O PROCESSO DE INSTALAÇÃO DO REGIME DE LOJA FRANCA EM CORUMBÁ/MS (UMA CIDADE EM ZONA DE FRONTEIRA): DILEMAS E POSSIBILIDADES

THE INSTALLING PROCESS OF THE DUTY-FREE SHOP REGIME IN CORUMBÁ-MS (A TOWN IN FRONTIER ZONE): DILEMMAS AND POSSIBILITIES

Roberto Mauro da Silva Fernandes[1]

RESUMO: O objetivo do presente artigo é refletir sobre o processo de instalação do Regime Aduaneiro de loja franca no município de Corumbá/MS. Deste modo, no foco de nossa discussão está na Zona de Fronteira Brasil/Bolívia. Trata-se, sobretudo, de uma análise a respeito de como as instâncias de planejamento do Município de Corumbá/MS e alguns segmentos sociais estão se articulando politicamente no sentido de criar instrumentos regulatórios para o comércio (varejista) numa zona fronteiriça caracterizada por relações internacionais cotidianas. Para tal, fizemos uso de levantamento bibliográfico e realizamos trabalho de campo na cidade em referência.

PALAVRAS-CHAVE: Zona de Fronteira. Lojas Francas. Brasil. Bolívia. Território.

ABSTRACT: The purpose of this paper is to reflect about the installing process of the Customs Regime of duty-free shop in Corumbá-MS, Brazil. Thereby, the focus of our discussion is in the Frontier Zone Brazil/Bolivia. It is, above all, an analysis of how the planning instancies of the municipality of Corumbá/MS, and some social segments are articulating politically in the sense of creating regulatory instruments for trade (retailer) in a frontier zone characterized by daily international relations. In order to do so, we made use of literature review and fieldwork in the referred city.

KEYWORDS: Frontier Zone. Duty-free shops. Brazil. Bolivia. Territory.

1 Pós-Doutorando em Geografia pela Universidade Estadual do Centro-Oeste - UNICENTRO (Paraná), Doutor em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados, mestre em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados e graduado em História pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. roberto_mauro.78@hotmail.com

INTRODUÇÃO

De acordo com a Portaria nº 125, de 21 de março de 2014, do Ministério da Integração Nacional, cidades-gêmeas são aqueles municípios cortados pela linha de fronteira, seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, conurbada ou semi-conurbada, com localidade de país vizinho que apresentem grande potencial de integração econômica, cultural e manifestações "condensadas" dos problemas característicos da fronteira (BRASIL, 2014).

Mediante isso, as cidades-gêmeas são àquelas que melhor representam a Zona de Fronteira, esta que é composta pelas faixas territoriais de cada lado do limite internacional estatal "[...] caracterizada por interações que criam um meio geográfico próprio de fronteira, somente perceptível na escala local/regional das interações transfronteiriças" (BRASIL, 2005, p. 152). Oficialmente são vinte e nove as cidades classificadas como gêmeas ao longo da extensa fronteira terrestre brasileira.

Deste modo, no estado (UF) de Mato Grosso do Sul está localizada a Zona de Fronteira Brasil/Bolívia, composta pelas cidades brasileiras de Corumbá/MS e Ladário/MS, bem como, por Puerto Quijarro (seu distrito Arroyo Concepción) e Puerto Suárez, urbes da Província de Germán Busch do Estado Plurinacional da Bolívia[2]. Tais centros são caracterizados por intercâmbios nas áreas de educação, saúde, segurança, meio ambiente, lazer e, sobretudo, no comércio.

Comumente, os moradores de Puerto Suárez e Puerto Quijarro utilizam os serviços de saúde e matriculam suas crianças e adolescentes em escolas no "lado"[3] brasileiro daquela fronteira. Os cidadãos bolivianos também atuam profissionalmente em Corumbá/MS e Ladário/MS, bem como, os centros comerciais instalados nos municípios bolivianos são assídua e cotidianamente frequentados por brasileiros para consumo e trabalho. Portanto, as pessoas que vivem na fronteira em questão interagem elaborando seus códigos básicos de sobrevivência e de convivência para além dos limites estatais estabelecidos para delimitar o "território"[4].

As cidades em questão, portanto, apresentam estreitas relações. Logo, bolivianos e brasileiros protagonizam movimentos que ultrapassam as "linhas" oficiais, produzindo relações que se baseiam, em grande parte dos casos, em suas referências socioespaciais. De igual modo, convivem com códigos jurídicos que os definem como nacionais dos seus respectivos Estados, reforçando os laços de pertencimento e identificação

2 Na fronteira terrestre entre Brasil e Bolívia encontram-se três Zonas de Fronteiras, formadas por oito cidades-gêmeas. Além daquelas que estão localizadas em Mato Grosso do Sul/Província de Gérman Busch, as demais são: Brasiléia/AC – Cobija (Departamento de Pando), Guajará-Mirim/RO – Guayaramerin, no Departamento de Beni (BRASIL, 2005, p. 149-150; BRASIL, 2010, p. 22).

3 O substantivo "lado" será apresentado com aspas, pois é uma provocação de nossa parte. As cidades-gêmeas possuem dinâmicas que vão para além dos limites estabelecidos. A infixidez das gentes nesses espaços internacionais é cotidiana e os deslocamentos e as relações pessoais não são impedidos pelas barreiras estatais.

4 Neste caso, fazemos referência ao aspecto jurídico, que aponta os limites cartográficos para demarcar países, municípios, cidades, etc. Assim, quando nos referirmos ao "território" desta maneira, sempre o faremos com aspas. Quando utilizarmos território sem aspas, estaremos aludindo ao meio geográfico dotado de relações de poder, definidas pelos ordenamentos cotidianos (que estão além dos jurídicos e cartográficos), pelas questões políticas, econômicas e sociais, por processos de apropriação e dominação e, especialmente, como espaço imprescindível para a reprodução social.

com "territórios" dessemelhantes em meio a um contexto espacial que também não "guarda bandeiras" e tampouco "lados".

Desta maneira, o objetivo deste artigo é refletir acerca do processo de instalação do Regime Aduaneiro de loja franca no município de Corumbá/MS, mais especificamente, nossas análises tem como ponto de partida a publicação do Decreto municipal nº 1.432/2014, que dispôs sobre a criação de Grupo de Trabalho que tem como escopo pensar ações visando à implantação do regime no município em questão.

Para obtenção do que nos propomos a realizar, utilizamo-nos de levantamento bibliográfico e trabalho de campo na cidade de Corumbá/MS que consistiu em entrevistar, entre junho de 2015 e janeiro de 2018, aqueles diretamente envolvidos com as dinâmicas transfronteiriças de comércio. Além desta introdução, o artigo contém outras três seções. Na seção primeira apresentamos uma discussão sobre a publicação Lei nº 12.723/2012, que versa sobre o Regime Aduaneiro Especial de Loja Franca em fronteira terrestre. No secionamento segundo, advogamos a respeito das dinâmicas relacionadas a implantação do regime de lojas francas em Corumbá/MS a partir da publicação do Decreto municipal nº 1.432/2014. O último segmento reservamos para nossas considerações finais.

1 A LEI 12.723/2012 E A PORTARIA Nº 307/2014: LOJAS FRANCAS [FREE SHOPS] PARA AS CIDADES-GÊMEAS

No dia 09 de outubro de 2012 foi sancionada a lei 12.723 que autorizou a instalação de lojas francas em municípios caracterizados como cidades-gêmeas. A lei é resultante do Projeto de Lei nº 6.316/2009, proposto pelo Deputado Federal Marco Maia.

No ano de 2012 o projeto foi renumerado para PL nº 11/2012 e encaminhado para o Senado, em abril de 2012 a Presidência do Senado comunicou o recebimento do projeto e determinou que fosse encaminhado para as Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional e Comissão de Assuntos Econômicos. No dia 12 de setembro de 2012, a última aprovou o projeto, voltando para a Câmara dos Deputados para ser votado em plenário, sendo aprovado no dia 18 de setembro de 2012 e sancionado pela Presidenta Dilma Rousseff em 09 de outubro de 2012 (SILVA e PRADO, 2014, p. 501/502).

A sanção da Lei nº 12.723/2012 gerou grande expectativa. Nas declarações públicas, a institucionalidade era apresentada como solução para acarretar ganhos econômicos e ao mesmo tempo ampliar a concorrência brasileira no comércio das cidades-gêmeas. Para alguns parlamentares e outros sujeitos envolvidos com o comércio em municípios de fronteira, as cidades estrangeiras praticavam uma concorrência desleal (AUTOR, 2015, p. 194).

A regulamentação da lei 12.723/2012 ocorreu por meio da Portaria MF nº 307, de 17 de julho de 2014, que dispõe sobre a aplicação do regime aduaneiro especial de loja franca em fronteira terrestre. Deste modo, ficou autorizada a venda de mercadoria nacional ou estrangeira, com isenção de tributos, a pessoa em viagem terrestre internacional. Além disso, o artigo 6º estabeleceu que: a) é necessária lei municipal que autorize a instalação do regime de lojas francas; b) os estabelecimentos interessados em participar do regime devem comprovar valor de patrimônio líquido mínimo ou prestar

garantia em valor equivalente; c) haverá implementação de sistema informatizado de controle de entrada, estoque e saída de mercadorias, d) deve existir no município uma unidade, serviço, seção ou setor da Receita Federal com competência para proceder ao controle aduaneiro (BRASIL, 2014(b)).

A Portaria nº 307/2014 também alterou o artigo 7º da Portaria nº 440/2010[5]. Houve a diminuição da quantia de US$ 300,00 para US$ 150,00 da cota anteriormente estabelecida para compra de produtos sem pagamento de tributos por via terrestre (BRASIL, 2014(b)). A alteração causou certa surpresa nos sujeitos envolvidos com o comércio das cidades-gêmeas. Em Foz de Iguaçu, o Prefeito Reni Pereira asseverou:

> Recebemos a notícia como um presente de Grego. Ao mesmo tempo em que podemos abrir as lojas francas, baixaram a cota. A gente sabe que parte do dinheiro que circula aqui, principalmente nos bairros, vem desse turismo de compras. Falta de respeito com Foz do Iguaçu (RADIOCULTURA, 2014).

A Portaria nº 307/2014 foi posteriormente alterada pela Portaria MF nº 320, de 22 de julho de 2014: "Art. 3º. Fica restabelecida a vigência da redação original da alínea «b» do inciso III do art. 7º da Portaria MF nº 440 de 30 de julho de 2010" (BRASIL, 2014(c)). Isto é, a cota para consumo, sem tributação, por via terrestre voltava a ser no valor de US$ 300,00, assim como, ficou estabelecido com a publicação da nova normativa que o artigo 22 da nº 307/2014 entraria em vigor somente em 01 de julho de 2015. De acordo com o secretário da Receita Federal, o Sr. Carlos Alberto Barreto:

> Vamos prorrogar a vigência do que hoje existe em termos de cota (US$ 300 via terrestre) por não menos de 6 meses. Mas deve ser em torno de um ano. Depende de autorização de cada município onde vão funcionar [as lojas francas], de sistemas de preparação dos investidores (G1, 2014).

A intenção da Receita Federal, aparentemente, era aguardar até que as Lojas Francas estivessem em funcionamento. Entretanto, tal protelação não estava relacionada apenas aos fatores destacados pelo servidor público. Como o artigo 6º da Portaria nº 307/2014, parágrafo IV, estabelece como uma das condições e requisitos para o funcionamento das lojas francas a implantação de sistema informatizado para controle de entrada, saída, estoque, registro e apuração das mercadorias e créditos tributários, a operabilidade dos *free shops* também estava condicionada a confecção do *software* para viabilizar as operações do referido sistema. Isso se confirmou com a publicação da Portaria MF nº 415, de 26 de junho de 2015. Lê-se no artigo 1º:

> Art. 1º O art. 24 da Portaria MF nº 307, de 17 de julho de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação:
>
> "Art. 24. Esta Portaria entra em vigor a partir da data de sua publicação no Diário Oficial da União, exceto o seu art. 22, que entra em vigor a partir:
>
> I - de 1º de julho de 2016; ou

5 No que tange a Portaria nº 440, a normativa alterou a forma de contabilizar os bens trazidos na bagagem para uso pessoal, estabelecendo uma cota limite para o viajante, equivalente a US$ 500,00 (por via aérea) e US$ 300,00 (por via terrestre) com isenção de tributos. (BRASIL, 2010).

> II - do 1º (primeiro) dia do 3º (terceiro) mês subsequente à implementação do sistema de controle informatizado previsto no inciso IV do § 2º do art. 6º acompanhada da edição do ato da Secretaria da Receita Federal do Brasil referido no art. 23, se anterior à data estabelecida no inciso I." (NR) (BRASIL, 2015).

O documento prorrogou por mais um ano a entrada em vigor do artigo 22 da Portaria nº 307/2014, que consequentemente havia alterado o artigo 7º da Portaria nº 440/2010, isto é, da cota de US$ 150,00 para compra de produtos sem pagamento de tributos por via terrestre. Assim como, sinalizou um prazo para a estruturação do sistema informatizado que vai dar suporte para os trâmites realizados nas Lojas Francas.

O sistema em referência será viabilizado por meio do desenvolvimento de um *software* que permitirá o controle da emissão de tickets de venda. A Receita Federal está adotando um modelo de fiscalização eletrônica automática que vai possibilitar que o viajante ao adquirir produtos nas Lojas Francas não necessite se encaminhar a Unidade da Receita Federal para declarar as suas compras. Assim, nas ocasiões em que adquirir produtos, o comerciante que atua nos *free shops* acessará o sistema da Receita Federal e pedirá autorização para emissão do ticket, deste modo, haverá o controle da cota e o pagamento da mercadoria.

De igual modo, caso o turista/viajante ultrapassar os US$ 150, 00 previstos, efetuará pagamento com o próprio vendedor no estabelecimento (produtos acima da cota são tributados no regime especial, ou seja, 50% no que exceder. Isto está disposto nos artigos 101 e 102 do Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009). Portanto, o consumidor sairá da loja com a obrigação tributária já cumprida e não precisará se encaminhar a órgão aduaneiro ou fiscal para realizar nenhum procedimento (CANAL 10 RIVERA, 2014).

Destarte, a prorrogação entabulada na Portaria MF nº 415/2015 estava relacionada, aparentemente, a confecção do software, pois ao contrário do que relatou o secretário da Receita Federal, o Sr. Carlos Alberto Barreto, o funcionamento das Lojas Francas independe da definição de "onde" tais estabelecimentos vão funcionar, visto o sistema de fiscalização ser eletrônico e automático.

Entretanto, o sistema informatizado não foi operacionalizado como o previsto, logo, a Receita Federal manteve a cota de US$ 300,00 para compra no exterior por via terrestre. A orientação está plasmada no artigo 1º da Portaria MF nº 289, de 30 de junho de 2016. Neste sentido, por mais um ano, a redução para compra no exterior de US$ 150,00 foi adiada. A previsão ficou para 1º de julho de 2017 (BRASIL, 2016). Passado o período, uma nova instrução foi publicada, a Portaria MF nº 307, de 29 de junho de 2017, que mais uma vez prorrogou para 1º de julho de 2018 a entrada em vigor do artigo nº 22 da Portaria MF nº 307/2014.

2 DECRETO MUNICIPAL Nº 1.432 E O REGIME ESPECIAL DE LOJA FRANCA EM CORUMBÁ/MS

Em relação ao processo de funcionamento das lojas francas no município de Corumbá/MS, no dia 21 de outubro de 2014 foi publicado o Decreto municipal nº 1.432 e foi sancionada a Lei nº 2.498, de 25 de agosto de 2015. O primeiro dispôs sobre a criação de Grupo de Trabalho que tinha como escopo pensar ações visando à implantação

do regime e o segundo édito versa sobre a instalação de lojas francas no Município de Corumbá/MS (deliberação que está de acordo com o artigo 6º, inciso I, da Portaria nº 307/2014).

Entretanto, os impasses e preocupações perseveravam, em parte, por conta da percepção macroterritorial da Receita Federal e por outro lado pelo "olhar" parcial dos gestores e demais entidades de classe corumbaenses acerca do local onde vivem e trabalham, pois pensam o processo de instalação do regime aduaneiro de Lojas Francas de modo que seja vantajoso apenas para os comerciantes brasileiros, o que consequentemente é um problema, já que não há como planejar e implantar políticas no "lado" brasileiro sem dialogar *com* e considerar vantagens *para* o "lado" boliviano daquela fronteira.

Deste modo, nesta seção, vamos apontar as principais resistências no que tange ao processo que visa instalar o regime de lojas francas em Corumbá/MS.

2.1 PARTICIPAÇÃO DE AMBOS OS "LADOS" DA FRONTEIRA?

No dia 21 de outubro de 2014 foi publicado o Decreto municipal nº 1.432 que dispôs sobre a criação de Grupo de Trabalho para discussão, organização e criação de um plano de ação visando à implantação do regime de Loja Franca no município de Corumbá/MS. Nos artigos 2º e 3º do documento é possível ler:

> Art. 2º O Grupo de Trabalho terá a seguinte composição:
>
> I – um representante da Secretaria Municipal de Indústria e Comércio, na qualidade de coordenador;
>
> II – um representante do Sindicato do Comércio Varejista de Corumbá – SINDVAREJO;
>
> III – um representante da Associação Comercial e Industrial de Corumbá – ACIC.
>
> Art. 3º O Grupo de Trabalho poderá ser composto, ainda, por representantes das seguintes instituições convidadas:
>
> I – um representante do Poder Legislativo Municipal;
>
> II – um representante da Agência Fazendária Estadual (AGENFA);
>
> III – um representante da Receita Federal do Brasil;
>
> IV – um representante do Departamento de Polícia Federal;
>
> V – um representante da Federação do Comércio do Estado de Mato Grosso do Sul (FECOMERCIO);
>
> VI – um representante da Federação das Associações Comerciais do Estado de Mato Grosso do Sul (FAEMS);
>
> VII – um representante da Camara de Industria, Comercio y Servicio da Provincia German Bush – Bolívia (MATO GROSSO DO SUL , 2014, p. 1).

No que concerne ao artigo 3º, observamos uma incoerência. Não há menção aos órgãos públicos e as entidades/organizações vinculadas ao setor de comércio da cidade de Puerto Quijarro/Arroyo Concepción. A "Camara de Industria, Comercio y Servicio da Provincia German Bush" é uma entidade da cidade Puerto Suárez. Por que Puerto Quijarro/Arroyo Concepción não são indicadas? Nessas urbes encontram-se os principais centros comerciais daquela Zona de Fronteira, ademais inúmeros cidadãos bolivianos que nelas residem, trabalham na cidade de Corumbá/MS.

A participação dos comerciantes e do Poder Público de Puerto Quijarro/Arroyo Concepción é de extrema relevância, sobretudo, no que diz respeito à criação de diretrizes que possam mitigar os confrontos de classe no setor e possibilitar discussões sobre futura produção de harmonizações legislativas que contemplem os dois "lados" da fronteira. Pensamos que é impossível discutir a instalação de lojas francas e as consequências de tal estratégia de comércio (especialmente no que se refere a geração de empregos) sem envolver a classe trabalhadora boliviana do "outro lado".

Bem como, o édito não faz referência ao Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Mato Grosso do Sul (NFMS), instituído pelo Decreto estadual nº 13.303, de 22 de novembro de 2011. Os Núcleos Regionais são instâncias de planejamento para a Faixa de Fronteira que fazem parte do arcabouço institucional pensado pelo Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça (GTI), coordenado pelo Ministério da Integração Nacional e criado pelo Comitê de Articulação Interfederativa (CAF) da Secretaria de Relações Institucionais (SRI) da Presidência da República, por meio da Resolução nº 08, de 19 de Novembro de 2008.

O GTI foi prescrevido em 2010 para atualizar os dados do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), elaborado no ano 2005; e consequentemente confeccionou outro relatório contendo propostas que tem por objetivo fomentar o desenvolvimento e a articulação de ações de integração fronteiriça. Entre as asserções do documento está o estabelecimento da Comissão Permanente de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), um colegiado composto por representantes de órgãos federais e estaduais.

Logo, para a execução dos objetivos traçados foi engendrada a seguinte composição: a) uma Secretaria Executiva (SE), cuja direção ficou a cargo da Coordenação-Geral do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira da Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional, b) Núcleos Regionais (NR), compostos de instituições que tenham relevância para o desenvolvimento e integração fronteiriços, em nível local ou regional e c) de Grupos Técnicos (GT), para temas complexos como segurança, circulação de pessoas, comércio internacional, etc. (BRASIL, 2010, p. 79-80).

De acordo com o documento elaborado pelo GTI (Bases para uma Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira), a existência dos Núcleos Regionais "[...] é essencial para o sucesso da CDIF, na medida em que propicia a articulação das políticas setoriais com as características particulares de cada fronteira e permite o aprimoramento do diálogo federativo numa dada região" (BRASIL, 2010, p. 79).

Os Núcleos Regionais são o elo entre os sujeitos locais e a Secretaria Executiva e, entre outras coisas, responsáveis por colher e sistematizar as demandas locais e

articular soluções de âmbito local e regional para as diligências identificadas (BRASIL, 2010). No caso do Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Mato Grosso do Sul, sua coordenação ficou a cargo da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (SEMAC) e da Secretaria de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo (SEPROTUR). Portanto, um desses órgãos estaduais (ou representantes dos dois) deveria compor o Grupo de Trabalho estatuído para discutir a implantação do Regime de Loja Franca em Corumbá/MS.

Sendo o NFMS a conexão entre as cidades da Faixa de Fronteira sul-mato-grossense e a Secretaria Executiva da CDIF, aquele poderia ser acionado pelos **órgãos públicos corumbaenses no sentido de requerer** a criação de Grupo Técnico para colaborar na elaboração, implantação, acompanhamento e promoção de projetos específicos relacionados ao tema, sendo o instrumento para analisar e referendar as propostas do NFMS. É preciso informar que estas são, conforme as propostas do GTI, algumas das responsabilidades e competências destinadas à instância. Assim como, o liame Grupo Técnico – NFMS – Grupo de Trabalho seria fundamental na confrontação entre moções locais (produzidas com o andamento do GT sobre Loja Franca) e entre as proposituras do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira/MS, este elaborado pelo NFMS[6].

A criação da CDIF é um avanço relevante, pois possibilita aos governos subnacionais discutir diretamente com os órgãos superiores a formalização e implantação de ossatura jurídica que dê sustentação as suas atuações no plano externo. Assim, é dever dos gestores municipais acionar tal instância.

É necessário sublinhar que sem tal arcabouço jurídico, os governos municipais e estaduais brasileiros tendem a protagonizar movimentos complementares à diplomacia do Estado. Nos últimos vinte anos, aqueles vêm realizando inúmeras ações no ambiente internacional que são *de facto* e não *de jure.* Esta diplomacia complementar[7] é de *facto*, pois a Constituição brasileira é categórica quanto aos papéis de atuação dos agentes e entidades no ambiente internacional[8].

6 Destaca-se que o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira/MS, publicado no ano de 2012, foi desdobramento da criação do CDIF e do NFMS.

7 Rodrigo de Oliveira Perpétuo afirma que é inoportuna e inadequada a noção de que os governos municipais e estaduais realizam ações paradiplomáticas, haja vista não utilizarem rotas alternativas ou paralelas de diplomacia estatal, mas sim participarem da mesma rota dos Estados-Nação, de forma complementar, especialmente, pois os governos subnacionais não rompem com as definições tradicionais da diplomacia moderna que tendem "[...] a ser baseadas em três princípios: a) a condução de relações pacíficas; b) entre estados mutuamente reconhecidos e soberanos; c) em expectativas de relações de longo prazo" (PLUIJM; MELISSEN, 2007 apud PERPÉTUO, 2014, p. 89).

8 A Carta Magna brasileira apresenta no artigo 21, inciso I, que compete a União "[...] manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais". No artigo 25, parágrafo 1º, lê-se: "São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição", ou seja, a União cabe matérias e questões de interesse geral, no que tange ao artigo 30, inciso I, cabe aos municípios "[...] legislar sobre assuntos de interesse local" (no caso das cidades-gêmeas as questões internacionais são assuntos de interesse local, é preciso destacar). Outro dispositivo constitucional a ser ressaltado é o artigo 52, inciso V, que permite ao Senado Federal "[...] autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios". E por fim, pode-se ler no artigo 84, incisos VII e VIII, que é competência privativa do presidente da república manter relações com Estados estrangeiros, acreditar seus representantes diplomáticos, celebrar tratados, convenções e atos internacionais.

Os governos subnacionais vêm atuando diretamente no plano externo por meio de assessorias e secretarias internacionais em outros países, sem a intermediação do Itamaraty e de outras instâncias do Poder Executivo. De acordo com Sombra Saraiva (2006): "Governadores viajam, muitas vezes, com mais objetividade e mais bem preparados para a negociação de interesses comerciais do que membros do governo central [...]" (SOMBRA SARAIVA, 2006, p. 447).

Logo, a Comissão Permanente de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) contribuiria para oficializar os costumes internacionais já praticados por governadores das Unidades Federativas e prefeituras. Os entendimentos estabelecidos entre as instâncias da CDIF com as cidades da Faixa de Fronteira, especialmente às cidades-gêmeas, podem agregar novos dispositivos formais para respaldar as operações internacionais dos governos subnacionais, aliando-os as demais normas que versam sobre planejamento urbano, ambiental, infraestrutural, etc., inclusive inserindo tais regras na Constituição Federal.

Quando o GTI pensou a CDIF, delegou às instâncias que a compõe a realização de atividades que visem pensar e propor políticas com concepções do tipo *Top-down* (de cima para baixo) e *Botton-up* (de baixo para cima). O que significa dar aos municípios autonomia para se articularem na escala do território e apresentar às demandas as instâncias responsáveis (NR e SE). Mediante o *feedback,* os sujeitos locais são condicionados a agir. Esse "agir" depende de questões da cena política[9], orçamentárias e do corpo técnico das administrações subnacionais.

No que concerne às questões partidárias, é necessária a articulação dos sujeitos municipais com o Parlamento estadual e/ou no Congresso Nacional para que os apontamentos realizados no âmbito local sejam institucionalizados, isto é uma característica na estrutura constitucional brasileira. As articulações na cena política são de suma importância porque vão possibilitar a instrumentalização das sinergias orçamentárias descritas no documento "Bases para uma Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira" que prevê a realização das propostas apresentadas seja se estiverem no interior do que prevê a constituição e/ou no caso de não haver recursos federais, visto apontar alinhamentos com agências nacionais e organismos internacionais (públicos e privados) no sentido de captar recursos.

No que diz respeito ao corpo técnico, a CDIF provoca as administrações públicas da Faixa de Fronteira a pensarem em novos mecanismos de planejamento, gestão compartilhada (TORRENCILHA, 2013) e de participação popular que sejam compatíveis com territórios dotados de relações internacionais.

No que concerne ao distanciamento dos governos subnacionais com os órgãos federais, este afastamento pode ser relativizado, isso depende de como os agentes locais vão se movimentar para sensibilizar as instâncias superiores, o que pode definir se a participação dos primeiros é pequena ou não. O arcabouço institucional criado (CAF, GTI, CDIF, SE, NR e GT) possibilita grande participação dos municípios, haja vista serem eles os responsáveis por apresentar as particularidades do território aos órgãos

9 De acordo com Nicos Poulantzas (2000), a cena política está relacionada à estrutura política partidária e trata-se de elemento de suma importância no contexto de relações de forças que alicerçam o Estado e fundamental nas articulações do bloco no poder.

federais e, sobretudo, convocar o debate. Assim, é de extrema importância que ambos os "lados" da fronteira participem.

A CDIF estabelece uma subordinação aos governos subnacionais, pensamos que tal relação é positiva, àqueles, embora tenham catas específicas, são elementos constituintes do Estado (do "território" especificamente), mediante as conjunturas políticas as ações paralelas (paradiplomacia) podem ser construídas a revelia dos interesses estatais. As políticas pensadas para as cidades fronteiriças, dentro de suas singularidades, devem estar concordadas a esfera macroterritorial, isto é, as Políticas Nacionais. Por exemplo, os esforços na Zona de Fronteira Brasil/Bolívia, devem conciliar políticas locais, regionais e nacionais de Brasil e Bolívia.

2.2 TURISTAS OU ESTRANGEIROS: VENDER PARA QUEM?

O artigo 5º do Decreto municipal nº 1.432/2014 versa sobre as atribuições do Grupo de Trabalho que estava encarregado da realização de a) reuniões com os representantes das instituições e órgãos envolvidos e pela proponência de atribuições aos mesmos; b) à realização de estudos para avaliar a viabilidade de instalação das lojas francas em Corumbá/MS; c) pelos diálogos necessários a criação do Plano de Ação concernente à operação dos *free shops* na cidade e, de igual modo, d) cabia ao GT criar o Plano de Ação e propor os métodos de execução após a sua. O documento também especificava o dia 21 de outubro de 2015 como data cabal para o término das estratégias supracitadas: "Art. 6º O prazo para conclusão dos trabalhos do grupo é de 1 (um) ano a contar da data de publicação[21/10/2015] deste Decreto" (MATO GROSSO DO SUL, 2014, p. 1).

Entretanto, de acordo com as informações que obtivemos em nosso trabalho de campo, o Grupo de Trabalho jamais foi operacionalizado. Entre os motivos do não funcionamento estavam *às* dúvidas, por parte dos órgãos públicos responsáveis e dos interessados, sobre quem poderia comprar nos estabelecimentos credenciados como *free shops*. Em setembro de 2015, entrevistamos o então Secretário de indústria e Comércio do município de Corumbá/MS, o Sr. Pedro Paulo Marinho, que nos declarou o seguinte:

> Nesse momento [29/09/2015] existe um decreto que criou um Grupo de Trabalho, mas ainda não foi formado [...] Aqui no município nós enxergamos que a questão dos *free shops* ainda precisa ser melhorada, a questão do regulamento, a normativa que saiu [Portaria nº 307/2014]. Em conversa com empresários e comerciantes daqui, acreditamos que não é a melhor forma para se trabalhar, sobretudo porque somente se observa o estrangeiro que tem que estar saindo do país ou que está entrando. Hoje quem entra aqui [Corumbá/MS] e consome é o boliviano da fronteira, acredito que é o nosso grande cliente, os turistas de pesca, também consomem muito na fronteira, também são brasileiros que vem e não estão com a intenção de sair do país. Então, pelo que a normativa "fala", da Receita Federal, eles [viajantes] tem que ter documento hábil de estrangeiro para poder consumir dentro de um *free shop*. E os comerciantes aqui, a gente também apoia (a parte da prefeitura), é que isso também seja favorável [compra nas lojas franca] para o pessoal daqui, que não exija essa documentação de estrangeiro e sim que seja controlada, a ideia é que seja controlada pela Receita Federal, por CPF [Cadastro de Pessoa Física] mesmo só no município, que qualquer loja possa usufruir desse benefício fiscal de isenção e não só uma

> *free shop*. A gente enxerga que o turista que tá aqui na cidade, seja o turista de compra, ou aquele que vem contemplar o Pantanal ou pescar. Ele vem não com a intenção de sair para o estrangeiro. Hoje a gente tem uma grande dificuldade, por exemplo, você vai sair hoje do país, vai fazer documento de alfândega tem que passar pela Polícia Federal, enfrenta fila de uma hora pra fazer e mais uma hora na parte da Bolívia, então você imagina que turista que vem com essa intenção de compra, pra ficar nessa fila e ir para a Bolívia e para ter um documento hábil e ainda enfrentar tudo isso de retorno justamente para comprar numa free shop, então à gente acha que isso inviabiliza a questão dos *free shops* como está sendo colocada hoje. Então a gente acha que é inviável essa questão de exigir documentação para poder entrar numa loja e fazer compra como acontece nos aeroportos. A normativa não oferece qualquer atratividade para se instalar as lojas. Porque se eles exigirem a documentação de estrangeiros, não vejo esse fluxo de turistas que entra com a intenção de compra. Quando a população vai a Bolívia comprar existe a fiscalização da cota de US$ 300,00, porém não se exige documentação para se fazer a compra. E o que a receita quer é que para se comprar no Brasil, em dólar, ele tem que ter o documento fiscal de estrangeiro que ele está entrando no país ou saindo. As cidades que tem comércio na fronteira, no país vizinho não se exige essa documentação. O brasileiro não pode comprar. Essa é uma luta nossa. O turista vem para cá [Corumbá/MS] e acaba indo na Bolívia, consome e não se exige documento. A gente tem uma pesquisa que no carnaval do ano passado [2014], o consumo na Bolívia foi "em torno" de um milhão de reais. Então o turista que veio para curtir o carnaval, até mesmo o corumbaense gastou isso. Só que não exigiu documento para ele gastar esse dinheiro[10].

Mediante tais palavras, percebe-se que o Grupo de Trabalho até então não havia sido instalado (restando apenas vinte dias para o fim do prazo estabelecido no Decreto municipal nº 1.432/2014) porque existiam discordâncias, por parte dos envolvidos no processo, quanto ao que estava posto na Portaria nº 307/2014, nesse caso, em relação *a quem poderia comprar* nas lojas francas.

A interpretação do secretário municipal girava em torno *de certa* restrição que fora estabelecida a respeito do estrangeiro ser o único com possibilidades de adquirir mercadorias nos *free shops*. No artigo 13 da Portaria nº 307/2014 pode-se ler: "Art. 13. Somente poderá adquirir mercadoria de loja franca de fronteira terrestre o **viajante que ingressar no País** [grifo nosso] e for identificado por documentação hábil" (BRASIL, 2014). Nota-se que no dispositivo não há qualquer menção sobre o comprador ser ou não ser estrangeiro, o artigo 13 especifica que somente viajantes podem comprar. A nacionalidade não é critério para qualificar ou desqualificar futuros usuários da tecnologia [*free shop*].

Em dezembro de 2014, o Sr. Adilson Valente, Inspetor Chefe da Receita Federal em Santana do Livramento/PR (cidade-gêmea que compõe juntamente com Rivera/UR a Zona de Fronteira Brasil/Uruguai), concedeu entrevista a uma emissora uruguaia da cidade de Rivera/UR – CANAL 10 RiveraUY – e ressaltou:

> "A lei fala que são viajantes, nela não há restrição sobre a nacionalidade. Então tanto os uruguaios, argentinos, quanto os brasileiros poderão comprar nas lojas francas. Desde que sejam viajantes" (CANAL 10 RIVERA, 2014).

10 Entrevista realizada no dia 29/09/2015.

Esta é uma referência que faz as cidades-gêmeas de Rivera/ UR e Santana do Livramento/BR e que também cabe às urbes da Zona de Fronteira Brasil/Bolívia e a qualquer outra que possua dinâmicas fronteiriças terrestres de comércio.

Ao dar a declaração, o Inspetor da Receita Federal fazia alusão ao Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, a Lei nº 12.723, de 2012 e aos artigos 13 e 14 da Portaria nº 307/2014, a segunda norma altera o artigo 15 da primeira, incluindo o artigo 15-A. No parágrafo 2º do artigo 15-A está especificado que:

> § 2º A venda de mercadoria nas lojas francas previstas neste artigo somente será autorizada à pessoa física, obedecidos, no que couberem, as regras previstas no art. 15 e demais requisitos e condições estabelecidos pela autoridade competente (BRASIL, 2012).

No paragrafo 2º, de igual modo aos artigos 13 e 14 da Portaria nº 307/2014, não há menção a respeito de venda apenas para estrangeiros e quanto ao artigo 15 do Decreto-Lei nº 1.455/76, este trata de vendas em lojas francas instaladas em zona primária de portos e aeroportos "[...] a passageiros de viagens internacionais, na chegada ou saída do País, ou em trânsito, contra pagamento em moeda nacional ou estrangeira" (BRASIL, 1976). O que não se enquadra a *free shops* em fronteira terrestre. Entretanto, novamente percebe-se que não se menciona estrangeiro, mas sim passageiros em viagens internacionais, ou seja, pode ser qualquer passageiro, independe a nacionalidade.

A "dúvida" sobre *quem poderia* realizar compras nas lojas francas, aparentemente, incorria porque no artigo 13 está entabulado que somente terá acesso as novas tecnologias comerciais "[...] o viajante que ingressar no País", bem como, no artigo 14 está especificado que o limite de isenção (US$ 300,00) para a venda de mercadoria importada é destinada "[...] ao viajante que ingressar no País". A respeito de tais assertivas, o Inspetor da Receita Federal, ao ser questionado sobre a possibilidade do morador de Santana de Livramento não poder realizar compras, respondeu:

> Na verdade nós tivemos essa discussão interna, mas superamos rapidamente. Tecnicamente se eu vou até ali do outro lado da praça [Rivera] eu fiz uma viagem internacional, para todos os efeitos legais inclusive. Se eu saio daqui [Santana do Livramento/BR] atravesso a rua, eu estou em outro país que é o Uruguai, sujeito a uma ordem jurídica, inclusive, então não há como negar que eu fiz sim uma viagem internacional. Então a gente superou essa questão presumindo que toda pessoa que for declarar as compras tenham feito uma viagem internacional, assim os moradores [Santana do Livramento] poderão sim comprar (CANAL 10 RIVERA, 2014).

A mensagem é valida para a Zona de Fronteira Brasil/Bolívia, na qual se localiza Corumbá/MS, suas dinâmicas se assemelham a fronteira citada pelo servidor da Receita Federal. Quando o boliviano e o brasileiro ultrapassam as "linhas" estatais (que no caso daquela zona fronteiriça está materializada pelo Posto da Receita Federal do Brasil) *tecnicamente* (fazendo uso do termo empregado pelo inspetor-chefe) realizam viagens internacionais (todos os dias tais movimentos ocorrem, diga-se de passagem).

Ademais, o cidadão boliviano, que é um dos grandes consumidores do comércio corumbaense (de acordo com o então Secretário municipal de Indústria

e Comércio), *oficialmente* é um estrangeiro, logo, isso não deveria ser fator impeditivo para o início das discussões sobre as lojas francas, isto é, elemento que protelasse as operações do Grupo de Trabalho. Bolivianos e brasileiros ao atravessarem as "marcas" estatais para consumir em ambos os "lados" da fronteira realizam viagens internacionais e tal infixidez cotidiana está contemplada no artigo 2º da Portaria 307/2014:

> **Art. 2º** O regime aduaneiro especial de loja franca, quando aplicado em fronteira terrestre, permite, a estabelecimento instalado em cidade gêmea de cidade estrangeira na linha de fronteira do Brasil, vender mercadoria nacional ou estrangeira **a pessoa em viagem terrestre internacional** [grifo nosso], contra pagamento em moeda nacional ou estrangeira (BRASIL, 2014).

As viagens internacionais terrestres são inerentes aquela Zona de Fronteira Brasil/Bolívia, portanto, vender somente a estrangeiros não seria um problema. Assim, qualquer pessoa que tenha interesse e possua dinheiro e possa efetuar pagamento à vista poderá adquirir produtos nos futuros equipamentos comerciais.

Aqui é necessário abrir um parêntese. Em julho de 2015 entrevistamos o Sr. Otávio Philbois, presidente do Sindicato do Comércio Varejista de Corumbá – SINDVAREJO (membro titular do GT estabelecido em decreto), este sabia que não existiam restrições quanto *a quem* poderia ou não comprar em lojas francas. Informação que o órgão encarregado de coordenar o Grupo de Trabalho para a criação e instalação dos *free shops*, a Secretaria de Indústria e Comércio (conforme o decreto municipal nº 1432/2014), não possuía.

Tal incongruência pode ser explicada pelo fato das redações dos artigos 13 e 14 da Portaria nº 307/2014 serem providas de determinações muito amplas, abrindo margem à inúmeras interpretações e/ou porque os sujeitos envolvidos no processo não estavam dialogando de maneira profícua. Nós acreditamos na segunda hipótese.

2.3 CONCILIAR PARA CONCORRER?

Outra questão que diz respeito ao tema ora em discussão está relacionada a inquietações quanto à conciliação do Regime Aduaneiro Especial de loja franca a outra área territorial aduaneira. De acordo com o Sr. Pedro Paulo:

> A prefeitura quer que os *free shops* sejam inseridos no centro comercial, não há uma área específica, vemos dessa forma para fortalecer o comércio. Naquele comércio da rua Frei Mariano [área central do perímetro urbano de Corumbá/MS], ou em qualquer outro lugar da cidade que tenha o potencial para ser uma loja *free shop*. Se a gente instalar seja na fronteira, ou outro local específico, que vá ser estabelecido uma Zona Franca, acreditamos que não vai fortalecer o mercado local. A gente vai abrir uma concorrência para o comércio local, com a abertura de *megas lojas*, e aí detona o comércio, mata o comércio local. É uma concorrência desleal. Que se crie dentro das cidades, como é o caso **das Áreas de Livre Comércio** [grifo nosso], onde a cidade inteira está supostamente liberada pra essa questão, onde existe as fronteiras de controle. Por que Corumbá/MS, por ser uma fronteira praticamente conectada, é uma fronteira de livre passagem, não tem um controle alfandegário de saída e entrada[11].

11 Entrevista realizada no dia 29/09/2015.

Logo, para o então Secretário de Indústria e Comércio, a intenção era que fosse possível à coexistência do regime de loja franca com uma Área de Livre Comércio (ALC). Esta parecia ser a maior das preocupações.

É preciso sublinhar que as ALCs são contempladas por um regime jurídico tributário privilegiado que favorece as atividades de indústrias e de comércio. Em consonância com Eusébio (2011), as empresas situadas em Áreas de Livre Comércio, no que concerne ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), podem obter uma redução final de carga tributária de 40% a 65% em função da isenção de tributos estaduais em remessas na Unidade Federativa e interestaduais, no crédito concedido ao contribuinte que adquire mercadorias, bem como:

> Os benefícios fiscais se estendem aos tributos federais. As aquisições de mercadorias por contribuintes situados em ALCs são totalmente desoneradas de PIS/COFINS [Programa de Integração Social/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social], o que significa uma redução de 9,25% no preço de custo de todas as mercadorias e que deve constar expressamente na nota fiscal. A entrada de mercadorias nas Áreas de Livre Comércio, destinadas ao consumo, venda ou industrialização, ficam isentas, ainda, do Imposto de Importação e sobre Produtos Industrializados (IPI) (EUSÉBIO, 2011, p. 117).

As Áreas de Livre Comércio tem uma ampla abrangência no que diz respeito aos privilégios tributários e são instituídas e regidas por lei federal[12]. Aqui destaca-se que o Deputado Federal Dagoberto Nogueira propôs por meio do Projeto de Lei 533/2015 a criação de Áreas de Livre Comércio para os Municípios de Corumbá/MS e Ponta Porã/MS. O projeto já foi aprovado em cinco comissões com caráter conclusivo, isto é, o projeto foi aprovado apenas pelas comissões designadas para analisá-lo, dispensada a deliberação do Plenário. O último parecer, encaminhado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), foi dado no dia 17 de abril de 2018. Em entrevista concedida a rádio Cidade Branca dois dias após a aprovação pela CCJ, o proponente declarou:

> Olha nós conseguimos que esse projeto meu que é de 2015 passasse por cinco comissões e essas comissões todas foram aprovadas por unanimidade [...] São vários os deputados tentaram [...] e agora nós conseguimos com que ela fosse terminativa nas comissões e aqui na câmara, foi aprovada ontem [17/04/18], ela já foi ao senado. Agora [...] a classe política tanto de Corumbá quanto de Ponta Porã, nós temos que fazer uma "pressãozinha" em nossos três senadores[13] para que eles também nos ajude lá no senado. Eu tenho uma audiência marcado com o senador Eunício [Eunício Lopes de Oliveira], que é o presidente do senado hoje, para eu pode tratar desse assunto com ele, para eu pedir ajuda dele para que ele também faça terminativa nas comissões e não leve a plenário. E aí vai para sanção do presidente e eu acredito que não teria problema se não incluir outros municípios, se não modificarem o projeto como ele está. Eu copiei o projeto de Manaus e como deu um bom desenvolvimento para Manaus, que levou indústria, que levou comércio, levou desenvolvimento, levou

12 No Brasil existem quatro territórios aduaneiros que se configuram como ALCs: 1) Área de Livre Comércio no município de Tabatinga, no Estado do Amazonas – Lei nº 7.965, de 22 de Dezembro de 1989; 2) Área de Livre Comércio de Guajará-Mirim, no Estado de Rondônia – Lei nº 8.210, de 19 de julho de 1991; 3) Área de Livre Comércio nos municípios de Boa Vista e Bonfim, no Estado de Roraima – Lei nº 8.256, de 25 de novembro de 1991; e 4) Área de Livre Comércio nos municípios de Brasiléia e Cruzeiro do Sul, no Estado do Acre – Lei nº 8.857, de 8 de março de 1994.

13 Os três eleitos pelo estado de Mato Grosso do Sul são: Pedro Chaves, Simone Tebet, Waldemir Moka.

> geração de emprego, você vê Manaus antes ALC e vê Manaus como é hoje, pujante, é uma outra cidade, cresceu muito, é esse que interesse que nós temos tanto em Corumbá como em Ponta Porã (CIDADE BRANCA, 2018).

Em agosto de 2017, o Sr. Otávio Philbois, presidente do SINDVAREJO, relatou-nos em entrevista que observava inúmeras dificuldades na tramitação do projeto na Câmara dos Deputados em decorrência da resistência dos parlamentares do estado de São Paulo que não viam com *bons olhos* a criação de um mecanismo de concorrência a indústria paulista. No entanto, também no afirmou que seria importante à criação de uma ALC, pois para o líder sindical inúmeras empresas (de pequeno ou médio porte) instaladas no município de Corumbá/MS não teriam condições de serem credenciadas como *Free Shops* por conta das exigências da Receita Federal para realizar a concessão, logo, a ALC mitigaria efeitos prejudiciais aos empresários que não conseguirem as certidões[14].

É preciso destacar que embora no âmbito municipal o Grupo de Trabalho criado não tenha deliberado nada e na esfera federal a criação da ALC esteja dependendo da discussão no senado, a mobilização política no contexto estadual está adiantada. O Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, na sua 212ª reunião extraordinária realizada no dia 14 de janeiro de 2014, celebrou o Convênio ICMS 4. Este concedeu "[...] isenção do ICMS em operações realizadas por lojas francas localizadas nos aeroportos internacionais e em sedes de municípios caracterizados como cidades gêmeas de cidades estrangeiras" (CONFAZ, 2014, p. 1). Para o Sr. Otávio Philbois, a adesão do estado de Mato Grosso do Sul ao convênio, isentando as lojas francas da cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS é um grande avanço:

> Eu achava particularmente, que todo esse andamento das lojas free não iria ter um efeito prático mais efetivo enquanto tivesse o gravame do ICMS. Esse convênio [Convênio ICMS 4, de 15 de janeiro de 2014] que autoriza o estado de Mato Grosso do Sul a abrir mão da cobrança de ICMS nas lojas free deu uma vitaminada na diferença que ocorrerá no preço final[15].

Ademais, para o líder sindical a isenção na cobrança do ICMS em lojas francas vai alavancar e destravar a venda de produtos importados, visto estes dependerem da alíquota de imposto de importação. Assim a perspectiva é de que num contexto geral haverá uma redução de 10% a 15% na cobrança de IPI, 17%, no mínimo de ICMS, dependo a pauta pode chegar a 20%, gerando um diferencial no preço final do produto nacional em torno de 30%. Desta forma, há grande expectativa do setor e uma convergência ações no que tange a futura conciliação dos regimes aduaneiros de lojas francas e ALC.

O supracitado desejo, o adiantamento do tema (inclusive, o parecer da CCJ superou as expectativas) e o andamento das negociações partidárias levam-nos a algumas

14 Em relação à conciliação do regime especial de Loja Franca com Área de Livre Comércio em fronteira terrestre, há o caso da Zona de Fronteira Brasil/Bolívia, respectivamente no estado de Rondônia e Departamento de Beni. O Poder Executivo estadual de Rondônia, no dia 28 de junho de 2014 sancionou a Lei nº 3.364 que autoriza a concessão de isenção total ou parcial do ICMS nas operações realizadas por lojas francas em funcionamento no município de Guajará-Mirim/RO, cidade-gêmea com Guayaramerin (Departamento de Beni/Bolívia). A lei foi regulamentada pelo Decreto nº 18.897/2014, que instituiu o Regime Especial de Tributação para loja franca instalada na Área de Livre Comércio de Guajará-Mirim (ALCGM). A estrutura estabelecida em Guajará-Mirim/RO pode ser o exemplo mais recente a ser seguido.

15 Entrevista realizada no dia 18/08/2017.

questões de extrema relevância. Se por um lado é fato que a criação de políticas no Congresso Nacional é pautada pela concepção partidária, (ARRETCHE, 2012), por outro, é necessário considerar os ordenamentos (programas, leis, relatórios, etc.) pensados para as áreas de fronteira, analisar as características do território e verificar as dinâmicas de determinados sujeitos.

Desta maneira, é preciso destacar primeiramente que o aspecto favorável nesta relação é que o GTI tem como uma das propostas de ação para o desenvolvimento econômico da Faixa de Fronteira a criação de regime especial e/ou diferenciado para exportações e importações entre micro e pequenas empresas. Entre as estruturas de fomento estão as Áreas de Livre Comércio (as demais são as Zonas de Integração Fronteiriça e Zonas de Processamento de Exportações).

Outrossim, ressaltamos que o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira/MS, publicado no ano de 2012 e elaborado pelo NFMS, apresenta como meta estratégica para simplificar e agilizar a formalização dos empreendimentos comerciais na Faixa de Fronteira, "[...] a criação de novos centros comerciais e Free Shoppings nas cidades gêmeas" (MATO GROSSO DO SUL, 2012). Daí, a relevância dos órgãos que coordenam o Núcleo Regional sul-mato-grossense na cooperação dos trabalhos do GT que versa sobre a instalação de lojas francas em Corumbá/MS.

Todavia, na Zona de Fronteira da qual Corumbá/MS faz parte, os interessados também precisam levar em consideração que às ALCs são instrumentos articuladores dos níveis locais/regionais com o global e abrem precedentes para monopólios e, acima de tudo, para movimentar fluxos provenientes de atividades ilícitas (MACHADO, 2000), desta maneira, promovem evasão de divisas e são prejudiciais ao Estado. Durante a década de 1990, a implantação de ALCs coincidiu com as políticas neoliberais que estavam sendo instrumentalizadas na América Latina e, sobretudo, beneficiaram a atuação de poderosas transnacionais.

Além disso, o município de Corumbá/MS possui graves problemas no que diz respeito à infraestrutura de transporte, fundamental na circulação de mercadorias (LAMOSO, 2001; AUTOR, 2012). Condição que por um lado desestimula a atração do setor privado e por outro, com a instrumentalização do regime de ALC, os setores corporativos ao assumirem os riscos dos investimentos em uma região com tais deficiências, estruturam o território de acordo com suas lógicas de mercado, implementando sistema logístico à revelia do Estado e da sociedade.

Bem como, é preciso que as entidades de classe, as lideranças políticas e os órgãos de planejamento de Corumbá/MS convoquem para a discussão os sujeitos do "lado" boliviano daquela Zona de Fronteira, precipuamente, porque de acordo com as palavras do Deputado Dagoberto Nogueira, o projeto de lei que versa sobre a ALC para o município foi *copiado* da proposta que no passado contemplou Manaus/AM. A configuração territorial na qual está inserida a cidade de Corumbá/MS é completamente distinta da realidade efetiva de Manaus e do estado do Amazonas. Destarte, ambos os "lados" devem estar conciliados ou dotado de coalizões políticas para evitar anomalias futuras em decorrência do equivoco legislativo cometido pelo parlamentar que *copiou* diretrizes que deram certo num território na tentativa de implementá-la em outro.

2.4 OBSERVANDO O "LADO DE LÁ"

Destaca-se que a discussão de alguns sujeitos das classes dirigentes de Corumbá/MS acerca da criação de uma Área de Livre comércio, ao que parece também está relacionada às possibilidades de atração de investimento para o "lado" brasileiro daquela fronteira frente a uma possível mudança das regras estabelecidas pelo governo do presidente Evo Morales no que diz respeito ao Regime Especial de Zona Franca da Bolívia. De acordo com o então Secretário de Indústria e Comércio da Prefeitura de Corumbá/MS, o Sr. Pedro Paulo:

> A gente sabe que os empresários que tem lojas no "lado de lá" da fronteira já estão se movimentando, lutando dentro da Bolívia para a volta da Zona Franca, que foi extinta, "lá" [Puerto Quijarro, Arroyo Concepción] estão sendo cobrados os impostos. Mesmo assim "lá" é favorável em relação à gente, já tem quantos anos que o nosso comércio acaba tendo uma concorrência, não é uma concorrência desleal, porque temos que ir lá, agora não sei se com a instalação de várias lojas [francas] e tal e uma pressão do lado da Bolívia e volta a ser zona franca, de repente começa ser desfavorável o consumo[16].

Logo, a criação de território especial classificado como Área de Livre Comércio também se justificaria, pois existe receio quanto à "volta" do antigo Regime Especial de Zona Franca que contemplaria os estabelecimentos comerciais localizados em Puerto Quijarro/Arroyo Concepción. No entanto, é preciso sublinhar que essas áreas aduaneiras especiais na Bolívia não foram extintas, ocorreram modificações no regime especial que trata das Zonas Francas em "território" boliviano. Por meio do Decreto Supremo nº 470, de 7 de abril de 2010, o Estado Plurinacional da Bolívia criou um novo "Reglamento de Régimen Especial de Zonas Francas" [Regulamento de Regime Especial de Zonas Francas], modificado posteriormente pelo Decreto Supremo nº 2390, de 3 de junho de 2015 que realizou incorporações e modificações redação original.

O "Reglamento de Régimen Especial de Zonas Francas" trouxe disposições quanto à criação de Zonas Francas privadas e concessão destas, estabeleceu critérios para apresentação de projetos, para solicitação de concessão, criou um sujeito (Comité Técnico de Zonas Francas CTZF) para análise das solicitações, determinou prazos para concessão (cinco anos para Zona Franca comercial, com possibilidades prorrogação por mais cinco e dez anos para Zona Franca industrial, podendo ser prorrogado por mais cinco), determinou para os concessionários a criação de bancos de dados para controle de estoques, a cobrança de tributos sobre importados e, entre outras questões, versa sobre a possibilidade de criação de empresas públicas ou mistas para administrar as Zonas Francas (BOLÍVIA, 2010). Em outras palavras, o Estado boliviano, com a publicação do decreto, ampliou os mecanismos de regulação e vigilância sobre os seus territórios aduaneiros especiais.

No caso da Zona de Fronteira Brasil/Bolívia em questão, especificamente em Puerto Quijarro, o Decreto Supremo nº 470/2010 levou alguns estabelecimentos, que trabalhavam mediante as condições do regime anterior de Zona Franca, a atuarem no regime comum, pois aparentemente não atenderam as novas regras publicadas, todavia outras lojas que negociam mercadorias importadas permanecem no regime

16 Entrevista realizada em 29/09/2015.

especial, precipuamente, aqueles de elevado capital. Ao que parece, o Estado boliviano tenta estar mais presente na fronteira, sobretudo, para arrecadar divisas e controlar os fluxos do comércio. Pretendem as instâncias públicas e privadas em Corumbá/MS com o desejo de criação de Área de Livre Comércio o afastamento das instâncias estatais?

Tanto o presidente do Sindicato do Comércio Varejista de Corumbá – SINDVAREJO e a Secretaria de Indústria e Comércio (quando a pasta estava sob a direção do Sr. Pedro Paulo) estavam inquietos quanto à mobilização de alguns dos setores empresariais da Bolívia em direção ao regime especial de Zona Franca em Puerto Quijarro. Desse modo, para ambos a conciliação de área de livre comércio com regime especial de loja franca iria criar condições mais equitativas naquela fronteira[17]. Neste caso pensamos que equidade significaria igualar ou harmonizar condições de comércio em ambos os "lados" da fronteira. Inserir mecanismos distintos com base nas premissas "territoriais" seria incoerência.

O novo regime especial de Zona Franca estatuído pelo Poder Executivo boliviano tem como objetivo controlar as atividades de comércio internacional e evitar evasão de divisas, as Áreas de Livre Comércio promovem o oposto (MACHADO, 2000), assim como, é litigante em relação ao Regime Aduaneiro Especial de Loja Franca, que embora beneficie o concessionário com isenção tributária, tem como escopo controlar as operações de comércio em pontos e zonas de fronteira, por isso a Receita Federal especifica como requisito a existência de um sistema informatizado de controle, como está previsto no artigo 6º, inciso IV, da Portaria nº 307/2014.

Os setores brasileiros, da Zona de Fronteira questão, envolvidos com as atividades de comércio poderiam pleitear aos órgãos federais a criação de regime-jurídico territorial que possa ser harmonizado com as normas aduaneiras para territórios especiais do Estado boliviano e conciliá-lo com o regime de Loja Franca[18]. Aqui, é preciso destacar que em nosso trabalho de campo, realizado em novembro de 2017, obtivemos a informação de que há uma articulação de alguns segmentos empresariais da Província de Germán Busch na tentativa de estabelecer no "lado" boliviano da fronteira um regime aduaneiro especial semelhante à de Zona Econômica Especial (ZEE). Conforme as palavras do Gerente de Desenvolvimento Local da Prefeitura Municipal de Corumbá/MS, o Sr. Raul Assef Castelão:

> Existe um diálogo da Prefeitura com o Comitê Institucional de Germán Busch que é a organização civil que está liderando esse processo de tentativa de criação de uma Zona Econômica Especial aqui na fronteira. E o melhor escopo seria, nós temos aqui na região as Lojas Francas ou área de livre comércio e do outro lado nós teríamos algo semelhante. A nossa intenção enquanto secretaria de Indústria, comércio e Produção Rural[19] não é pensar no desenvolvimento de Corumbá/MS. Nós entendemos que pela conurbação geográfica, nós só vamos avançar no desenvolvimento quando Ladário/MS, Puerto Quijarro e Puerto Suárez também caminharem juntos conosco.[20].

17 Declarações proferidas em entrevistas realizadas em 23/07/2015 e 25/07/2015.

18 Existem exemplos de harmonização de legislação para territórios de fronteira entre Brasil/Colômbia, Brasil/Paraguai, Brasil/Bolívia e Brasil/Uruguai. Para maiores detalhes verificar: Euzébio (2011), Costa, C. A. (2012) e Torrecilha (2013).

19 Atual da nomenclatura da Secretaria de Indústria e Comércio de Corumbá/MS.

20 Entrevista realizada em 17/11/2017.

Ainda de acordo com o Sr. Raul Assef, a proposta de criação da ZEE é uma sugestão do Governo Central Boliviano, pois houve a percepção da movimentação no Brasil acerca da criação do regime aduaneiro especial de lojas francas. A fala do servidor público é importante porque (caso a informação for verdadeira) nos incita a levantar uma questão: como as instâncias de planejamento na Bolívia e/ou na Província de Germán Busch vão conciliar os regimes de Zona Franca com o de ZEE e como posteriormente vai ocorrer à harmonização como os regimes especiais de lojas francas e área de livre comércio? São estratégias comerciais distintas do ponto de vista jurídico e empírico (embora os Zonas Francas e ZEEs sejam conceitos próximos)[21]. Esta seria uma questão que o Grupo de Trabalho poderia estar tentando responder caso estivesse em atividade.

2.5 O GRANDE CAPITAL: DESFAZER E SEPARAR?

Constatamos em nosso trabalho de campo que o Sindicato do Comércio Varejista de Corumbá – SINDVAREJO e a Secretaria municipal de Indústria e Comércio desejam a conciliação dos regimes (loja franca e ALC), pois também há a tentativa de proteção aos comerciantes locais contra prováveis prejuízos frente à concorrência das empresas varejistas de elevado capital (a exemplo de Shopping China, Walmart, Carrefour e outros) que poderão atuar no regime de lojas francas. Sublinha-se ainda que a Portaria nº 307/2014 cita pessoa jurídica, sem menção a esta ser nacional ou internacional.

No decorrer do ano de 2017 as inquietações se intensificavam. Primeiro porque a Receita Federal, até o mês de agosto, não havia apresentado lista negativa de bens comercializáveis, o que abria a possibilidade para se vender tudo o que a lei não proibia. Segundo, pois restavam dúvidas a respeito de como seria regulado o sistema de tributação municipal com a instalação do Regime especial de Loja Franca e posteriormente sua harmonização ao regime de ALC. Em consonância com o Sr. Otávio Philbois, uma proposta seria a criação de "uma taxa de operação municipal por metro quadrado para todas as empresas que eventualmente não tivessem tido alvará no município nos últimos cinco anos"[22].

Os afligimentos supracitados e aqueles relacionados à concorrência dos estabelecimentos de elevado capital futuramente credenciados como lojas francas se ampliaram após as informações da Receita Federal acerca do patrimônio líquido que os estabelecimentos comerciais teriam que possuir para poderem atuar.

No dia 07 de dezembro de 2017 foi realizado o seminário promovido pela União dos Legisladores e Legislativos Brasileiros (Unale) que foi palco de esclarecimentos sobre a lei nº 12.723/2012 e de sua regulamentação pela Receita Federal. O evento ocorreu um dia antes do término do prazo para envio de propostas a fim de subsidiar a elaboração da Instrução Normativa que atualmente dispõe sobre as atividades relacionadas ao regime de lojas francas, quando localizadas em fronteiras terrestres. Durante a reunião pública os representantes da Receita Federal apontaram que a intenção era estabelecer como critério para credenciamento no regime somente estabelecimentos

21 Para maiores detalhes sobre Zonas Francas e Zonas Econômicas Especiais, consultar: PINTO (1992); LIANG (1999) e ARITENANG (2009).

22 Entrevista realizada no dia 18/08/2017.

comerciais com no mínimo de R$ 5.000.000 (cinco milhões de reais) de patrimônio líquido.

Em janeiro de 2018, tivemos mais uma vez a oportunidade de entrevistar o presidente do SINDVAREJO. De acordo com o Sr. Otávio Philbois, que participou do seminário supra indicado, a proposta oriunda da Receita Federal não agradou. Este critério favoreceria empresas com elevado capital e excluiria as pequenas e médias do processo, haja visto a possibilidade de muitas não serem dotadas de tal capital.

Opinião compactuada pelo Sr. Aldir Comunello, 2º vice-presidente da Associação Comercial de Corumbá – ACIC. Este sindicalista nos informou, também em janeiro de 2018, que as propostas enviadas pelo sindicato dos comerciários e pela associação comercial de Corumbá/MS na consulta pública realizada pela Receita Federal coincidiam no sentido de preservar o comerciante local. As propostas encaminhadas foram: a) concessão ao regime de lojas francas, as empresas que já estivessem atuando, no mínimo, 10 anos nas cidades de fronteira, independentemente, do patrimônio líquido e b) concessão aos estabelecimentos que repassassem a União uma garantia com valor mínimo entre R$ 250.000 (duzentos e cinquenta mil) e R$ 1.000.000 (um milhão de reais), sob a forma de cheque calção.

Esta questão de classe ficou ainda mais indefinida, pois no dia 16 de março de 2018 foi publicada a Instrução Normativa nº 1799 da Secretaria da Receita Federal que estabeleceu normas complementares à Portaria nº 307/2014. No que tange as condições e requisitos para a concessão das empresas ao regime, o artigo 5º da primeira, no inciso X e parágrafo 3º, define que devem possuir patrimônio líquido igual ou superior a R$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) e se caso não atender ao requisito:

> [...] poderá obter a concessão desde que mantenha garantia em favor da União em valor igual ou superior a R$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais); ou no valor correspondente à diferença entre o seu patrimônio líquido e esse limite, sob a forma de depósito em dinheiro, fiança bancária ou seguro aduaneiro (BRASIL, 2018).

Esta deliberação passou ao largo daquelas pensadas pelo SINDVAREJO e ACIC de Corumbá/MS. Em janeiro de 2018, os sindicalistas das mencionadas entidades nos informaram que caso a Instrução Normativa estabelecesse condições adversas para que as empresas localizadas no município pudessem participar da concessão, a solução seria pressionar o poder público municipal para publicar uma lei desautorizando a instalação do regime aduaneiro em Corumbá/MS ou lei que viabilize a segregação espacial e distanciamento das grandes empresas (credenciadas no regime de loja franca) da área na qual se localiza o centro comercial.

As intenções supramencionadas pelos dirigentes, a nosso ver, são pífias. Primeiro porque há o envolvimento da cena política e dificilmente o poder executivo e a câmara municipal vão discutir e criar lei que impeça a instalação do regime aduaneiro de loja franca (já autorizado no município), justamente no momento em que a Instrução Normativa nº 1799 da Secretaria da Receita Federal foi publicada, sinalizando que empresas com capital considerável podem se instalar em Corumbá/MS, algo que se transforma em capital político (eleitoral especificamente) para os parlamentares

Segundo, pois empresas com elevado capital exigem dos órgãos públicos vantagens locacionais e financiamento de infraestrutura com recursos públicos e assim o fazem

porque financiam campanhas. Assim, os grandes grupos também possuem interesses de classe e fazem pressão ao poder público. Geralmente, é o parlamentar (deputado estadual, prefeito, vereador e outros) que "prepara o terreno" para a instalação dos grandes grupos. É inconcebível pensar que as pressões dos agentes locais do comércio vão influenciar a decisão do poder público frente empresas de grande porte que podem gerar mais empregos (e consequentemente mais votos) do que todos os demais estabelecimentos juntos. Em nossa opinião ações de impingindo limites de atuação e obliteração de tais empresas, via lei municipal, é praticamente impossível.

A solução não está na publicação de leis que desautorizem o novo regime ou distanciem essas empresas do centro comercial. Mas sim a criação de programas e normas que regulem os estabelecimentos dessas empresas com elevado capital no sentido de promoverem a expansão do comércio naquela fronteira, de estimularem a criação de outras demandas no setor de serviço e possibilitar que o poder público e o setor privado produzam outros programas de qualificação, inclusão social e fóruns de debate. Para tal os membros das sociedades das quatro cidades que compõem a Zona de Fronteira em questão precisam participar dos processos decisórios. As políticas de ordenamento do território em qualquer município daquela fronteira devem ser pensadas em diálogos amiúdes de ambos os "lados".

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Receita Federal é um organismo que possui uma lógica macroterritorial de planejamento, quando pensa nas regulações o faz para proteger o "território nacional", aparentemente, não considera as particularidades territoriais, assim, são os agentes locais os responsáveis pela sinalização das singularidades do território. No caso da Zona de Fronteira Brasil/Bolívia e desta discussão, os agentes locais são os sujeitos que compõem e participam do setor de comércio de ambos os "lados".

O Grupo de Trabalho, instituído pelo Decreto municipal nº 1.432/2014, seria um ótimo instrumento para articular os diversos setores que atuam no comércio daquela Zona de Fronteira e impingir pressões aos organismos federais. Todavia, o GT, passado quase quatro anos de sua criação, até o momento em que realizamos o nosso último trabalho de campo (janeiro de 2018) não havia iniciado as atividades.

Aparentemente, alguns sujeitos em Corumbá/MS não estão dispostos a discutir com o "outro lado da fronteira" questões que são inerentes a ambos os "lados". O que constamos por ora é que as divergências entre a lógica macroterritorial de intervenção da Receita Federal e realidade do território não estão sendo debatidas, logo, tal dissonância se não for refletida pode acarretar alguns encaminhamentos que, na nossa opinião, não serão benéficos nem para os comerciantes brasileiros muito menos para os bolivianos. A instrumentalização do Grupo de Trabalho seria fundamental como mecanismo subsidiário para os órgãos públicos federais, em especial a Receita Federal, realizarem as adequações normativas necessárias à realidade daquela Zona de Fronteira, permitiria aos envolvidos transformar a escala local em arena política, nesse caso, *todos* os sujeitos da Zona de Fronteira devem participar.

Desta maneira, faz-se necessário a operacionalização do Grupo de Trabalho ou de uma comissão binacional para que os participantes possam debater:

a. Formas de harmonização jurídico-territorial entre Brasil e Bolívia que possibilitem a conciliação entre o regime de Loja Franca, Zona Franca, Zona Econômica Especial e com a estrutura de Área de Livre Comércio (haja vista isso ser, aparentemente, um desejo de alguns sujeitos do "lado" brasileiro);

b. A formulação de assessoria jurídica para pensar em alternativas, caso os regimes não possam a ser conciliados;

c. A formação de subgrupos de trabalho, formados por sociólogos, geógrafos, juristas, antropólogos, historiadores, economistas, analistas em relações internacionais e outros para pensar/elaborar políticas públicas que possam estar associadas à rede de relações que poderá por ser estabelecida com a instalação do regime de Lojas Francas, especialmente no que tange a geração de empregos e qualificação profissional;

d. A criação de subgrupos de trabalho para discussão/elaboração de diagnósticos (estudos) que identifiquem as futuras inarmonias na relação entre regime aduaneiro comum e especial, bem como, para elaborar planos (de prevenção e emergência) que visem mitiga-las;

e. A constituição de subgrupos de trabalho para realizar levantamentos a respeito de quais serão as consequência em decorrência da concessão de empresas de grande capital ao regime de loja franca;

f. O estabelecimento de subgrupos de trabalho para discutir a publicação de normas que regulem a atuação de empresas de grande capital no que tange a: direitos trabalhistas, política de preservação e/ou conservação do meio ambiente, retorno social no setor da educação e cultura (exigindo que a porcentagem dos recursos investidos sejam de acordo com os lucros reais dessas empresas), discussão pública e transparente dos critérios para estabelecimento de desoneração tributária por parte dos órgãos públicos (municipais e estaduais), criação de fundo municipal/transfronteiriço destinado a manutenção de instâncias que tenham como objetivo criação e execução de políticas públicas para a Zona de Fronteira Brasil/Bolívia;

g. A elaboração de subgrupos de trabalho para verificar quais estabelecimentos podem ser concessionários do regime de Loja Franca naquela Zona de Fronteira, bem como, pensar em consórcio de empresas (com acionistas brasileiros e bolivianos) para participar do processo de credenciamento no regime de lojas francas;

h. A elaboração de catálogo dos produtos comercializados nos estabelecimentos das cidades-gêmeas que compõem aquela Zona de Fronteira. Instrumento importante para auxiliar a Receita Federal quanto à confecção da lista negativa dos bens;

i. As lacunas da Portaria nº 307/2014, como, por exemplo, a inexistência de isenção tributária para bens nacionais, o artigo 13 especifica produtos importados;

j. A realização das reuniões participativas para recolher subsídios junto aos diversos segmentos da sociedade daquela fronteira. Metodologia importante, pois possibilita a aproximação da pluralidade de ideias dos cidadãos e das entidades em geral interessados no assunto com a concepção técnica dos órgãos de planejamento;

k. Os prazos para apresentação, aos setores sociais interessados, dos relatórios referentes ao processo (Este procedimento é importante para a realização das reuniões participativas); e

l. A realização das audiências públicas para expor os resultados.

Esses são alguns pontos que poderiam ser debatidos, são questões gerais que possuem espraiamentos por conta das especificidades. Bem como, o Grupo de Trabalho ou comissão binacional, poderá realizar diálogo mais consistente com os órgãos federais, especialmente a Receita Federal. Esta infere no território por meio de política do tipo *Top-down*, ou seja, de cima para baixo, porque dá primazia a escala estatal e centraliza a política de tomada de decisões, método de ação que no caso das cidades-gêmeas acarreta dissonâncias, visto a escala do território (micro) *atravessar* normas mais generalizantes.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil.* Rio de Janeiro: FGV, 2012.

ARITENANG, A. F. *A comparative study on free trade zone: development through spatial economic concentration.* Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota. Vol. 20, nº. 2 Agustus, 2009.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. *Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976.*

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988 com alterações adotadas pelas Emendas constitucionais nº 1/92 a 32/2001 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001.

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

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Portaria MF nº 440, de 30 de julho de 2010.*

BRASIL. *Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça. Bases para uma Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.* Brasília: GTIIF, 2010.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. *Lei 12.723, de 09 de outubro de 2012.*

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Portaria n º 125, de 21 de março de 2014.* Republicada em 26 de março de 2014.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Portaria MF nº 307, de 17 de julho de 2014 (b).*

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Portaria MF nº 320, de 22 de julho de 2014 (c).*

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Portaria MF nº 415, de 26 de junho de 2015.*

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Portaria MF nº 289, de 30 de Junho de 2016.*

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Portaria MF nº 307, de 29 de junho de 2017.*

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Instrução Normativa RFB Nº 1799, DE 16 de março de 2018.*

BOLÍVIA. *Reglamento de Régimen Especial de Zonas Francas.* Decreto Supremo nº 470, de 07 de abril de 2010.

BOLÍVIA. Decreto Supremo nº 2390, de 03 de junho de 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *PROJETO DE LEI N° 6.316/2009.* Disponível em:http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=457359. Acesso em 15 out. 2013.

CANAL 10 RIVERA. *Inspector Adilson Valente - Jefe Receita Federal Santana do Livramento.* In:<https://www.youtube.com/watch?v=jMy5UWV-Uks>. Acesso em 25 jan. 2015.

CIDADE BRANCA. *Exclusivo: Dagoberto fala sobre área de livre comércio aprovada em Corumbá,* 2018. Disponível em:< http://www.cidadebranca.com.br/exclusivo-dagoberto--fala-sobre-area-de-livre-comercio-aprovada-em-corumba/>. Acesso em 20 abr. 2018.
CONFAZ. *Conselho Nacional de Política Fazendária. CONVÊNIO ICMS 4, de 15 de janeiro de 2014.*

COSTA, C. A. *A construção da concepção de natureza na fronteira de Ponta Porã/BR - Pedro Juan Caballero/PY e a produção do urbano.* Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdades de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, 2012.

EUSÉBIO, E. F. *Fronteira e Horizontalidade na Amazônia: As cidades-gêmeas de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia).* Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, Universidade de São Paulo, 2011.

AUTOR. *O Título da referência foi omitido para não haver identificação da autoria em decorrência do parecer às cegas.* 2015.

AUTOR. *O Título da referência foi omitido para não haver identificação da autoria em decorrência do parecer às cegas.* 2012.

G1. *Governo recua e suspende redução de cota de importação por terra.* 2014. Disponível em:<http://g1.globo.com/economia/seu-dinheiro/noticia/2014/07/governo-recua-e--suspende-reducao-de-cota-de-importacao-por-terra.html>. Acesso 10 Ago. 2014.

LAMOSO, L. P. *A exploração do minério de ferro no Brasil e no Mato Grosso do Sul.* Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, Universidade de São Paulo, 2001.

LIANG, Z. *Foreign investment, economic growth, and temporary migration: The case of Shenzhen special economic zone, China.* Development and Society, 28.1, 1999.

MACHADO, L. O. *Limites e Fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade.* Revista Território, Rio de Janeiro, ano V, nº 8, pp. 7- 23, jan./ jun., 2000.
MATO GROSSO DO SUL. Governadoria Municipal de Corumbá/MS. Gabinete do prefeito. *Decreto nº 1.432, de 21 de outubro de 2014.*

MATO GROSSO DO SUL. Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul NFMS. *Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira/MS*, 2012.

RADIOCULTURA. *Prefeitos de Foz e Cidade do Leste tentarão suspender diminuição de cota.* 2014. Disponível em: <http://www.radioculturafoz.com.br/prefeitos-de-foz-e-cidade-do-leste-tentarao-suspender-diminuicao-de-cota/#.WaCFDGdhkdU>. Acesso em 4 ago. 2017.

SILVA, T. V.; PRADO, H. S. A. *Lojas francas na fronteira: breves apontamentos sobre a Lei nº. 12.723/2012.* Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós- Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.9, n.1, 1º quadrimestre de 2014. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica. Acesso em: 20 out. 2014.

SOMBRA SARAIVA, J. F. *Federalismo e Relações Internacionais do Brasil*. In: ALTEMANI. H; LESSA A. C. (Orgs.) Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agenda. São Paulo: Saraiva, 2006.

PERPÉTUO, R. O. "Estudo de caso – Município de Belo Horizonte". In: Marcovitch, J. (Org.) *Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios no Brasil.* São Paulo: Instituto de Relações Internacionais-Universidade de São Paulo, 2014.

POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo.* 3º ed. Rio de Janeiro- RJ. Brasil. Trad. Rita Lima, 2000.

PINTO, E. R. F. *Zona Franca de Manaus e o desenvolvimento regional.* São Paulo em Perspectiva, 6.1-2. 1992.

TORRECILHA, M. L. *A gestão compartilhada como espaço de integração na fronteira: Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai).* 2013. Tese (Doutorado em Geografia) – FFLCH - USP, Universidade de São Paulo.

RECEBIDO EM: 07/05/2018
APROVADO EM: 02/07/2018