

TURISMO DE COMPRAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**ESTUDO ECONÔMICO DAS LOJAS FRANCAS
DE FRONTEIRA TERRESTRE NO BRASIL**

DEE/SPGG

O Departamento de Economia e Estatística (DEE) integra a estrutura da Subsecretaria de Planejamento da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) e é responsável pelo sistema de estatísticas oficiais do Rio Grande do Sul.

Desenvolve estudos socioeconômicos e elabora indicadores estratégicos, como o Produto Interno Bruto (PIB), o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese), as estimativas populacionais, os indicadores do agronegócio e das exportações e os índices de qualidade da educação. Também participa da elaboração do Plano Plurianual (PPA), que define diretrizes, objetivos e metas da administração pública no estado.

Adicionalmente, o DEE publica boletins, cadernos e séries técnicas de acompanhamento da conjuntura econômica, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e de temas relevantes para a formulação de políticas públicas, atuando de forma transversal junto a órgãos e secretarias estaduais.

O Departamento também desenvolve metodologias, critérios e ferramentas para a distribuição de recursos em áreas como assistência social, educação e saúde, bem como mantém portais de dados, a exemplo do DataRS, que ampliam e facilitam o acesso a informações socioeconômicas do estado.

Para mais informações acesse: dee.rs.gov.br





ESTUDO DAS LOJAS FRANCAS DE FRONTEIRA TERRESTRE

INTRODUÇÃO

As regiões de fronteira do Rio Grande do Sul desempenham um papel estratégico no desenvolvimento econômico e social do estado. Localizadas ao longo dos limites internacionais com a Argentina e o Uruguai, essas áreas funcionam como espaços de conexão entre o Brasil e os países vizinhos, favorecendo a integração regional no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Essa posição geográfica privilegiada transforma as fronteiras em corredores relevantes para o comércio internacional, o transporte e a circulação de pessoas, além de promover intensa troca cultural e de demandar atenção geopolítica em termos de segurança e cooperação internacional.

Apesar dessa relevância estratégica, as regiões de fronteira do Rio Grande do Sul apresentam, de modo geral, níveis de desenvolvimento socioeconômico inferiores à média estadual, o que evidencia a necessidade de políticas públicas voltadas à superação dessas desigualdades regionais. Nesse contexto, a instalação de lojas francas de fronteira terrestre (LFFT), os chamados free shops, em cidades gêmeas brasileiras, tem-se destacado nos últimos anos pelo rápido crescimento e pelo potencial de ampliação do turismo regional e internacional, especialmente no segmento de turismo de compras.

O funcionamento das lojas francas de fronteira terrestre no Brasil é semelhante ao das lojas duty-free de aeroportos e portos, mas voltado ao comércio terrestre, sendo acessível tanto a residentes quanto a visitantes estrangeiros e brasileiros que cruzam a fronteira. As compras são registradas por meio de controle fiscal e estão condicionadas à apresentação de documento de identificação, sem exigência de viagem internacional por via aérea ou marítima. Dentre as principais vantagens para os consumidores, destacam-se os preços mais competitivos, decorrentes do regime tributário diferenciado, a maior variedade de produtos e a comodidade de acesso. Ao mesmo tempo, em tese, essas lojas contribuem para dinamizar a economia local, fortalecer o turismo de compras e reduzir a evasão de consumo para o lado estrangeiro da fronteira.

Com o objetivo de compreender esse fenômeno de forma mais aprofundada, o governo do RS, por meio do Departamento de Economia e Estatística da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (DEE-SPGG), realizou um estudo detalhado sobre as lojas francas de fronteira terrestre. A pesquisa analisa os efeitos econômicos, sociais e territoriais associados à implantação e à expansão desse modelo comercial em municípios fronteiriços brasileiros.

O estudo foi organizado em duas etapas e reúne informações e análises cujo objetivo principal é subsidiar a discussão acerca das repercussões econômicas das políticas de incentivo ao turismo de compras e ao desenvolvimento regional, a partir da experiência das lojas francas de fronteira terrestre no Brasil, com especial destaque para o posicionamento do Rio Grande do Sul nesse processo. Em sua primeira fase, concluída em dezembro de 2025, foram apresentadas informações preliminares e parciais sobre o trabalho. Desde então, as análises foram aprofundadas e atualizadas, resultando nesta versão final.

PRINCIPAIS CONTEÚDOS DO ESTUDO

O estudo está organizado de forma a oferecer uma análise abrangente sobre a evolução, as justificativas e o papel desempenhado pelas lojas francas de fronteira terrestre no Brasil, iniciando com uma revisão das experiências internacionais de incentivo ao turismo de compras. Em seguida, são discutidas as principais justificativas econômicas para esse tipo de política, bem como seus impactos potenciais sobre o desenvolvimento local, o emprego e a dinamização econômica das regiões de fronteira. A partir daí, situam-se essas regiões e as cidades gêmeas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, destacando seus desafios estruturais e suas assimetrias socioeconômicas, para, então, apresentar-se o arcabouço institucional, normativo e operacional da política de incentivo às lojas francas de fronteira terrestre no Brasil.

Na sequência, caracteriza-se o perfil socioeconômico dos municípios elegíveis ao regime e realiza-se uma análise descritiva da evolução dos principais indicadores financeiros das lojas francas ao longo do tempo. Complementarmente, investiga-se a associação entre o desempenho das vendas nessas lojas e um conjunto selecionado de indicadores socioeconômicos locais, buscando evidências empíricas de seus efeitos econômicos mais imediatos. O município gaúcho de Uruguaiana é explorado como estudo de caso, permitindo uma análise mais aprofundada e contextualizada dos impactos do modelo. Também se incluem projeções das vendas para os anos de 2026 e 2027, com base nas tendências observadas e nos cenários considerados, culminando em considerações finais que sintetizam os principais achados, discutem limitações e apresentam implicações para a formulação e o aprimoramento de políticas públicas.

ESTRUTURA E CONTEÚDO DO ESTUDO

1. Incentivos fiscais ao turismo de compras na literatura econômica
2. Experiências internacionais mapeadas de incentivo ao turismo de compras
3. A faixa de fronteira brasileira no contexto do desenvolvimento regional
4. A região de fronteira nas tipologias sub-regionais da Política Nacional de Desenvolvimento Regional
5. A faixa de fronteira e os Fundos Constitucionais de Financiamento
6. A política de incentivo às lojas francas de fronteira terrestre no Brasil
7. Características socioeconômicas dos territórios abrangidos pela política de incentivo às lojas francas de fronteira terrestre
8. Instalação e movimentação financeira direta das lojas francas de fronteira terrestre
9. As lojas francas de fronteira terrestre no Rio Grande Do Sul
10. Benefícios fiscais federais às lojas francas de fronteira terrestre no Rio Grande Do Sul
11. Perfil e valor médio das vendas nas lojas francas de fronteira terrestre do Rio Grande do Sul
12. Dinamismo econômico dos municípios com lojas francas de fronteira terrestre no Rio Grande do Sul
13. O caso de Uruguaiana: desempenho econômico após a implementação das lojas francas de fronteira terrestre
14. Projeções de evolução nas vendas das lojas francas de fronteira terrestre do Rio Grande do Sul
15. Conclusões e considerações finais

OBJETIVOS DO ESTUDO

Considerando a crescente relevância das lojas francas de fronteira terrestre como instrumento de política pública voltado à mitigação de assimetrias econômicas em regiões de fronteira, busca-se analisar, de forma abrangente, os fundamentos que orientam a adoção dessas políticas de incentivo e suas repercussões sobre a dinâmica socioeconômica local e regional. A investigação orienta-se a esclarecer como a implantação das LFFT se insere no contexto das estratégias de desenvolvimento territorial direcionadas à faixa de fronteira, bem como a avaliar, preliminarmente, sua relação com a atividade econômica, o mercado de trabalho, o comércio local, o turismo, a circulação de consumidores e a arrecadação fiscal.

Especificamente, o estudo tenciona:

- identificar as motivações econômicas e legais para as políticas de desenvolvimento local em regiões de fronteira;
- discutir as repercussões da implantação das lojas francas de fronteira terrestre, contemplando indicadores de atividade e de geração de empregos diretos e indiretos;
- avaliar as transformações no comércio local associadas à presença das lojas francas;
- examinar os efeitos sobre o turismo e a circulação regional de consumidores;
- analisar os efeitos sobre a arrecadação fiscal associados à implantação das lojas francas; e
- projetar os cenários de crescimento das vendas nos próximos anos e avaliar as possíveis implicações da mudança da cota de compras por pessoa.



LITERATURA ECONÔMICA E EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS” POR “INCENTIVOS FISCAIS AO TURISMO DE COMPRAS NA LITERATURA ECONÔMICA

As políticas de incentivo à implantação de lojas francas em fronteiras terrestres têm sido justificadas, em diferentes países, como instrumentos multifuncionais de desenvolvimento regional, ordenamento do comércio e dinamização do turismo. Em geral, voltadas a territórios historicamente marcados por assimetrias econômicas, informalidade comercial e baixa diversificação produtiva, essas políticas buscam internalizar fluxos de consumo que tradicionalmente se direcionam ao exterior, ao mesmo tempo em que procuram estimular atividades complementares ao turismo e ao setor de serviços.

Na literatura econômica que avalia as políticas de incentivo às lojas francas, é possível identificar pelo menos oito justificativas principais para sua implementação, conforme apresentado a seguir.

1 PROMOÇÃO DO TURISMO DE COMPRAS

Uma justificativa central refere-se ao estímulo ao turismo de compras, entendido como uma modalidade específica de mobilidade territorial motivada por diferenciais de preço, tributação e oferta de produtos. Estudos sobre turismo transfronteiriço mostram que a existência de regimes fiscais especiais e zonas de exceção regulatória – como os free shops – pode criar polos de atração capazes de ampliar o fluxo de visitantes, aumentar o tempo de permanência e dinamizar gastos em hospedagem, alimentação e outros serviços locais.

2 ACESSO DE CONSUMIDORES LOCAIS A MARCAS INTERNACIONAIS

Outra justificativa recorrente é o argumento de que as lojas francas ampliam o acesso dos consumidores locais a produtos e marcas internacionais, reduzindo os custos de transação e a necessidade de deslocamentos internacionais. A literatura sobre economia do varejo e duty-free reconhece que esses canais internalizam padrões globais de consumo em territórios periféricos.

Especialmente as lojas francas de fronteira terrestre contribuem para a maior democratização de acesso a esses produtos, inclusive para pessoas de estratos de renda mais baixos, que não frequentam recorrentemente portos e aeroportos.

3 REDUÇÃO DO CONTRABANDO E FORMALIZAÇÃO DO COMÉRCIO

A criação de free shops em fronteiras terrestres também é justificada como resposta institucional ao contrabando e à informalidade comercial. Estudos sobre fronteiras brasileiras indicam que essas políticas buscam reorganizar circuitos econômicos historicamente marcados pela presença de ilegalidade, oferecendo alternativas formais de acesso a bens importados.

4 ATRAÇÃO DE RECURSOS EXTERNOS PARA CONSUMO

Os free shops são frequentemente defendidos como mecanismos de atração de gastos de consumidores externos, funcionando como polos de mobilização de renda proveniente de turistas e visitantes de outras regiões. A literatura sobre turismo e comércio transfronteiriço destaca que esses empreendimentos também contribuem para a retenção local de gastos que, de outra forma, ocorreriam fora do país ou da região das lojas francas. Assim, quando situadas em regiões de menor desenvolvimento relativo, as lojas francas podem contribuir para diminuir a evasão de demanda local e atração de recursos de outras regiões, contribuindo para o desenvolvimento regional.

5 ATRAÇÃO DE CAPITAIS PARA INVESTIMENTO

A existência de regimes tributários especiais associados às lojas francas também é apontada como fator de atração de capitais privados, tanto para o setor varejista quanto para as atividades correlatas. Estudos sobre zonas econômicas especiais e incentivos seletivos indicam que esses instrumentos podem reduzir riscos e estimular investimentos em regiões periféricas.

6 DIVERSIFICAÇÃO PRODUTIVA E AUMENTO DA OFERTA DE SERVIÇOS

No campo do desenvolvimento regional, os free shops de fronteira terrestre são analisados como vetores de diversificação econômica, especialmente em regiões dependentes do comércio informal ou de atividades primárias. A expansão do varejo especializado e do turismo tende a impulsionar serviços complementares, como alimentação e hotelaria, ampliando a base produtiva local.

7 AUMENTO DA ATRATIVIDADE DOS DEMAIS TIPOS DE TURISMO

Diversos autores argumentam que o turismo de compras pode atuar como elemento indutor de outras modalidades turísticas, como turismo cultural, rural, gastronômico e de lazer. Em regiões fronteiriças, essa complementaridade é frequentemente observada na ampliação do tempo de permanência dos visitantes.

8 REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS

Por fim, as políticas de incentivo às lojas francas são frequentemente enquadradas como instrumentos de políticas territoriais (place-based policies), voltadas à redução de desigualdades regionais. A literatura alerta para seus limites, mas reconhece que tais políticas podem contribuir para dinamizar economias locais em regiões periféricas, quando integradas a estratégias mais amplas de desenvolvimento.

Quadro 1
Justificativas econômicas para as políticas de incentivo às lojas francas e referências da literatura

JUSTIFICATIVAS ECONÔMICAS	PRINCIPAIS ESTUDOS IDENTIFICADOS
1. Promoção do turismo de compras	Timothy e Butler (1995); Timothy (2001); Bygvrå (2020); Çiftci e Timothy (2025)
2. Acesso de consumidores locais a marcas internacionais	Christiansen e Smith (2001); Christiansen e Smith (2004)
3. Redução do contrabando e formalização do comércio	Rabossi (2021); Prestes (2021)
4. Atração de recursos externos para consumo	Timothy (2001); Christiansen e Smith (2001); Çiftci e Timothy (2025)
5. Atração de capitais para investimento	ETRC (2025)
6. Diversificação produtiva e aumento da oferta de serviços	Bygvrå (2020); Timothy e Gelbman (2023)
7. Aumento da atratividade dos demais tipos de turismo	Timothy e Butler (1995); Timothy (2001); Çiftci e Timothy (2025)
8. Redução das desigualdades regionais	Timothy (2001)

Apesar do conjunto relativamente amplo de justificativas econômicas mobilizadas em favor das políticas de incentivo às lojas francas de fronteira terrestre, a literatura especializada também aponta **importantes controvérsias e riscos associados a esse tipo de instrumento**. Estudos de economia regional, finanças públicas e comércio internacional chamam atenção para possíveis efeitos adversos sobre a competitividade da produção nacional, a estrutura do comércio local, a arrecadação tributária e a coesão territorial. Além disso, destaca-se a presença de incertezas jurídicas e econômicas, especialmente em contextos nos quais o regime das lojas francas depende fortemente de alterações legislativas e decisões discricionárias do poder público. Assim, a adoção das políticas de incentivo às lojas francas de fronteira requer cautela analítica e institucional, na medida em que seus efeitos econômicos são fortemente dependentes do contexto local, do desenho regulatório e da estabilidade normativa.

1 REDUÇÃO DA COMPETITIVIDADE DOS PRODUTOS NACIONAIS

Um dos principais argumentos críticos refere-se à **redução da competitividade relativa dos produtos fabricados nacionalmente** diante dos bens importados comercializados em lojas francas, beneficiados por isenções tributárias. A literatura econômica destaca que diferenças artificiais de preços, criadas por regimes fiscais especiais, podem deslocar a demanda dos consumidores para produtos importados, gerando efeitos adversos sobre a indústria nacional e cadeias produtivas domésticas, especialmente em setores intensivos em bens de consumo padronizados. Esse ponto é especialmente relevante quando os encadeamentos produtivos locais (ou efeitos multiplicadores) das lojas *free shop* forem limitados. Quando comercializam majoritariamente bens importados, o valor agregado associado tende a se concentrar em etapas externas da cadeia (produção e distribuição internacional), limitando os efeitos multiplicadores sobre a economia regional.

2 CONCORRÊNCIA DESLEAL COM O COMÉRCIO LOCAL TRADICIONAL

Outro ponto recorrentemente referido na literatura diz respeito à **concorrência assimétrica entre os free shops e o comércio tradicional**, que permanece sujeito à tributação regular. Estudos sobre varejo e desenvolvimento urbano indicam que a coexistência de estabelecimentos desonerados e não desonerados pode pressionar negativamente pequenos e médios comerciantes locais, sobretudo aqueles especializados nos mesmos segmentos de atuação das lojas francas. Efeitos desse tipo tendem a ser menos expressivos quando a expansão das lojas *free shops* ocorre a partir de comerciantes locais já estabelecidos, que diversificam a sua atuação.

3 DESIGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS ECONÔMICOS

A literatura também aponta que os **benefícios econômicos associados às lojas francas podem ser distribuídos de forma desigual**, concentrando-se em determinados agentes – grandes operadores varejistas, investidores externos ou consumidores de maior renda. Estudos de turismo e economia regional sugerem que os efeitos positivos sobre emprego e renda local podem ser limitados, sobretudo quando os empreendimentos operam como enclaves pouco integrados à economia local.

4 RISCO DE PERDA DE ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA (EFEITO SUBSTITUIÇÃO)

Um argumento relevante no campo das finanças públicas é o **potencial efeito substituição** entre o comércio tradicional, sujeito à tributação plena, e os *free shops*, beneficiados por desoneração. Parte da literatura destaca que uma fração significativa do consumo realizado em lojas francas pode simplesmente deslocar gastos que antes ocorreriam no comércio doméstico, resultando em perdas líquidas de arrecadação, sem geração proporcional de atividade econômica adicional.

5 DESIGUALDADE REGIONAL ENTRE MUNICÍPIOS BENEFICIADOS E NÃO BENEFICIADOS

No âmbito da economia regional, diversos autores alertam para o risco de **reforço de desigualdades intermunicipais**, uma vez que a política de lojas francas beneficia apenas localidades específicas. Municípios próximos, situados na mesma região, mas excluídos do regime, podem sofrer efeitos negativos, como evasão de consumo e perda de dinamismo comercial, sem acesso aos mesmos instrumentos de compensação.

6 INCERTEZAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS

Por fim, a literatura destaca as **incertezas jurídicas e econômicas** associadas a regimes especiais fortemente dependentes de legislação infraconstitucional e de decisões administrativas. Mudanças em regras, cotas, limites de produtos ou mesmo a revogação do regime podem gerar insegurança para investidores, trabalhadores e governos locais, reduzindo o horizonte de planejamento e impactando negativamente a sustentabilidade dos empreendimentos.

PONTOS DE ATENÇÃO E/OU ARGUMENTOS CONTRÁRIOS	PRINCIPAIS ESTUDOS
1. Redução da competitividade dos produtos nacionais	Christiansen e Smith (2001); Christiansen e Smith (2008); World Bank (2009)
2. Concorrência desleal com o comércio local tradicional	Bygvrå (2020)
3. Desigualdade na distribuição dos benefícios econômicos	Timothy (2001); Rabossi (2021)
4. Risco de perda de arrecadação tributária (efeito substituição)	Christiansen e Smith (2001); Christiansen e Smith (2004).
5. Desigualdade regional entre municípios beneficiados e não beneficiados	Bygvrå (2020)
6. Incertezas jurídicas e econômicas	Christiansen e Smith (2004); Prestes (2021); Rabossi (2021)

Além dos pontos de atenção e argumentos contrários discutidos acima, a literatura também destaca outros aspectos relevantes, tais como a qualidade limitada dos empregos gerados, a elevada dependência de fatores exógenos e o risco de formação de enclaves econômicos. Esses elementos reforçam a necessidade de análises abrangentes e de inserção das políticas de incentivo ao turismo de compras em estratégias mais amplas de desenvolvimento regional.

EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS MAPEADAS DE INCENTIVO AO TURISMO DE COMPRAS

A autorização para a operação de lojas *free shops* em portos, aeroportos e regiões de fronteira constitui um instrumento de política econômica e comercial amplamente difundido internacionalmente, assumindo configurações variadas conforme os objetivos estratégicos dos estados e as especificidades territoriais em que é aplicada. De modo geral, esses regimes especiais são mobilizados como mecanismos de estímulo ao turismo, de atração de divisas e de ordenamento de fluxos comerciais em áreas de intensa circulação de pessoas e mercadorias.

Em seu desenho mais tradicional, as lojas francas estão associadas à mobilidade internacional, oferecendo isenção ou alívio de tributos indiretos a viajantes que ingressam no território nacional ou que saem dele. Contudo, esse tipo de incentivo tem sido progressivamente adaptado a distintos contextos – urbanos, fronteiriços e regionais –, incorporando funções adicionais, como o fortalecimento de economias locais, a formalização do consumo e a mitigação de assimetrias competitivas em zonas limítrofes.

A análise comparada de experiências internacionais revela que o turismo de compras tem sido promovido, em diversos países, por meio de regimes especiais de comércio em áreas fronteiriças ou urbanas estratégicas, combinando incentivos fiscais, simplificação regulatória e vocação territorial específica. Alguns desses casos, embora não sejam idênticos ao desenho institucional brasileiro, oferecem lições relevantes para compreender o potencial e os limites das políticas de incentivo ao turismo de compras, em geral, e das lojas francas em fronteiras terrestres, em particular. Os Quadros 4 e 5 apresentam casos de destaque internacionalmente conhecidos. Na sequência, são apresentadas brevemente algumas experiências da China, do Panamá, do Chile, do Uruguai e do Paraguai.

Na Ásia, a experiência de **Hainan**, província insular no sul da China, representa um dos casos mais bem-sucedidos de utilização do regime *duty-free* como instrumento central de estratégia de desenvolvimento regional e de fomento ao turismo de compras. Diferentemente do modelo clássico, restrito a aeroportos internacionais, Hainan adotou um sistema ampliado de *duty-free* urbano, permitindo que turistas domésticos e internacionais realizem compras isentas de tributos em grandes complexos comerciais ao longo da ilha.

O sucesso do modelo está associado a alguns elementos-chave: elevação significativa das cotas individuais de compra, diversificação do mix de produtos (com forte presença de bens de luxo), integração com plataformas digitais e possibilidade de retirada dos produtos após a viagem (*post-travel delivery*). Esses fatores transformaram Hainan em um polo alternativo ao turismo de compras internacional tradicional (Europa, Japão e Coreia do Sul), com impactos expressivos sobre o fluxo turístico, o investimento privado e a formalização do consumo.

Do ponto de vista comparativo, Hainan guarda similaridade conceitual com o caso brasileiro, ao demonstrar que regimes de lojas francas podem ser utilizados para reter consumo que, de outra maneira, tenderia a ocorrer no exterior, fortalecendo economias locais e reduzindo vazamentos de demanda. Contudo, trata-se de um modelo fortemente ancorado em turismo e consumo de alto padrão, com elevada capacidade fiscal e administrativa do Estado chinês, o que limita sua replicabilidade direta. Ainda assim, o caso reforça a ideia de que o *duty-free* pode assumir funções mais amplas do que o atendimento exclusivo a viajantes em trânsito internacional.

Quadro 3

Modelos internacionais de incentivos ao turismo de compras adotados na Ásia, na Europa e na América do Norte

LOCAL	MODELO DE INCENTIVOS	POLÍTICAS-CHAVE
Hainan (China)	<i>Duty-free</i> urbano e insular	Isenção de impostos, compras <i>online</i> pós-viagem, incentivo ao turismo de luxo; transformou a ilha em centro global de turismo de luxo
França (Paris e Lyon)	<i>Duty-free</i> urbano com tax refund	Reembolso do Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA) para turistas; incentivo ao consumo em lojas de luxo
Suíça (Zurique e Genebra)	<i>Duty-free</i> urbano com reembolso de impostos	Reembolso de IVA (8,1%) para compras acima de CHF 300; foco em relógios, chocolates e luxo
Miami (Flórida, EUA)	<i>Duty-free</i> urbano em aeroporto e <i>Tax Holidays</i>	Isenção de impostos para turistas em aeroportos e redução de impostos em datas especiais
San Diego (Califórnia, EUA)	<i>Duty-free</i> de fronteira terrestre	Lojas <i>duty-free</i> na fronteira com o México; foco em turistas mexicanos
Texas (EUA)	Programas de <i>Tax refund</i>	Reembolso de impostos em aeroportos e centros autorizados
Luisiana (EUA)	Programas de <i>Tax free</i> em <i>shoppings centers</i>	Reembolso em lojas com selo oficial para estrangeiros

Na América Central, outro caso de destaque é o do Panamá, onde os incentivos às lojas free shop terrestres fazem parte de uma estratégia mais ampla de promoção do turismo de compras e de desenvolvimento econômico, articulada a diferentes regimes especiais de comércio. A legislação local permite a operação de estabelecimentos comerciais com forte desoneração tributária, especialmente isenção de impostos de importação e de tributos indiretos sobre o consumo, em moldes semelhantes aos *duty-free* aeroportuários. Essas lojas podem atender turistas internacionais, passageiros em trânsito e residentes fronteiriços, seguindo limites diferenciados de valor conforme o perfil do comprador, com mecanismos de controle aduaneiro que garantem a rastreabilidade das operações.

A política é fortemente articulada à Zona Livre de Colón, que funciona como o principal hub atacadista e logístico do país, permitindo a importação e a redistribuição internacional de mercadorias em larga escala. Além dos *free shops* de fronteira terrestre, existem lojas *duty-free* em aeroportos internacionais, portos marítimos e zonas urbanas específicas, como o Colón Puerto Libre, no centro da cidade de Colón, que autoriza compras com isenção de impostos fora do perímetro estrito da Zona Livre.

Esse arranjo institucional cria complementariedade entre atividades atacadistas e varejistas, reduz custos logísticos e amplia a competitividade dos preços ao consumidor final. Os resultados observados incluem o fortalecimento do turismo de compras regional, a retenção de gastos de consumidores que poderiam ser direcionados a países vizinhos e a atração de fluxos comerciais para áreas anteriormente menos dinâmicas. O principal ponto de convergência com o caso brasileiro está no uso de regimes tributários excepcionais como instrumento de política territorial, especialmente em áreas com posição geoeconômica estratégica.

Quadro 4
Modelos internacionais de incentivos ao turismo de compras adotados na América Latina

LOCAL	MODELO DE INCENTIVOS	POLÍTICAS-CHAVE
Zona Franca de Iquique (Chile)	<i>Duty-free</i> urbano e portuário	Isenção de Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA) e tarifas alfandegárias; foco em turismo de compras com cota de US\$ 1.857 para turistas.
Colon Free Zone (Panamá)	<i>Duty-free</i> urbano continental	Isenção de impostos sobre importação e reexportação; maior zona franca das Américas; forte impacto no turismo de compras
Municípios de fronteira do Uruguai	<i>Free shop</i> de fronteira terrestre	Isenção de impostos para estrangeiros; proibição de vendas a uruguaios; foco em eletrodomésticos e cosméticos
Municípios de fronteira do Paraguai	Zona franca urbana e fronteira	Regime de Tributação de Consumo (RTC) com IVA reduzido (1,25%); incentivos fiscais para importação e reexportação
Zonas Francas Urbanas na Colômbia	Zonas francas permanentes e especiais	Isenção de IVA e tarifas; imposto de renda reduzido; foco em serviços e comércio
Zonas Francas Urbanas no Paraguai	Zonas francas urbanas e industriais	Imposto único de 0,5% sobre exportações; isenção de IVA e tarifas; foco em comércio e serviços
Municípios de fronteira da Argentina	<i>Free shop</i> de fronteira terrestre	Isenção de impostos para estrangeiros; permissão de compras para argentinos em trânsito internacional

Outro caso amplamente reconhecido como bem-sucedido é o da Zona Franca de Iquique (Zofri), localizada no norte do Chile. Criada em 1975, a Zofri opera como um polo comercial urbano e portuário, oferecendo isenção do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) e de tarifas de importação para mercadorias destinadas tanto ao varejo quanto ao atacado, observadas regras específicas de circulação e consumo.

Diferentemente do modelo tradicional de *free shops*, o acesso ao benefício fiscal na Zofri não está condicionado ao ato de cruzar a fronteira no momento da compra. Seu funcionamento baseia-se em uma lógica territorial ampliada, na qual o município de Iquique se consolida como destino especializado de turismo de compras, com oferta diversificada de bens – como eletroeletrônicos, vestuário, bebidas e cosméticos – a preços competitivos, atraindo consumidores de diversas regiões do Chile e do exterior.

A relevância da Zofri para a análise das lojas francas de fronteira terrestre brasileiras reside, principalmente, na lógica de política pública subjacente. Assim como no modelo brasileiro, o regime chileno busca internalizar fluxos de consumo que, na ausência do incentivo, tenderiam a ocorrer fora do território nacional ou em canais informais, gerando efeitos positivos, sobretudo em nível regional, sobre o emprego, a arrecadação indireta e a formalização das cadeias de distribuição.

Trata-se, portanto, de um instrumento de política territorial que utiliza incentivos tributários diferenciados para explorar vantagens locais e induzir atividade econômica em regiões específicas. Não obstante isso, há diferenças institucionais relevantes entre os dois modelos. Na Zofri, o benefício fiscal não se destina prioritariamente à compensação econômica de residentes em áreas de fronteira, mas à constituição de um *hub* regional de comércio e turismo de compras, com maior escala e abrangência territorial. No Brasil, por sua vez, as lojas francas de fronteira terrestre operam em escala mais restrita e com função explicitamente compensatória, voltada à dinâmica cotidiana das economias locais fronteiriças.

No âmbito do Mercosul, o regime uruguaio aplicado aos *free shops* de fronteiras terrestres é o que gera maiores repercussões para o sul do Brasil. No Uruguai, os incentivos aos *free shops* constituem um dos instrumentos mais relevantes de política econômica aplicada a regiões de fronteira e foram consolidados ao longo dos anos 90, em resposta à intensificação da concorrência comercial com países vizinhos, especialmente o Brasil.

A legislação uruguaia autoriza a instalação de lojas *duty free* em cidades gêmeas localizadas ao longo da fronteira terrestre, como Rivera, Chuy, Rio Branco, Artigas e Aceguá, permitindo a venda de mercadorias com isenção de impostos de importação e de tributos internos sobre o consumo. Diferentemente de outros regimes especiais, os *free shops* terrestres uruguaio são destinados exclusivamente a turistas estrangeiros, sendo vedada a compra por cidadãos e residentes uruguaio, inclusive aqueles domiciliados nos próprios municípios fronteiriços. As operações são submetidas a controle aduaneiro individualizado, exigindo identificação do comprador e observância de cotas máximas de compra por pessoa, tanto em valor quanto em periodicidade, com o objetivo de preservar o caráter turístico do regime e evitar sua utilização para fins comerciais.

Do ponto de vista do funcionamento econômico, os *free shops* de fronteira desempenham papel central na dinâmica urbana e comercial das cidades fronteiriças uruguaio, atuando como âncoras do turismo de compras e integrando-se a atividades complementares de serviços, como gastronomia, hotelaria, transporte e entretenimento. Em localidades como Rivera e Chuy, o comércio em lojas francas responde por parcela significativa da atividade econômica local,

influenciando diretamente o nível de emprego, a estrutura do mercado de trabalho e a base de arrecadação indireta. A atração de consumidores brasileiros – majoritariamente provenientes do Rio Grande do Sul – confere ao regime caráter claramente transfronteiriço, no qual a competitividade de preços decorre essencialmente do diferencial tributário em relação ao mercado brasileiro, mais do que de vantagens cambiais ou de escala logística.

Assim como no Brasil, o regime uruguaio não busca constituir grandes hubs regionais de comércio, mas sim compensar desvantagens locais enfrentadas por municípios fronteiriços, reduzir a evasão de consumo para o país vizinho e sustentar a atividade econômica local em contextos de forte integração espacial. A política atua, portanto, como um instrumento explícito de competição territorial, voltado à preservação do comércio urbano em cidades gêmeas, onde a porosidade da fronteira torna os fluxos de consumo altamente sensíveis a diferenças tributárias. Sob a ótica brasileira, especialmente do Rio Grande do Sul, os impactos dos free shops uruguaio são historicamente relevantes. Durante décadas, a existência desse regime no lado uruguaio contribuiu para a assimetria competitiva entre municípios de fronteira. A instituição das lojas francas de fronteira terrestre no Brasil pode ser compreendida, assim, como uma resposta direta a esse arranjo, buscando recompor a competitividade relativa do comércio local brasileiro.

No Paraguai, o turismo de compras em cidades de fronteira consolidou-se a partir de um arranjo institucional distinto dos regimes formais de *free shops*, mas igualmente relevante do ponto de vista econômico e territorial. Desde as décadas de 70 e 80, municípios como Ciudad del Este passaram a operar como polos de comércio voltados predominantemente ao consumo estrangeiro, especialmente de brasileiros e argentinos, amparados por um regime tributário nacional relativamente menos oneroso, procedimentos aduaneiros simplificados para importação e reexportação e ampla oferta de produtos importados.

Diferentemente dos modelos uruguaio e brasileiro, o Paraguai não adota, de forma generalizada, lojas *duty-free* terrestres com venda formalmente isenta vinculada a cotas individuais. O diferencial competitivo decorre, sobretudo, da estrutura tributária, da flexibilidade regulatória e da escala do comércio varejista voltado ao turismo de compras.

Do ponto de vista do funcionamento econômico, o comércio fronteiriço paraguaio assumiu características de hub regional de varejo transfronteiriço, com elevada densidade comercial, forte integração com cadeias internacionais de suprimento e grande capacidade de atração de consumidores estrangeiros. O modelo é baseado em volume, diversidade de produtos e preços competitivos, abrangendo bens como eletrônicos, informática, vestuário, bebidas e cosméticos. Embora esse arranjo tenha contribuído para a geração de empregos, a dinamização urbana e a arrecadação indireta em nível local, sua sustentação depende fortemente da demanda externa e da manutenção de diferenciais institucionais em relação aos países vizinhos, tornando-o sensível a mudanças regulatórias, fiscais e cambiais.

A ausência, no passado, de instrumentos equivalentes no Brasil contribuiu para o deslocamento de fluxos de consumo, investimentos comerciais e oportunidades de emprego para o lado paraguaio da fronteira, sobretudo em regiões próximas ao Paraná, a Mato Grosso do Sul e, em menor grau, ao Rio Grande do Sul. Sob a ótica brasileira, o caso paraguaio destaca-se como exemplo de concorrência territorial baseada em diferenciais tributários e regulatórios amplos, em contraste com o modelo mais focalizado adotado pelo Brasil com as lojas francas de fronteira terrestre. Essa diferença institucional implica efeitos distintos sobre a economia local: no Paraguai, observa-se a formação de polos comerciais de grande escala e elevada dependência do turismo de compras; no Brasil, busca-se uma estratégia mais calibrada, voltada à retenção de consumo, ao fortalecimento do comércio local e à redução de assimetrias regionais.

A FAIXA DE FRONTEIRA NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O regime das lojas francas de fronteira terrestre pode ser avaliado em um quadro mais amplo das assimetrias regionais brasileiras e das especificidades institucionais que caracterizam a chamada faixa de fronteira. Trata-se de um território historicamente marcado por um tratamento jurídico diferenciado, orientado prioritariamente por preocupações com a segurança nacional, mas que, simultaneamente, apresenta desempenho econômico e social inferior à média nacional. Essa combinação entre restrições normativas e menor dinamismo econômico-produtivo confere centralidade à discussão sobre políticas públicas de caráter compensatório, entre as quais se inserem iniciativas voltadas à dinamização comercial e econômica dessas localidades.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 20, §2.º, define a faixa de fronteira como a área interna de até 150 quilômetros de largura ao longo das fronteiras terrestres do país, qualificando-a como espaço fundamental para a defesa do território nacional (Brasil, 1988). Essa diretriz constitucional já estava presente mesmo antes da vigente Constituição, principalmente pela Lei n.º 6.634, de 2 de maio de 1979 (Brasil, 1979), e pelo Decreto n.º 85.064, de 26 de agosto de 1980 (Brasil, 1980), que estabelecem um conjunto de restrições ao uso e à ocupação do solo e ao exercício de determinadas atividades econômicas nessa região. Dentre essas limitações, destacam-se as restrições à aquisição de imóveis por estrangeiros, à exploração de recursos minerais, à instalação de serviços de comunicação e à participação de capital estrangeiro em atividades consideradas estratégicas.

Embora concebido em um contexto histórico específico, marcado pela doutrina da segurança nacional e pela preocupação com a soberania territorial, esse arcabouço normativo permanece vigente e exerce efeitos duradouros sobre a dinâmica econômica local. Do ponto de vista do desenvolvimento regional, tais restrições tendem a elevar custos institucionais, reduzir a atratividade de investimentos privados e limitar a diversificação produtiva, sobretudo em municípios de pequeno porte, distantes dos grandes centros consumidores e com reduzida capacidade fiscal. Nessas condições, o regime legal da faixa de fronteira contribui para reforçar trajetórias de baixo crescimento, dependência do setor terciário e forte sensibilidade às flutuações do comércio transfronteiriço (Ferrera de Lima; Soares Bidarra, 2021; Pêgo, 2021).

Figura 1

Relação entre os objetivos de segurança nacional e desenvolvimento regional na faixa de fronteira



A literatura econômica destaca que instituições e regras formais moldam incentivos e condicionam o desempenho regional no longo prazo. No caso da faixa de fronteira, o predomínio de uma lógica normativa voltada à segurança, não acompanhada por instrumentos robustos de promoção do desenvolvimento, contribui para gerar uma assimetria estrutural em relação a outras regiões do país. Essa situação é agravada pela posição periférica dessas áreas na rede urbana nacional, pela menor oferta de infraestrutura logística e de serviços públicos especializados e pela limitada inserção em cadeias produtivas mais complexas. Como resultado, muitos municípios fronteiriços apresentam baixos indicadores de renda, elevada informalidade e restrita capacidade de retenção de população e capital.

É nesse contexto que se consolida a justificativa econômica para políticas públicas de compensação ou de tratamento diferenciado. Instrumentos como regimes tributários específicos, incentivos ao comércio e facilitação de atividades econômicas legalizadas surgem como mecanismos destinados a mitigar os efeitos combinados das restrições normativas e das desvantagens estruturais. **A autorização para a instalação de *free shops* em fronteiras terrestres pode ser interpretada, justamente, como parte desse conjunto de políticas, ao buscar estimular a atividade econômica local, gerar emprego e renda e reduzir a dependência de práticas informais associadas à dinâmica fronteiriça.**

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída originalmente pelo Decreto n.º 6.047, de 2007 (Brasil, 2007), e posteriormente reformulada, incorporou explicitamente a faixa de fronteira como um dos recortes territoriais prioritários da ação governamental. A PNDR reconhece a heterogeneidade do território nacional e adota tipologias regionais baseadas em critérios de renda e dinamismo econômico, nas quais grande parte dos municípios fronteiriços figura entre as áreas de baixo e médio desenvolvimento. Nesse marco, a fronteira deixa de ser vista apenas como espaço de risco e passa a ser reconhecida, também, como território estratégico para a coesão territorial, a integração produtiva e a articulação com os países vizinhos.

Documentos orientadores da PNDR destacam, inclusive, a necessidade de superar a visão estritamente securitária da fronteira, propondo uma abordagem que valorize suas potencialidades econômicas, culturais e logísticas. Essa orientação esteve presente também em programas específicos, como o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), formulado no âmbito do Ministério da Integração Nacional a partir 2005, e, mais recentemente, no Programa Fronteira Integrada (PFI), vinculado ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, ambos voltados à articulação de ações de infraestrutura, dinamização econômica e cooperação transfronteiriça. No entanto, avaliações reiteradas dessas iniciativas apontam limitações significativas em termos de escala, coordenação intergovernamental e continuidade, o que reduziu seu impacto estrutural sobre as economias locais.

Observa-se, assim, uma trajetória histórica marcada por certa ambiguidade na atuação do Estado brasileiro em relação à faixa de fronteira: de um lado, a manutenção de um regime jurídico restritivo, orientado pela segurança nacional; de outro, a adoção de políticas de desenvolvimento regional que reconhecem o caráter periférico e vulnerável dessas áreas. Essa convivência de

lógicas distintas produziu, em muitos casos, incentivos contraditórios e respostas fragmentadas e insuficientes para o enfrentamento dos desafios do desenvolvimento fronteiriço. Mais recentemente, a busca por promover uma reorientação da abordagem estatal para os territórios de fronteira culminou na instituição da Política Nacional de Fronteiras, por meio do Decreto n.º 12.038, de 3 de junho de 2024 (Brasil, 2024b). A política parte do reconhecimento de que a atuação do Estado nas fronteiras brasileiras foi historicamente fragmentada e excessivamente setorial, demandando um marco integrador capaz de articular, de forma sistêmica, os eixos de segurança, integração regional, desenvolvimento sustentável e proteção social. Entre seus objetivos centrais, estão a promoção do desenvolvimento econômico e social das regiões fronteiriças, o fortalecimento da cooperação interfederativa e internacional e a redução das vulnerabilidades estruturais desses territórios.

Inseridas nesse cenário mais amplo, iniciativas recentes que flexibilizam regimes econômicos específicos, como a autorização das lojas francas em fronteiras terrestres, podem ser compreendidas como parte de um movimento incremental de reequilíbrio dessa abordagem histórica. Ao admitir exceções regulatórias voltadas à dinamização econômica local, o Estado reconhece, implicitamente, que o desenvolvimento da faixa de fronteira exige instrumentos adaptados às suas particularidades institucionais e espaciais. Assim, tais políticas podem ser interpretadas não apenas como medidas comerciais isoladas, mas como componentes de uma estratégia mais ampla de compensação das restrições legais e estruturais que, historicamente, condicionaram o desenvolvimento econômico das regiões de fronteira do Brasil.





A REGIÃO DE FRONTEIRA NAS TIPOLOGIAS SUB-REGIONAIS DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional surgiu, na virada para o século XXI, como resposta à persistência e à complexidade das desigualdades territoriais brasileiras. No documento-base de 2005, a PNDR é apresentada como política voltada à redução das desigualdades e à ativação de potencialidades regionais, valorizando a diversidade ambiental, socioeconômica e cultural como ativo do desenvolvimento. Essa concepção foi posteriormente institucionalizada no arcabouço normativo da política: a PNDR I foi consolidada por decreto em 2007, e a PNDR II e III, por decretos em 2019 e 2024, respectivamente, mantendo a centralidade do objetivo de reduzir desigualdades intra e inter-regionais por meio de oportunidades de desenvolvimento e governança federativa.

Entre as principais e mais duradouras inovações operacionais da PNDR está a adoção de tipologias sub-regionais para representar as desigualdades intra-macrorregionais brasileiras. Desde a sua primeira versão, ainda que com algumas variações, a tipologia sub-regional da PNDR é construída pelo cruzamento de duas dimensões centrais, visando identificar padrões territoriais: (a) rendimento domiciliar médio por habitante (dimensão “estática” do nível de renda); e (b) variação do Produto Interno Bruto (PIB) (dimensão “dinâmica” do desenvolvimento produtivo). Ao longo do tempo, a PNDR procurou valorizar a tipologia sub-regional como dispositivo estruturante de focalização e coordenação, de modo que a classificação territorial deixasse de ser apenas um diagnóstico e passasse a operar como critério permanente de elegibilidade e priorização na distribuição de recursos. Atualmente, as tipologias sub-regionais são entendidas como o principal mecanismo técnico por meio do qual a PNDR traduz desigualdades territoriais em prioridades operacionais de intervenção.

Em termos metodológicos, a tipologia referencial da PNDR II, que vigorou entre 2019 e 2025, estruturava-se a partir da combinação das duas dimensões analíticas anteriormente vigentes. A articulação dessas dimensões buscava identificar não apenas onde a renda era mais baixa ou mais elevada, mas também como os territórios evoluíam ao longo do tempo, distinguindo regiões estagnadas daquelas em processo de transformação. As variáveis empregadas em cada eixo foram o rendimento domiciliar monetário mensal per capita, em 2010, e a taxa de crescimento geométrica do PIB per capita entre 2002 e 2014. Para ordenar o desempenho das regiões analisadas, as duas variáveis usadas na tipologia foram divididas em seis partes e, conforme o resultado do cruzamento, reclassificadas em nove categorias (Quadro 6).

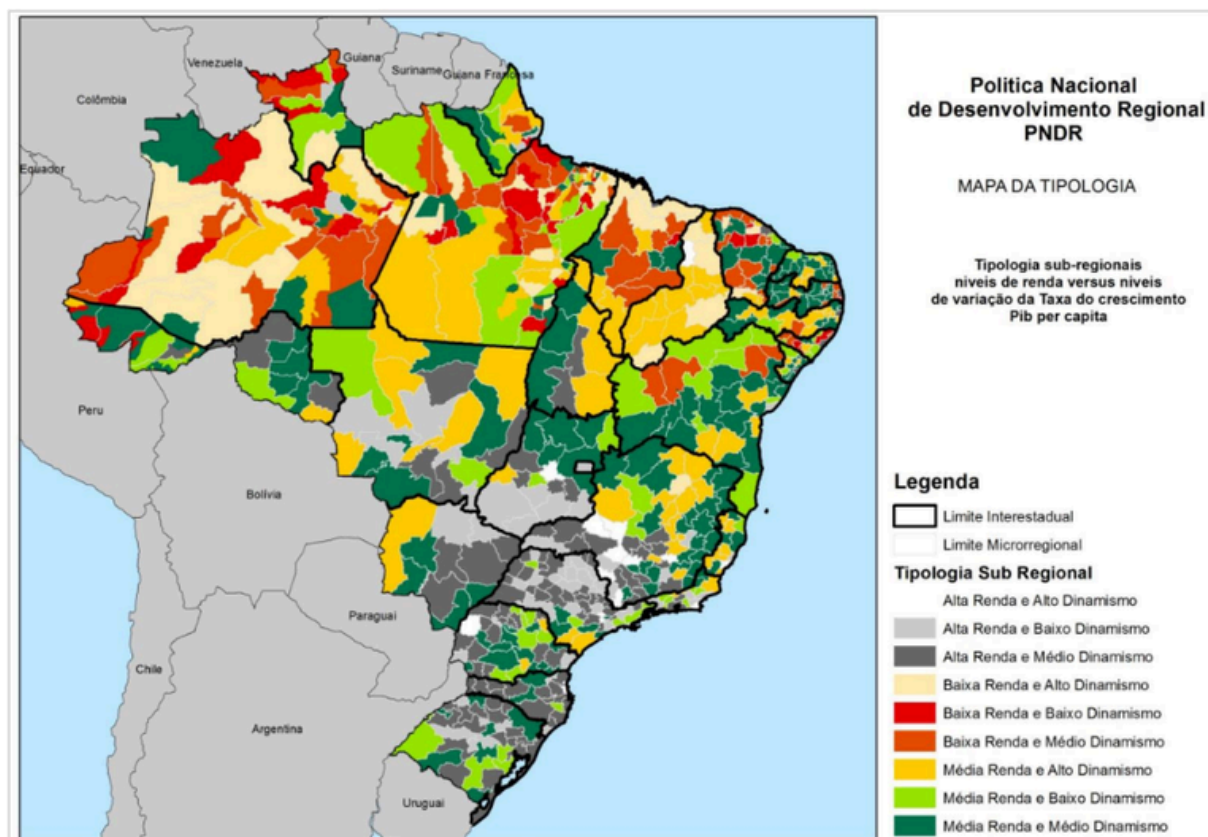
Quadro 5
Tipologia referencial da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) II

Tipologia Sub-regional		Rendimento domiciliar monetário mensal per capita (2010)		
		Alto	Médio	Baixo
Taxa de variação do PIB per capita (média trienal 2002-14)	Alta	Alta renda e alto dinamismo	Média renda e alto dinamismo	Baixa renda e alto dinamismo
	Média	Alta renda e médio dinamismo	Média renda e médio dinamismo	Baixa renda e médio dinamismo
	Baixa	Alta renda e baixo dinamismo	Média renda e baixo dinamismo	Baixa renda e baixo dinamismo

Fonte: Ministério da Integração Nacional (Brasil, 2017).

A aplicação da tipologia referencial revelou, de forma sistemática, que as regiões localizadas na **faixa de fronteira brasileira** concentram-se majoritariamente nos estratos de **baixa e média renda, com baixo ou médio dinamismo econômico**. Em termos de implicações de política pública, a tipologia da PNDR II contribuiu para consolidar a percepção sobre a faixa de fronteira como um território prioritário para a ação estatal diferenciada, não apenas por apresentar baixos indicadores médios, mas por reunir características de vulnerabilidade produtiva e estagnação relativa que não seriam captadas por uma análise baseada exclusivamente em macrorregiões. Ao revelar que muitos territórios fronteiriços se encontram “presos” a padrões pouco dinâmicos de especialização econômica, a tipologia forneceu base empírica sólida para justificar instrumentos específicos de desenvolvimento regional, como políticas de diversificação produtiva, integração logística e cooperação transfronteiriça.

Figura 2
 Resultado da tipologia referencial da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) II



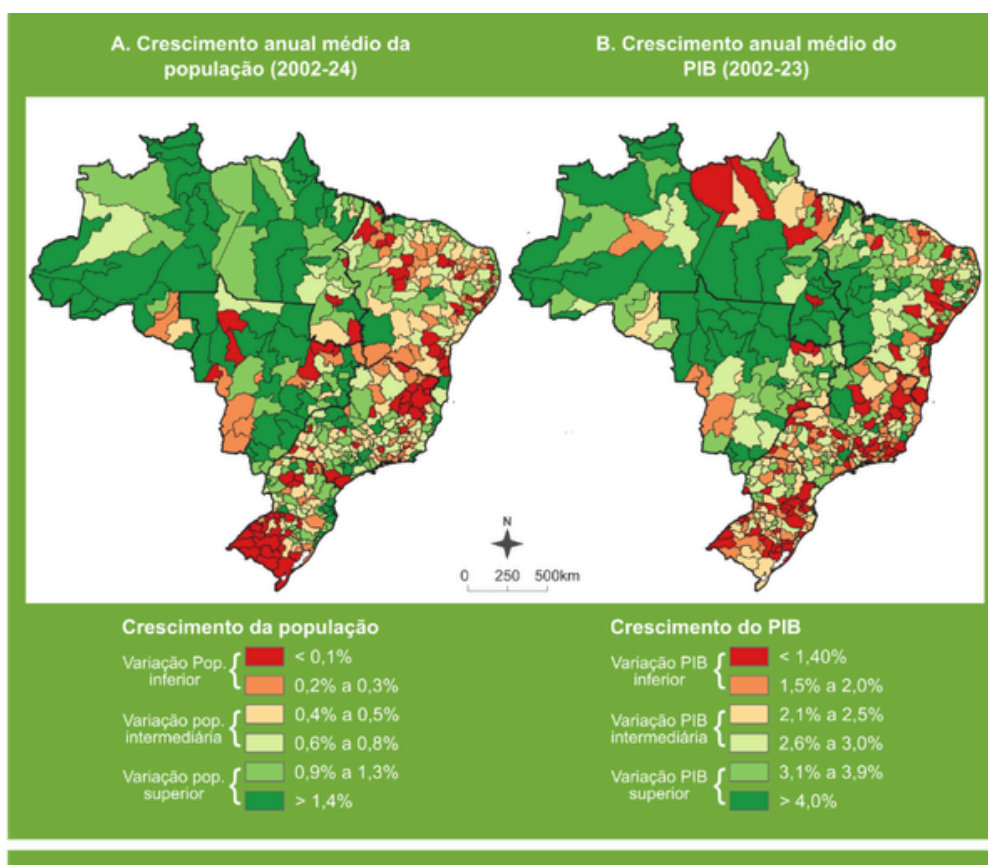
Fonte: Ministério da Integração Nacional (Brasil, 2017).

Além disso, a tipologia evidenciou que a faixa de fronteira não é homogênea, mas marcada por padrões diferenciados nas Regiões Norte, Centro-Oeste e Sul. Na Norte, há maior presença de territórios classificados como de baixa renda, com fortes vulnerabilidades sociais e institucionais; no Centro-Oeste e em partes do Sul, são mais frequentes regiões de renda intermediária e estagnadas, nas quais o principal problema não é apenas o nível de renda, mas a dificuldade de sustentar trajetórias dinâmicas de crescimento e de agregar valor à produção local. Essa constatação reforçou a interpretação de que a fronteira brasileira combina condicionantes estruturais históricos – como isolamento relativo e déficits de infraestrutura – com restrições institucionais, resultando em economias locais altamente sensíveis a flutuações do comércio transfronteiriço e a choques macroeconômicos.

Embora a construção das tipologias sub-regionais da PNDR represente um avanço relevante ao deslocar o foco das macrorregiões para uma escala subestadual e permitir maior refinamento na identificação de desigualdades territoriais, a literatura especializada aponta limites significativos em sua formulação metodológica e conceitual. Entre as principais críticas, está a redução conceitual do desenvolvimento regional a indicadores estritamente econômicos e demasiadamente simplificadoros. A permanência de uma tipologia baseada quase exclusivamente em renda domiciliar e variação do PIB per capita evidencia um descompasso estrutural entre os princípios e objetivos da PNDR e sua operacionalização analítica.

O tratamento conjunto do crescimento econômico e demográfico em uma única variável indicativa de dinamismo – o PIB per capita – constitui outra lacuna e potencial fonte de distorções. Regiões marcadas pela perda populacional persistente, pelo envelhecimento acelerado ou pela forte dependência migratória podem ser classificadas de forma semelhante a territórios com trajetórias demográficas mais favoráveis, comprometendo a capacidade da política de diferenciar necessidades e estratégias territoriais. Isso ocorre porque o PIB per capita pode crescer porque a produtividade aumentou, a população total caiu ou a taxa de ocupação e a proporção da População Economicamente Ativa aumentaram. Os dois primeiros elementos são facilmente observáveis ao nível regional, mas a atual tipologia não os decompõe, o que resulta em distorções interpretativas. Por exemplo, a análise do PIB per capita não permite distinguir regiões cuja renda média cresce ancorada em maior crescimento econômico e populacional daquelas que passam por estagnação ou baixo crescimento do PIB e esvaziamento ou baixo crescimento demográfico. Essa última situação é justamente a que predomina nas Regiões Geográficas Imediatas da faixa de fronteira do sul do Brasil, com destaque para o Rio Grande do Sul.

Figura 3
Crescimento econômico e populacional nas Regiões Geográficas Imediatas da faixa de fronteira no Brasil



Fonte: DEE-SPGG.

Nota: Elaborado a partir de dados brutos do IBGE (2026).

Em dezembro de 2025, o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional publicou o Estudo Técnico n.º 01/2025, com a proposta metodológica da tipologia referencial da PNDR III (Brasil, 2025). Embora tenha apresentado algumas inovações metodológicas relevantes, a nova tipologia sub-regional, analogamente às versões anteriores, é construída a partir das variáveis representativas do nível de renda e do dinamismo econômico, não tendo suprido, portanto, as principais lacunas e fontes de críticas referidas na literatura.



A FAIXA DE FRONTEIRA E OS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO

Os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCF) foram criados, na década de 80, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento das regiões brasileiras de menor desenvolvimento relativo. Para atender à previsão constitucional, a Lei n.º 7.827/1989 (Brasil, 1989) instituiu os fundos das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Abrangendo mais de 2.900 municípios beneficiários, em 22 unidades da Federação, os FCF operaram mais de R\$ 70 bilhões em contratações em 2024, constituindo-se nos principais instrumentos de financiamento da PNDR. No transcurso de mais de três décadas desde a criação dos FCF, o Brasil passou por transformações estruturais que alteraram significativamente as desigualdades regionais. Na prática, atualmente, apenas os três estados da Região Sul, além de São Paulo e do Rio de Janeiro, estão completamente excluídos da atuação dos Fundos Constitucionais.

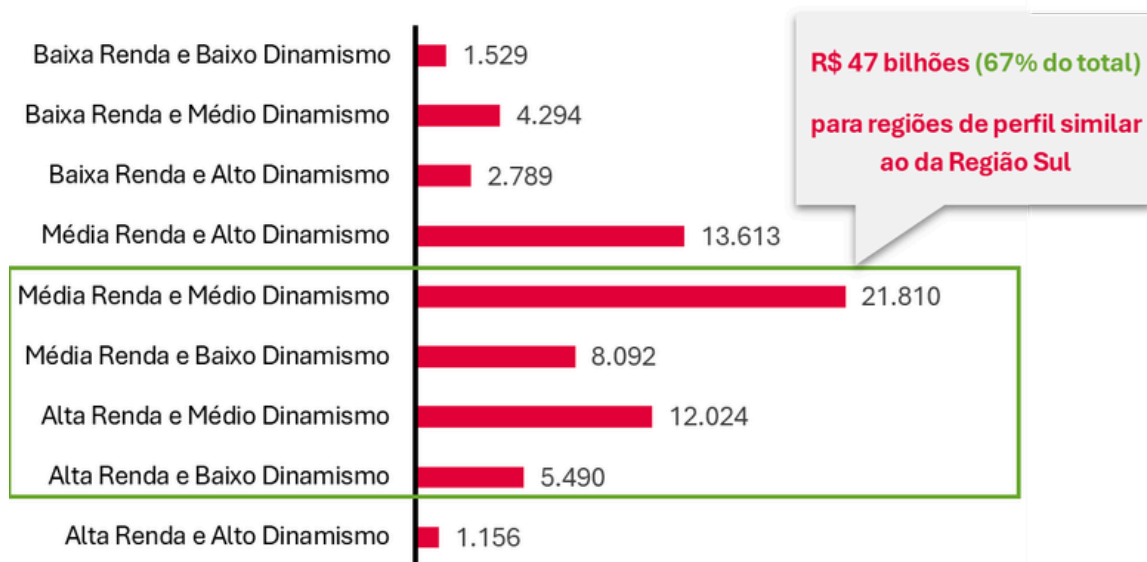
Embora os FCF antecedam historicamente a formalização da PNDR, sua trajetória recente deve ser compreendida à luz desse enquadramento estratégico. A incorporação explícita dos FCF à PNDR ocorreu com a institucionalização da política, a partir do Decreto n.º 6.047/2007 (Brasil, 2007), que reconheceu os fundos como seus principais instrumentos financeiros – expectativa reafirmada nas reformulações posteriores da PNDR, inclusive na versão mais recente, estabelecida pelo Decreto n.º 11.962/2024 (Brasil, 2024a).

Contudo, mesmo após a consolidação da PNDR como política de Estado, observa-se uma persistente dissociação entre o planejamento territorial e a execução financeira dos fundos, fenômeno que explica a reprodução de desigualdades intrarregionais e a reduzida capacidade de indução estrutural nos territórios mais vulneráveis. A literatura especializada enfatiza que as tipologias referenciais da PNDR não devem ser compreendidas apenas como ferramentas diagnósticas, mas como **critérios operacionais capazes de definir a destinação dos recursos dos FCF**, condicionando volumes, prazos e modalidades de crédito às especificidades territoriais (Monteiro Neto, 2013; Lopes; Macedo; Monteiro Neto, 2021).

Em 2024, por exemplo, as microrregiões geográficas de média ou alta renda e de médio ou baixo dinamismo, segundo a tipologia da PNDR II, receberam mais de R\$ 47 bilhões de recursos dos FCF. Isso equivale a aproximadamente dois terços do total dos recursos contratados. **De acordo com a mesma tipologia, esse é o perfil de desenvolvimento regional predominante nas microrregiões da Região Sul, que não é beneficiária de recursos dos FCF.**

Figura 4

Volume de recursos contratados (em R\$ milhões) a partir dos Fundos Constitucionais de Financiamento, segundo a tipologia referencial da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) II – 2024



Fonte: DEE-SPGG.

Nota: Elaborado a partir de dados brutos do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (Brasil, 2025).

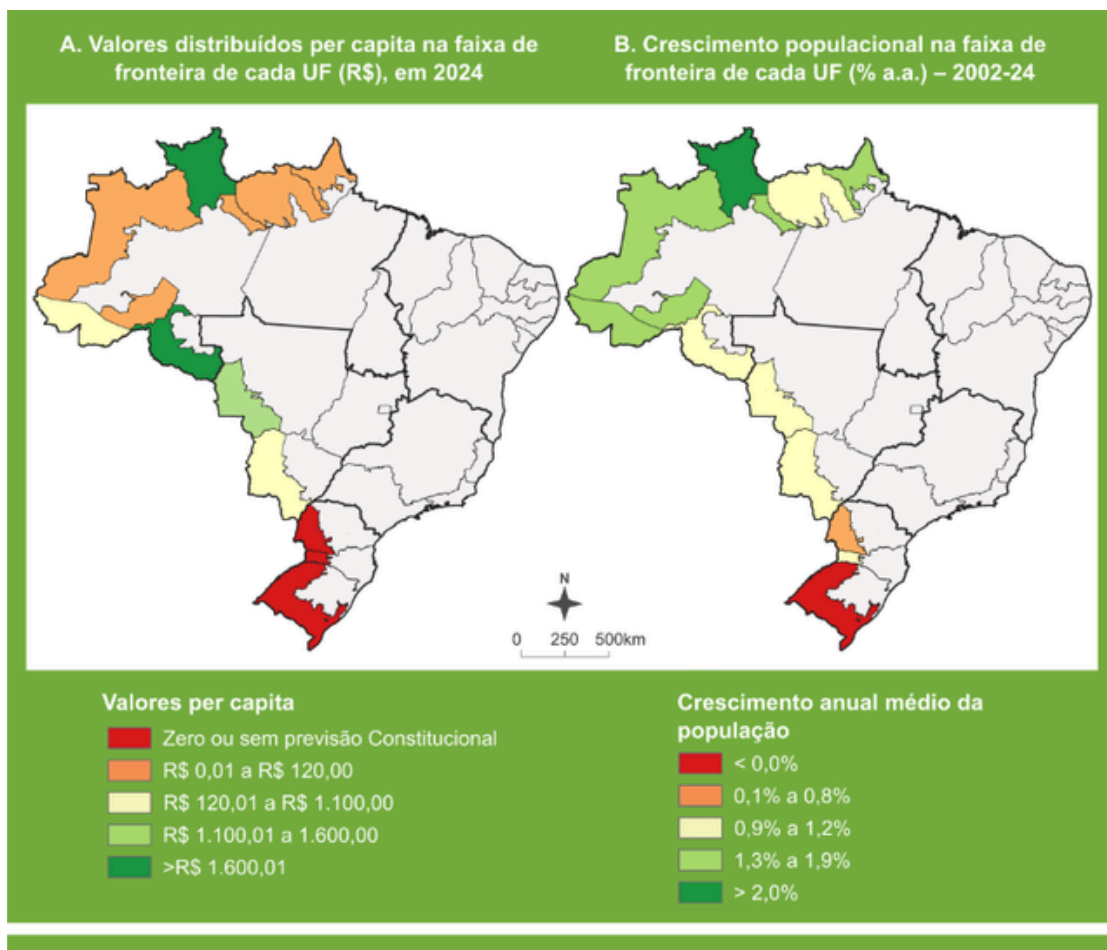
Os municípios da faixa de fronteira da Região Sul são os únicos não contemplados por recursos dos Fundos Constitucionais. Isso ocorre apesar de seu nível de desenvolvimento relativo ser comparável ao de diversos municípios das Regiões Centro-Oeste e Norte. Ademais, muitos municípios da faixa de fronteira da Região Sul estão entre os que mais perdem população no Brasil. A PNDR trata a faixa de fronteira como um território prioritário e estratégico da política regional e prevê a concentração de ações, programas e investimentos federais nesses territórios. Entretanto, especialmente na Região Sul, a restrição de acesso aos recursos dos FCF torna mais difícil a reversão de um quadro amplamente conhecido de letargia econômica e esvaziamento populacional.



Foto: Google Earth

Figura 5

Valores dos Fundos Constitucionais de Financiamento distribuídos per capita e crescimento populacional na faixa de fronteira das unidades da Federação



Fonte: DEE-SPGG.

Nota: Elaborado a partir de dados brutos do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (Brasil, 2025) e do IBGE (2025).

Esse contexto institucional associado à região de fronteira na Região Sul reforça a importância de políticas compensatórias específicas, capazes de mitigar desvantagens históricas e assimetrias territoriais. Nesse cenário, a política de incentivo às lojas francas de fronteira terrestre assume papel relevante ao contribuir para a dinamização econômica e a retenção populacional nos municípios fronteiriços do sul do país.



A POLÍTICA DE INCENTIVO ÀS LOJAS FRANCAS DE FRONTEIRA TERRESTRE NO BRASIL

A política de incentivo às LFFT constitui um instrumento específico dos regimes aduaneiros especiais brasileiros, concebido com o objetivo de mitigar desvantagens estruturais enfrentadas por municípios localizados na faixa de fronteira. Sua formulação articula elementos de política aduaneira, desenvolvimento regional e correção de assimetrias competitivas, reconhecendo que os territórios fronteiriços apresentam dinâmicas econômicas próprias, marcadas por elevada mobilidade internacional, forte integração funcional com localidades estrangeiras contíguas e maior exposição a vazamentos de renda e consumo.

O marco jurídico do regime de lojas francas no Brasil é o Decreto-Lei n.º 1.455, de 7 de abril de 1976 (Brasil, 1976), que instituiu a possibilidade de venda de mercadorias nacionais e estrangeiras com suspensão e posterior isenção de tributos em lojas instaladas em portos e aeroportos internacionais, destinadas a viajantes em trânsito internacional. Durante mais de três décadas, esse regime permaneceu restrito aos modais aéreo e marítimo, refletindo uma concepção de comércio internacional orientada aos grandes fluxos turísticos e logísticos e desconsiderando a relevância econômica e social das fronteiras terrestres brasileiras, apesar da intensa circulação cotidiana de pessoas e mercadorias nesses territórios.

A incorporação da fronteira terrestre ao regime de lojas francas ocorreu somente com a Lei n.º 12.723, de 9 de outubro de 2012 (Brasil, 2012), que alterou o Decreto-Lei n.º 1.455/1976 (Brasil, 1976) ao introduzir o art. 15-A, que autorizou a instalação de lojas francas em municípios da faixa de fronteira cujas sedes se caracterizassem como cidades gêmeas de cidades estrangeiras. Essa modificação normativa representou uma inflexão relevante na política federal para as fronteiras, ao reconhecer formalmente que esses municípios enfrentavam condições concorrenciais assimétricas em relação a localidades estrangeiras vizinhas que, muitas vezes, já operavam regimes consolidados de *free shops* há décadas.

O desenho institucional das LFFT caracteriza-se pela autorização para comercialização de mercadorias com isenção de tributos indiretos, mediante rigoroso controle aduaneiro informatizado, registro individualizado das operações, identificação do adquirente e observância de limites quantitativos e financeiros por pessoa. As vendas podem ser realizadas tanto a residentes quanto a não residentes, sem discriminação, com pagamento em moeda nacional ou estrangeira. Esse arranjo diferencia as LFFT tanto do comércio informal fronteiriço quanto de zonas francas clássicas, ao combinar incentivo econômico com elevada capacidade de fiscalização, reforçando a presença institucional do Estado em áreas historicamente marcadas por menor densidade regulatória (Brasil, 2022).

As justificativas da política evidenciam seu caráter compensatório. Em primeiro lugar, busca-se corrigir a desigualdade legal historicamente existente entre viajantes que ingressam ou saem do país por via terrestre e aqueles que utilizam portos e aeroportos, tradicionalmente beneficiários do regime *duty-free*. Em segundo lugar, pretende-se estabelecer condições mínimas de equivalência competitiva (*level playing field*) em relação a municípios estrangeiros fronteiriços – notadamente no Uruguai, na Argentina e no Paraguai – que, por meio de regimes mais antigos e estáveis, passaram a atrair parcela significativa do consumo de residentes brasileiros. Em terceiro lugar, o regime é associado à redução de ilícitos transfronteiriços de pequena escala, ao deslocar parte da demanda anteriormente atendida por circuitos informais para canais legais sujeitos a controle aduaneiro contínuo.

A delimitação espacial do regime baseia-se no conceito oficial de cidades gêmeas, definido pela Portaria n.º 2.507, de 5 de outubro de 2021 (Brasil, 2021), publicada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, que considera critérios como integração econômica e cultural, população mínima de 2.000 habitantes e compartilhamento de problemas estruturais típicos da condição fronteiriça. Atualmente, são reconhecidos 33 municípios brasileiros nessa condição, dos quais 11 estão localizados no Rio Grande do Sul, evidenciando a concentração regional do regime e sua especial relevância para a fronteira brasileira na Região Sul.

Figura 6
Cidades gêmeas de fronteira do Brasil



Fonte: DEE-SPGG.

Nota: Elaborado a partir de dados brutos do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional Brasil (2021).

Na Região Sul, a política de incentivo às LFFT assume importância singular. Conforme discutido anteriormente, o Uruguai implantou sua política de free shops de fronteira terrestre ainda na década de 80, como parte de uma estratégia nacional explícita de estímulo às economias locais periféricas e de atração de divisas. Os *free shops* uruguaios, instalados em cidades como Rivera, Chuy, Rio Branco e Artigas, consolidaram-se como elementos estruturantes das economias urbanas locais, beneficiando-se de elevada estabilidade regulatória e previsibilidade institucional, com franquias diferenciadas por modal. Os *free shops* argentinos localizados junto à fronteira brasileira, como em Puerto Iguazú, também exercem influência similar.

Essa trajetória histórica mais longa produziu efeitos espaciais assimétricos duradouros ao longo da fronteira sul brasileira, especialmente no Rio Grande do Sul, onde municípios gêmeos enfrentaram, por décadas, vazamentos persistentes de consumo para o lado uruguaio. Nesse contexto, a introdução das LFFT no Brasil deve ser interpretada, particularmente nos municípios da Região Sul, como uma resposta estatal tardia e defensiva, voltada à mitigação de desigualdades competitivas historicamente consolidadas entre territórios funcionalmente integrados (Silva; Prado, 2014).

Sob a perspectiva da literatura de economia regional, as LFFT podem ser enquadradas como uma política *place-based*, direcionada a territórios que enfrentam restrições estruturais específicas. Estudos clássicos sobre economias de fronteira apontam maior propensão a vazamentos de renda (*leakage effects*), menor diversificação produtiva e elevada sensibilidade a diferenciais regulatórios e cambiais (Hansen, 1977). Nesse contexto, ao permitir a retenção de parte do consumo no lado brasileiro da fronteira, especialmente na Região Sul, o regime das LFFT tende a ampliar os multiplicadores locais, estimular o comércio formal e gerar efeitos indiretos sobre atividades complementares. Ainda assim, trata-se de um instrumento essencialmente compensatório, com alcance limitado para promover transformações estruturais de longo prazo, devendo ser compreendido como política de mitigação de assimetrias territoriais, e não como motor autônomo de desenvolvimento regional.

Em síntese, a atual legislação brasileira que permite a instalação de lojas francas em cidades gêmeas de fronteira terrestre pode ser entendida como uma política compensatória que envolve:


- isenção de tributos nas vendas;
- cota de compras com renovação a cada 30 dias;
- correção de uma desigualdade legal entre viajantes que deixam o país por via terrestre e aqueles que utilizam portos e aeroportos;
- estabelecimento de *level playing field* com municípios estrangeiros da fronteira que contavam com lojas francas;
- incentivos à redução do contrabando (maior controle alfandegário via sistema informatizado de controle);
- facilitação de pagamentos (moeda nacional ou estrangeira);
- não discriminação entre consumidores residentes locais ou em trânsito;
- estímulo ao desenvolvimento local.

Embora a instalação de lojas francas em fronteiras terrestres do Brasil tenha sido autorizada em 2012, os registros efetivos de implantação e de início de vendas nas lojas francas de fronteira terrestre somente passaram a ocorrer a partir de 2019, em razão de uma combinação de fatores normativos, institucionais e operacionais. Em primeiro lugar, a autorização legal dependia de regulamentação infralegal específica, que apenas se consolidou de forma gradual, com destaque para a Portaria n.º 307/2014 (Brasil, 2014), do Ministério da Fazenda, e, posteriormente, para a Instrução Normativa n.º 2.075/2022 (Brasil, 2022), da Receita Federal do Brasil, que uniformizou e detalhou os procedimentos para portos, aeroportos e fronteiras terrestres.

Em segundo lugar, a implantação das LFFT exigiu o desenvolvimento e a integração de sistemas informatizados de controle aduaneiro capazes de registrar vendas individualizadas, controlar cotas por pessoa e permitir fiscalização em tempo real, o que demandou ajustes tecnológicos e institucionais por parte da Receita Federal e dos operadores privados. Soma-se a isso a necessidade de habilitação específica dos municípios, adequação da legislação local, definição de áreas físicas compatíveis com as exigências do regime e a avaliação de viabilidade econômica por parte dos investidores, em um contexto inicial de incerteza regulatória. Assim, o início das operações a partir de 2019 reflete não uma lacuna normativa, mas o tempo necessário para a maturação institucional do regime, a redução de riscos jurídicos e a criação das condições operacionais mínimas para o funcionamento efetivo das LFFT.

A evolução das cotas de compras associadas às LFFT constitui elemento central para a compreensão dos limites e das controvérsias atuais da política. No caso das lojas francas instaladas em portos e aeroportos, a cota individual de compras com isenção de tributos manteve-se, por longo período, fixada em US\$ 500 por viagem internacional, valor aplicado de forma uniforme a viajantes que ingressavam no país por via aérea ou marítima. Essa situação foi alterada apenas em janeiro de 2020, quando ato infralegal do Ministério da Economia ampliou a cota aeroportuária para US\$ 1.000 por passageiro, reforçando o papel do *duty-free* aeroportuário como instrumento de estímulo ao consumo em viagens internacionais.

No âmbito das lojas francas de fronteira terrestre, cujo funcionamento efetivo teve início somente a partir de 2019, adotou-se, desde a origem, um modelo distinto, baseado em cota adicional mensal, e não por viagem, em razão da maior frequência dos deslocamentos terrestres. Quando do início das operações, essa cota foi inicialmente fixada em US\$ 300 por pessoa a cada 30 dias, valor inferior ao praticado nos aeroportos e alinhado, em termos de desenho institucional, à lógica de controle do fluxo recorrente de consumidores nas fronteiras terrestres. Esse patamar permaneceu vigente até janeiro de 2022, quando, no contexto da consolidação normativa do regime e da maior difusão das LFFT, a cota mensal foi elevada para US\$ 500, valor atualmente em vigor. Apesar dessa ampliação, mantém-se uma assimetria relevante em relação à cota aeroportuária, que hoje permanece em US\$ 1.000 por viagem, diferença que passou a fundamentar reivindicações recorrentes por parte de operadores das LFFT e de municípios de fronteira, que defendem a equiparação das cotas como condição para o pleno cumprimento do caráter compensatório da política, especialmente em regiões sujeitas à forte concorrência de *free shops* estrangeiros.



CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS DOS TERRITÓRIOS ABRANGIDOS PELA POLÍTICA DE INCENTIVO ÀS LOJAS FRANCAS DE FRONTEIRA TERRESTRE

Nesta seção, busca-se avaliar as características socioeconômicas das cidades gêmeas de fronteira do Brasil em relação à média das unidades da Federação em que estão inseridas. A análise baseia-se em um recorte temporal imediatamente anterior à difusão da implementação das lojas francas de fronteira terrestre, de modo a caracterizar a situação estrutural dos municípios de fronteira antes da vigência da política.

Para esse fim, adotou-se o ano de 2019 como referência para a avaliação do nível relativo de PIB per capita médio das cidades gêmeas em relação às médias de suas respectivas unidades da Federação, bem como o intervalo 2002-19 para a análise da dinâmica de crescimento populacional. A escolha desse período justifica-se pelo fato de que, embora as LFFT tenham sido autorizadas legalmente em 2012, sua instalação e início efetivo de operações ocorreram apenas a partir de 2019. Assim, os indicadores analisados captam uma situação de referência (baseline) anterior à política, o que é metodologicamente necessário para evitar a atribuição indevida de causalidade a uma intervenção cujos efeitos ainda não poderiam estar plenamente materializados nos dados.

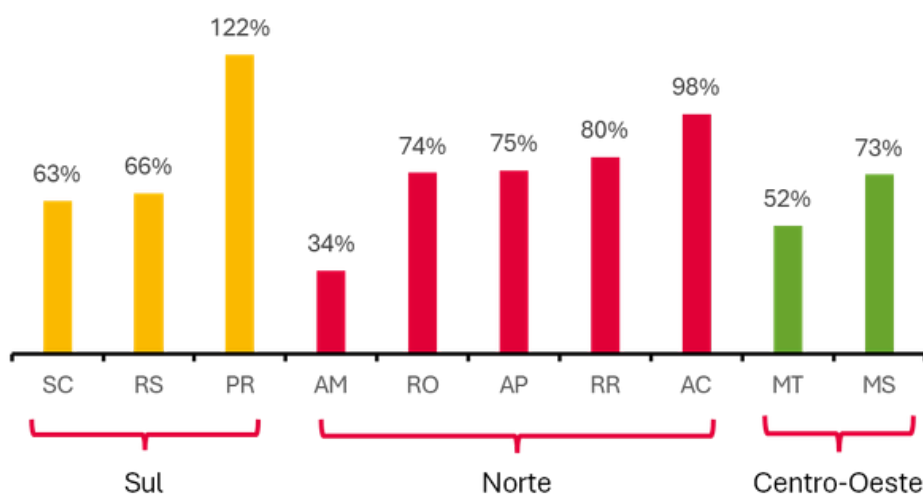
Os resultados empíricos estimados confirmam que, de modo geral, as cidades gêmeas apresentam menor nível de renda média relativa em comparação com as médias de suas respectivas unidades da Federação, bem como menor dinamismo demográfico, reforçando a hipótese de que esses municípios ocupam uma posição estruturalmente desvantajosa no sistema urbano-regional brasileiro. Esse padrão é coerente com a literatura de economia regional, discutida anteriormente, que aponta que regiões de fronteira tendem a enfrentar maiores custos de acesso aos mercados centrais, menor densidade de infraestrutura produtiva e logística e histórico de políticas públicas mais orientadas ao controle territorial do que à promoção do desenvolvimento econômico endógeno.

Na **Região Sul**, os dados indicam que as cidades gêmeas de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul apresentam renda média significativamente inferior às médias estaduais, situando-se em torno de dois terços do valor médio da unidade da Federação, enquanto, no Paraná, observa-se comportamento distinto, com renda média das cidades gêmeas superior à média estadual. Essa heterogeneidade sugere que o efeito “fronteira” é mediado por características estruturais específicas de cada estado.

No caso do Rio Grande do Sul, o menor desempenho relativo das cidades gêmeas deve ser compreendido como resultado de um **conjunto de fatores estruturais e locais**, entre os quais se incluem, mas não se limitam, as assimetrias regulatórias historicamente observadas na fronteira com o Uruguai. Essas assimetrias contribuíram para o escoamento de parcela do consumo para

o exterior e para a redução dos multiplicadores locais de renda; contudo, atuam em interação com outros condicionantes relevantes, como a estrutura produtiva pouco diversificada, a menor densidade de investimentos privados, as limitações logísticas, o envelhecimento e a migração populacional e a posição periférica desses municípios em relação aos principais polos econômicos estaduais. A combinação desses fatores ajuda a explicar tanto a renda média inferior à média estadual quanto o crescimento demográfico mais lento observado nas cidades gêmeas gaúchas no período analisado, indicando que o menor desenvolvimento relativo decorre de trajetórias territoriais complexas e persistentes, e não de um único mecanismo isolado.

Figura 7
Razão entre o Produto Interno Bruto (PIB) per capita médio das cidades gêmeas e o de sua unidade da Federação – 2019

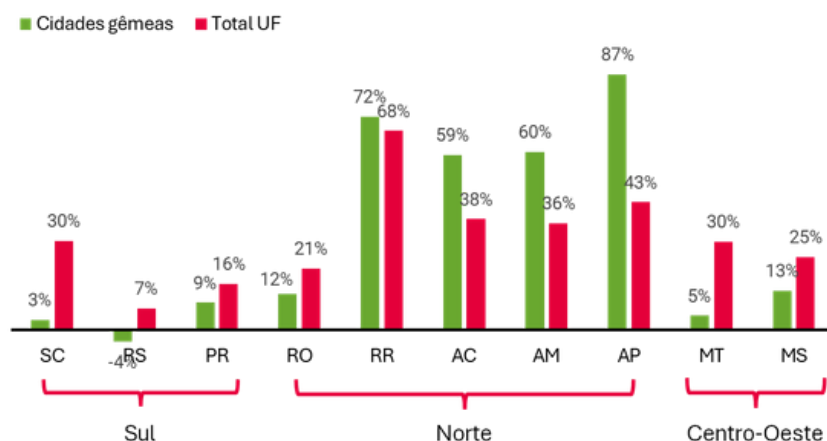


Fonte dos dados brutos: IBGE (2026).

Na **Região Centro-Oeste**, o contraste entre o elevado PIB per capita médio estadual e o desempenho econômico das cidades gêmeas é ainda mais pronunciado. Estados como Mato Grosso e Mato Grosso do Sul exibem médias de renda fortemente influenciadas pelo agronegócio de larga escala e por polos urbanos dinâmicos, enquanto os municípios de fronteira permanecem relativamente desconectados dessas cadeias produtivas de maior valor agregado.

Conforme indicado pelos resultados, a renda média das cidades gêmeas situa-se em torno da metade da média estadual em Mato Grosso e pouco abaixo de três quartos em Mato Grosso do Sul. Essa condição reflete-se também na dinâmica demográfica, com taxas de crescimento populacional substancialmente inferiores às observadas no conjunto do estado, indicando dificuldades de retenção de População Economicamente Ativa e qualificada.

Figura 8
 Variação percentual da população das cidades gêmeas e de sua unidade da Federação – 2002-19



Fonte dos dados brutos: IBGE (2026).

Na **Região Norte**, os resultados revelam uma combinação mais complexa entre desempenho econômico e crescimento populacional. Em termos de renda média relativa, a maioria das cidades gêmeas apresenta valores significativamente inferiores às médias estaduais, refletindo estruturas produtivas pouco diversificadas, forte dependência de atividades primárias e baixa densidade de serviços de maior valor agregado. Por outro lado, os dados de crescimento populacional indicam que, em vários estados da região, as cidades gêmeas cresceram demograficamente a taxas superiores às médias estaduais entre 2002 e 2019. Esse aparente paradoxo sugere que o crescimento populacional nesses municípios não está necessariamente associado à melhoria das condições econômicas locais, mas a processos de ocupação extensiva do território, migrações associadas a ciclos econômicos e políticos voláteis, especialmente nos países vizinhos, e ao papel dessas cidades como pontos de passagem e de integração transfronteiriça.

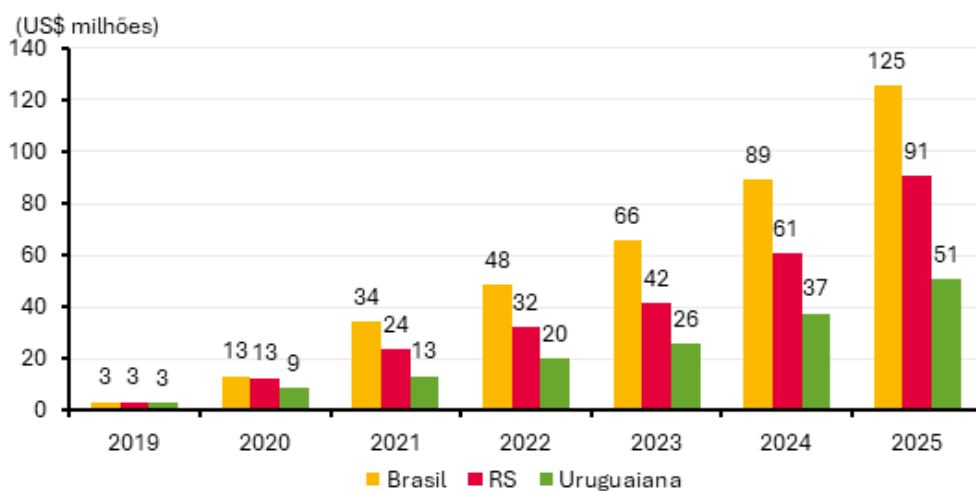
A leitura conjunta dos indicadores de renda média relativa e de crescimento populacional permite concluir que o menor desenvolvimento relativo das cidades gêmeas está associado não apenas a taxas reduzidas de crescimento econômico, mas também a padrões de crescimento que geram efeitos limitados sobre a dinamização da economia local e a melhoria sustentada dos indicadores socioeconômicos. É nesse contexto que a política de incentivo às lojas francas de fronteira terrestre deve ser interpretada como uma intervenção voltada à mitigação de desvantagens estruturais previamente identificadas, especialmente relacionadas ao vazamento de renda e à fragilização do comércio local. Todavia, é importante enfatizar que o horizonte temporal disponível desde a instalação das LFFT ainda é relativamente curto para uma avaliação robusta de seus impactos sobre indicadores estruturais de desenvolvimento regional, como PIB per capita e dinâmica demográfica. Com o passar dos anos, e à medida que se consolidem bases de dados mais longas e detalhadas, será possível avançar para análises de impacto mais consistentes, capazes de identificar em que medida a política das LFFT contribui para alterar as trajetórias de desenvolvimento das regiões de fronteira, em especial das cidades gêmeas, no médio e no longo prazo.

Nas seções seguintes, serão realizados alguns exercícios analíticos preliminares, explorando principalmente os efeitos no município de Uruguaiana, que foi pioneiro na instalação dos *free shops* de fronteira terrestre e atualmente dispõe do maior número de lojas ativas no Brasil.

IMPLANTAÇÃO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA DIRETA DAS LOJAS FRANCAS DE FRONTEIRA TERRESTRE

Após a implantação das primeiras lojas, em 2019, e a consolidação do movimento de abertura nos anos seguintes, o valor das vendas nas LFFT cresceu de forma sustentada. A taxa média de crescimento das vendas, em dólares, foi de 26,9% ao ano no período de 2021 a 2025 no Brasil. Em 2025, as vendas totalizaram US\$ 125,3 milhões no país, sendo 72% desse valor realizados no Rio Grande do Sul. Líder em vendas no Brasil, o município de Uruguaiana respondeu por 40% do valor comercializado no país e por 56% das vendas em LFFT gaúchas em 2025.

Figura 9
Evolução anual das vendas em lojas francas de fronteira terrestre no Brasil, no RS e em Uruguaiana – 2019-2025

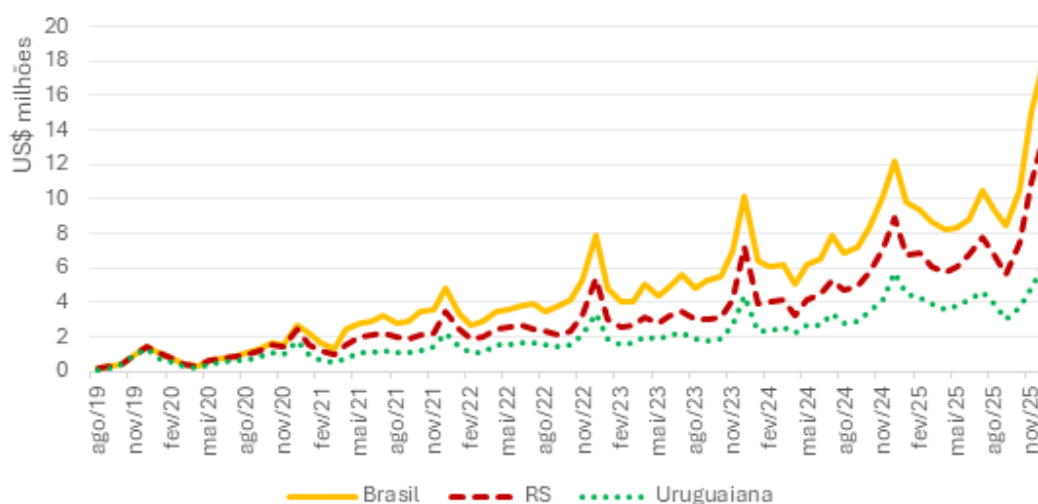


Fonte dos dados brutos: Receita Federal do Brasil (2026).

A significativa sazonalidade observada nas vendas das lojas francas de fronteira terrestre ao longo do ano encontra explicação em múltiplos e articulados fatores econômicos, institucionais e comportamentais, que operam de forma recorrente e relativamente previsível. A concentração dos picos de vendas nos meses de dezembro, novembro, julho e outubro sugere que o desempenho das LFFT não reflete apenas o fluxo turístico convencional de estrangeiros, associado ao verão, mas responde a vetores sazonais que afetam tanto a quantidade de consumidores quanto a intensidade e a composição do consumo.

Os maiores picos estão bem definidos no mês de dezembro, quando o valor médio mensal entre 2019 e 2025 superou os US\$ 8,2 milhões no Brasil. Em 2025, as vendas realizadas no último mês do ano superaram US\$ 18,2 milhões no Brasil e US\$ 13,9 milhões no Rio Grande do Sul, registrando os maiores patamares da série histórica. O mês de dezembro é marcado pela conjugação de pagamentos extraordinários de renda, pela maior disponibilidade de tempo associada às férias e pela centralidade das festividades de Natal e Ano-Novo, que ampliam a demanda por presentes, bebidas, perfumes e itens de maior valor unitário. No caso das LFFT, esse efeito é potencializado pelo fato de que muitos consumidores estrangeiros realizam compras concentradas, antecipando consumo ou aproveitando a cota máxima permitida. Ademais, dezembro coincide com o início do deslocamento de turistas argentinos em direção ao litoral sul e sudeste do Brasil. Nesse contexto, as cidades de fronteira funcionam como pontos de passagem e parada estratégica para consumo, reforçando o volume total comercializado nos *free shops*.

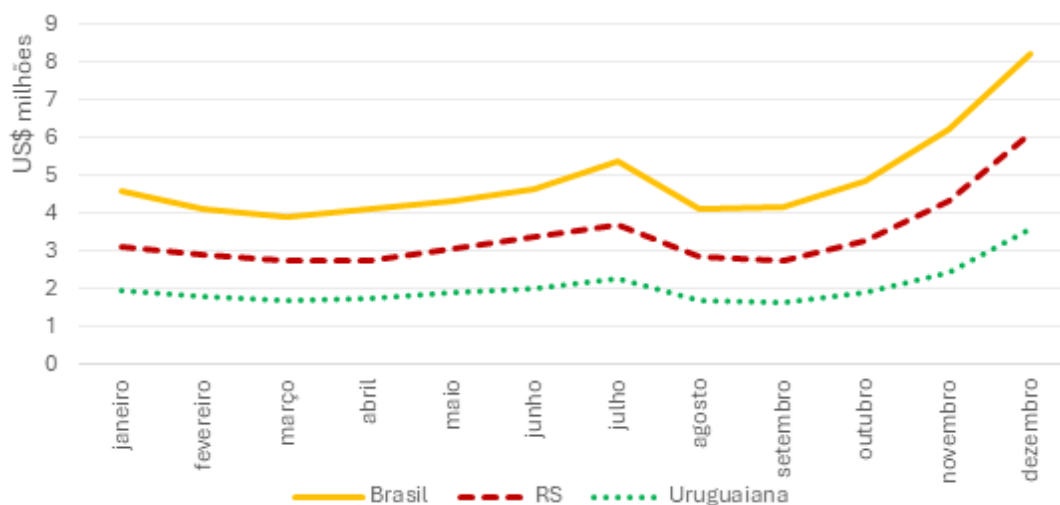
Figura 10
Evolução mensal das vendas em lojas francas de fronteira terrestre no Brasil, no RS e em Uruguaiiana – 2019-2026



Fonte dos dados brutos: Receita Federal do Brasil (2026).

Os meses de novembro e outubro, por sua vez, apresentam desempenho acima da média anual por razões parcialmente distintas. Novembro já incorpora parte do movimento associado às compras de fim de ano, atuando como um período de antecipação do consumo, sobretudo para produtos duráveis, bebidas importadas e bens cujo gasto pode ser planejado. Além disso, datas comerciais específicas – como ações promocionais de *Black Friday*, importadas do calendário varejista internacional – tendem a influenciar o comportamento de compra. Outubro, embora menos evidente em uma leitura estritamente turística, beneficia-se da combinação entre transição sazonal e calendário comemorativo regional. O mês concentra datas relevantes, como o Dia das Crianças no Brasil e o Dia das Mães na Argentina, além de feriados prolongados no país vizinho, que intensificam os fluxos transfronteiriços. Essas circunstâncias elevam o consumo de bens associados a presentes e compras oportunistas, contribuindo para volumes de vendas superiores à média histórica nas lojas francas de fronteira.

Figura 11
Média móvel das vendas mensais em lojas francas de fronteira terrestre no Brasil, no RS e em Uruguaiiana – 2019-25



Fonte dos dados brutos: Receita Federal do Brasil (2026).

É importante destacar que a sazonalidade nas vendas não decorre exclusivamente de fatores do lado da demanda. As LFFT respondem a esses ciclos ajustando estoques, mix de produtos e estratégias comerciais, o que reforça os padrões observados nos dados. Ademais, a própria expansão do número de lojas, especialmente no Rio Grande do Sul, amplifica os efeitos sazonais: quanto maiores forem a capacidade instalada e a diversidade da oferta, maior tende a ser a elasticidade das vendas em relação aos fluxos temporários de consumidores.

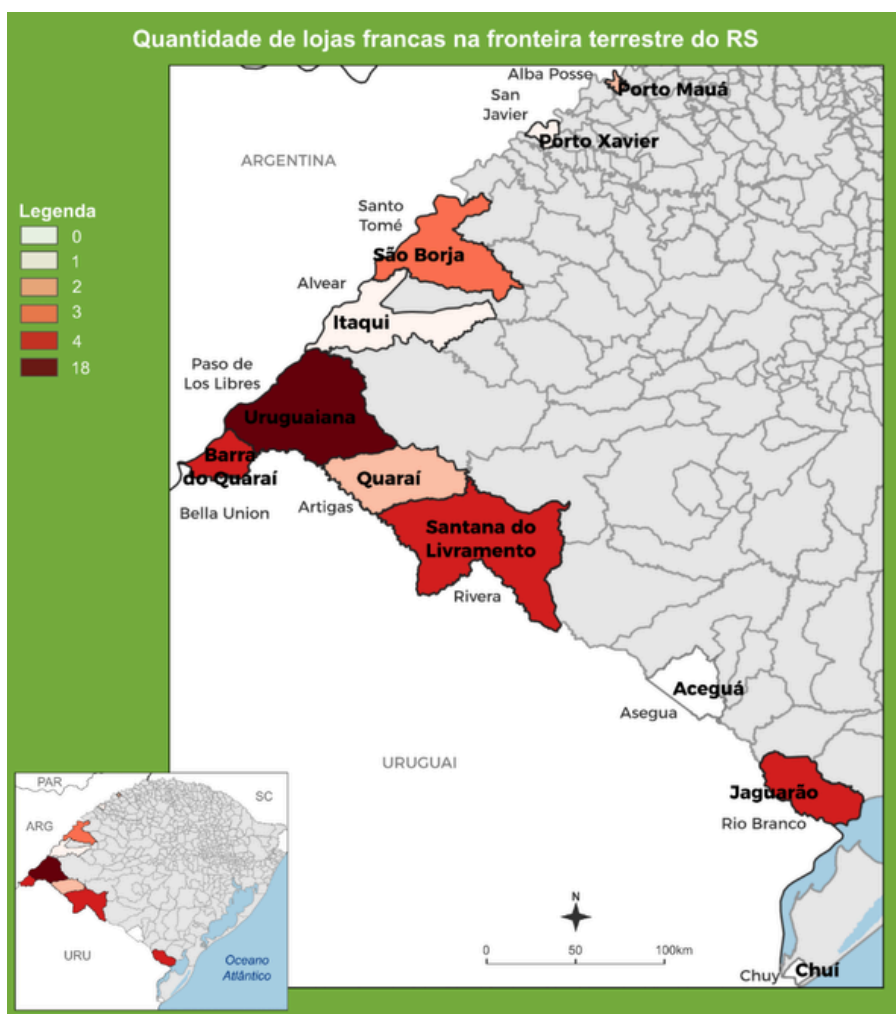


AS LOJAS FRANCAS DE FRONTEIRA TERRESTRE NO RIO GRANDE DO SUL

A liderança do Rio Grande do Sul nas vendas está diretamente associada ao maior número de lojas francas em seu território. Em razão disso e das discussões anteriormente realizadas sobre o desenvolvimento territorial na faixa de fronteira gaúcha, o estudo atribui centralidade ao Rio Grande do Sul.

Atualmente, segundo dados da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul, existem 39 lojas francas de fronteira terrestre no território gaúcho, concentradas principalmente nos municípios de Uruguaiiana (18), Santana do Livramento (4), Barra do Quaraí (4) e São Borja (3). Entre as 11 cidades gêmeas do Rio Grande do Sul aptas ao regime de LFFT, apenas Aceguá e Chuí não contavam com lojas autorizadas em fevereiro de 2026.

Figura 12
Distribuição das lojas francas de fronteira terrestre no Rio Grande do Sul – 2026

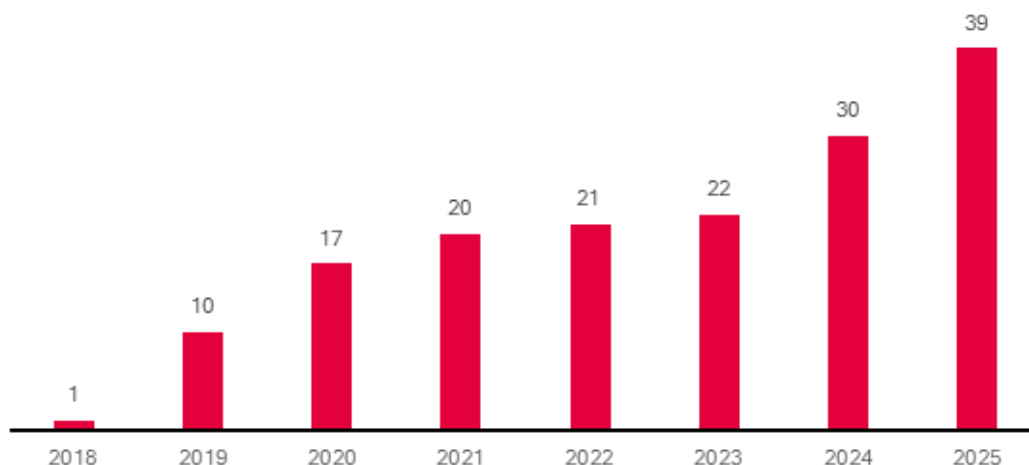


A evolução do número de LFFT no território gaúcho não foi uniforme ao longo do tempo. O surgimento do regime incentivou a abertura acentuada de free shops em 2019 e 2020. Após um período de desaceleração, em 2024 e 2025, o número de novas lojas autorizadas voltou a crescer. A elevação da cota individual de compras para US\$ 500, em janeiro de 2022, e a perspectiva de equiparação futura com as lojas aeroportuárias são apontadas pelas lideranças empresariais do setor como fatores de estímulo à idealização de novos projetos e à realização de investimentos.

Outro fator de estímulo mais recente aos *free shops* de fronteira do Rio Grande do Sul é o maior afluxo de estrangeiros no território gaúcho, principalmente de argentinos, atraídos por preços relativos favoráveis no Brasil. Nos últimos anos, a Argentina consolidou-se como o principal país de origem de turistas ao Brasil, com forte predominância de ingressos por via terrestre. Uruguaiana está entre os principais pontos de ingresso de argentinos no Brasil, e a ampliação do número de lojas francas no município estimulou a permanência, por mais tempo, desses turistas na região de fronteira, notadamente daqueles veranistas que se deslocam em direção às praias catarinenses e gaúchas.

Figura 13

Evolução do número de lojas francas de fronteira terrestre no Rio Grande do Sul – 2018-25



Fonte dos dados brutos: Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul (Rio Grande do Sul, 2026).

Nota: 1. Lista atualizada em 6 de fevereiro de 2026.

2. A data de referência é a constituição do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

Essa ampliação do número de lojas francas de fronteira terrestre produziu efeitos que vão além do simples aumento do volume agregado de vendas. Houve uma alteração no próprio padrão de organização comercial do regime. Com a maior densidade de estabelecimentos, deixou de prevalecer exclusivamente o modelo generalista, abrindo espaço para um processo gradual de especialização das unidades e de ampliação do *mix* de produtos ofertados.

Parte das novas lojas passou a concentrar-se em segmentos específicos, como eletrônicos, equipamentos de climatização, produtos voltados ao público infantil e jovem, artigos esportivos, bebidas premium e bens associados ao consumo sazonal, o que ampliou a capacidade das LFFT de responder a estímulos distintos ao longo do ano. Esse movimento contribui para explicar a manutenção de níveis elevados de vendas fora dos picos tradicionais de dezembro, uma vez que determinados segmentos apresentam padrões próprios de sazonalidade. Os equipamentos de ar-condicionado, por exemplo, tendem a registrar maior demanda tanto no auge do verão – associados a temperaturas elevadas e ao uso imediato – quanto no inverno, além de compras antecipadas realizadas nos meses de transição, como outubro e novembro. De modo semelhante, lojas especializadas em produtos infantis ou em bens de presente reforçam o desempenho em meses associados a datas comemorativas regionais e a períodos de viagens familiares. Assim, a expansão e diversificação das LFFT fortalecem a retenção do consumo na faixa de fronteira, contribuem para a elevação do ticket médio e tornam a sazonalidade das vendas mais complexa e menos dependente exclusivamente do fluxo turístico concentrado no verão.

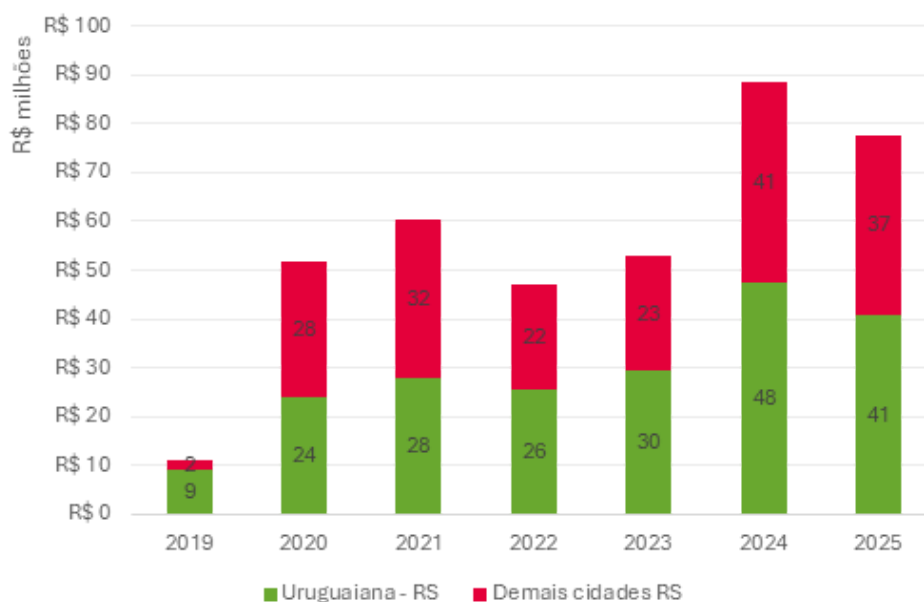


BENEFÍCIOS FISCAIS FEDERAIS ÀS LOJAS FRANCAS DE FRONTEIRA TERRESTRE NO RIO GRANDE DO SUL

O valor das desonerações de tributos federais na aquisição de mercadorias pelos *free shops* habilitados ao regime totalizou aproximadamente R\$ 340 milhões entre janeiro de 2019 e setembro de 2025. A média anual supera os R\$ 50 milhões, com tendência de alta nos últimos anos, em razão, principalmente, do aumento nas vendas das LFFT.

Esses valores correspondem exclusivamente aos tributos devidos pela importação de mercadorias pelos *free shops* habilitados, cujo pagamento fica suspenso na admissão ao regime. Essa suspensão converte-se em isenção no momento da venda ao consumidor, respeitadas as condições do regime. Ressalte-se que os tributos suspensos e a eventual isenção decorrente representam apenas uma parcela da renúncia fiscal. Os dados relativos a tributos federais e estaduais isentos nas aquisições de mercadorias nacionais para vendas em LFFT não estão disponíveis de forma automatizada nas bases de dados da Receita Federal do Brasil.

Figura 14
Tributos federais suspensos nas vendas de lojas francas de fronteira terrestre no Rio Grande do Sul – 2019-25



Fonte dos dados brutos: Receita Federal (Brasil, 2026).

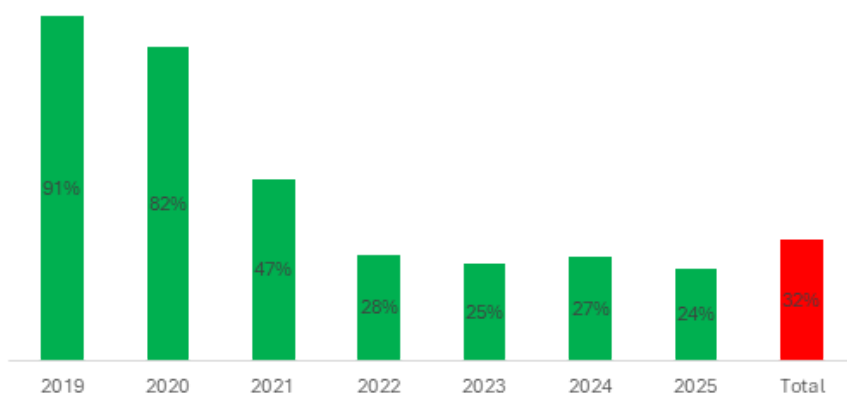
Nota: 1. Para 2025, valores acumulados até setembro.

2. Valor dos tributos suspensos, segundo a data de desembaraço da Declaração de Importação.

Embora o valor das desonerações tenha crescido nos últimos anos, a sua representatividade, medida em relação ao total das vendas dos free shops terrestres de fronteira, registra uma tendência de queda. Nos estágios iniciais do regime, a defasagem entre o desembaraço das importações e a efetiva venda ao consumidor inflava artificialmente a relação entre desoneração e faturamento. Com a consolidação das operações, essa defasagem tende a diminuir, aproximando os indicadores fiscais da dinâmica real das vendas do setor. Além disso, a hipótese de maior participação de mercadorias de origem nacional nas LFFT reforça a leitura de que o regime passou a estimular encadeamentos produtivos internos, reduzindo, relativamente, o peso da renúncia tributária associada à importação, ainda que os benefícios fiscais totais permaneçam significativos.

Figura 15

Razão entre o valor dos tributos federais suspensos e o valor das vendas de lojas francas de fronteira terrestre no Rio Grande do Sul – 2019-25



Fonte dos dados brutos: Receita Federal (Brasil, 2026).

Notas: 1. Para 2025, valores acumulados até setembro.

2. Valor dos tributos suspensos, segundo a data de desembaraço da Declaração de Importação.

O crescimento do valor absoluto dos tributos federais suspensos pode ser interpretado menos como um simples aumento da renúncia fiscal e mais como um efeito direto da maturação operacional do regime das LFFT. À medida que o número de lojas se amplia e o volume de vendas cresce de forma sustentada, a suspensão tributária tende a operar como um mecanismo indutor de escala, permitindo a ampliação de estoques, a diversificação de fornecedores e a redução de custos logísticos médios. Nesse contexto, a elevação da renúncia reflete uma maior capacidade de conversão do benefício fiscal em atividade econômica efetiva, sobretudo nas localidades onde as lojas atingiram maior densidade comercial.

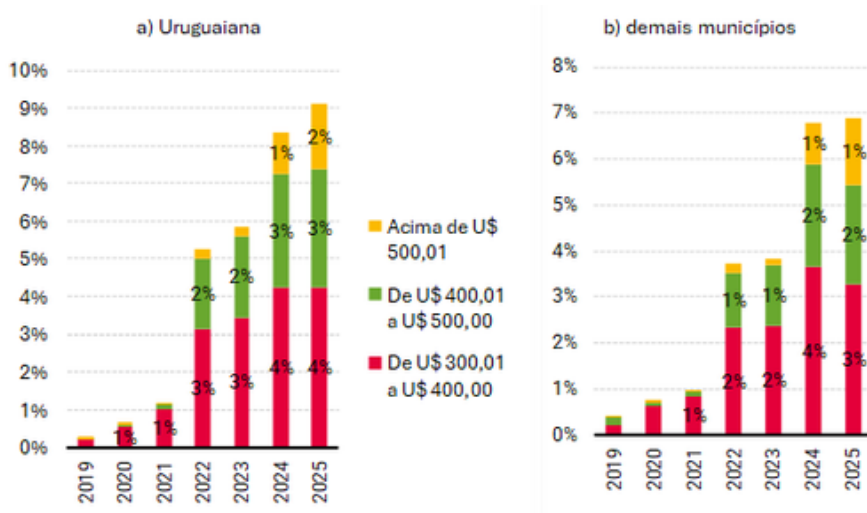
PERFIL E VALOR MÉDIO DAS VENDAS NAS LOJAS FRANCAS DE FRONTEIRA TERRESTRE DO RIO GRANDE DO SUL

No que se refere ao perfil das vendas individuais, o aumento progressivo da participação de consumidores que gastam valores próximos ou superiores a US\$ 300 a cada intervalo de 30 dias indica uma tendência de mudança no padrão de utilização da cota. Embora a maioria dos compradores dos *free shops* de fronteira ainda apresente gastos médios inferiores a US\$ 100, os dados revelam a formação de um contingente crescente de consumidores que utilizam o regime de forma intensiva, aproximando-se do limite permitido. Esse comportamento sugere que as LFFT, progressivamente, estão deixando de funcionar apenas como espaços de compras ocasionais, passando a integrar o planejamento regular de consumo de determinados perfis de usuários, especialmente em regiões com forte circulação transfronteiriça.

Em Uruguaiana, em 2024, cerca de 8% dos compradores de lojas francas despenderam mais de US\$ 300 a cada 30 dias, período de vigência da cota para as LFFT. Nos demais municípios gaúchos com lojas francas de fronteira terrestre ativas, essa participação foi de 7% em 2024.

Figura 16

Percentual de compradores de lojas francas de fronteira terrestre que gastaram mais de US\$ 300 a cada mês em Uruguaiana e nos demais municípios do Rio Grande do Sul – 2019-25



Fonte dos dados brutos: Receita Federal (Brasil, 2026).

Notas: 1. Média calculada a partir dos gastos mensais dos consumidores individuais.

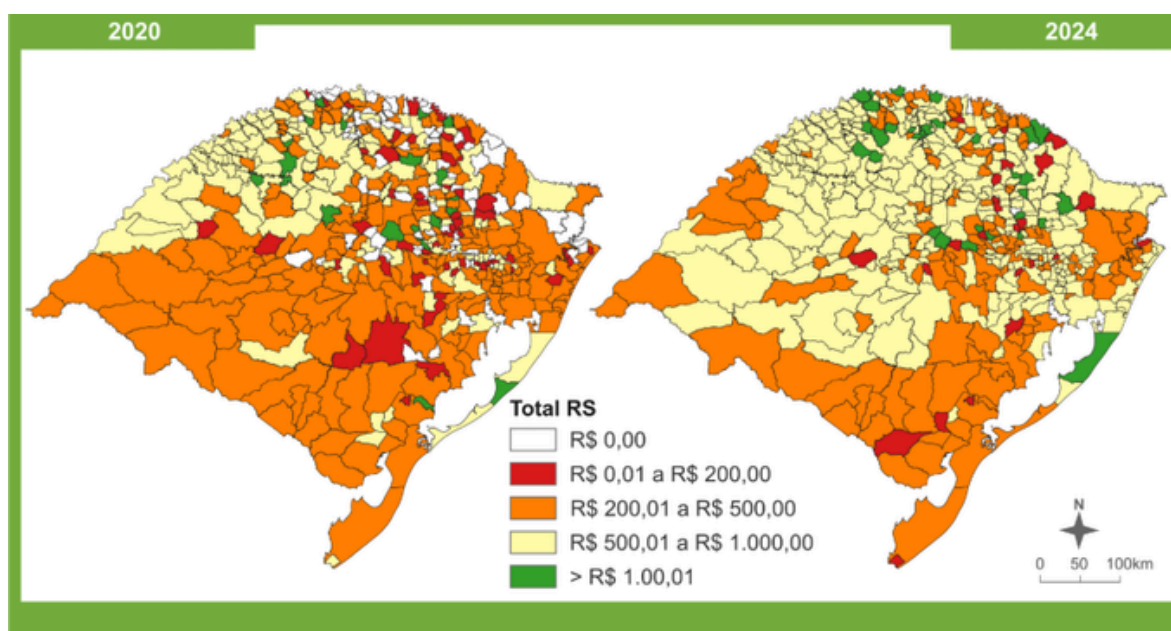
2. Para 2025, valores calculados até setembro.

A análise espacial do *ticket* médio por origem do comprador, em valores reais a preços de fevereiro de 2026, para os anos de 2020 e 2024, permite identificar a distribuição espacial do valor médio gasto por comprador entre residentes dos municípios gaúchos que realizaram compras em LFFT. O indicador retrata a intensidade média do gasto dos consumidores de cada município que efetivamente realizaram compras. Foram considerados três recortes espaciais: (a) *free shops* de Uruguaiana, por se tratar do município com maior relevância em número de estabelecimentos e valor vendido; (b) demais *free shops* de fronteira terrestre, excluindo Uruguaiana; e (c) total dos *free shops* de fronteira terrestre do Rio Grande do Sul.

De forma geral, na comparação entre 2020 e 2024, observa-se maior disseminação espacial do *ticket* médio, maior presença de municípios nas faixas intermediárias e superiores de valor e redução do número de municípios sem registro de compras. Em termos espaciais, o padrão de 2024 mostra-se menos fragmentado e mais contínuo do que o observado em 2020.

Figura 17

Valor do *ticket* médio, por origem do comprador, de lojas francas de fronteira terrestre do Rio Grande do Sul – 2000 e 2024

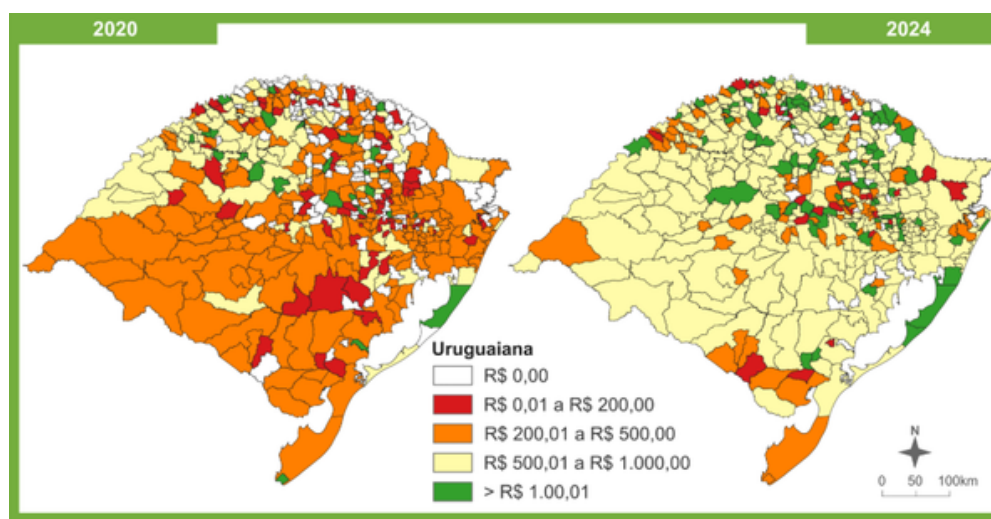


Fonte dos dados brutos: Receita Federal (Brasil, 2026).

No recorte de Uruguaiana, a mudança é mais intensa. Em 2024, ampliou-se fortemente a participação de municípios nas faixas mais elevadas de *ticket* médio. Além da elevação do indicador, observa-se mudança em seu padrão de distribuição espacial, pois as faixas superiores, que, em 2020, pareciam relativamente mais localizadas, passaram, em 2024, a apresentar presença mais disseminada no território gaúcho. O resultado indica o reforço da importância de Uruguaiana no conjunto analisado e maior disseminação territorial de origens com *tickets* médios mais elevados.

Figura 18

Valor do *ticket* médio, por origem do comprador, de lojas francas de fronteira terrestre do município de Uruguaiiana – 2000 e 2024

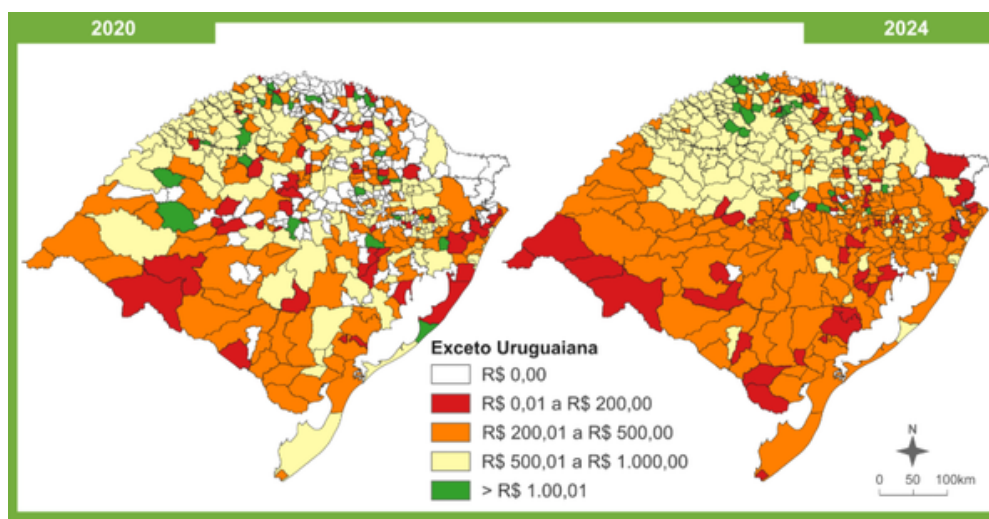


Fonte dos dados brutos: Receita Federal (Brasil, 2026).

Nos demais *free shops* de fronteira, também se percebe avanço, porém com perfil distinto. Predomina a expansão das faixas intermediárias, especialmente entre R\$ 200 e R\$ 500, o que indica maior disseminação territorial de municípios com valores médios de compra nesse intervalo. Nesse recorte, as faixas de *ticket* médio acima de R\$ 500, em 2024, mostraram-se particularmente concentradas no noroeste e no norte do estado, sugerindo padrão espacial mais regionalizado do que o verificado em Uruguaiiana.

Figura 19

Valor do *ticket* médio, por origem do comprador, de lojas francas de fronteira terrestre dos demais municípios do Rio Grande do Sul (exceto Uruguaiiana) – 2000 e 2024



Fonte dos dados brutos: Receita Federal (Brasil, 2026).

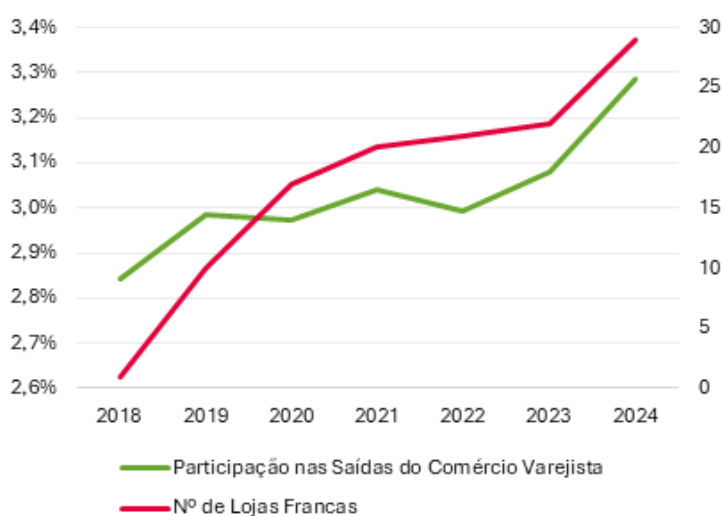
Em suma, a análise espacial indica que, entre 2020 e 2024, houve elevação do *ticket* médio e ampliação das origens de compradores no território gaúcho, com diferenças relevantes entre os recortes analisados. Em Uruguaiiana, destaca-se não apenas o avanço para faixas mais elevadas de valor, mas também a intensa disseminação espacial dessas faixas pelo estado. Nos demais *free shops*, o avanço ocorreu de forma mais concentrada nas faixas intermediárias, enquanto os valores mais altos permaneceram mais concentrados regionalmente. Dessa forma, a evidência espacial sugere mudança tanto no nível quanto no padrão de distribuição territorial do *ticket* médio das compras em LFFT no Rio Grande do Sul.

DINAMISMO ECONÔMICO DOS MUNICÍPIOS COM LOJAS FRANCAS DE FRONTEIRA TERRESTRE NO RIO GRANDE DO SUL

Os municípios que contam com lojas francas passaram a ampliar sua participação no valor das saídas do comércio varejista estadual ao longo do período analisado. Esse movimento ocorreu em paralelo à expansão do número de estabelecimentos em operação e à consolidação do regime nas economias locais. Ainda assim, essa evidência deve ser interpretada com cautela, uma vez que a análise não se baseia em um exercício contrafactual capaz de isolar rigorosamente os efeitos causais entre a presença das lojas francas e o desempenho do comércio varejista.

Figura 20

Participação dos municípios com lojas francas de fronteira terrestre nas saídas fiscais do comércio varejista do Rio Grande do Sul – 2018-24



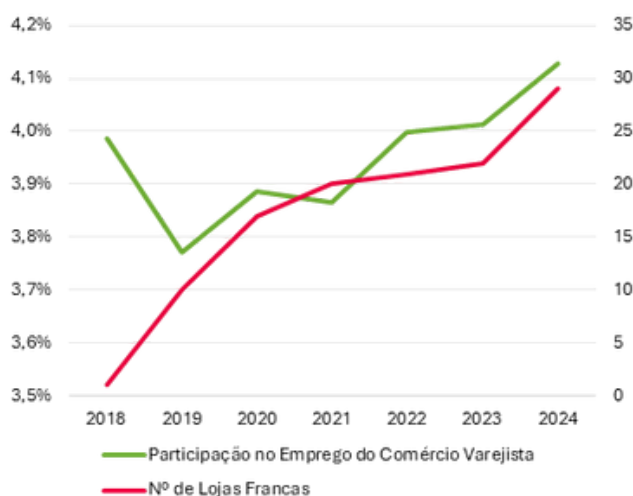
Fonte: Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul (Rio Grande do Sul, 2026).

Nota: Os municípios com lojas francas são Uruguaiana, Porto Mauá, Barra do Quaraí, Jaguarão, Porto Xavier, São Borja, Santana do Livramento, Quaraí e Itaqui.

Movimento similar é observado no emprego formal do comércio varejista. Os municípios que contam com lojas francas de fronteira terrestre ampliaram sua participação no emprego estadual do setor, passando de 3,8% em 2018 para 4,1% em 2024, com expansão contínua a partir de 2019, à exceção de 2021. Esse comportamento é compatível tanto com efeitos diretos associados à geração de postos de trabalho nas próprias lojas francas quanto com efeitos indiretos decorrentes da intensificação do fluxo de consumidores, que tende a estimular atividades varejistas complementares nos municípios de fronteira. Ainda que outros fatores também influenciem a dinâmica do emprego regional, a evolução observada sugere que a consolidação das LFFT contribuiu para a ampliação do contingente de ocupados no comércio local.

Figura 21

Participação dos municípios com lojas francas de fronteira terrestre no emprego formal do comércio varejista do Rio Grande do Sul – 2018-24



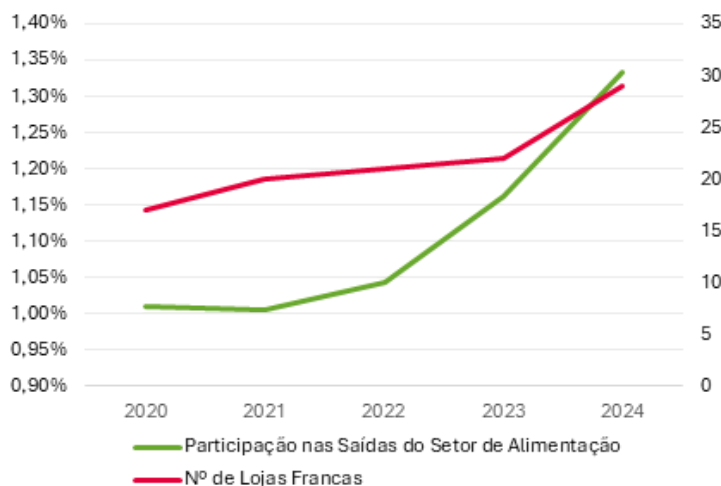
Fonte: Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (Brasil, 2026).

Nota: Os municípios com Lojas Francas são Uruguaiana, Porto Mauá, Barra do Quaraí, Jaguarão, Porto Xavier, São Borja, Santana do Livramento, Quaraí e Itaqui.

Conforme discutido anteriormente, a literatura sobre turismo de compras e comércio transfronteiriço indica que os free shops tendem a gerar efeitos indiretos relevantes sobre o setor de alimentação, sobretudo por meio do aumento do fluxo de consumidores, da ampliação do tempo de permanência e do caráter complementar entre compras e consumo de serviços. Nesse sentido, observa-se que as cidades gêmeas com lojas francas em operação registraram crescimento relativo no valor das saídas fiscais do setor de alimentação, especialmente a partir de 2022, período associado à consolidação do regime e à intensificação das vendas nos free shops. Esse desempenho superou a média observada no Rio Grande do Sul, resultando em ganho de participação dos municípios com free shops a partir de 2021. Tal movimento é compatível com efeitos de encadeamento para frente, nos quais a expansão do varejo isento atua como fator indutor da demanda por serviços de alimentação, ainda que outros determinantes também influenciem a dinâmica recente do setor.

Figura 22

Participação dos municípios com lojas francas de fronteira terrestre no valor das saídas fiscais do setor de alimentação do Rio Grande do Sul – 2020-24



Fonte: Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul (Rio Grande do Sul, 2026).

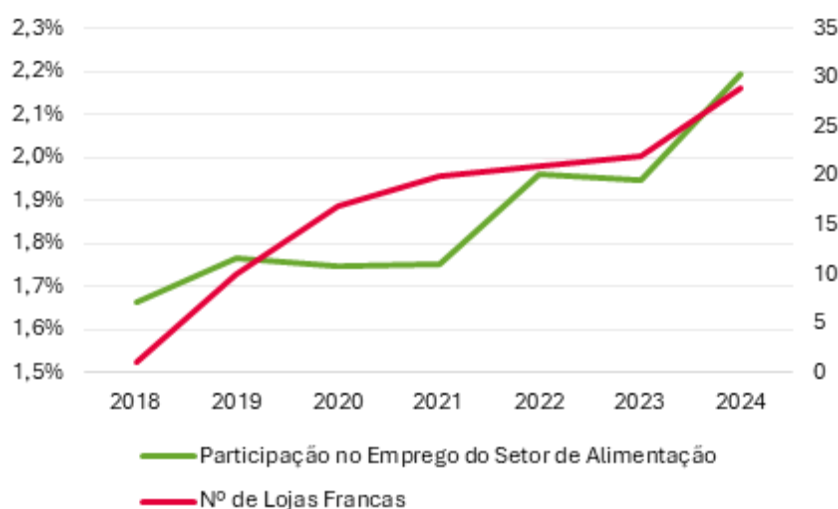
Nota: 1. Os dados de saídas fiscais para alimentação estavam completos somente a partir de 2020.

Nota: 2. Não há dados fiscais para Porto Mauá por restrição de sigilo.

O comportamento do emprego formal no setor de alimentação mostrou-se mais instável ao longo do período, mas acompanhou a tendência geral observada nos indicadores de atividade. A literatura internacional sobre duty-free, turismo de compras e economias de fronteira indica que os impactos sobre o emprego em serviços de alimentação tendem a ocorrer de forma indireta e defasada no tempo, refletindo ajustes graduais na demanda, no tempo de permanência dos visitantes e na complexidade da oferta local. No período analisado, a expansão foi mais significativa em 2021 e 2024. Nesse último ano, os municípios com LFFT passaram a responder por 2,2% do emprego do setor de alimentação do Rio Grande do Sul.

Figura 23

Participação dos municípios com lojas francas de fronteira terrestre no emprego formal do setor de alimentação do Rio Grande do Sul – 2018-24



Fonte: Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (Brasil, 2026).

Nota: 1. Os dados de saídas fiscais para alimentação estavam completos somente a partir de 2020.

Notas 2. Não há dados fiscais para Porto Mauá por restrição de sigilo.

Esse desempenho também vai ao encontro da literatura que destaca os efeitos do incentivo ao turismo de compras para a atração de capitais para investimento, a diversificação produtiva e o aumento da oferta de serviços. O crescimento acima da média estadual sugere que, nos municípios com LFFT, o turismo de compras contribuiu para impulsionar serviços complementares, como os de alimentação. Infelizmente, não há dados adequados para o setor hoteleiro que permitam viabilizar esse tipo de avaliação para esse setor para todos os municípios considerados.



O CASO DE URUGUAIANA: DESEMPENHO ECONÔMICO APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DAS LOJAS FRANCAS DE FRONTEIRA TERRESTRE

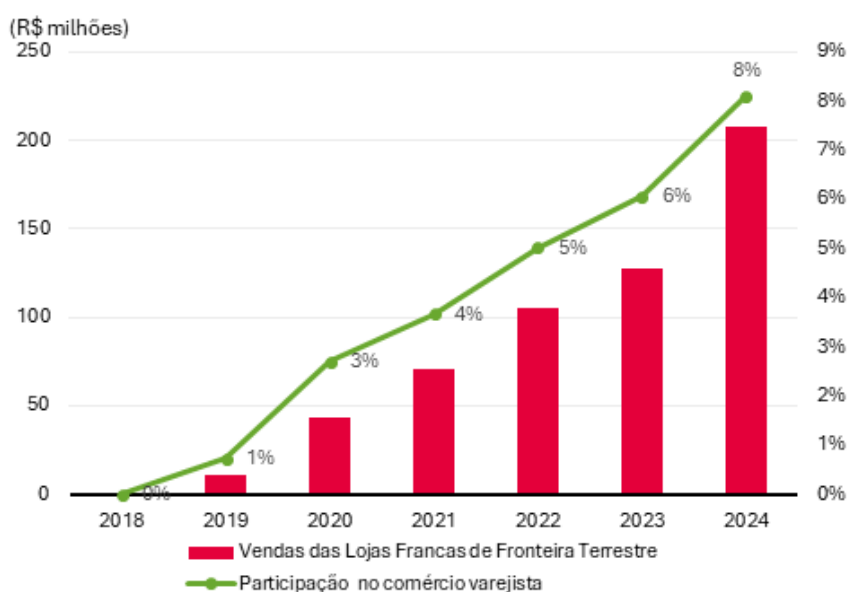
DINÂMICA DO COMÉRCIO EM URUGUAIANA

Em razão de seu pioneirismo na implementação do regime de lojas francas de fronteira terrestre e de sua elevada representatividade tanto no contexto estadual quanto no nacional, o município de Uruguaiiana configura-se como **locus analítico privilegiado** para o exame das repercussões econômicas dessa política de incentivos. A centralidade de Uruguaiiana no conjunto das LFFT – expressa no volume de vendas, no número de estabelecimentos e na intensidade dos fluxos transfronteiriços – permite observar com maior nitidez os mecanismos de transmissão dos efeitos diretos e indiretos da política sobre a economia local. A adoção de uma análise focalizada nesse município, portanto, aproxima-se da lógica de um estudo de caso instrumental, no qual a observação aprofundada de um contexto particularmente informativo contribui para a compreensão de dinâmicas mais gerais associadas ao regime. Ressalva-se, contudo, que o relativamente curto período de maturação das LFFT limita a aplicação de estratégias econométricas robustas de avaliação de impacto, reforçando o caráter exploratório e interpretativo da análise.

Em Uruguaiiana, o valor das vendas do comércio em lojas *free shop* superou os R\$ 100 milhões em 2022 e atingiu R\$ 207 milhões em 2024. A participação das lojas *free shop* no total do comércio varejista local é crescente, tendo alcançado 8% em 2024.

Figura 24

Valor das vendas e participação das lojas francas de fronteira terrestre no comércio varejista do município de Uruguaiiana – 2018-24



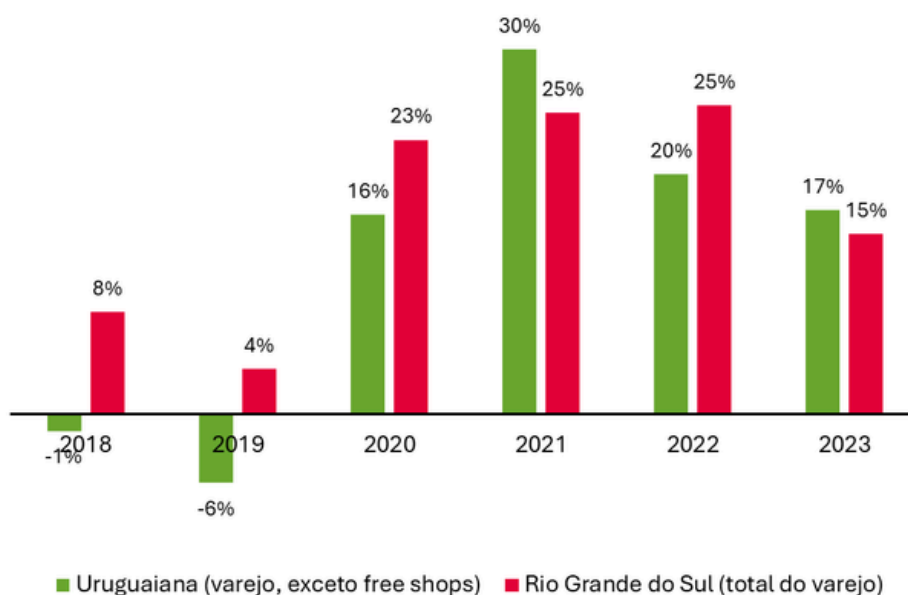
Fonte dos dados brutos: Sefaz-RS e Prefeitura de Uruguaiiana.

DINÂMICA DAS DEMAIS ATIVIDADES VAREJISTAS EM URUGUAIANA

Em Uruguaiiana, o desempenho do comércio varejista tradicional – entendido como o varejo exceto as lojas francas – apresenta trajetória de crescimento bastante similar à observada para o conjunto do Rio Grande do Sul. No período entre 2020 e 2023, as vendas do comércio varejista não free shop no município cresceram cerca de 82%, percentual muito próximo ao crescimento de 80% registrado para o total do varejo estadual. Essa convergência de trajetórias é relevante do ponto de vista analítico, pois indica que a implantação e a expansão das lojas francas não se associaram a perdas significativas para o comércio varejista tradicional local. Ao contrário, o comportamento observado é compatível com uma dinâmica de convivência e complementaridade entre os dois segmentos, sugerindo uma relação de tipo “ganha-ganha” no âmbito do comércio municipal.

Figura 25

Crescimento das vendas do comércio varejista do Rio Grande do Sul e do comércio varejista, exceto free shop, em Uruguaiiana – 2018-23



Fonte dos dados brutos: Sefaz-RS e Prefeitura de Uruguaiiana.

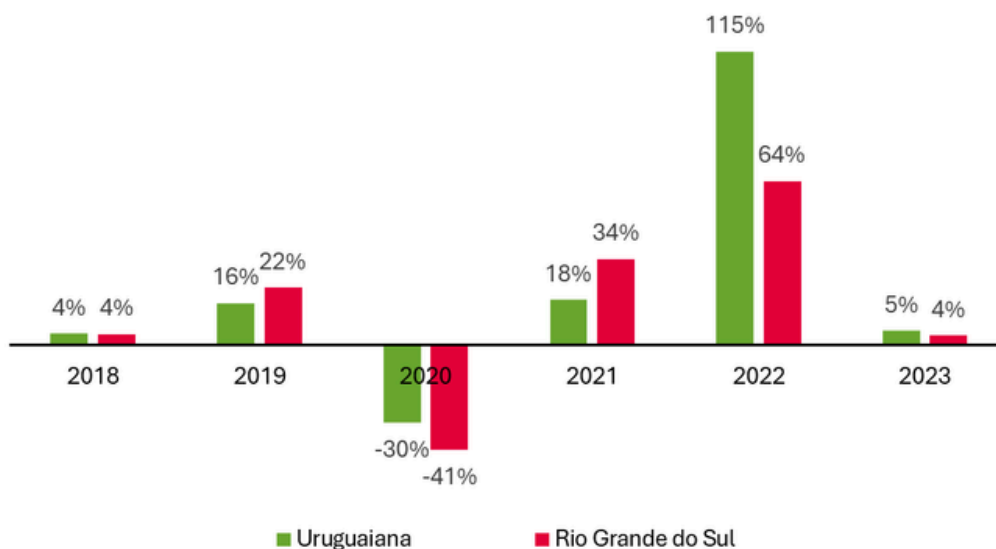
Conforme observado anteriormente, um aspecto recorrentemente referido na literatura é a possível **concorrência assimétrica entre os free shops e o comércio tradicional**, que permanece sujeito à tributação regular. Em Uruguaiiana, as estatísticas sugerem que a expansão das LFFT não comprometeu o desempenho dos estabelecimentos varejistas não desonerados. Uma característica marcante dos *free shops* gaúchos e uruguaiianenses é que a expansão das lojas ocorreu, sobretudo, a partir de comerciantes locais já estabelecidos no comércio varejista, que diversificaram a sua atuação, o que contribuiu para limitar os possíveis efeitos adversos do regime sobre o conjunto do varejo local.

DINÂMICA DOS SERVIÇOS DE ALOJAMENTO E ALIMENTAÇÃO EM URUGUAIANA

Com a difusão das lojas francas em Uruguaiiana, observa-se uma dinâmica de crescimento mais intensa que a média estadual nos setores de alojamento e alimentação. Entre 2020 e 2023, as vendas desses segmentos no município expandiram-se em cerca de 67%, diante de uma elevação de 27% no Rio Grande do Sul como um todo. Em termos analíticos, esse diferencial é compatível com efeitos de encadeamento associados ao varejo dos *free shops*, que, no curto e no médio prazo, tendem a ampliar o fluxo de visitantes, o tempo de permanência e a frequência de deslocamentos ao município, fortalecendo a demanda por refeições, hospedagem e outros serviços correlatos. À medida que esse movimento se consolida e assume caráter mais contínuo, cria-se um ambiente propício à ampliação e à diversificação da oferta de serviços, incluindo hotelaria, gastronomia e atividades complementares. No horizonte de mais longo prazo, uma expansão sustentada desses setores pode induzir novos investimentos em infraestrutura urbana, com repercussões sobre a construção civil e outros ramos associados à economia local, reforçando o papel dos *free shops* como elemento catalisador de transformações estruturais na base produtiva do município.

Figura 26

Varição do valor das vendas dos setores de alojamento e alimentação do Rio Grande do Sul e de Uruguaiiana – 2018-2026

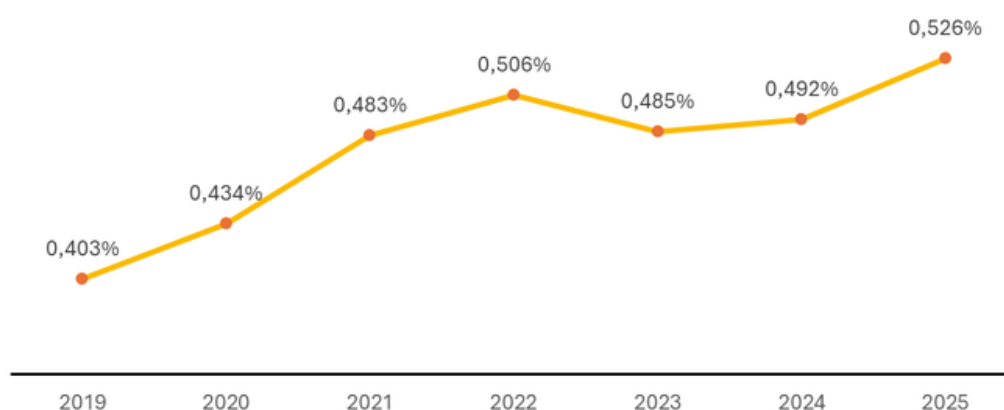


Fonte dos dados brutos: Sefaz-RS.

Outra dimensão relevante para a análise das repercussões econômicas associadas à consolidação das lojas francas de fronteira refere-se à demanda por transporte intermunicipal de passageiros com destino às cidades gêmeas. Embora seja amplamente reconhecido que parcela expressiva dos consumidores se desloque por meio de automóveis particulares ou ônibus de turismo, as estatísticas do transporte intermunicipal regular constituem a única base sistemática disponível para todo o período analisado e, nesse sentido, funcionam como um **indicador indireto da atratividade regional**. Observa-se que, desde 2019 – período que coincide com o início da implantação das lojas francas –, o município de Uruguaiiana ampliou sua participação relativa como destino no transporte intermunicipal de passageiros no Rio Grande do Sul.

Figura 27

Participação de Uruguaiana como destino no transporte intermunicipal de passageiros de ônibus no Rio Grande do Sul – 2019-25



Fonte: Sefaz-RS.

Nota: Elaborado pelo DEE-SPGG; os números de 2025 são acumulados até julho.

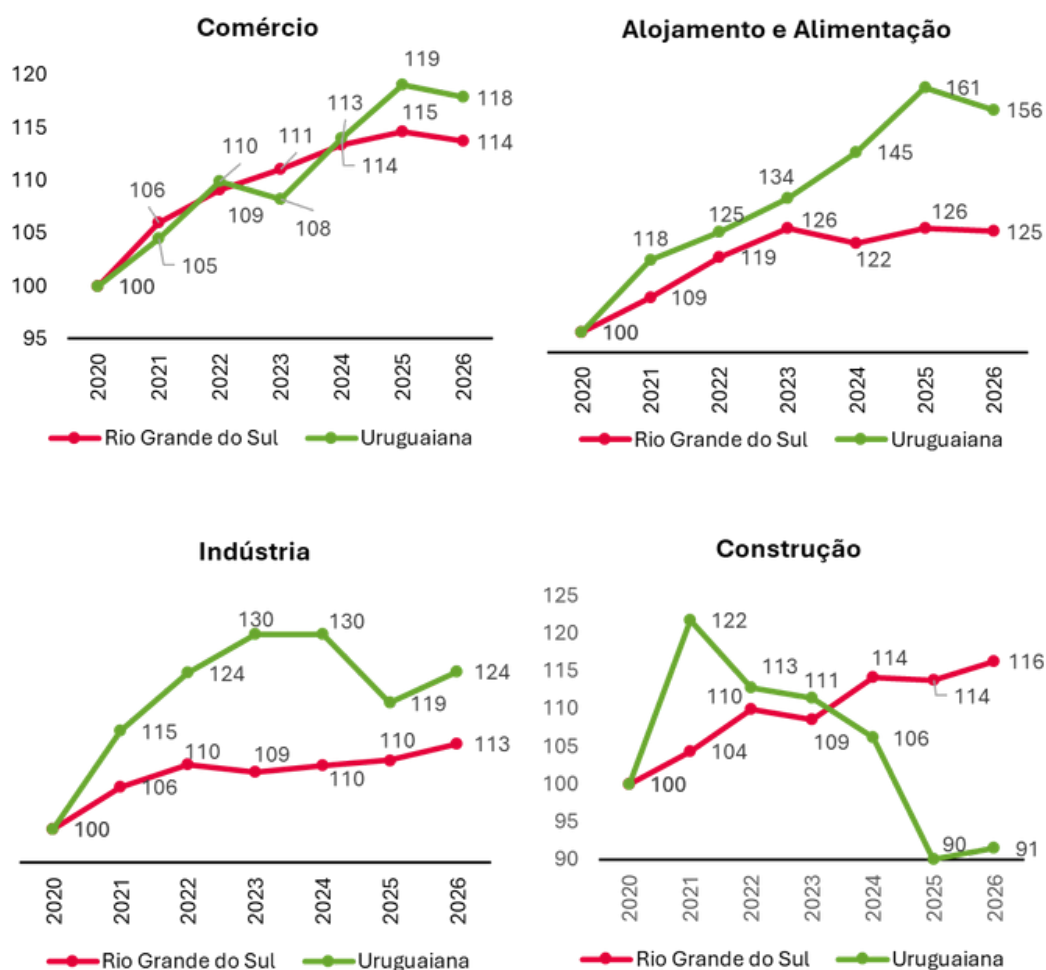
Esse aumento consistente, ainda que marginal, é analiticamente relevante por indicar um ganho de competitividade do município na disputa por fluxos regionais de deslocamento, compatível com a intensificação das atividades comerciais e turísticas associadas aos *free shops*. Tal movimento pode refletir tanto o deslocamento mais frequente de uruguaienses residentes em outros municípios, que passam a realizar visitas mais regulares e a consumir no comércio local, quanto o aumento da demanda turística propriamente dita, ainda que, com os dados disponíveis, não seja possível dissociar integralmente esses vetores.

DINÂMICA DO EMPREGO FORMAL EM URUGUAIANA

No mercado formal de trabalho, Uruguaiana também se distingue em relação ao Rio Grande do Sul nos principais setores associados ao potencial dinamismo de curto e médio prazo induzido pela implantação e difusão das lojas francas de fronteira. No comércio, entre dezembro de 2020 e fevereiro de 2026, o estoque de empregos formais no município cresceu 18%, ante uma expansão de 14% no conjunto do estado, desempenho compatível com os efeitos diretos e indiretos esperados em atividades varejistas inseridas em contextos de intensificação dos fluxos de consumidores. No setor de serviços de alimentação e alojamento – que abrange principalmente restaurantes e hotéis –, o diferencial é ainda mais expressivo no mesmo período, com crescimento de 56% em Uruguaiana, em comparação com 25% do Rio Grande do Sul, resultado amplamente consistente com a literatura internacional, que aponta esses segmentos como os principais receptores dos efeitos de encadeamento associados ao turismo de compras e aos *free shops*.

Figura 28

Evolução do estoque de empregos formais nas atividades de comércio, alojamento e alimentação, indústria e construção de Uruguaiiana e do Rio Grande do Sul – 2020-26



Fonte: Novo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego (Brasil, 2026).

Nota: 1. Os números de 2026 são acumulados até fevereiro.

2. Valores expressos em número-índice, com base 2020 = 100, considerando o estoque de dezembro.

No setor industrial, embora Uruguaiiana também registre expansão superior à média estadual no período analisado (24% contra 13%), indica-se maior cautela na interpretação desses resultados, uma vez que a literatura sugere que os efeitos sobre a indústria tendem a ser limitados e indiretos no curto prazo, ocorrendo de forma mais lenta e condicionada a estratégias produtivas locais. A dinâmica da indústria local tende a ser mais condicionada pela estrutura existente do que pelos efeitos multiplicadores da expansão do comércio varejista. Dentre os setores conexos, destaca-se que a construção, em Uruguaiiana, apresentou retração e dinamismo inferior ao do estado, comportamento compatível com o fato de que os impactos desse tipo de política sobre investimentos imobiliários e infraestrutura tendem a se materializar apenas no médio e no longo prazo, à medida que a expansão das atividades comerciais e de serviços se consolida de forma sustentada.

PERFIL DOS CONSUMIDORES DAS LOJAS FRANCAS DE FRONTEIRA TERRESTRE DE URUGUAIANA

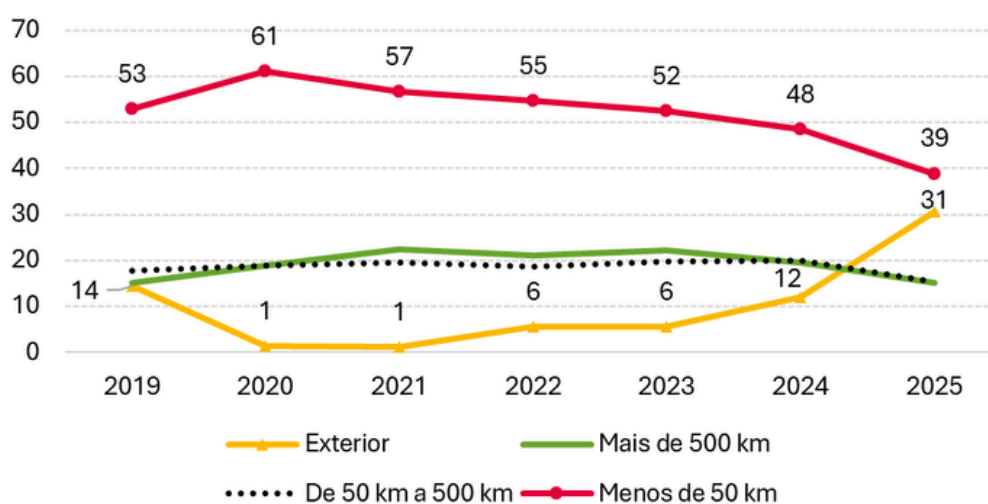
A análise da origem dos consumidores das lojas francas de fronteira terrestre de Uruguaiiana constitui outro elemento central para a avaliação do regime, sobretudo diante de possíveis questionamentos associados ao fato de compradores locais – inclusive residentes em cidades gêmeas – terem acesso e responderem por expressiva parcela do valor das compras isentas, característica marcante, embora não singular, do modelo brasileiro.

Em etapas anteriores do estudo, ao se examinar o valor médio das vendas segundo o município de origem, já havia sido identificada uma tendência de espraiamento da base de consumidores e de elevação do *ticket* médio ao longo do tempo. Nesta seção, o enfoque recai sobre a distribuição das vendas segundo o raio de residência dos compradores e sua segmentação entre consumidores nacionais e estrangeiros, permitindo uma leitura mais refinada da dinâmica espacial da demanda.

Os resultados indicam uma **mudança gradual, porém consistente, na composição da base de consumidores** dos *free shops* de Uruguaiiana. Embora, nos primeiros anos de funcionamento do regime, as vendas estivessem fortemente concentradas em compradores locais e residentes no entorno imediato do município, essa dependência vem reduzindo-se ao longo do tempo. Até 2023, os consumidores residentes em um raio de até 50 km respondiam por mais da metade do valor total das vendas. A partir de então, observa-se uma trajetória de queda dessa participação, ao mesmo tempo em que cresce, de forma expressiva, a presença de consumidores estrangeiros, que passaram a representar cerca de 31% do valor vendido em 2025, considerando o período acumulado até setembro.

Figura 29

Distribuição percentual do valor das vendas de lojas francas de fronteira terrestre, segundo a distância do comprador, de Uruguaiiana – 2019-25



Fonte dos dados brutos: Receita Federal (Brasil, 2026).

Nota: Dados de 2025 acumulados até setembro.

Para além de fatores conjunturais, esse movimento pode ser interpretado como um **processo de transição estrutural do regime**, compatível com sua progressiva maturação. Em estágios iniciais, é esperado que políticas desse tipo apresentem forte ancoragem em mercados locais ou regionais, especialmente quando o número de estabelecimentos é reduzido, o mix de produtos é limitado e o conhecimento do público externo sobre a existência e as condições do regime ainda é restrito. Com a ampliação do número de lojas, a diversificação e sofisticação da oferta, o aumento da cota de compras e a consolidação de Uruguaiana como polo comercial de fronteira, os *free shops* passam a atrair, de forma mais intensa, consumidores situados a maiores distâncias geográficas, bem como estrangeiros que incorporam o município em seus circuitos regulares de deslocamento e consumo. Essa análise vale para Uruguaiana, mas também para as demais cidades gêmeas brasileiras.

A elevação da participação de compradores estrangeiros sugere que as lojas francas de Uruguaiana avançam gradualmente de um padrão de funcionamento mais **orientado ao consumo local e de proximidade** para um perfil mais próximo ao observado em experiências consolidadas de *free shops* internacionais, nas quais o público externo desempenha papel central. Essa inflexão da base de demanda atenua parte das críticas associadas à concorrência direta com o comércio tradicional local e reforça a leitura de que o regime tende, com o tempo, a se afastar de uma lógica predominantemente intrafronteiriça, assumindo uma função mais clara de atração de fluxos adicionais de renda e consumo para o território, a partir do turismo nacional e internacional.

Por fim, a redistribuição espacial dos compradores – marcada pela redução relativa do peso dos residentes do entorno imediato e pelo crescimento da participação de estrangeiros e consumidores mais distantes – coaduna-se com os demais resultados apresentados ao longo do estudo, notadamente aqueles relacionados ao aumento do *ticket* médio, à expansão dos setores de serviços e ao acréscimo da atratividade regional de Uruguaiana. Em conjunto, essas evidências reforçam a interpretação de que o regime das LFFT, no caso do município, se encontra em uma fase de **amadurecimento e reconfiguração da demanda**, com implicações relevantes para sua sustentabilidade econômica e para sua inserção mais ampla nas dinâmicas de desenvolvimento da faixa de fronteira.



PROJEÇÕES DE EVOLUÇÃO NAS VENDAS DAS LOJAS FRANCAS DE FRONTEIRA TERRESTRE DO RIO GRANDE DO SUL

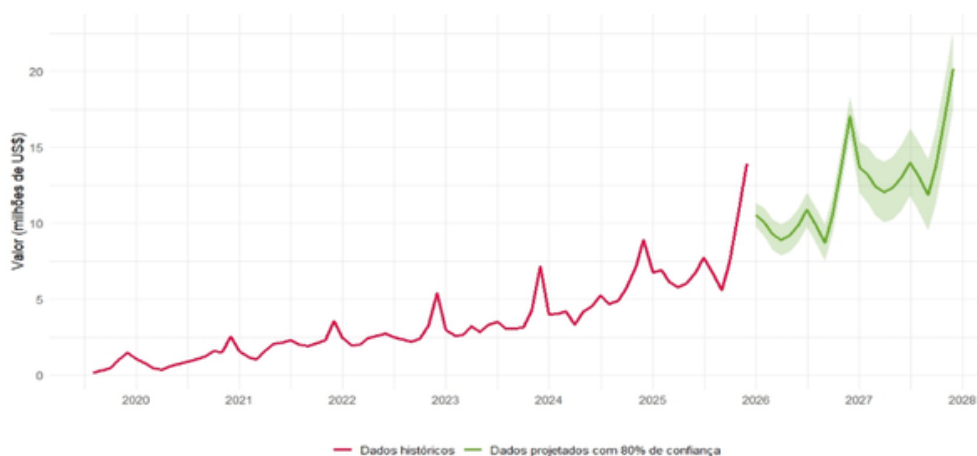
A seguir, são apresentados os resultados de exercícios econométricos para a previsão das vendas das lojas francas de fronteira terrestre do Rio Grande do Sul e de Uruguaiiana em 2026 e 2027. As projeções de vendas foram elaboradas com base em modelos autorregressivos integrados de médias móveis (ARIMA), metodologia amplamente empregada em análise e previsão de séries temporais econômicas, por sua capacidade de capturar simultaneamente componentes de tendência, dependência temporal e padrões sazonais a partir da própria trajetória histórica dos dados.

No contexto das lojas francas de fronteira terrestre, o uso de modelos ARIMA mostra-se particularmente adequado, dado o caráter mensal da série, a presença de sazonalidade bem definida e a inexistência de séries longas que permitam a incorporação robusta de variáveis explicativas exógenas. As estimativas, realizadas com informações disponíveis até dezembro de 2025, indicam a continuidade do processo de expansão das vendas ao longo de 2026 e 2027, tanto no agregado do Rio Grande do Sul quanto em Uruguaiiana, refletindo a persistência dos padrões recentes de crescimento.

Mantida a trajetória recente, as vendas dos *free shops* gaúchos podem superar US\$ 20 milhões em dezembro de 2027. No total anual, projeta-se cerca de US\$ 129 milhões para 2026 e US\$ 167 milhões para 2027, representando crescimentos anuais de 42% e 29% respectivamente.

Figura 30

Previsão das vendas das lojas francas de fronteira terrestre, considerando um horizonte de 24 meses, do Rio Grande do Sul – 2020-28



Fonte: DEE-SPGG.

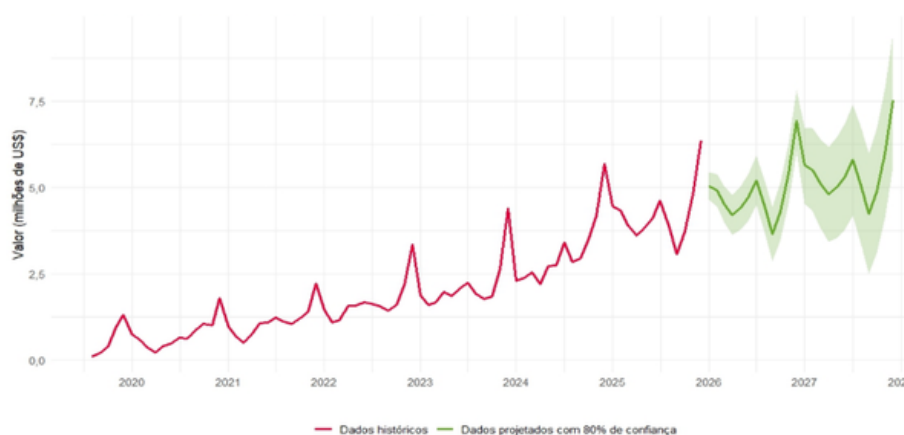
Nota: 1. Os dados brutos empregados foram compartilhados pela Receita Federal do Brasil.

2. Projeções realizadas utilizando-se as informações mensais disponíveis até dezembro de 2025.

Em Uruguiana, mantida a trajetória de crescimento, o valor das vendas em free shops tende a atingir cerca de US\$ 6,9 milhões em dezembro de 2026. No agregado anual, projeta-se aproximadamente US\$ 58 milhões em 2026 e US\$ 65 milhões em 2027.

Figura 31

Previsão das vendas das lojas francas de fronteira Terrestre, considerando um horizonte de 24 meses, do município de Uruguiana – 2020-28



Fonte: DEE-SPGG.

Nota: 1. Os dados brutos empregados foram compartilhados pela Receita Federal do Brasil.

2. Projeções realizadas utilizando-se as informações mensais disponíveis até dezembro de 2025.

Esses resultados devem ser interpretados como **cenários condicionais**, isto é, trajetórias projetadas sob a hipótese de manutenção das relações estatísticas observadas no passado, não incorporando eventuais mudanças regulatórias, choques macroeconômicos ou alterações estruturais no regime das LFFT. Ressalta-se, ainda, que as projeções estão associadas a intervalos de incerteza crescentes ao longo do horizonte temporal, aspecto inerente aos modelos ARIMA, de modo que sua utilidade reside menos na previsão pontual e mais na identificação de ordens de grandeza e tendências plausíveis. Nesse sentido, as estimativas reforçam o diagnóstico de consolidação das lojas francas em um patamar mais elevado de atividade e oferecem subsídios relevantes para a reflexão prospectiva e o planejamento de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento das regiões de fronteira.

Mais especificamente, é importante observar que as projeções acima ocorrem em um cenário de permanência da atual cota mensal de US\$ 500 por pessoa nas LFFT. A ampliação da cota, por exemplo, com a equiparação à vigente nos free shops aeroportuários (US\$ 1.000), tem o potencial de promover dois movimentos principais e inter-relacionados para a dinamização das vendas nas LFFT. Em primeiro lugar, a ampliação da cota contribuiria para reconfigurar o *mix* de produtos ofertados, com efeitos diretos sobre a estrutura de valor das vendas. À medida que um contingente crescente de consumidores já se aproxima do atual limite de US\$ 500, a elevação do teto ampliaria o espaço econômico para a incorporação de bens de maior valor agregado, reduzindo a fragmentação das compras ao longo do tempo e favorecendo decisões de consumo mais concentradas. Esse movimento tende a estimular a diversificação da oferta, com maior participação de eletrônicos, equipamentos de climatização, bebidas *premium*, perfumes e outros bens duráveis ou semiduráveis, ao mesmo tempo em que reforçaria o movimento de especialização das lojas. Nessa perspectiva, o crescimento das vendas ocorreria menos por aumento do número de transações e mais pela elevação do ticket médio, contribuindo para uma trajetória de expansão baseada em valor e não apenas em volume.

O segundo movimento esperado relaciona-se à ampliação da área de influência das LFFT, decorrente do aumento da atratividade econômica do regime para consumidores situados além do entorno imediato das cidades gêmeas. A elevação da cota reduz o custo relativo do deslocamento para compras em *free shops* de fronteira, tornando economicamente viável o deslocamento a partir de regiões mais distantes, especialmente quando combinada com diferenças favoráveis de preços relativos e com a possibilidade de concentrar aquisições em uma única visita. Nesse cenário, o aumento da cota acentuaria a tendência de as LFFT deixarem de atender predominantemente fluxos de passagem ou consumidores locais e passarem a integrar o planejamento deliberado de consumo de grupos mais amplos, inclusive de estrangeiros, alterando o perfil da demanda e aumentando a frequência de compras de maior valor unitário. Esse efeito tende a reforçar a centralidade regional de municípios como Uruguaiana, Santana do Livramento e São Borja, consolidando-os como polos de consumo transfronteiriço.

Ademais, a intensificação do afluxo de consumidores tende a produzir encadeamentos relevantes no setor de serviços das regiões de fronteira, contribuindo para a complexificação da base econômica local. O aumento do tempo de permanência dos visitantes, associado a compras mais volumosas e planejadas, amplia a demanda por serviços de alimentação, hospedagem, transporte, logística urbana e serviços pessoais, além de estimular atividades complementares como estacionamento, armazenagem temporária e operação financeira. Esse processo fortalece os elos entre o comércio das LFFT e o tecido econômico urbano, ampliando os efeitos multiplicadores da atividade e favorecendo a geração de renda e emprego fora do próprio segmento varejista. Em um cenário de ampliação da cota, as LFFT passam, assim, a desempenhar não apenas o papel de pontos de venda isentos, mas o de indutores de uma economia de serviços mais diversificada e integrada nas cidades da faixa de fronteira, com impactos que transcendem o comércio direto e reforçam a função territorial do regime.

CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo analisou a política de incentivo às lojas francas de fronteira terrestre como instrumento de dinamização econômica em territórios fronteiriços, articulando fundamentos normativos e justificativas econômicas com evidências descritivas sobre a evolução recente do regime no Brasil, com ênfase no Rio Grande do Sul e no município de Uruguaiana. A revisão da literatura e das experiências internacionais permitiu situar as LFFT em um conjunto mais amplo de políticas voltadas ao turismo de compras e ao ordenamento de fluxos comerciais em áreas de fronteira. Nessa perspectiva, o regime brasileiro foi interpretado como uma resposta institucional tardia a assimetrias históricas de competitividade em relação a localidades estrangeiras contíguas, além de um mecanismo compensatório diante de restrições estruturais e institucionais da faixa de fronteira. O estudo também sistematizou argumentos favoráveis e controvérsias recorrentes sobre políticas dessa natureza, destacando que seus efeitos dependem fortemente do desenho regulatório, da escala de operação, do perfil de demanda e das condições locais de integração produtiva e de oferta de serviços.

No diagnóstico territorial, a análise das tipologias sub-regionais de desenvolvimento e de indicadores socioeconômicos evidenciou que a região de fronteira e os municípios fronteiriços elegíveis ao regime tendem a apresentar desempenho relativo inferior às médias estaduais em termos de renda e dinamismo demográfico, com heterogeneidades regionais relevantes. Em

particular, o estudo destacou que, no Rio Grande do Sul, a combinação entre ausência de instrumentos financeiros robustos de caráter regional (como Fundos Constitucionais), perda populacional em parte dos municípios de fronteira e restrições históricas ao investimento acentua a relevância de políticas compensatórias específicas. Nesse contexto, as LFFT podem ser analisadas como um mecanismo de retenção de consumo e de estímulo ao Setor Terciário em territórios com baixo dinamismo produtivo, embora sem pretensão de transformação estrutural no curto prazo.

A análise dos dados sobre a instalação e a movimentação financeira das LFFT mostrou uma trajetória de expansão expressiva das vendas no Brasil, com forte concentração no Rio Grande do Sul e centralidade de Uruguaiana tanto em participação no valor comercializado quanto em número de estabelecimentos. A análise anual e mensal das vendas reforçou dois aspectos principais: (a) o caráter recente e acelerado de crescimento do regime após sua efetiva implementação; e (b) a presença de sazonalidade marcada, com picos concentrados em meses associados a ciclos de consumo, calendário festivo e fluxos turísticos regionais. Adicionalmente, o estudo enfatizou que a expansão do número de lojas não representa apenas ampliação de capacidade instalada, mas reconfigura o padrão de oferta, permitindo especialização por segmentos e maior complexidade do mix de produtos, o que tende a alterar a elasticidade das vendas em relação aos fluxos sazonais de consumidores e a aumentar o ticket médio. Esse conjunto de resultados sustenta a interpretação de que o regime se encontra em fase de amadurecimento e consolidação, com crescente capacidade de internalização de gastos antes realizados no exterior ou em outros centros de consumo.

Na análise do valor médio das compras, observou-se crescimento da participação de consumidores que se aproximam do limite da cota vigente, evidenciando uma maior intensidade de uso do regime e sinalizando que a política vem consolidando-se não apenas por expansão de base de consumidores, mas também por elevação do gasto médio por comprador. Esse padrão dialoga com a hipótese de diversificação e sofisticação da oferta, na medida em que a elevação do ticket médio tende a tornar viável a maior participação de itens de maior valor unitário, com potenciais repercussões sobre a composição das vendas e sobre os encadeamentos setoriais locais.

As seções que exploraram o dinamismo econômico dos municípios com LFFT no Rio Grande do Sul e, em maior profundidade, o estudo de caso de Uruguaiana apresentaram evidências compatíveis com a hipótese de que a implantação e a consolidação do regime se associam a efeitos diretos e indiretos mais perceptíveis nos segmentos terciários. Em particular, a análise comparativa entre varejo tradicional e varejo com lojas francas em Uruguaiana sugeriu ausência de deterioração relevante do desempenho do comércio não desonerado em relação à trajetória estadual, o que é compatível com uma dinâmica de convivência entre segmentos, sobretudo quando parte relevante dos operadores das LFFT decorre de diversificação de empresários já inseridos no comércio local. Além disso, verificou-se expansão relativa mais intensa de atividades de serviços de alimentação e alojamento e indícios de aumento da atratividade regional do município, inclusive por indicadores indiretos de mobilidade. Ainda que o emprego formal apresente maior volatilidade e que setores como indústria e construção civil respondam a determinantes mais estruturais, o conjunto de evidências aponta para uma dinâmica coerente com a literatura sobre turismo de compras: efeitos mais imediatos e concentrados em comércio e serviços, com possíveis repercussões mais amplas no médio e no longo prazo, conforme a atividade se estabiliza e amplia a oferta de serviços.

Um ponto central do estudo refere-se à evolução do perfil espacial dos consumidores em Uruguaiana, elemento particularmente relevante diante do debate público sobre a característica do regime brasileiro de permitir compras por residentes locais das cidades gêmeas. Os resultados indicaram que, nos primeiros anos de operação, a participação de consumidores residentes em um raio próximo era dominante, o que é consistente com um estágio inicial de difusão do regime, com maior dependência do mercado local e regional. Contudo, observou-se mudança gradual e consistente na composição do valor vendido, com redução relativa do peso do entorno imediato e crescimento expressivo da participação de compradores estrangeiros. Esse movimento pode ser interpretado como um sinal de transição estrutural do regime em direção a um padrão de funcionamento menos intrafronteiriço e mais associado à atração de fluxos externos, compatível com o aumento do número de lojas, a ampliação do mix de produtos, o maior conhecimento do regime por consumidores nacionais e estrangeiros e a consolidação do município como polo regional de consumo. Essa evidência atenua parte dos questionamentos associados ao “efeito substituição” estritamente local e reforça o entendimento de que, à medida que o regime amadurece, tende a operar de forma mais próxima ao que se observa em experiências internacionais consolidadas, nas quais o público externo desempenha papel central na sustentação da atividade.

No âmbito prospectivo, as projeções de vendas para 2026 e 2027, estimadas por modelos ARIMA, com base em séries mensais até dezembro de 2025, apontaram continuidade do processo de expansão, com manutenção da sazonalidade e crescimento relevante tanto no agregado do Rio Grande do Sul quanto em Uruguaiana. As projeções devem ser interpretadas como cenários condicionais, úteis para identificar tendências e ordens de grandeza, sem incorporar mudanças estruturais futuras, choques macroeconômicos ou alterações regulatórias. Ainda assim, contribuem para reforçar o diagnóstico de consolidação do regime em patamar superior de atividade, fornecendo subsídios para planejamento e para reflexão sobre implicações econômicas e institucionais no horizonte de curto prazo.

Em particular, destaca-se que uma eventual ampliação da cota de compras – hipótese recorrente no debate público e empresarial – poderia produzir efeitos relevantes sobre a dinâmica do regime. Em tese, a elevação do limite individual poderia, de um lado, a intensificar o crescimento por meio do aumento do ticket médio, reduzindo a fragmentação das compras e ampliando a viabilidade econômica de um mix mais concentrado em bens de maior valor unitário. Isso poderia reforçar processos já identificados no estudo, como a especialização de lojas por segmentos e a maior diversificação da oferta, com efeitos diretos sobre o valor agregado das vendas e sobre a sazonalidade. De outro lado, uma cota mais elevada poderia ampliar a área de influência das LFFT, ao tornar o deslocamento a partir de regiões mais distantes economicamente mais racional para determinados perfis de consumidores, fortalecendo ainda mais o papel de cidades como Uruguaiana, Santana do Livramento e São Borja como polos regionais de turismo de compras. Esse cenário também tende a intensificar encadeamentos indiretos sobre serviços de alimentação, hospedagem, logística e serviços pessoais, aumentando a probabilidade de investimentos em infraestrutura e expansão da oferta de serviços. No médio e no longo prazo, caso se consolide uma trajetória sustentada de aumento de fluxos e gastos, é plausível que a expansão de serviços induza efeitos de segunda ordem sobre construção civil, mercado imobiliário e outros segmentos associados à economia urbana local, ainda que tais efeitos sejam condicionados por fatores estruturais e por capacidades institucionais e empresariais do território.

Por fim, é necessário registrar uma ressalva metodológica central. A disponibilidade e a natureza dos dados utilizados – predominantemente administrativos e fiscais, com restrições de sigilo e heterogeneidade de cobertura entre setores – somam-se ao fato de que o regime das LFFT é recente em termos de maturação histórica, com início efetivo de operações a partir de 2019 e expansão mais acelerada nos anos subsequentes. Esse curto horizonte temporal limita a realização de exercícios econométricos robustos voltados à identificação de causalidade, uma vez que avaliações de impacto estritas exigem séries mais longas, estabilidade do ambiente institucional e condições adequadas para construir grupos de controle e contrafactuais consistentes. Diante dessas restrições, o estudo optou por uma abordagem predominantemente exploratória e interpretativa, combinando análise descritiva, comparações relativas e estudo de caso instrumental. Essa estratégia é adequada para um estágio inicial de avaliação de política pública em que o principal objetivo é identificar padrões, tendências e hipóteses plausíveis sobre mecanismos de transmissão e efeitos de curto e médio prazo. À medida que se acumulem mais anos de operação e que se ampliem bases de dados com maior desagregação setorial e territorial, poderá ser possível outros estudos avançarem na análise a partir de desenhos avaliativos mais rigorosos, capazes de testar hipóteses causais com maior precisão e de quantificar, de forma mais robusta, os impactos das LFFT sobre o desenvolvimento local e regional na fronteira terrestre brasileira.



REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 1.455, de 7 de abril de 1976.** Dispõe sobre bagagem de passageiro procedente do exterior, disciplina o regime de entreposto aduaneiro, estabelece normas sobre mercadorias estrangeiras apreendidas e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 1976. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1455compilado.htm. Acesso em: 28 abr. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 12.723, de 9 de outubro de 2012.** Altera o Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, que dispõe sobre bagagem de passageiro procedente do exterior, disciplina [...]. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12723.htm. Acesso em: 28 abr. 2026.

BRASIL. Portaria n.º 2.507, de 5 de outubro de 2021. Estabelece o conceito de cidades gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 190, n. 8, p. 29, 6 out. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/programa-fronteira-integrada-pfi/cidades-gemeas/portaria-no-2-507-de-5-de-outubro-de-2021.pdf/@download/file>. Acesso em: 28 abr. 2026.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa RFB n.º 2.075, de 23 de março de 2022.** Dispõe sobre o regime aduaneiro especial de loja franca. Brasília: Receita Federal, 2022. Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/123368#2331122>. Acesso em: 28 abr. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 28 abr. 2026

BYGVRÅ, S. **Cross-border shopping** – A regional economic perspective. Centre for Border Region Studies at the University of Southern Denmark. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Susanne-Bygvra/publication/346059959_Cross-border_shopping_-_A_regional_economic_perspective/links/5fb94dbe458515b7975d54cb/Cross-border-shopping-A-regional-economic-perspective.pdf. Acesso em: 26 abr. 2026.

CHRISTIANSEN, Vidar; SMITH, Stephen. **The economics of duty-free shopping.** CESifo Working Paper n. 595, Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research, Munich, 2001. Disponível em: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/75709/1/cesifo_wp595.pdf. Acesso em: 26 abr. 2026.

ÇIFTÇI, Gülsen; TIMOTHY, Dallen J. Cross-border shopping tourism: a systematic review. **Journal of Hospitality and Tourism Studies**, Vol. 23, No.01, 2025. Disponível em: <https://johat.org/wp-content/uploads/2025/07/2312025-1-18.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2026.

EUROPEAN TRAVEL RETAIL CONFEDERATION (ETRC). **Economic impact of duty free and travel retail in Europe**. Brussels: ETRC, 2025. Disponível em: <https://etrc.org/wp-content/uploads/documents/ETRC-EU-Economic-Impact-of-Duty-Free-Travel-Retail-Report-April-2025-FINAL.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2026.

FABIANE, Darlan; SPINELLI, Juçara. Cidades gêmeas brasileiras: espaços contraditórios de integração. **Geografia Ensino & Pesquisa**, Santa Maria, v. 29, p. 1–27, 2025. DOI: 10.5902/2236499487392. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/geografia/article/view/87392>. Acesso em: 26 abr. 2026.

FERRERA DE LIMA, Jandir; SOARES BIDARRA, Bernardo. Convergência setorial na fronteira Sul do Brasil. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 211–226, 2021. Disponível em: <https://ojsrevista.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/8905>. Acesso em: 28 abr. 2026.

HANSEN, N. Border regions: a critique of spatial theory and a European case study. **The Annals of Regional Science**, v. 11, n. 1, p. 1-14, 1977. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF01287245>. Acesso em: 26 abr. 2026.

LOAIZA KEEL, C. **Manual del régimen de free shops de frontera en Uruguay**. Montevideo: Cámara de Empresarios de Free Shops del Uruguay, 2012. Disponível em: <https://freeshops.org.uy/2018/pdf/manual.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2026.

PÊGO, Bolívar (coord.). **Fronteiras do Brasil: referências para a formulação de políticas públicas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstreams/a3fc14fd-eae8-45ef-92ed-b7353a5633f0/download>. Acesso em: 26 abr. 2026.

PRESTES, Vithor Amaral. **Free shops em São Borja/RS: marcos legais e condicionantes sanitários**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/223053>. Acesso em: 26 abr. 2026.

RABOSSE, Fernando. Tourists, shoppers, and smugglers: Brazilian re-configurations of circuits of imported goods. **Journal of Illicit Economies and Development**, v. 3, n. 2, p. 261–274, 2021. Disponível em: <https://jied.lse.ac.uk/articles/10.31389/jied.135>. Acesso em: 26 abr. 2026.

SILVA, T. V.; PRADO, H. S. A. Lojas francas na fronteira: apontamentos sobre a Lei nº 12.723/2012. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 9, n. 1, p. 493-516, 2014. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/5765>. Acesso em: 26 abr. 2026.

TIMOTHY, Dallen J. **Tourism and political boundaries**. London: Routledge, 2001. Disponível em: <https://www.routledge.com/Tourism-and-Political-Boundaries/Timothy/p/book/9780415510561>; Acesso em: 26 abr. 2026.

TIMOTHY, Dallen J.; BUTLER, Richard. Cross-border shopping: a North American perspective. **The Annals of Tourism Research**, v. 22, n. 1, p. 16–34, 1995. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/016073839400052T> Acesso em: 26 abr. 2026.

TIMOTHY, Dallen J.; GELBMAN, Alon. **Tourism, borderlands and geopolitics**. **Tourism Geographies**, v. 25, n. 6, p. 829–836, 2023. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/toc/rtxg20/25/6?nav=toCList>. Acesso em: 26 abr. 2026.

