paraguai) não é diferente, se apresenta como uma proposta à reação a competição entre os mercados vizinhos. Para melhor compreensão da especificidade deste trabalho, a seguir detalharemos as características regionais do objeto de estudo.

FRONTEIRA

Existem numerosas definições e conceituações sobre o termo fronteira. Assim, para Constituição Federal Brasileira de 1988, fronteira é estabelecido pela delimitação do Estado Nacional, ou seja, espaço de atuação Estatal, compreendendo o território como área de apropriação e dominação, definido por fronteiras historicamente estabelecidas.

A concepção de fronteira, preconizado no Artigo 20, parágrafo 2º da Constituição Federal do Brasil, estabelece como “faixa de fronteira”, ou seja, espaço de controle e de uso restrito: “[...] de até cento e cinquenta quilômetros de largura ao longo das fronteiras terrestres [...] considerada fundamental para a defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas por lei” (BRASIL, 1988). Entendida como a área de delimitação do exercício de soberania e poder de um grupo social, junta-se ao conceito de território. Habitar em espaços de fronteira proporciona relações distintas, peculiares, podendo representar importantes elos com o espaço, distinguindo, então, cada lugar de fronteira.

Desde o campo das ciências sociais, até a perspectiva da geografia especialmente, fronteira se associa às demais categorias de análise do espaço, que no caso “separa” dois espaços geográficos com distintas características naturais e humanas. Ao mesmo tempo em que separa os ambientes interno e externo, é o locus das trocas entre ambos (SCHERMA, 2016, p. 02).

De uma perspectiva antropológica, também é possível entender fronteira quando analisada pela percepção local, pelas comunidades que ali vivem e se reproduzem social, econômica e politicamente. Os fronteiriços olham a fronteira como a sua morada, onde acontece o seu cotidiano, seu ritmo, suas relações de afetividade, emergindo de tal forma o seu lugar.

É evidente que as regiões de fronteira necessitam de políticas públicas moldadas conforme suas especificidades, de forma que fomentem o desenvolvimento regional sem desvirtuar as históricas relações transfronteiriças, que sempre foram ignoradas. Esse é novo desafio que se apresenta aos governos centrais: adaptar o tradicional planejamento “de cima para baixo” às prementes realidades locais (LIMA, 2017, p. 52).

Fronteira é a resultante de um processo histórico de ocupação territorial, e de preocupação dos Estados acerca de sua soberania e manutenção da independência, características percebidas desde os períodos coloniais. Em razão do relativo isolamento que a colocou à margem das políticas centrais de



desenvolvimento, as regiões fronteiriças são marcadas por complexidades e peculiaridades que as distinguem das regiões mais centrais.

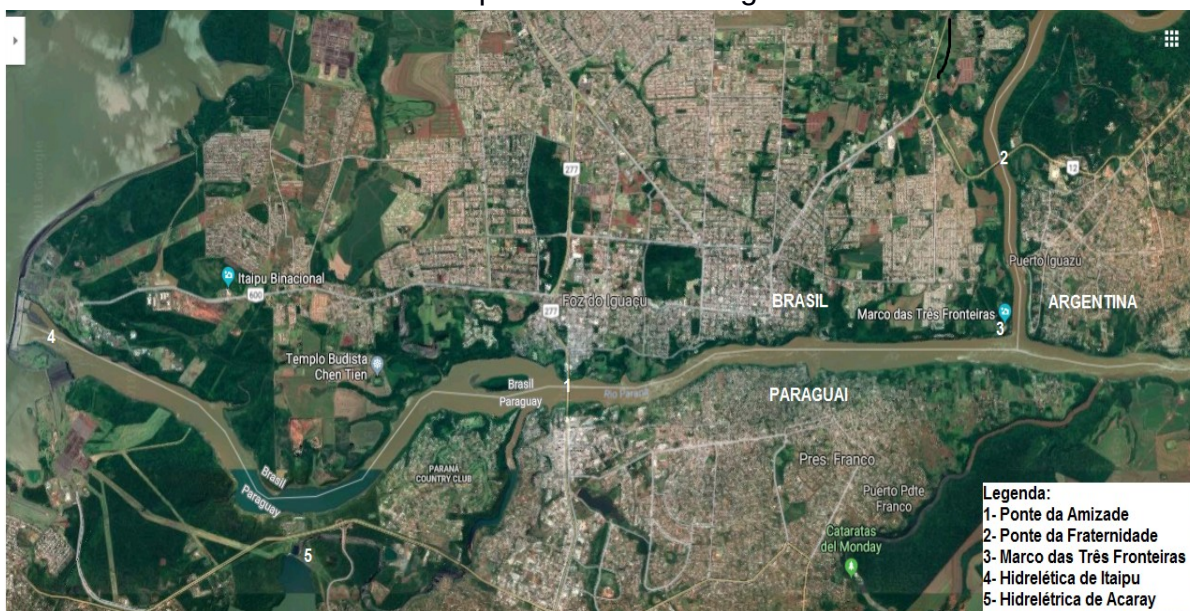
Neste sentido, a seguir realizaremos um melhor detalhamento da fronteira trinacional entre o Brasil, a Argentina e o Paraguai.

A REGIÃO TRINACIONAL

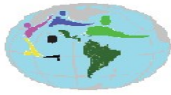
A região de tríplice fronteira, também denominado tríplice fronteira Sul, caracterizada pelas junções das cidades de Foz do Iguaçu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina) possui relevante distinção geográfica ao comparado com outras fronteiras brasileiras, não somente pelos atrativos turísticos, mas pela relevância econômica e demográfica, ao considerar que juntas possuem uma população com mais de 500 mil habitantes.

Levando em consideração os dados disponibilizados em 2010 pelos órgãos oficiais das respectivas cidades fronteiriças, revela que a população global da região trinacional é de 612.655 mil habitantes. Foz do Iguaçu conta com a população de 256.088 pessoas conforme último censo do IBGE de 2010, Puerto Iguazú dispõe de 82.227 habitantes segundo dados do censo do Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC/2010), já Ciudad Del Este há 274.340 habitantes de acordo com os dados procedente da Dirección General de Estadística (PARAGUAI, 2010).

Visão panorâmica da Região Trinacional



Fonte: Google (adaptado pelo autor).



A flexibilidade na circulação de pessoas entre as três cidades é facilitada pela Ponte Tancredo Neves popularmente chamada de Ponte da Fraternidade que conecta Foz do Iguaçu a Puerto Iguazú e, a ponte da Amizade que integra Foz do Iguaçu a Ciudad del Este, conforme ilustração a seguir. Cogita-se ainda uma terceira ponte, para interligar Paraguai ao Brasil via Foz do Iguaçu, para atender principalmente a circulação de produtos do agronegócio.

Pela questão do volume de bens e pessoas, esta é uma das fronteiras terrestres mais movimentadas do Brasil. Os principais transeuntes correspondem a turistas e, especialmente, trabalhadores e comerciantes que vivem de um lado da fronteira e, desenvolvem alguma atividade do outro lado. Muitos dos estabelecimentos de comércio que se encontram na zona franca paraguaia são propriedades de estrangeiros. Entre eles se destacam chineses e árabes, e grande parte dos funcionários são brasileiros devido ao fluxo de compradores vindos do país (RABOSSO, 2004).

Dadas as características da região, existem muitos preconceitos sobre a tríplice fronteira que devem ser questionados. Assim, Béliveau e Montenegro (2010, p. 43) em suas pesquisas de campo na região, destacam que é preciso conceituar a fronteira “fora dos retratos produzidos por certas agências governamentais e por certos meios de comunicação (...) as respostas que muitas vezes produzem outras imagens, ancorados em visões particulares”.

Como se percebe, para conceituar a tríplice fronteira é preciso levar em consideração os fatores peculiares envolvidos. Para esclarecer, Béliveau e Montenegro (2010, p. 25) alertam que para caracterizar a região não se deve priorizar as delimitações geográficas e a delimitação internacional, pois, isto é, uma “variável nacional irrelevante, ou pelo menos, secundário”, quando considerado outras peculiaridades, principalmente ao destacar a fácil circulação de pessoas entre os três países e, por este fato formar o que se chama de “unidade urbana”.

Esta infraestrutura de interligação é capaz de formar o que Ribeiro (2006, p.253), chama de “sistema internacional urbano” e ajuda a entender a particularidade de intensidade dos fluxos humanos e econômicos existentes na região.

Mesmo os espaços serem separados pelos rios, há uma relação de conexão entre as diferentes nacionalidades, uma convivência harmoniosa entre as pessoas, e uma interação peculiar privilegiada entre as diferentes etnias encontradas na região (BÉLIVEAU; MONTENEGRO, 2010, p. 30).

Além da infraestrutura que a região possui, a presença de pessoas de diferentes origens permite uma grande diversidade cultural, que se articulam na maioria das ocasiões por conta do comércio, o que contribui para distinguir a Tríplice Fronteira das demais: a circulação de pessoas e mercadorias bastante expressivo e uma extensa comunidade árabe.

As interações que ocorrem no ambiente de negócios, são caracterizados por relações sociais despersonalizadas, capazes de proporcionar espaços privilegiados de convivência. Este espaço pode ser constatado na tríplice fronteira, pois é ali que



“Árabes, Paraguaios, Chineses, Brasileiros, Coreanos, Hindus e turistas de toda parte do mundo se encontram e interagem (BÉLIVEAU; MONTENEGRO, 2010, p. 39).”

Portanto, na tentativa de explicar as razões que torna a região peculiar, descartando a discussão da geografia territorial, é possível perceber que o comércio é o fator comum entre as cidades capaz de manter as relações na região.

Neste sentido, no próximo tópico está exposto o projeto de lojas francas em Foz do Iguaçu que potencialmente pode impactar comercialmente o mercado, alterar a economia e conseqüentemente o perfil social local.

PROCESSOS DE INSTALAÇÃO DAS LOJAS FRANCAS EM FOZ DO IGUAÇU E PERCEPÇÕES NA REGIÃO TRINACIONAL

No caso da cidade de Foz do Iguaçu, as tentativas de implantação de uma área de Livre Comércio na região ocorrem desde o ano de 1996, constatado a partir do projeto de Lei 1.735/1996, emanado do Deputado Federal naquela ocasião, Maurício Requião.

Depois desta tentativa, em 2015 é proposta pelo deputado Fernando Lúcio Giacobbo, um projeto para Criação da Zona Franca de Foz do Iguaçu, Estado do Paraná, o Projeto de Lei 3.418/2015 que se encontra tramitando a passos curtos na Câmara dos Deputados. No que tange a modalidade de zona de livre comércio, de momento não se mostrou frutífero sua efetivação na região, e sim uma simples expectativa de longo prazo.

Partindo do Decreto de Lei 1.455 de 1976, que regula o regime de entreposto aduaneiro, das regras aduaneiras de legislação apropriada para a melhor fiscalização e controle estatal, nasceu no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 6.316/09, apresentado no ano de 2009 pelo Deputado Marco Maia (PT-RS), com objetivo de instalação de lojas francas nas cidades servidas por rodovias federais localizadas na faixa de fronteira (LIMA, 2017).

Diante do projeto citado, que ensejou a criação da Lei Federal 12.723/2012 para a implantação de lojas francas em Municípios de fronteiras, sob regime especial, que autoriza a instalação de lojas francas em Municípios da faixa de fronteira, cujas sedes se caracterizam como cidades gêmeas de cidades estrangeiras.

No que se refere as cidades gêmeas, são aquelas que possuem integração urbana com países vizinhos, aquelas localizadas em divisas de zona de fronteiras. O conceito legal é dada pela portaria nº 125, de 21 de março de 2014 do Ministério da Integração (BRASIL, 2014)²:

² O Ministério da Integração listou trinta cidades gêmeas nesta portaria, publicada em 26/03/2014.



Cidades gêmeas são aqueles 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.

A Lei 12.723/2012 possibilita aos comércios de cidades gêmeas sob concessão de regime especial, a trabalhar no mesmo sistema de isenção tributária existente nos "free shops", o que antes era somente permitido em zonas primárias de portos ou aeroportos.

Para viabilizar a operacionalização do controle contábil e fiscal por parte do Ministério da Fazenda, a Receita Federal aprovou em março de 2018, a Instrução Normativa nº 1.799, a qual estabelece normas complementares para aplicação do regime aduaneiro especial de loja franca em fronteira terrestre. No artigo 25 desta Instrução Normativa, prevê o limite máximo de compra no valor de US\$ 300,00 (trezentos dólares dos Estados Unidos da América) ou o equivalente em outra moeda, por viajante, a cada intervalo de 30 (trinta) dias (BRASIL, 2018).

Na normativa da Receita Federal, há a exigência da implementação de um sistema informatizado para controle de entrada, saída de estoque, registro e apuração das mercadorias e créditos tributários, condicionada a operacionalidade a partir de *software* que viabilize as operações do referido sistema.

A infraestrutura exigida tem o objetivo de viabilizar o controle por parte do poder público, principalmente pelo fato de que as mercadorias brasileiras e estrangeiras poderão ser vendidas com suspensão dos tributos federais, conforme previsão da Instrução Normativa nº 1.799 da Receita Federal:

Art. 12. A mercadoria importada ao amparo do regime será desembaraçada com suspensão do pagamento de tributos federais.

§ 2º A suspensão do pagamento de tributos federais será automaticamente convertida em isenção depois de efetuada a venda da mercadoria importada (BRASIL, 2018).

Enquanto a mercadoria estiver em estoque do comerciante, será enquadrado na modalidade de suspensão, que somente pela ocasião da venda ao consumidor final, ocorre a conversão de suspensão para efetiva isenção.

Em havendo, ainda, casos em que a mercadoria adquirida para revenda na Loja Franca não ocorrer a efetivação da venda, o prazo máximo para permanecer com a suspensão dos tributos é de dois anos, conforme artigo 10 da Portaria 307 Receita Federal, de julho de 2014: "O prazo de permanência da mercadoria, nacional ou importada, no regime, será de até 1 (um) ano, contado do desembaraço aduaneiro, prorrogável, uma única vez, por igual período" (BRASIL, 2018).

As mercadorias de Lojas Francas não podem se destinar a outra finalidade, se não para o consumo final, conforme o previsto no artigo 14 da I.N. 1.799 da



Receita Federal: "A mercadoria admitida permanecerá, sob controle aduaneiro, na loja franca ou no depósito..., e não poderá ser utilizada ou submetida a qualquer processo de industrialização enquanto permanecer no regime" (BRASIL, 2018).

Quanto aos tributos estaduais, especialmente o Imposto sobre a circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a suspensão e ou isenção depende de lei regulamentadora específica, que até o presente momento não há nenhuma legislação aprovada para os casos das lojas francas no Paraná.

Diante das legislações em vigor em relação as lojas francas, Foz do Iguaçu se torna cidade habilitada a aderir esta modalidade de regime aduaneiro especial, contemplando maior abrangência ao comércio internacional.

Pelo fato da referida legislação se tratar de Lei Federal, os municípios interessados pelo regime especial precisam de regulação municipal específica para o funcionamento nestas modalidades de comércio. No caso de Foz do Iguaçu, a proposta reguladora é a Lei Municipal nº 4.459/2016, que regulamenta a instalação das Lojas Francas no município (PREFEITURA MUNICÍPIO FOZ DO IGUAÇU, 2016).

Esta lei municipal autoriza a instalação de lojas francas (*free shop*) no município de Foz do Iguaçu, determina a constituição de um Grupo Técnico que, em conjunto com as entidades que compõem o Plenário do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Foz do Iguaçu - CODEFOZ, recebe a incumbência de regulamentar os horários de funcionamento, analisar os projetos que surgirem no processo de implantação das lojas francas e definição de zonas urbanas para sua instalação, observada a Lei Orgânica do Município, o Plano Diretor, o Código de Obras e a Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo do município de Foz do Iguaçu (PREFEITURA DE FOZ DO IGUAÇU, 2016).

A referida lei municipal, em seu artigo quarto determina que caberá ao Poder Executivo "estipular os critérios para expedição de alvará de funcionamento para instalação dos referidos estabelecimentos comerciais nas zonas urbanas definidas pelo Grupo Técnico". (PREFEITURA DE FOZ DO IGUAÇU, 2016).

É neste sentido, que a CODEFOZ oportunizou as discussões com a sociedade interessada, principalmente com o intuito de deliberar a eleição da delimitação geográfica das instalações e, sobre o horário de funcionamento das Lojas Francas em Foz do Iguaçu.

Em assembleia geral extraordinária promovida pela CODEFOZ³ e ASSIFI⁴ em 2 de Agosto de 2018, na qual contou com a participação de cerca dos 200 empresários, foi apresentada ao prefeito a sugestão da abrangência dos locais para instalações dos comércios da modalidade em Lojas Francas (ACIFI, 2018). A

³ O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Foz do Iguaçu é uma sociedade civil organizada criado pela Lei municipal nº 4.041, de 12 de novembro 2012, de caráter deliberativo e consultivo, para formular e fazer executar as políticas de desenvolvimento econômico.

⁴ A Associação Comercial e Empresarial de Foz do Iguaçu foi fundada em 19 de julho de 1951, e é uma sociedade civil de intuítos não econômicos e sem fins lucrativos que tem por finalidade a defesa das atividades empresariais.



proposta, assim como o evento, foi apresentada a prefeitura por ambas entidades por comum acordo.

Naquela oportunidade foi votado e decidido pela ampliação da instalação em todo o território municipal da modalidade de comércio de Lojas Francas, lavrando uma carta destinado ao poder executivo sinalizando a decisão do empresariado, para orientar o chefe do poder executivo municipal ao decretar, além desta definição, os horários permitidos para o funcionamento comercial nesta modalidade. Após amplo debate, os associados da entidade consideraram que o horário mais adequado é o das 8 horas às 22 horas.

Assim sendo, foi efetivamente autorizado a instalação das Lojas Francas, no âmbito do Município de Foz do Iguaçu, através do Decreto nº 26.609 de 15 de Agosto de 2018, na qual atende o proposto pelos órgãos representativos, abrangendo a instalação a todas às zonas destinadas ao funcionamento do comércio varejistas, conforme a lei de zoneamento e, de além do horário de funcionamento das 8 horas as 22 horas, também prevê no seu artigo 2º "nos casos em que as Lojas Francas forem instaladas em locais ou estabelecimentos autorizadas a funcionar durante 24 (vinte e quatro) horas, ficam autorizadas a adotar o mesmo horário de funcionamento" (PREFEITURA MUNICIPIO FOZ DO IGUAÇU, 2016).

PERCEPÇÕES SOBRE A INSTALAÇÃO DAS LOJAS FRANCAS EM FOZ DO IGUAÇU

Durante o seminário de lojas francas realizado em Foz do Iguaçu em 2018⁵ pudemos perceber que alguns empresários locais (principalmente pequenos comerciantes) sinalizaram preocupação sobre a instalação de este tipos de lojas, principalmente, em relação a exigência do patrimônio líquido igual ou superior a R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais)⁶ previsto no artigo quinto da Instrução Normativa nº 1.799 de Março de 2018, da Receita Federal. Percebido como receita dos pequenos comerciantes que já atuam no mercado de Foz do Iguaçu, e que estiveram presentes no evento e sinalizaram como possível ameaça.

Os investimentos necessários para a abertura de qualquer negócio leva em consideração a expectativas de retorno, na qual os empresários levam em conta a expectativas sobre as vendas. Neste sentido, no caso das lojas francas os empresários consideram como potenciais compradores a fatia de demanda brasileira, locais inclusive, que a qualquer momento pode ser restrito por parte da Receita Federal, impactando na receita auferida por parte do empresariado. Isto

⁵ O Seminário Lojas Francas ocorreu em Foz do Iguaçu no dia 14/06/2018. O evento foi encomendado pelo CODEFOZ, e contou com a participação de empresários, acadêmicos, políticos como também a ACIFI e SindiLojas- Sindicato Patronal do Comércio Varejista.

⁶ Patrimônio Líquido: Representa o volume dos recursos da empresa, que pertence a seus proprietários (sócios ou acionistas), valores recebidos pela empresa, ou por ela gerados, e que estão formalmente incorporados ao Capital (MARION, 2008).



demonstra a primeira vulnerabilidade para o pequeno empresário, principalmente aqueles que eventualmente assumirem obrigações advindo de empréstimos e ou financiamentos.

Ademais, as instalações das Lojas Francas na região traz impactos no fluxo e movimentação de mercadorias; isto implica em maiores demandas para o controle e fiscalização dos órgãos alfandegários destinado a esta finalidade. É sabido que atualmente os órgãos responsáveis já encontram enormes dificuldades para fiscalizar os atuais fluxos de mercadorias em circulação na ampla faixa de fronteira.

O que se presume ser o motivo da permissibilidade por parte da Receita Federal – por enquanto, da previsão de cidadãos locais em adquirir produtos nas lojas francas, tento em vista o prescrito no artigo 13 da Portaria 307 Receita Federal, de Julho de 2014 e, reforçado pelo artigo 2º da Instrução Normativa 1799/2018 de que "somente poderá adquirir mercadoria de loja franca de fronteira terrestre o viajante que ingressar no País e for identificado por documentação hábil".

Ao interpretar a legislação em uso, fica evidente que a compra de mercadorias nas lojas francas, só é permitido a viajante internacionais, sempre atendidos os demais requisitos. No entanto, relatado verbalmente nos eventos que discutiram a implantação, que qualquer cidadão local em observação as outras exigências, podem adquirir nas lojas francas, embora não há nada formal por parte da Receita Federal desta permissão, nem mesmo até quando a venda para brasileiros será permitida.

Além disto, a ACIFI se mostrou preocupado ao formalizar junto ao poder público municipal, intervenções para "minimizar os possíveis impactos negativos que poderão ser ocasionados ao comércio local e regional pelos incentivos tributários incidentes nos produtos nacionais ou nacionalizados que serão comercializados pelas lojas francas" (ACIFI, 2018).

Neste sentido, e conforme já tratado no tópico a dinâmica do capital, Leandro Zipitria instruí que no ambiente competitivo de mercado, na ocorrência de instalação de grandes redes, a tendência é de fechamento dos pequenos empreendimentos. No ambiente de Lojas Francas, se percebe a atração de empresas de grande porte, das redes de negócio já estável em outras regiões, que migram para estas áreas que apresentam vantagens fiscais.

Por conseguinte, a ACIFI (2018) demonstrou preocupação com "fechamento de vagas de trabalho hoje ocupados por trabalhadores iguaçuenses na cidade vizinha de Ciudad del Este" e também com os "possíveis impactos negativos que poderão cometer o empresariado local e regional, devido a concorrência desleal que poderá ser estabelecida".

Outra discussão, fortemente debatido durante os eventos ocorridos, foi por conta da delimitação geográfica que autoriza a instalação das Lojas Francas, levando ao adiamento da autorização por parte da prefeitura municipal de Foz do Iguaçu. Ficou evidente que, a falta de consenso foi gerado pelos interesses de diferentes segmentos, desde da especulação imobiliária, até interesses individuais de alguns empresários.



Em entrevista concedido pelo vice-presidente da Associação Comercial de Puerto Iguazu⁷, Jorge Florentin, ao questionado se as Lojas Francas podem influenciar diretamente o número de vendas no varejo de Puerto Iguazú, sinalizou que estão "muito preocupados. Já existem produtos mais baratos no Brasil, sendo que eles vendem com impostos... , queremos o desenvolvimento de toda a Região Trinacional⁸".

Interrogado ainda, sobre as possíveis mudanças comerciais e ou sociais que Puerto Iguazú pode sofrer, revelou que já estão "em crise⁹ e esta situação pode agravar a situação", e que temem a evasão dos próprios argentinos que, podem passar a comprar em mais quantidade na cidade de Foz do Iguaçu.

Não podemos descartar a realidade do processo de complementaridade cotidiana entre brasileiros, paraguaios e argentinos no que diz respeito ao comércio, porque as pessoas ultrapassam as "linhas" estatais praticamente todos os dias para consumir bens e serviços.

Consideramos que a pretensão da instalação de Lojas Francas em Foz do Iguaçu tem o objetivo em atrair vantagens para a cidade brasileira, sem articulação multilateral regional, haja visto que a região trinacional será afetada pela medida. As evidências levam a entender que a proposta pode beneficiar principalmente aos grandes empresários.

Sobretudo, restam alguns esclarecimentos por parte da Receita Federal, quanto a interpretação das normas relativas a operacionalização técnica e o tratamento dos produtos nacionais exportados através da exportação ficta, para as lojas francas de fronteiras: se terão o mesmo tratamento dos produtos importados e se podem ser adquiridas a cima da cota, pagando o excedente da mesma.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo pontuou, inicialmente, aspectos das dinâmicas do capital em especial os novos modelos de ajustes, tendo em vista os novos desafios impostos pela lógica de mercado. Na sequência, iniciamos o trabalho explicando alguns conceitos teórico conceituais a fim de estabelecer nossa perspectiva de análise. Seguidamente, explicamos as principais características da região trinacional entre Argentina, Brasil e Paraguai, e na terceira seção explicamos o projeto de lei de lojas francas em Foz do Iguaçu, analisando o projeto, as legislações e as percepções dos empresários da região.

Em seguida, percebemos que o principal argumento para a implantação diferenciada das Lojas Francas do lado brasileiro está vinculado com aos novos

⁷ Entramos em contato com a presidente do CODELEST (Conselho de Desenvolvimento de Ciudad Del Este), mas não obtivemos retorno para realizar uma entrevista.

⁸ Entrevista realizada pelo autor, utilizando do método questionário semiestruturado, por correio eletrônico a Jorge Florentin no dia 11 de setembro de 2018.

⁹ O entrevistado refere-se a crises econômica que atravessa a Argentina atualmente.



modelos para incentivar o desenvolvimento regional. Mesmo sendo somente uma expectativa em relação à criação as Lojas Francas, a modalidade tende de ofertar em primeiro plano os moradores Iguaçuenses e turistas nacionais e estrangeiros, mais opções de compras e atratividade nos preços. Neste sentido, acredita-se no mercado venha a exigir ofertas de empregos, reflexo do aumento na busca por serviços como hotéis, restaurantes, e afins, que possui relação com o aumento do turismo de compras e incremento do comércio. Porém, como foi explicitado, existe a preocupação dos pequenos comerciantes que já atuam no mercado de Foz do Iguaçu devido ao patrimônio líquido necessário para instalar esse tipo de estabelecimento. Nesse sentido, pode repetir-se a tendência já descrita por Santana e Zipitria da concentração do capital em poucas mãos e a destruição dos pequenos empresários, e, conseqüentemente o desaparecimento de muitos empregos.

Nas cidades vizinhas haverá alguma diminuição no número de vendas nos comércios varejistas, e conseqüentemente reflexos nos postos de trabalho, que inclui força de trabalho brasileiro. Como foi dito pelo representante da Associação Comercial de Puerto Iguazu, Jorge Florentin, a existência de Lojas Francas em Foz pode influenciar diretamente o número de vendas no varejo de Puerto Iguazú, porque os argentinos podem comprar mais no Brasil. Isso, acrescido a crise econômica da Argentina, teria um impacto considerável no comércio da cidade argentina.

Assim mesmo, as evidências empírica incluída neste trabalho, permite tirar outras conclusões sobre os efeitos previstos aos novos padrões de empregos: do lado paraguaio e argentino, há indícios de cortes nas ofertas de emprego, já do lado brasileiro, o mercado pode exigir padrões de mãos obra diferente aos atualmente praticados.

A instalação das Lojas Francas trará impactos em relação à arrecadação tributária, neste ponto, não resta dúvidas. Porém há de se falar no crescimento do turismo, que pode propiciar a chegada de novos modelos de investimentos. Nesse ponto, a atuação do poder público será fundamental para que haja uma maximização dos benefícios a sociedade, e que de fato o papel dos órgãos público venha a favor da coletividade.

Neste sentido, finalizamos este trabalho levantando os seguintes questionamentos: até que ponto os efeitos positivos das Zonas Francas conseguirão garantir o desenvolvimento na realidade econômica em que o mesmo se insere? As lojas francas representam uma ameaça direta ao comércio de Ciudad del Este e de Puerto Iguazu? Este novo modelo de negócio pode alterar a rede de relações hoje estabelecidos na Tríplice Fronteira? São estes os questionamentos para trabalhos futuros, compor base a um novo estudo sobre este tema.



REFERÊNCIAS

ACIFI. **Associados da ACIFI definem posição sobre lojas francas.** Disponível em:

<<http://www.acifi.org.br/2018/08/associados-da-acifi-definem-posicao-sobre-lojas-francas/>>. Acesso em: 09 Ago. 2018.

AMARAL, Arthur Bernardes do. **A Tríplice Fronteira e a Guerra ao Terror.** Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp118626.pdf>> Acesso em: 21 Mai. 2018.

BÉLIVEAU, Verónica Giménez; MONTENEGRO, Silvia. **La Triple Frontera: Dinámicas Culturales y procesos transnacionales.** Buenos Aires: Espacio, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.** Brasília: MIN, 2005.

_____. Diário Oficial da União. **Portaria nº 125, de 21 de março de 2014.** 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. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=65&data=26/03/2014>> Acesso em: 12 Jul. 2018.

_____. Ministério da Fazenda. **Instrução Normativa RFB Nº 1.799 de 16 de Março de 2018.** Estabelece normas complementares à Portaria MF nº307, de 17 de julho de 2014, que dispõe sobre a aplicação do regime aduaneiro especial de loja franca em fronteira terrestre. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=90852&visao=anotado>>. Acesso em 31 Jul. 2018.

_____. Ministério da Fazenda. **Receita Federal publica norma referente às lojas francas de fronteira.** Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2018/marco/receita-federal-publica-norma-referente-as-lojas-francas-de-fronteira>>. Acesso em: 28 Jun. 2018.

_____. Ministério da Fazenda. **Portaria 307 de 17 De Julho de 2014.** Dispõe sobre a aplicação do regime aduaneiro especial de loja franca em fronteira terrestre e altera a Portaria MF nº 440, de 30 de julho de 2010, que dispõe sobre o tratamento tributário relativo a bens de viajante. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-ministeriais/2014/portaria-no-307-de-17-de-julho-de-2014-1>>. Acesso em: 28 Ago. 2018.



CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. **Lei 12.723/2012:** Autoriza a instalação de lojas francas em Municípios da faixa de fronteira cujas sedes se caracterizam como cidades gêmeas de cidades estrangeiras. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12723-9-outubro-2012-774315-publicacaooriginal-137786-pl.html>>. Acesso em 12 Jun 2018

_____. **Projeto de Lei 1.735/1996:** Cria a Zona de Livre Comércio do Município de Foz do Iguaçu estado do Paraná, e dá outras providencias. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=70540C7CC3E9F6C166C9DE0AE3DC5502.node1?codteor=1133711&filename=Avulso+-PL+1735/1996>. Acesso em 14 Jun. 2018.

_____. **Projeto de Lei 3.418/2015:** Criação da Zona Franca de Foz do Iguaçu, Estado do Paraná . Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2024926>>. Acesso em: 14 Jun 2018

FERNANDES, Roberto M. Silva. **Refletindo sobre escalas:** a relação entre Zona de Fronteira Brasil/Bolívia e o Regime Aduaneiro Especial de Loja Franca.

Contribuciones las Ciencias Sociales. Disponível em :

<<http://www.eumed.net/rev/cccss/2016/01/fronteira.html>> Acesso em 12 Jul. 2018.

GILPIN, Robert. **A economia política das relações internacionais.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

IBGE -**Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - 2010.** Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/foz-do-iguacu/panorama>> Acesso em 24 Set. 2018.

INDEC – **Instituto Nacional de Estadísticas Y Censos - 2010.** Disponível em <https://www.indec.gob.ar/censos_provinciales.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135&p=54&d=063&t=3&s=0&c=2010>. Acesso em 24 Set. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Mercosul e as Zonas Francas de processamento de Exportações, Áreas de livre Comércio e Áreas Aduaneiras Especiais.** Ed Brasília: BNDES, 1992.

KUME, Honório; PIANI, Guida. **Mercosul: Dilema entre união aduaneira e área de Livre Comércio.** Disponível em :

<http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0841.pdf> Acesso em: 16 Mai. 2018

LIMA, Anderson R Andrade. **Free Shops na faixa das Fronteiras:** análise do processo de criação da Lei nº 12.723/12. Disponível em

<<http://www.cenegri.org.br/intellector/ojs-2.4.3/index.php/intellector/article/view/120/81>>. Acesso em 16 Jul. 2018.



MARION, José Carlos. **Contabilidade básica**. 9ª Ed. Editora Atlas, 2008.

PARAGUAI, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. **Proyección de la Población por sexo y Edad, según Distrito, 2000-2025**. Disponível em: <<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/proyeccion%20nacional/Proyeccion%20Distrital.pdf>>. Acesso em: 17 Jun. 2018.

PREFEITURA MUNICÍPIO FOZ DO IGUAÇU. **Audiência pública discute instalação de Lojas Francas em Foz**. Disponível em <<http://www.pmfi.pr.gov.br/noticia/?idNoticia=42248>> Acesso em: 28 Jun. 2018.

_____. **Decreto 26.609 de 15 de Agosto de 2018**: Autoriza a instalação das "Lojas Francas", no âmbito do Município de Foz do Iguaçu. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/decreto/2018/2661/26609/decreto-n-26609-2018-autoriza-a-instalacao-das-lojas-francas-no-ambito-do-municipio-de-foz-do-iguacu>>. Acesso em 06 Set. 2018.

_____. **Lei 4.459 de 03 Junho de 2016**: Dispõe sobre a instalação de Lojas Francas no Município de Foz do Iguaçu. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/lei-ordinaria/2016/446/4459/lei-ordinaria-n-4459-2016-dispoe-sobre-a-instalacao-de-lojas-francas-no-municipio-de-foz-do-iguacu>>. Acesso em 12 Jul. 2018.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto nº 6.759 de 5 Fevereiro de 2009**: Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6759.htm#art820> Acesso em: 30 Mai 2018

RIBEIRO, Gustavo L. Economic Globalization From Below. **Etnográfica**, v. X, n. 2, p. 233-249, 2006.

RODRIGUES, Aline Lima. **Fronteira e Território**: Considerações conceituais para a compreensão da dinâmica do espaço geográfico. Disponível em: <<https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/producaoacademica/article/download/2002/8646/+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>> Acesso em 06 Jul. 2018.

SANTANA, Julio. **Estrategia Neoliberal, urbanización y zonas francas industriales**: el caso de Santiago, República Dominicana. Santo Domingo: FLACSO, 1994.

SCHERMA, Márcio Augusto. **Cidades-gêmeas e integração**: o caso de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. Disponível em: <https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/Marcio_Scherma_II-Simposio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-America-Latina.pdf>. Acesso em 12 Jul. 2018.

RABOSSI, Fernando. **Nas ruas de Ciudad del Este**: vidas e vendas num mercado da fronteira. Tese (Doutorado em Antropologia). Rio de Janeiro: Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004.



VAZQUEZ, José Lopes. **Comércio Exterior Brasileiro**. 11^a Ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ZIPITRÍA, Leandro. **Impacto económico del supermercadismo**. Disponível em <<https://leandrozipitria.files.wordpress.com/2008/12/literatura-v3.pdf>>. Acesso em: 06 Jul. 2018.

Enviado em 13/11/2018

Aprovado em 12/12/2018