

Eixo Temático: Estratégia e Internacionalização de Empresas

**AS TENTATIVAS DE DESENVOLVIMENTO DE REGIÕES DE FRONTEIRA
ATRAVÉS DE LEGISLAÇÕES QUE VISAM À EXPORTAÇÃO PARA PAÍSES
VIZINHOS NAS CIDADES DE FRONTEIRA DO RIO GRANDE DO SUL**

**ATTEMPTS TO DEVELOP BORDER AREAS THROUGH LAWS THAT SEEK TO
EXPORT TO NEIGHBORING COUNTRIES IN BORDER TOWNS OF RIO
GRANDE DO SUL**

Vinicius Madruga Righi, Alessandro Vasconcelos de Souza, Cesar Odilon da Silva Vasconcellos

RESUMO

As atividades da região de cidades de fronteira nunca foram tão suscetíveis as práticas globais, sendo assim existe a necessidade de alinhamento as melhores práticas administrativas e produtivas. Pretende-se analisar se a legislação de abertura de *free-shops* em regiões de fronteira será o item que irá proporcionar desenvolvimento em uma região baseada nas grandes propriedades rurais, usuárias de práticas obsoletas e que não consegue ser competitiva globalmente ou até mesmo regionalmente. As políticas de desenvolvimento da região da fronteira oeste do Rio Grande do Sul têm sido incentivadas através de leis, medidas provisórias e portarias visando proporcionar o aumento das exportações de produtos através do comércio das cidades desta região. Este artigo discorrerá sobre alguns destes incentivos legais que já foram criados ou que estão em processo de votação. Através deste estudo pretendem-se observar se iniciativas como o projeto-lei de abertura de *free-shops* em área de fronteira irá sanar ou diminuir os problemas de desenvolvimento das cidades da região que serão beneficiada com o projeto, caso este seja aprovado. O principal foco deste trabalho será verificar se a existência de uma legislação específica para áreas de fronteira pode ser um dos fatores que atrapalham o desenvolvimento da região. Também será verificado se os incentivos legais que buscam o desenvolvimento através de exportação para os países vizinhos é uma boa alternativa, já que muitas vezes estes são atos unilaterais.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional, fronteira, legislação.

ABSTRACT

The activities in the region of the border towns have never been more susceptible to global practices, so there is the need to align the best management practices and productive. It is intended to examine whether the rules of free-opening shops in border regions will be the item that will deliver development in a region based on large estates, users of outdated practices and that can not be competitive globally or even regionally. The development policies of the border region west of Rio Grande do Sul have been encouraged through laws, decrees and provisional measures aimed at providing increased exports through trade in the cities of this region. This article will discuss some of these legal incentives that have been or are in the process of voting. Through the study since it is intended to observe whether initiatives such as the draft law opening-free shops in the border area will solve or reduce the problems of city development in the region that will benefit from the project, if approved. The main focus of this work is to verify the existence of specific legislation for border areas may be one of the factors that hinder the development of the region. Will also verify if legal incentives that seek development through export to neighboring countries is a good alternative, since these are often unilateral acts.

Keywords: regional development, border legislation.

1. Objetivos

As políticas de desenvolvimento da região da fronteira oeste do Rio Grande do Sul têm sido incentivadas através de leis, medidas provisórias e portarias visando proporcionar o aumento das exportações de produtos através do comércio das cidades desta região. Este artigo discorrerá sobre alguns destes incentivos legais que já foram criados ou que estão em processo de votação.

O principal foco deste trabalho será verificar se a existência de uma legislação específica para áreas de fronteira pode ser um dos fatores que atrapalham o desenvolvimento da região. Também será verificado se os incentivos legais que buscam o desenvolvimento através de exportação para os países vizinhos é uma boa alternativa, já que muitas vezes estes são atos unilaterais. A legislação dos países vizinhos não converge com a brasileira no que diz respeito à entrada legal em seus territórios de mercadorias exportadas com os benefícios concedidos pelas legislações desenvolvidas para as regiões de fronteira.

Ressalta-se que os produtos exportados sequer são produzidos na região da fronteira oeste, sendo que geralmente os produtos que são focos de exportação são produzidos em outras regiões do país. Sendo assim, este tipo de legislação não beneficia a criação de uma cadeia produtiva, mas sim o desenvolvimento de um segmento do setor de comércio.

Conforme dados de um estudo sobre o impacto do MERCOSUL e da Globalização na economia da Metade sul¹, as exportações do RS estão alicerçadas na produção de ponta (produtos petroquímicos), bem como em bens de capital (colhedeiros), produtos químicos, fumo, material elétrico e de transporte, cujos segmentos produtivos não estão localizados na Metade sul.

O mesmo estudo ainda identificou que o Estado do Rio Grande do Sul tem ampliado a importação de produtos que também são produzidos na região, tais como o arroz e bovinos de corte, produtos estes que tem grande importância econômica para o setor produtivo da região de fronteira.

Parte dos fatores que influenciam a situação da economia da região podem ser explicados por Alonso (1994, p. 53) apud Ilha et al(2001):

“Tal como a lavoura, a pecuária regional apresenta um leque relativamente pequeno de produtos, fato que representa no longo prazo, uma limitação à formação de níveis mais elevados de renda, na medida em que fica caracterizada uma estrutura produtiva quase – monocultura.”

Ilha *et al* (2001) ressalta que o arroz se tornou o principal produto da Metade sul, já que seu cultivo se disseminou por toda região, tornando-se o principal produto da agropecuária sulina.

Ainda de acordo com os autores:

“Este processo declinante em que se encontra a metade sul, tem como perfil limitador, o fato de que os produtos da agropecuária têm uma pequena gama de variedades como, por exemplo, a carne bovina, lã e arroz em um primeiro plano, leite, soja, trigo em um segundo plano. Isto acarreta um limite ao crescimento, o que dificulta a inserção da metade sul no que diz respeito às atividades agropecuárias e

¹ Estudo sobre o impacto do MERCOSUL e da Globalização na economia da Metade sul. Secretaria de Planejamento Gestão e Participação Cidadã. Disponível em <<http://www.seplag.rs.gov.br/upload/metadesul.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2011.

aos novos rumos que estão surgindo com os mercados cada vez mais globalizados e protegidos.” (ALONSO,1994, p. 53 apud ILHA et al, 2001)

Para Ilha et al (2001) “as dificuldades que atingiram a pecuária, setor que tradicionalmente caracterizou a metade sul pela sua ampla predominância, sempre acompanharam o desenvolvimento econômico desta região”.

Já que as atividades que a região tem potencial estão cada vez mais suscetíveis as práticas globais, cada vez mais competitivas e com uma necessidade crescente de alinhamento as melhores práticas administrativas e produtivas, uma agroindústria baseada nas grandes propriedades rurais, com práticas obsoletas, não consegue ser competitiva globalmente ou até mesmo regionalmente.

Segundo Ilha *et al* (2001):

“Diversos fatores, como a inadequação dos solos para vários tipos de cultivo, o grande distanciamento dos centros consumidores, a insuficiência dos meios de transporte e a excessiva concentração da propriedade das terras em imensos latifúndios, condicionaram em certo sentido a pouca diversificação do setor primário.”

Uma das formas de mudar esse quadro seria este setor se voltar ao agronegócio, de forma profissional, mas para isso é necessária uma mudança no modo de pensar e de atitudes vigentes.

A mudança da propriedade de terras dos até então proprietários rurais para as mãos de investidores, que tem como hábitos e tradições as práticas corporativas que visam à boa administração buscando resultados positivos no menor período de tempo possível, poderia ser um caminho para melhorar a situação.

Para que isso seja realizado este novo agronegócio utiliza tecnologias mais desenvolvidas para aumentar a produtividade e necessita de mão-de-obra com maior qualificação.

Nos Estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do sul, que podem ser consideradas novas fronteiras agrícolas, utiliza-se grade volume de tecnologia e mão de obra qualificada. Muitas das propriedades destes estados pertencem a grandes grupos e multinacionais, porém na região da fronteira oeste isto não é possível devido ao fato desta possuir uma legislação específica no que se refere à questão da propriedade de terras.

2. A lei nº 6.634/79 e a segurança nacional em áreas de fronteira

A região da fronteira oeste do estado do Rio Grande do Sul atualmente caracteriza-se por estar estagnada economicamente. Parte da justificativa pela ocorrência desta situação é dada por questões como a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira.

Segundo esta lei, é considerada área indispensável à segurança nacional a faixa interna de cento e cinquenta quilômetros de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira.

Então as cidades localizadas em área de fronteira, considerando neste estudo a fronteira oeste do Rio Grande do Sul, estão sujeitas a uma série de regras e normas peculiares para as regiões fronteiriças.

Alguns dos fatores ditos como de exclusão e que podem inviabilizar investimentos estrangeiros na região podem ser visualizados em artigos como o art. 2 da referida lei, que

veda a prática de transações com imóveis rurais, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel.

Independente de ser pessoa física ou jurídica, o estrangeiro não poderá ser titular de direito real sobre imóvel rural.

No caso da empresa prestar atividades industriais, o art. 3º regulamenta que as empresas deverão obrigatoriamente ter pelo menos 51% do capital pertencente a brasileiros.

A compra de terras no Brasil por estrangeiros tem aumentado, já que as commodities estão com seu preço em alta no mercado internacional e o Brasil é um dos principais produtores, com empresas ligadas a setores como o etanol.

A região poderia ser beneficiada com empresas estrangeiras que procurariam estabelecer-se no cultivo de itens já tradicionais na região, como o arroz e a soja, a criação bovina ou ovina, o desenvolvimento da vitivinicultura, ou até mesmo o surgimento de novas atividades ainda não identificadas como potencialmente favoráveis de serem desenvolvidas na fronteira oeste do estado do Rio Grande do Sul.

Buscando amenizar as dificuldades de desenvolvimento local através de recursos exógenos, procurou-se um desenvolvimento local beneficiado por legislações que buscam tornar as cidades de fronteira como áreas de exportação, para isso foram criadas alternativas como a Portaria n.º 356, de 16 de novembro de 1994 e a Portaria n.º 15, de 17 de novembro de 2004.

A mais recente tentativa de criação de regras específicas para a área de fronteira é o Projeto Lei no. 6316/2009, que pretende autorizar a criação de *free-shops* em áreas de fronteira, e que até a data de elaboração deste artigo estava aguardando deliberação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

3. As tentativas de desenvolvimento através de leis que beneficiam a exportação para países vizinhos

O art. 1º da Portaria n.º 356, de 16 de novembro de 1994 alterou o art. 60º da Portaria SCE n.º 2/92, sendo que, a partir de então se passou a autorizar exportações do comércio fronteiriço, para a Bolívia, o Paraguai e o Uruguai, de produtos brasileiros, com pagamento em moeda nacional, por empresas sediadas nas praças de Bela Vista (MS), Corumbá (MS), Foz do Iguaçu (PR) Guairá (PR), Guajará-Mirim (RO), Ponta-Porã (MS), e Santana do Livramento (RS).

Então a partir da Portaria n.º 356, de 1994 surgiu à oportunidade de realizar exportações com moeda nacional somente nas praças estabelecidas pela portaria.

No dia 23 de novembro de 2004 foi publicada a Portaria n.º 15, de 17 de novembro de 2004. Através do art. 67º do capítulo XXVII das disposições gerais da Portaria n.º 15, foram autorizadas as exportações, no comércio fronteiriço, para a Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai de determinados produtos brasileiros, que seriam adquiridos em moeda nacional e somente poderiam ser vendidos por empresas sediadas nas cidades de Aceguá (RS), Bagé (RS), Barra do Quaraí (RS), Bela Vista (MS), Cáceres (MT), Chuí (RS), Corumbá (MS), Dionísio Cerqueira (SC), Foz do Iguaçu (PR), Guaíba (PR), Guajará-Mirim (RO), Jaguarão (RS), Ponta Porã (MS), Porto Mauá (RS), Quaraí (RS), Santana do Livramento (RS), Santa Vitória do Palmar (RS), São Borja (RS) e Uruguaiana (RS).

A Portaria n.º 15 tornou legal dentro dos municípios estabelecidos a venda de forma simplificada para o consumidor estrangeiro em moeda nacional e sobre o regime de exportação, ou seja, desonerando tributos como PIS (Programa de Integração Social), COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) e ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços).

Os produtos que eram vendidos dentro deste sistema especial de exportação eram comprados já com destinação específica para o mercado externo, já que em suas embalagens saiam obrigatoriamente com descrições do tipo “*only export*”, ou “mercadoria destinada para exportação”. Eram mercadorias que saiam da fábrica faturadas como destinadas ao mercado externo, ou seja, não poderiam ser vendidas para cidadãos brasileiros ou consumidas no mercado interno.

Porém devido ao fato destas mercadorias custarem cerca de 30% menos que os mesmos produtos destinados ao mercado interno, parte dos produtos destinados a este tipo de exportação acabavam sendo consumidos nas cidades da região sem sequer terem entrado no mercado estrangeiro.

No caso de Santana do Livramento, conforme relatos, uma série de comerciantes de cidades próximas como Bagé, Rosário do Sul e São Gabriel se deslocavam diariamente para adquirir estes produtos com preços inferiores aos praticados no mercado interno pela própria indústria ou por distribuidores.

Ainda segundo relatos, alguns comerciantes habilitados para realizarem a venda por exportação carregavam determinado veículo com mercadorias e emitiam várias notas-fiscais com a mesma quantidade do item carregado.

Estes itens passavam obrigatoriamente pelo controle aduaneiro, porém o comerciante com a mesmo produto dava a saída de seu estoque em um número maior de mercadorias, já que diversas notas refletiam a quantidade de produtos carregados no veículo.

As mercadorias eram armazenadas em depósitos para serem comercializadas no mercado interno para pequenos comerciantes que compravam e vendiam estas, e em momento algum pagavam impostos sobre a venda, o que é caracterizado como evasão fiscal.

Segundo Dorfman (2007):

“Outra forma de extraterritorialidade, dessa vez do lado brasileiro, busca compensar perdas com a situação fronteiriça: é a chamada “venda via balcão”. Algumas mercadorias produzidas no Brasil são isentas de ICMS, porque se destinariam exclusivamente à exportação. Trata-se principalmente de material de construção e bebidas, que trazem escrito no rótulo: *for export only*. Entretanto, não há isenção para a importação dessas mercadorias para o Uruguai, o que faz com que elas saiam legais do Brasil e entrem ilegais no Uruguai. Muitas vezes, no entanto, as mercadorias são vendidas no Brasil, constituindo ainda outro tipo de sonegação. Nas palavras de um informante:

”via balcão só é legal em cima dos marcos”. Espacialmente, isso é resolvido por discretos depósitos junto à linha, com porteiras que se abrem rapidamente quando da chegada de kombis e outros carros, com vidros geralmente pintados de branco.”

Ressalta-se que estes produtos em momento algum entraram no país estrangeiro, no que se refere a isso a Portaria nº 15 de 2004 é clara em seu anexo “A”, que estabelece que “remessas ao exterior estão dispensadas de registro de exportação”.

Segundo o item I do anexo “A” as mercadorias nacionais seriam adquiridas no mercado interno, por residentes no exterior, inclusive de país fronteiriço e negociadas em moeda nacional.

Fica claro que as mercadorias seriam destinadas somente para o mercado externo. Para que não restem dúvidas sobre a permanência de mercadorias destinadas a exportação no mercado interno, o art. 54º da Portaria nº 15 de 2004 elucida estas questões, estabelecendo que o retorno de mercadorias ao País poderia ser realizado somente em casos que o produto fosse enviado em consignação e não vendesse no prazo previsto; ou ainda ter apresentado defeito técnico ou inconformidade com as especificações da encomenda, constatada no prazo de garantia.

Também poderia retornar caso fosse uma remessa de mercadoria ao exterior, com fins de promoção, ou tivesse sido enviada por via postal e não retirada pelo destinatário (importador). Poderia ser ainda por motivo de modificação na sistemática de importação por parte do país importador, ou em casos mais específicos como quando se tratar de embalagens reutilizáveis, individualmente ou em lotes ou no caso de exportação temporária, por quaisquer outros fatores alheios à vontade do exportador, ou ainda por motivo de guerra ou calamidade pública.

Porém este fator não foi o mais relevante para explicar os motivos da exportação em reais nos municípios de região de fronteira ter sido proibido através da portaria 22/09 da Receita Federal, que passou a ser válida a partir de maio de 2009.

O que acarretou o fim de parte dos benefícios concedidos pela portaria nº 15 de 2004 foi a Resolução nº 12 do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior, de 25 de abril de 2007.

Através desta Resolução, e fundamentado no § 1º do art. 1º e no art. 3º do Decreto nº 4.732, de 10 de junho de 2003, foi estabelecido que as exportações brasileiras poderiam ser recebidas em reais.

Então a partir desta resolução todas as empresas brasileiras, independente de localização passaram a ter o direito de exportar em moeda nacional, acabando com a exclusividade que as zonas de fronteira até então possuíam.

A exceção passou a ser regra e foi estendida para todo Brasil.

4. A Portaria nº 22/09 da Receita Federal e a inviabilização do “via balcão”

A partir do dia 05 de maio de 2009, entrou em vigor a portaria 22/09 da Receita Federal, assinada por Paulo Roberto Fogaça, inspetor chefe da Receita Federal em Santana do Livramento.

Esta portaria dificultou o comércio de exportação “via balcão”, já que estabeleceu procedimentos operacionais e de controle das exportações realizadas através da Declaração de Exportação *a posteriori*.

Neste tipo de declaração as notas das vendas eram apresentadas na Receita após o embarque das mercadorias, porém com a nova Resolução o desembaraço dos produtos passou a ser realizado dentro do Porto Seco Rodoviário.

Segundo o parágrafo 1º do art. 9º da já referida Portaria, tendo em vista que no Porto Seco Rodoviário - PSR/STL encontra-se em funcionamento na Área de Controle Integrado de Cargas, conforme disposto no Decreto nº 1280 de 14 de outubro de 1994, após desembaraço pela Aduana brasileira, as mercadorias deverão submeter-se ao controle formal de importação da Aduana uruguaia e demais organismos intervenientes no despacho.

As mercadorias passaram a ter permissão para sair do Porto Seco somente depois de terem sido liberadas pelas aduanas dos dois lados da fronteira, isto dificultou que as mercadorias destinadas ao mercado externo seguissem sendo comercializadas no mercado interno. Conforme o parágrafo 2º do Artigo 9º da Portaria, a saída de mercadorias do recinto aduaneiro deverá ser controlada pela concessionária que administra o Porto Seco Rodoviário, a qual deverá conferir se as mercadorias foram efetivamente liberadas pelas aduanas brasileira e uruguaia.

A declaração do empresário Pablo Escosteguy, um dos sócios da loja Augusto Leonel Fernandez em reportagem veiculada no portal da Associação de Empresas e Industrias de Santana do Livramento (ACIL) ilustra bem a questão: “O problema é que o lado uruguaio não possui uma regulamentação para esse tipo de exportação e eles acabam apreendendo nossas

mercadorias. Dessa forma, o sistema Via Balcão ficará suspenso, mais ninguém está vendendo”.

5. A questão da unilateralidade da lei de exportação em reais para municípios de fronteira

A partir da Portaria 22/09 a exportação na modalidade “via balcão” foi inviabilizada, já que, conforme demonstrado necessitava que ocorresse a liberação das mercadorias também por parte da Aduana uruguaia, porém, devido à unilateralidade das regras da importação a posteriori, que é legal no Brasil e no Uruguai não esta prevista, sendo assim as mercadorias sairiam legalizadas pela aduana do Brasil, porém ficariam detidas no Uruguai, sendo portanto ilegal.

Para Dorfman (2007):

“Certas leis foram feitas para acomodar os interesses nacionais e acabaram levando ao desenvolvimento de novas estratégias de comércio ilícito. É o caso dos *free-shops*, que gozam de isenção de impostos de comercialização na venda para estrangeiros, mas que na prática atendem qualquer comprador.”

Ainda segundo Dorfman (2007) a “venda via balcão” (isto é, a isenção do imposto sobre circulação de mercadorias) em Santana do Livramento e o regime de exceções cambiais dos *free-shops* desde 1986 e da zona franca no ano seguinte em Rivera – surgem como tentativas de ampliar o mercado, legalizando práticas mais que centenárias, inserindo-se no quadro da tradicional guerra fiscal.

6. Os *Free-shops* Uruguaios

A Legislação uruguaia que regulamenta a atividade de *free-shops* são os Decretos 220/998, 218/992, 222/986, 320/993, 367/995, 135/002, 127/003 e a Resolución de MEF de 03/03/2004.

O regime é aplicável nas cidades de Rivera, Chuy, Artigas e Rio Branco. As mercadorias oriundas do exterior chegam ao território uruguaio na condição de em “trânsito”.

As mercadorias que entram no mercado uruguaio são tributados pelo IVA e impostos especiais de consumo (IMESI), sendo que o IVA será devolvido para o comprador através de certificados de crédito sob o regime de exportadores.

Só podem ser vendidos artigos estabelecidos pelo poder executivo e somente para turistas estrangeiros, sendo que estas vendas são exportações.

Segundo os artigos no 157, 159, 160, Título 3, Texto Order 1996 do Decreto 218/992, da Legislação uruguaia as principais características do Imposto de regime *free-shops* são:

- Estas lojas são destinadas à venda de bens nacionais e/ou estrangeiros livres de impostos para os passageiros que saem do país, que estão em trânsito ou que entram no país de acordo com os respectivos regulamentos.

- Produtos estrangeiros que entram por este regime são considerados bens em trânsito.

- As mercadorias que entram a partir do regime *Tiendas de Free-Shop* pagam o imposto sobre valor adicionado (IVA), que será devolvido para o comprador através de certificados de crédito sob o regime de exportadores. As vendas são consideradas de exportação para efeitos do IVA e impostos especiais de consumo, independentemente do comprador.

Segundo o Artigo 31 do Decreto 220/998 da legislação uruguaia, são considerados turistas estrangeiros todas as pessoas que tem residência habitual em outro país, e que ingressem ao Uruguai para atividades como turismo, negócios ou estudos por pelo menos 24 horas.

Segundo Dorfman (2007):

O *free shop* foi feito aqui justamente para isso, para vender para os brasileiros, porque de fato nós que vivemos aqui não podemos comprar no *free shop*, é tudo para o exterior, essa é a lei. Na verdade compramos tudo que queremos no *free shop*, porque eles têm a documentação dos brasileiros, porque para comprar no *free shop* tem que ter, quem compra, a documentação brasileira. Eu não sou brasileiro mas vou ali e compro o que quero. Como eles lançam isso? Têm fichas de brasileiros que compram ali e nelas colocam o que compram. Pronto, quem vai checar? Às vezes há uma investigação, mas no geral não (Julio Cairello, entrevista, 21/07/2005).

Para Dorfman (2007), outra forma de extraterritorialidade, dessa vez do lado brasileiro, busca compensar perdas com a situação fronteiriça: é a chamada “venda via balcão”. Mercadorias, como material de construção e bebidas, são isentas de ICMS porque se destinariam exclusivamente à exportação. Entretanto, em Santana do Livramento, surgem tentativas de ampliar o mercado, legalizando práticas mais que centenárias, inserindo-se no quadro da tradicional guerra fiscal.

7. O Projeto-Lei nº 6319/2009 e a abertura de *free-shops* brasileiros em áreas de fronteira

Este Projeto-Lei é de autoria do Deputado Marco Maia e dispõe sobre a instalação de *free-shops* nas faixas de fronteira.

O projeto tem como justificativa que vários países da América do Sul que tem fronteira com o Brasil possuem lojas francas nas áreas terrestres servidas por rodovias.

Um dos objetivos da lei seria incentivar o recolhimento tributário das mercadorias vendidas em território brasileiro e proporcionar motivos que acarretem o aumento do fluxo de turistas por meio rodoviário, oferecendo uma opção de melhoria na qualidade do turismo.

Pretende-se com isso proporcionar a geração de inúmeros empregos diretos e indiretos, mantendo recursos decorrentes do valor pago pelos bens em nosso País, e como decorrência disto movimentando a economia.

O Projeto-Lei nos seus artigos 1º e 2º pretende autorizar a instalação de Lojas Francas – *free-shops* na área terrestre de pontos de fronteira alfandegados, servidos por rodovia federal.

Poderão ser instalados pontos de venda de mercadorias nacionais ou estrangeiras, mediante pagamento em moeda corrente nacional ou estrangeira.

O Projeto-Lei utiliza-se como argumento a modificação do artigo 15º do Decreto-Lei nº 1.455, que foi feito a partir da Lei 11.371/2006.

Argumenta-se que esta modificação somente contemplou os aeroportos brasileiros, deixando de indicar os pontos de fronteira servidos por rodovias federais. O projeto considera como discriminatória tal situação, já que os brasileiros podem adquirir mercadorias livres de impostos ou com menor carga tributária nas áreas de fronteira de países vizinhos, enquanto não se tem essa possibilidade para estrangeiros adquirirem mercadorias nas faixas de fronteira do Brasil como destinadas a exportação e com isso, oferecer para quem ingressa no território

brasileiro, a possibilidade de utilização da cota para aquisição de mercadorias estrangeiras, isentas de impostos definidos pelo Ministério da Fazenda.

Projetos como o Projeto-Lei 6319/2009, têm como objetivo diminuir as diferenças entre regiões, como as zonas de fronteira, que conforme já relatado contam com uma série de restrições ao seu desenvolvimento, com uma legislação específica que proíbe, por exemplo, que empresas estrangeiras venham a instalar-se nestas regiões através da compra de terras ou então de possuir cotas/ações superiores as 49% do capital das empresas.

O fator logístico pode ser considerado atualmente um dos maiores entraves para o desenvolvimento da região da fronteira oeste, já que esta está distante dos grandes centros consumidores e dos produtores de matéria-prima, além de possuir mão-de-obra pouco qualificada.

Ilha *et al* (2001) ilustra bem esta questão:

O surgimento da indústria reforçou o quadro de desigualdades do Estado, os empreendimentos manufatureiros que se localizavam em Rio Grande, pela facilidade maior de acesso aos mercados do centro do país, onde destinava maior parte da produção. Todavia não conseguiram ser bem sucedidas, pela sua situação pouco favorável em termos de acesso ao mercado e ao abastecimento de algumas matérias primas.

As áreas coloniais mais densamente povoadas e com uma distribuição de renda mais igualitária, apresentavam um mercado mais amplo e adequado para manufaturas simples, (...). O Sul, com sua concentração renda e com uma população mais dispersa, contava com um mercado menos propício para sustentar a continuidade de uma industrialização baseada na produção de bens de consumo corrente, de pouca sofisticação, com empreendimentos voltados essencialmente para mercados locais. (Almeida 1990, p. 75).

No que diz respeito a estas questões, Ilha *et al* (2001) ressalta que: “Em relação ao mercado local nota-se que a metade sul sempre enfrentou muitos obstáculos, tais como: um mercado consumidor reduzido, concentração de renda e pouco poder aquisitivo da população”.

Ainda segundo os autores, como se não bastasse estes fatores estruturais mencionados, pode-se considerar decisivo para o menor percentual de crescimento do setor industrial da metade sul a rede de transportes precária, e a falta de capital para investimentos, que conforme Bandeira (1994) *apud* Ilha *et al*, era determinada em última análise pela reduzida capacidade de acumulação da pecuária e dos segmentos a ela ligados, e de empreendedores da área.

Ilha *et al* (2001) ainda relata que:

Contudo a falta de uma diversificação industrial na Metade sul e o diminuto porte de seu mercado interno, não seriam os únicos parâmetros, para se calcar o declínio do setor industrial.

A diferença estrutural também se constituiu em um fator determinante desse menor dinamismo da Metade sul.

A literatura existente a respeito da industrialização do Rio Grande do Sul, aponta ainda, outras diferenças importantes (...). Uma delas refere-se ao mercado de trabalho, que, na capital seria bem abastecido por elementos egressos das regiões coloniais vizinhas, em contraste com a região Sul onde a mão de obra seria menos abundante. (BANDEIRA, 1994, p. 26).

Precisa-se desenvolver a região através de melhoras em questões de infraestrutura e principalmente educacionais. Os resultados destas somente poderão ser colhidos no longo prazo, e para serem feitos necessitam de uma classe política local comprometida e bem

intencionada, que não vise resultados de curto prazo nas urnas, mas sim a melhora da situação de seus municípios ou regiões eleitorais. Também podem ser considerados importantes à representatividade destes políticos com autoridades estaduais e federais, o que não acontece atualmente.

Os fatores para o subdesenvolvimento dos municípios de fronteira são bem mais amplos e envolvem uma série de esferas. Um das formas de tentar amenizar o subdesenvolvimento destes municípios poderia ser através da procura de argumentos através dos benefícios oferecidos pela união, estado e municípios visando encontrar fatores favoráveis para a instalação de indústrias nestes municípios e o desenvolvimento de cadeias produtivas ligados com as potencialidades da região.

São vários os fatores que tornam uma cidade ou região interessantes para a instalação de indústrias ou polos de desenvolvimento, sendo que estes não devem ter somente como único argumento vantagens tributárias, já que estas no longo prazo podem vir a ser revertidas, e com isso o investimento realizado no local pode deixar de ser viável e como consequência tem-se resultados como o noticiado no dia 12 de dezembro de 2011, na reportagem “Marfrig fecha unidade da Seara em Santa Catarina” no Portal NewTrade.

Nesta reportagem é anunciado o encerramento das atividades da unidade da Seara Alimentos em Jaraguá do Sul (SC), pertencente ao Grupo Marfrig.

Neste local eram produzidos frango in natura e cortes desossados. O complexo operava com 890 funcionários e 199 produtores de aves. Na reportagem, o diretor de operações da companhia, Marco Antonio Siqueira, cita os motivos do fechamento desta planta:

"O distanciamento gradativo dos centros produtores de grãos, que encareceu a logística e gerou acúmulo volumoso de créditos de ICMS, somado à escassez de mão-de-obra local vivenciada nos últimos anos se tornaram verdadeiros desafios para a continuidade da atividade rentável na região".

A região da fronteira oeste enfrenta alguns dos problemas enfrentados por Jaraguá do Sul para atração de investimentos, já que na região é escassa a mão-de-obra qualificada e também está distante dos grandes centros, o que acarreta em maiores custos logístico, sem contar a dificuldade em conseguir matéria-prima, se esta não for ovinos, bovinos, videiras, arroz e soja. Não se produz em escala outros tipos de matéria-prima.

O fator da localização geográfica nem sempre foi prejudicial para a região, já que o Frigorífico Armour, com sede em Chicago decidiu instalar-se na região da fronteira oeste, em Santana do Livramento devido ao fato da cidade possuir ligação ferroviária com porto de Montevideú, através da cidade vizinha de Rivera.

Poderia se escoar a produção do que viesse a ser produzido na fronteira para exportação através do porto de Montevideú.

Então, uma possível solução para o desenvolvimento da região talvez não seja a venda de produtos para mercados vizinhos, mas sim o desenvolvimento de uma indústria voltada à exportação para estes países. Ressalta-se que essa indústria seria ligada aos potenciais da região e teria maiores benefícios do que em outras partes do estado ou do país.

Uma das formas de conseguir algumas dessas vantagens seria através do FUNDOPEM.

8. FUNDOPEM como uma das formas de desenvolvimento da região de fronteira do Estado do Rio Grande do Sul

O FUNDOPEM/RS, instituído pela lei estadual n.º 11.028, de 10 de novembro de 1997, objetiva apoiar os investimentos em empreendimentos industriais que visem ao desenvolvimento sócio-econômico integrado do Estado

A partir da Lei Estadual n.º 11.916/2003, os projetos implementados em regiões menos desenvolvidas passaram a ter a possibilidade de se beneficiarem com um abatimento da parcela a pagar de impostos, situação prevista no Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul - INTEGRAR/RS.

O FUNDOPEM/RS foi concebido objetivando atrair e incentivar investimentos em empreendimentos industriais e agroindustriais que contribuam para o desenvolvimento integrado e sustentável do Estado.

Este programa de desenvolvimento visa estimular e apoiar empreendimentos objetivando a descentralização da produção industrial, a manutenção e ampliação da atividade industrial. Também visa gerar empregos diretos e indiretos, incorporando avanços tecnológicos aos processos ou produtos.

Isto pode ser feito através de parcerias com o Estado na área social e da educação pública, de melhorias na qualidade do meio ambiente e de atividades empresariais que visem à produção de bens e serviços destinados à satisfação das necessidades de consumo da população de baixa renda.

Para que isto seja concretizado são oferecidos recursos para financiar a instalação, ampliação, modernização, realocação ou reativação de plantas industriais via crédito de impostos devidos pela empresa.

Segundo o artigo 5º da Lei Estadual n.º 11.916/2003, os recursos do FUNDOPEM/RS serão utilizados para:

- Financiar a instalação, ampliação, modernização ou reativação de plantas industriais e agroindustriais e de centros de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico;
- Subsidiar juros incidentes nas operações de crédito vinculadas a empreendimentos industriais e agroindustriais e dos centros de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico;
- Dar cobertura de risco nos financiamentos de longo prazo concedidos pelo Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A, pela Caixa Estadual S/A - Agência de Fomento/RS ou pelo Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE;
- Constituir fundo a ser gerido pela Caixa Estadual S/A - Agência de Fomento/RS, destinado a financiar a capitalização de empresas emergentes, com sede no Estado, nas áreas de alta tecnologia, pesquisa, desenvolvimento, inovação e fito-farmacêutica, incluídas aquelas constituídas sob forma de cooperativas industriais e agroindustriais, inclusive as autogeridas.

Também poderá ser utilizado em caráter excepcional para financiar capital de giro de empreendimentos industriais e agroindustriais e de centros de pesquisa e de desenvolvimento que, mesmo não atendendo a condição estabelecida na lei, desenvolvam ações que resultem em efetivo incremento do número de empregos.

Segundo o artigo 8º da lei estadual n.º 11.916/2003, a concessão do incentivo será antecedida por análise de viabilidade econômico-financeira do empreendimento, por análise da aplicabilidade e da conveniência para o Estado da concessão do incentivo. Também pela verificação do enquadramento do projeto na política de desenvolvimento do Estado, e por avaliação do impacto do investimento sobre a concorrência local e a economia do Estado como um todo.

As condições para financiamento são:

- Correção monetária máxima de até 90% (noventa por cento) da inflação do período entre a liberação do financiamento e a sua amortização, medida pelo IGP-M da Fundação Getúlio Vargas.

- Juros de até 6% (seis por cento) ao ano;
- Prazo de fruição de até 08 (oito) anos;
- Carência máxima de 05 (cinco) anos;
- Prazo de amortização de até 08 (oito) anos; e
- Garantia por aval ou título de crédito.

Para a obtenção de incentivo é necessário seguir certos critérios de qualificação.

Concessão de financiamento e subsídios será condicionada à realização do plano de investimentos aprovado pelo Conselho Diretor do FUNDOPEM/RS, depois de passar por etapas, admitida a comprovação em etapas.

Também é levada em conta a geração de empregos diretos e os indiretos vinculados à produção, conforme aprovado pelo Conselho Diretor do FUNDOPEM/RS.

Os critérios de Avaliação do Empreendimento são a geração de empregos diretos (peso 30), a diversificação e fortalecimento da matriz produtiva (peso 20), a desconcentração da produção (peso 20), melhoria na qualidade do meio ambiente (peso 15) e contribuição para o aperfeiçoamento tecnológico (peso 15).

Temos também, no Estado, outras leis que visam incentivar o desenvolvimento regional como poderemos ver no próximo item.

9. O programa de harmonização do desenvolvimento industrial do Rio Grande do Sul - Integrar/RS

O Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul - INTEGRAR/RS foi instituído pela lei estadual nº 11.916, de 2 de junho de 2003.

Esta legislação pode vir a ser interessante para a viabilização de investimentos na região da fronteira oeste do estado do Rio Grande do Sul, já que em seu parágrafo primeiro está estabelecido que enquadrar-se-ão no INTEGRAR/RS somente os empreendimentos que se situarem em regiões cujo Indicador de Desenvolvimento Sócio-Econômico seja inferior à média desse mesmo indicador no Estado.

Os benefícios a serem concedidos às empresas, cujos empreendimentos forem enquadrados no INTEGRAR/RS, serão abatimentos aplicados sobre os valores de cada parcela do financiamento, inclusive encargos, quando de sua liquidação, no respectivo vencimento.

Este programa é de caráter estratégico para o desenvolvimento do Estado.

No que se refere à solicitação do incentivo, o artigo 22º da lei estabelece que os requerentes devam, antes da realização dos investimentos fixos, da reativação de planta industrial, agroindustrial ou de centro de desenvolvimento tecnológico, ou, ainda, da redução de ociosidade, conforme o caso, protocolar carta-consulta completa, contendo todos os dados exigidos para análise de enquadramento do projeto, conforme modelo a ser obtido junto a Coordenadoria-Adjunta da Central do SEADAP.

Sendo que os investimentos fixos previstos no projeto deverão ser relacionados, com suas especificações, na respectiva carta-consulta, e seus valores compatibilizados com o quadro de usos e fontes do projeto.

Para que os incentivos sejam concedidos é necessário, segundo o artigo 23, que estes venham a ser concedidos mediante aprovação do Conselho Diretor e implementados por decreto do Poder Executivo.

Com relação ao enquadramento nos programas do governo gaúcho, o art. 15 deixa claro que empresas incentivadas pelo FUNDOPEM/RS podem estar enquadradas em quaisquer outros incentivos fiscais e financeiros instituídos pelo Estado do Rio Grande do Sul, desde que sua fruição não seja cumulativa e que não sejam incentivos destinados à cultura e

ao apoio à inclusão e promoção social, previstos em legislação própria. Também caso a empresa já seja incentivada pelo FUNDOPEM/RS e cujo projeto já tenha superado 60% (sessenta por cento) dos investimentos aprovados e do prazo de fruição concedido, não pode ser incentivada de forma simultânea.

10. Conclusão

Mostra-se necessário um estudo que aponte quais as potencialidades dos municípios da região, e quais são as comercialmente mais viáveis, quem são os grandes investidores/produtores dos possíveis produtos que podem ser feitos na região.

Depois de ter estes itens devem-se procurar estes possíveis investidores apontando a existência de fundos como recursos do BNDES, e incentivos municipais e estaduais como o FUNDOPEM/RS que tornem a região atrativa para a vinda de novos empreendedores.

Se a região depende unicamente dos empreendedores locais infelizmente não teremos o desenvolvimento pretendido, já que muitas pessoas da própria região que tem condições de investir localmente preferem estar em sua zona de conforto, enraizados em sua antiga forma de proceder e, portanto a região seguirá parada no tempo e cada vez mais longe de alcançar o tão desejado grau de região desenvolvida com base em sua produção e não na dependência de leis aduaneiras que beneficiem a região e que são ditas como soluções para antigos problemas.

Segundo Ilha et al (2001):

Por fim, assinala-se que os próprios capitais industriais já estabelecidos na Região Sul com raras exceções, não foram capazes ou não tiveram potencialidade suficiente para promover a consolidação, mediante expansão, dos ramos agro-industriais já existentes (caso da carne e da lã), nos quais parecem ter perdido a competitividade. Muito menos foram capazes de promover a diversificação do parque industrial, aproveitando a relativa expansão do mercado interno na fase ascendente do ciclo, nem o crescimento do comércio internacional nos anos 60 e 70. (Alonso, 1994, p. 58).

No que tange aos setores produtivos, nota-se uma baixa produtividade industrial na Metade sul e principalmente a falta de incentivos, por outro lado a Metade Norte evolui a passos largos, o que aumenta ainda mais o contraste destas regiões no Estado. No setor primário se identifica a pouca variedade de produtos, o espírito pouco empreendedor, a falta de inovação tecnológica e o que é pior um sentimento de acomodação que resulta na estagnação deste setor produtivo.

Portanto as causas do declínio, contínuo e prolongado da Metade sul se interligam a pouca dinâmica da região.

Desta maneira, se nenhum, esforço for feito para reestruturar a base produtiva e a base social da região, a região que inclusive buscou a separação do Estado, continuará fadada a este atraso inadmissível.

Através deste estudo pretendeu-se demonstrar que iniciativas como o projeto-lei de abertura de free-shops em área de fronteira não irá acabar com os problemas de desenvolvimento da região, sendo que outros projetos parecidos já foram feitos na região e não se obteve o resultado esperado.

A região da fronteira-oeste do Rio Grande do Sul necessita de medidas mais drásticas para resolver seus problemas, sendo que estes não serão solucionados por leis alfandegárias que venham a ser criadas objetivando a exportação de produtos para países vizinhos.

Referências Bibliográficas

ASSOCIAÇÃO COMERCIAL E INDUSTRIAL DE LIVRAMENTO. Pablo Escosteguy. Entrevista. Santana do Livramento. 2009. Disponível em: <http://www.acilivramento.com.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=125:diretores-da-acil-tentam-reativar-sistema-via-balcao&catid=1:latest-news&Itemid=58>. Acesso em: 2 dez. 2011.

BRASIL, Decreto nº 1.280 de 14 de outubro de 1994. Dispõe sobre a execução do Acordo de Alcance Parcial para a Facilitação do Comércio entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, de 18 de maio de 1994. Legislação Federal. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/109197/decreto-1280-94>>. Acesso em: 2 dez. 2011.

_____, Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Legislação Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm>. Acesso em: 2 dez. 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei 6316/2009. Dispõe sobre a instalação de Free Shopping nas faixas de fronteira. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=457359>>. Acesso em: 2 dez. 2011.

CONSELHO DE MINISTROS DA CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR. resolução nº 12, de 25 de abril de 2007. Dispõe sobre o recebimento em reais das exportações brasileiras de bens e serviços. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/legislacao/rescamex/2007/rescamex012-07.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2011.

DORFMAN, Adriana. Fronteira e contrabando em Santana do Livramento (BR) – Rivera (UY). Disponível em: <http://www.geografia.ufpr.br/neer/NEER-2/Trabalhos_NEER/Ordemalfabetica/Microsoft%20Word%20-%20AdrianaDorfman.ED3III.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2011.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Decreto Nº 42.360, 24/07/2003. Dispõe sobre o Regulamento do Fundo Operação empresa do Estado do Rio Grande do Sul - FUNDOPEM/RS, e do Programa de harmonização do desenvolvimento industrial do Rio Grande do Sul - INTEGRAR/RS, Porto Alegre, 2003.

_____. Lei 11.028, de 10 de novembro de 1997. Institui o Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul - FUNDOPEM/RS e dá outras providências. Legislação Estadual. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=lei%20fundopem&source=web&cd=1&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww6.viars.com.br%2Ftemp%2Fsedai_2001%2Fportugues%2Ftextos%2FLEI%252011.028.doc&ei=CV4QT87HAoWhgwfczoTcAw&usg=AFQjCNFDv6Nn_-5pD13wt2h6D49ySLbOw&cad=rja>. Acesso em: 2 dez. 2011.

_____. Lei 11.916, de 5 de dezembro de 2011. Altera dispositivos da Lei nº 11.916 de 02 de junho de 2003, que institui o Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul – FUNDOPEM/RS -, cria o Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul - INTEGRAR/RS -, e dá outras providências. Legislação Estadual. Disponível em:

<<http://www.al.rs.gov.br/LegisComp/Arquivos/Lei%20n%C2%BA%2011.916.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2011.

BRASIL, Decreto nº 4.732, de 10 de junho de 2003. Dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior – CAMEX, do Conselho de Governo. Legislação Federal. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/arquivo/legislacao/decretos/decreto4732de20030610.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2011.

ILHA, Adayr Ilha et al. As desigualdades regionais no interior dos países do MERCOSUL: o caso da metade sul do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/download/eeg/1/mesa_3_ilha_alves_saravia.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Portaria nº 15, de 17/09/2004. Dispõe sobre regulamentação das operações de exportação. Brasília, 2004.

PORTAL NEWTRADE. Marco Antônio Siqueira. Entrevista. Jaraguá do Sul. 2011. Disponível em: <http://www.newtrade.com.br/noticia/marfrig-fecha-unidade-da-seara-em-santa-catarina%26utm_source%3dSendBlaster%26utm_medium%3demail%26utm_term%3dnewsletter%20111212%26utm_content%3dnewsletter%26utm_campaign%3dnewsletter%2011092>. Acesso em: 16 dez. 2011.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ. Concepção Geral do Plano de Reestruturação Econômica da metade sul do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1998, 1.195 p.

