

**COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E  
COMÉRCIO**

**PROJETO DE LEI Nº 6.316, DE 2009**

*Dispõe sobre a instalação de Free  
Shopping nas faixas de fronteira.*

**Autor:** Deputado MARCO MAIA

**Relator:** Deputado RENATO MOLLING

**I - RELATÓRIO**

A proposição em tela autoriza a instalação de lojas francas – Free Shopping - na área terrestre de pontos de fronteira alfandegados.

Estas lojas poderão ser instaladas na faixa de fronteira do território nacional, servida por rodovia federal, estando aptas a vender mercadorias nacionais ou importadas, mediante pagamento em moeda corrente nacional ou estrangeira.

A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional aprovou o Projeto, só que na forma de substitutivo, incorporando-o no corpo do Decreto-Lei nº 1.455, de 1976, que é o diploma no qual a matéria é disciplinada para portos e aeroportos. Nesse ajuste da proposição, a Comissão definiu que se aplicaria a estas lojas francas as mesmas regras aplicáveis a portos e aeroportos, constantes dos § 1º a 4º do art. 15 do Decreto-Lei nº 1.455, de 1976. Estas regras podem ser contempladas pela íntegra do citado dispositivo:

*“Art. 15. Na zona primária de porto ou aeroporto poderá ser autorizado, nos termos e condições fixados pelo Ministro de Estado da Fazenda, o funcionamento de lojas francas para venda de mercadoria nacional ou*

*estrangeira a passageiros de viagens internacionais, na chegada ou saída do País, ou em trânsito, contra pagamento em moeda nacional ou estrangeira. (Redação dada pela Lei nº 11.371, de 2006)*

*§ 1º Somente poderão explorar as lojas de que trata este artigo as pessoas ou firmas habilitadas pela Secretaria da Receita Federal, através de um processo de pré-qualificação.*

*§ 2º A mercadoria estrangeira importada diretamente pelos concessionários das referidas lojas permanecerá com suspensão do pagamento de tributos até a sua venda nas condições deste artigo.*

*§ 3º Quando se tratar de aquisição de produtos nacionais, estes sairão do estabelecimento industrial ou equiparado com isenção de tributos.*

*§ 4º Atendidas as condições estabelecidas pelo Ministro da Fazenda, as lojas a que se refere este artigo poderão fornecer produtos destinados ao uso ou consumo de bordo de embarcações ou aeronaves, de bandeira estrangeira, aportadas no País.”*

Nesse substitutivo da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, aduziu-se ainda a regra de que a venda da mercadoria somente seria autorizada a pessoa física, com observância dos requisitos e condições estabelecidos pela autoridade competente. Além da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, a proposição será analisada pelas Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, contamos com emenda do ilustre Deputado Ibsen Pinheiro. Tal emenda restringe a instalação das lojas francas na área urbana dos municípios cujas sedes, caracterizadas como cidades gêmeas, estejam localizadas na linha de fronteira do Brasil com Uruguai, Paraguai e Argentina.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

A ideia básica da proposição é possibilitar que o mesmo regime aduaneiro atual das lojas francas em portos e aeroportos, os free-shops, seja aplicável às áreas de fronteira.

De fato, o princípio é o mesmo: como os viajantes para o exterior poderão adquirir mercadorias de outros países, inclusive com (e por causa da) isenção de impostos, porque não viabilizar os mesmos atrativos dentro do próprio mercado doméstico? A renúncia fiscal é muito próxima a zero dado que o viajante, sem uma mínima equiparação entre preços domésticos e estrangeiros, não irá adquirir no país e, portanto, nada gerará de tributos.

No caso de aeroportos e portos, os viajantes podem efetuar suas aquisições em áreas reservadas tão somente para aqueles que estão prestes a viajar. Isto permite que se segmente o mercado para aqueles que vão ter acesso a mercadorias de outros países e, portanto, exigem domesticamente preços menores para optar pelo bem nacional, daqueles que não terão este acesso e, portanto, são menos sensíveis a preços.

No caso de áreas de fronteira, além dos viajantes, os moradores locais são capazes de, a qualquer momento, cruzar a fronteira, e adquirir bens com preços mais baratos, seja pelo regime aduaneiro da cidade estrangeira vizinha, seja por simples contrabando, inclusive de produtos importados do próprio Brasil.

Esta situação gera uma distorção na concorrência que compromete a atividade econômica da cidade do lado brasileiro, que não conta com as “vantagens” do outro lado da fronteira. As forças produtivas das cidades brasileiras de fronteira se tornam artificialmente contidas, gerando desemprego e desvio de recursos para atividades com menor potencial gerador de riqueza (ou mesmo destruidor de riqueza como o contrabando).

Outro ponto importante é que a proposta equipara o viajante por via terrestre ao viajante por via aérea e marítima, trazendo uma isonomia de tratamento importante. Tendo em vista ainda haver um

diferencial de renda entre estes, em detrimento do primeiro, temos que a medida tem o potencial de beneficiar proporcionalmente mais as classes de renda mais baixa.

O principal ajuste procedido na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional de inserir a mudança dentro do diploma legal pertinente (o Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976) nos parece muito razoável. Além de ser tecnicamente mais adequado procurar, ao máximo, consolidar todo o regime legal em uma única lei, faz todo o sentido importar as mesmas regras básicas das lojas francas de aeroportos e portos para as cidades de fronteira. São elas:

- a previsão de processo de pré-qualificação das firmas habilitadas pela Secretaria de Receita Federal (§ 1º);
- a suspensão do pagamento de tributos até a venda do produto (§ 2º);
- a saída do produto nacional para a loja franca com isenção de tributo (§ 3º).

A aplicação desses dispositivos à presente proposta preenche lacunas importantes do projeto original, que consideramos desejável que sejam supridas por lei.

Outra alteração importante procedida na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional foi garantir que apenas pessoas físicas poderão adquirir mercadorias neste regime, evitando que se extrapolem os benefícios das lojas francas para empresas. Isto permitiria que as mercadorias adquiridas na fronteira fossem levadas para o resto do país com o objetivo de comercialização, recriando, em âmbito nacional, o mesmo problema que se pretende corrigir na relação entre as cidades nacionais e estrangeiras que sejam vizinhas de fronteira.

O maior problema deste tipo de proposição é que cada loja franca demanda um aparato de fiscalização significativo por parte da Receita Federal. A previsão de autorização de lojas francas em toda a fronteira tende a requerer um gasto significativo, algo a ser mitigado.

A emenda do Deputado Ibsen Pinheiro procura contornar este problema, limitando o benefício às cidades de fronteira que sejam “coladas” a outras cidades estrangeiras, caracterizadas como “cidades gêmeas”. Definitivamente, é para essas que a distorção é maior, dada a facilidade que os próprios moradores possuem de adquirir tudo que precisam na cidade vizinha, com baixíssimo custo de transação, que é basicamente o gasto em gasolina de ir e voltar.

Assim, achamos por bem acatar esta emenda, restringindo o benefício às sedes dos municípios de Quarai, Santana do Livramento, Aceguá, Jaguarão, Chui, Uruguaiana e Foz do Iguaçu, cidades coladas, respectivamente a Artigas, Rivera, Acegua, Rio Branco, Chuy, Paso de Los Libres e Ciudad Este. Mantivemos, entretanto, a possibilidade de extensão do mesmo benefício para outras cidades de fronteira brasileiras, desde que coladas a cidades gêmeas estrangeiras. Tal mudança concentra os esforços de implementação da medida às cidades que mais sofrem com a concorrência desleal, que são aquelas que estão coladas a cidades estrangeiras.

Assim, **votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 6.316, de 2009, acatando também a emenda do Deputado Ibsen Pinheiro, na forma do Substitutivo em anexo.**

Sala da Comissão, em        de        de 2011.

Deputado RENATO MOLLING  
Relator



**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 6.316, DE 2009**

Dispõe sobre a instalação de Free Shopping nas faixas de fronteira.

**Art. 1º** Inclua-se no Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, o seguinte artigo 15-A:

*“Artigo 15-A Poderá ser autorizada a instalação de lojas francas para a venda de mercadoria nacional ou estrangeira, contra pagamento em moeda nacional ou estrangeira na sede dos seguintes municípios:*

- I – Quaraí/RS;*
- II – Santana do Livramento/RS;*
- III – Aceguá/RS;*
- IV – Jaguarão/RS;*
- V - Chui/RS;*
- VI – Uruguaiana/RS;*
- VII – Foz do Iguaçu/PR.*

*§ 1º. A autorização mencionada no caput deste artigo poderá ser estendida a outras sedes de municípios caracterizadas como cidades gêmeas de cidades estrangeiras na linha de fronteira do Brasil, a critério da autoridade competente.*

*§ 2º. A venda de mercadoria nas lojas francas previstas neste artigo somente será autorizada à pessoa física, obedecidas, no que couberem, as regras previstas no artigo 15, e demais requisitos e condições estabelecidos pela autoridade competente.”*

**Art. 2º** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em        de        de 2011.

Deputado RENATO MOLLING  
Relator