

# TURISMO DE COMPRAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

ESTUDO ECONÔMICO DAS LOJAS FRANCAS DE FRONTEIRA TERRESTRE NO BRASIL

*Shopping tourism and regional development:  
An economic study of land border duty-free  
shops in Brazil*

DEE-SPGG  
Maio de 2026  
May 2026

## 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 estratégicas, 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](http://dee.rs.gov.br)



**Governo do Estado do Rio Grande do Sul**  
*Government of the State of Rio Grande do Sul*  
**Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão**  
*Secretariat of Planning, Governance and Management*  
**Subsecretaria de Planejamento**  
*Planning Subsecretariat*  
**Departamento de Economia e Estatística**  
*Department of Economics and Statistics*

**Turismo de compras e desenvolvimento regional:  
estudo econômico das lojas francas de fronteira  
terrestre no Brasil**

*Shopping tourism and regional development:  
An economic study of land border duty-free shops in Brazil*

Porto Alegre, maio de 2026  
*Porto Alegre, May 2026*



GOVERNO DO ESTADO  
RIO GRANDE DO SUL

**GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

**Governador:** Eduardo Leite

**Vice-Governador:** Gabriel Vieira de Souza

**SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO**

**Secretária:** Danielle Calazans

**Secretário Adjunto:** Felipe Moreira Cruzeiro

**SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO**

**Subsecretária:** Carolina Mór Scarparo

**Subsecretário Adjunto:** Alessandro Castilhos Martins

**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA**

**Diretor:** Tomás Pinheiro Fiori

**Diretor Adjunto:** Pedro Tonon Zuanazzi

**Divisão de Análise de Políticas Sociais:** Mariana Lisboa Pessoa

**Divisão de Análise Econômica:** Martinho Roberto Lazzari

**Divisão de Dados e Indicadores:** Josué Klafke Sperb

**Divisão de Estudos de Atividades Produtivas:** Sérgio Leusin Jr.

R585t Rio Grande do Sul. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.  
Departamento de Economia e Estatística.  
Turismo de compras e desenvolvimento regional : estudo econômico das lojas francas de fronteira terrestre no Brasil = Shopping tourism and regional development : an economic study of land border duty-free shops in Brazil / Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Departamento de Economia e Estatística. - Porto Alegre : Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2026.  
144 p. : il.

1. Desenvolvimento regional. 2. Zona franca. 3. Incentivo fiscal. I. Título.

CDU 332.1(81)

Bibliotecário responsável: João Vítor Ditter Wallauer – CRB 10/2016

**Equipe técnica:** Rodrigo Daniel Feix, Tomás Amaral Torezani, Pedro Tonon Zuanazzi e Tomás Pinheiro Fiori

**Revisão de língua portuguesa:** Elen Azambuja e Susana Kerschner

**Versão para língua inglesa:** Elen Azambuja

**Projeto gráfico:** Elisania Jass Venzke

**Foto da capa:** Elias Pizarro - Prefeitura Municipal de Uruguaiana

**COMO REFERENCIAR ESTE TRABALHO:**

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento Governança e Gestão. Departamento de Economia e Estatística. **Turismo de compras e desenvolvimento regional:** estudo econômico das lojas francas de fronteira terrestre no Brasil. Porto Alegre: SPGG/DEE, 2026.

# SUMÁRIO

## TABLE OF CONTENTS

Introdução .....	5
<i>Introduction</i> .....	73
Incentivos fiscais ao turismo de compras na literatura econômica.....	9
<i>Tax incentives for shopping tourism in the economic literature</i> .....	77
Experiências internacionais mapeadas de incentivo ao turismo de compras .....	15
<i>Mapped international experiences of shopping tourism incentives</i> .....	83
A faixa de fronteira no contexto do desenvolvimento regional .....	21
<i>The border strip in the context of regional development</i> .....	89
A região de fronteira nas tipologias sub-regionais da política nacional de desenvolvimento regional .....	25
<i>The border region within the subregional typologies of the National Policy for Regional Development</i> .....	93
A faixa de fronteira e os Fundos Constitucionais de Financiamento .....	29
<i>The border strip and the Constitutional Financing Funds</i> .....	97
A política de incentivo às lojas francas de fronteira terrestre no Brasil .....	33
<i>The policy to encourage land border duty-free shops in Brazil</i> .....	101
Características socioeconômicas dos territórios abrangidos pela política de incentivo às lojas francas de fronteira terrestre .....	37
<i>Socioeconomic characteristics of the territories covered by the policy to encourage land border duty-free shops</i> .....	105
Implantação e movimentação financeira direta das lojas francas de fronteira terrestre .....	41
<i>Installation and direct financial activity of land border duty-free shops</i> .....	109
As lojas francas de fronteira terrestre no Rio Grande do Sul .....	45
<i>Land border duty-free shops in Rio Grande do Sul</i> .....	113
Benefícios fiscais federais às lojas francas de fronteira terrestre no Rio Grande do Sul .....	47
<i>Federal tax benefits for land border duty-free shops in Rio Grande do Sul</i> .....	117
Perfil e valor médio das vendas nas lojas francas de fronteira terrestre do Rio Grande do Sul.....	49
<i>Profile and average sales value of land border duty-free shops in Rio Grande do Sul</i> .....	119
Dinamismo econômico dos municípios com lojas francas de fronteira terrestre no Rio Grande do Sul .....	53
<i>Economic dynamism of municipalities with land border duty-free shops in Rio Grande do Sul</i> .....	123
O caso de Uruguaiana: desempenho econômico após a implementação das lojas francas de fronteira terrestre .....	57
<i>The case of Uruguaiana: economic performance after the implementation of land border duty-free shops</i> .....	127
Projeções de evolução nas vendas das lojas francas de fronteira terrestre do Rio Grande do Sul .....	65
<i>Sales growth projections for land border duty-free shops in Rio Grande do Sul</i> .....	133
Conclusões e considerações finais .....	69
<i>Conclusions and final remarks</i> .....	139
Referências/References.....	142





# 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 (LFFTs), 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. 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 Rio Grande do Sul, 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, considerando a 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. Assim, o presente estudo organiza-se conforme segue:

- a) incentivos fiscais ao turismo de compras na literatura econômica;
- b) experiências internacionais mapeadas de incentivo ao turismo de compras;
- c) a faixa de fronteira brasileira no contexto do desenvolvimento regional;
- d) a região de fronteira nas tipologias sub-regionais da Política Nacional de Desenvolvimento Regional;
- e) a faixa de fronteira e os Fundos Constitucionais de Financiamento;
- f) a política de incentivo às lojas francas de fronteira terrestre no Brasil;
- g) características socioeconômicas dos territórios abrangidos pela política de incentivo às lojas francas de fronteira terrestre;
- h) instalação e movimentação financeira direta das lojas francas de fronteira terrestre;
- i) as lojas francas de fronteira terrestre no Rio Grande do Sul;
- j) benefícios fiscais federais às lojas francas de fronteira terrestre no Rio Grande do Sul;
- k) perfil e valor médio das vendas nas lojas francas de fronteira terrestre do Rio Grande do Sul;
- l) dinamismo econômico dos municípios com lojas francas de fronteira terrestre no Rio Grande do Sul;
- m) o caso de Uruguaiana – desempenho econômico após a implementação das lojas francas de fronteira terrestre;
- n) projeções de evolução nas vendas das lojas francas de fronteira terrestre do Rio Grande do Sul;
- o) conclusões e considerações finais.

## OBJETIVOS DO ESTUDO

Considerando a crescente relevância lojas francas de fronteira terrestre como instrumentos de políticas públicas voltadas 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 LFFTs 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.





Foto: Divulgação/Free Shops



# 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 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 uma maior democratização de acesso a esses produtos, inclusive para pessoas de estratos de renda mais baixos, que não frequentam recorrentemente portos e aeroportos.

## 3 FORMALIZAÇÃO DO COMÉRCIO E REDUÇÃO DO CONTRABANDO

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 área 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 atrair recursos de outras regiões, contribuindo para o desenvolvimento regional.

## 5 ATRAÇÃO DE CAPITALS 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.



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. Formalização do comércio e redução do contrabando	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.

Em síntese, a literatura identifica seis principais pontos de atenção e argumentos contrários à adoção de políticas de incentivo às lojas francas, os quais são apresentados a seguir.

## 1 REDUÇÃO DA COMPETITIVIDADE DOS PRODUTOS NACIONAIS

Um dos principais argumentos críticos refere-se à **redução da competitividade relativa dos produtos nacionais** 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 francas 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 shop* ocorre por meio 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.

Quadro 2

Pontos de atenção e argumentos contrários às políticas de incentivo às lojas francas e referências da literatura

PONTOS DE ATENÇÃO E/OU ARGUMENTOS CONTRÁRIOS	PRINCIPAIS ESTUDOS
1. Redução da competitividade dos produtos nacionais	Christiansen e Smith (2001); Christiansen e Smith (2008)
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 dos 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 shop* 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 3 e 4 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; transformação da 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 para compras; foco em relógios, chocolates e bens de 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

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 instrumentos 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 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, cosméticos e perfumaria
Municípios de fronteira do Paraguai	Zona franca urbana e fronteira	Regime de Tributação de Consumo com IVA reduzido; 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 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 locacionais e induzir a 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 uma 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 mais essencialmente do diferencial tributário em relação ao mercado brasileiro, 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 locacionais 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 uma ampla oferta de produtos importados.

Diferentemente dos modelos uruguaio e brasileiro, o Paraguai não adota, de forma generalizada, lojas *duty-free* terrestres com vendas formalmente isentas vinculadas 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 os 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 elemento 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 também 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.

Foto: Divulgação/Free Shops







# 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 as PNDRs II e III, também por decreto, 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 pela 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 5).

Quadro 5

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

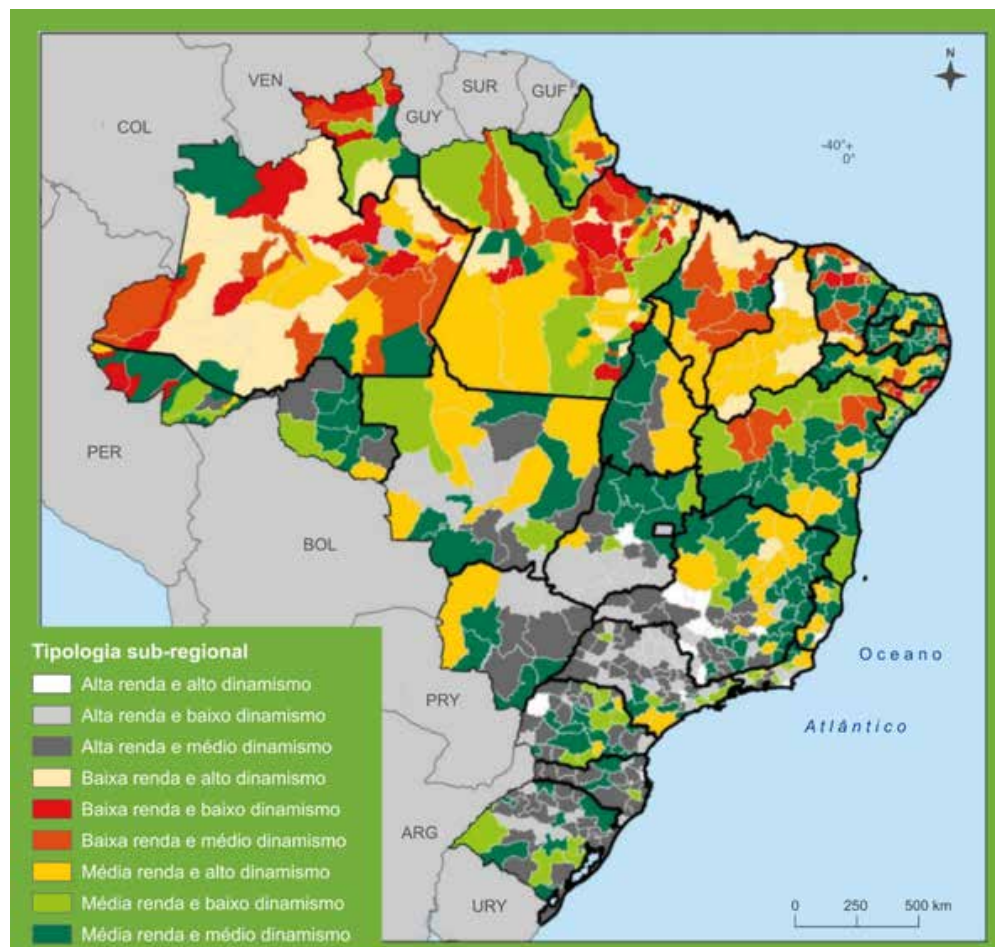
Tipologia sub-regional		Rendimento domiciliar monetário mensal <i>per capita</i> (2010)		
		Alto	Médio	Baixo
Taxa de variação do Produto Interno Bruto <i>per capita</i> (média trienal 2002-14)	Alta	Alta renda e alto dinamismo	Média renda e alto dinamismo	Baixa renda e alto dinamismo
	Média	Alta renda 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 também 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 uma 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; na Centro-Oeste e em partes da Sul, são mais frequentes regiões estagnadas e de renda intermediária, 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.

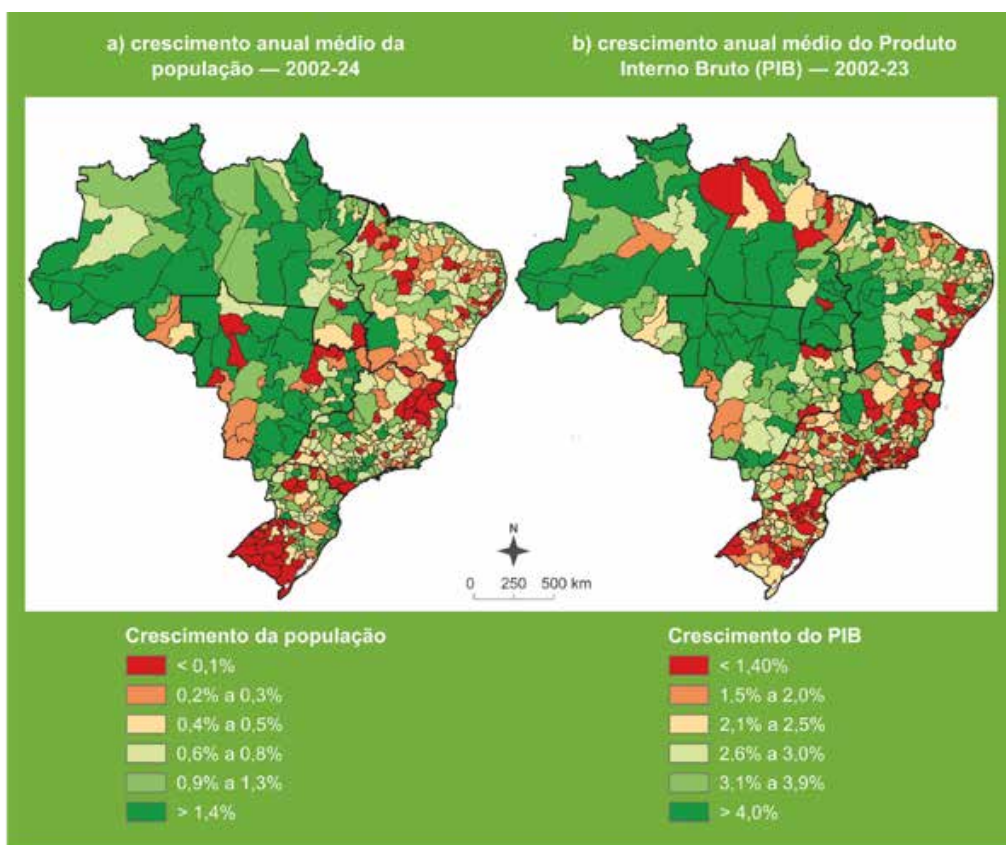
Embora a construção das tipologias sub-regionais da PNDR represente um avanço relevante ao deslocar o foco das macrorregiões para uma escala subestadual e permitir maior refinamento na identificação de desigualdades territoriais, a literatura especializada aponta limites significativos em sua formulação metodológica. Entre as principais críticas, está a redução conceitual do desenvolvimento regional a indicadores estritamente econômicos e demasiadamente simplificadores. 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 os 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 devido ao aumento da produtividade, à queda da população total ou ao crescimento da taxa de ocupação e da proporção da População Economicamente Ativa. Os dois primeiros elementos são facilmente observáveis no 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 aumenta ancorada em maior crescimento econômico e populacional daquelas que passam por estagnação ou baixo aumento 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.



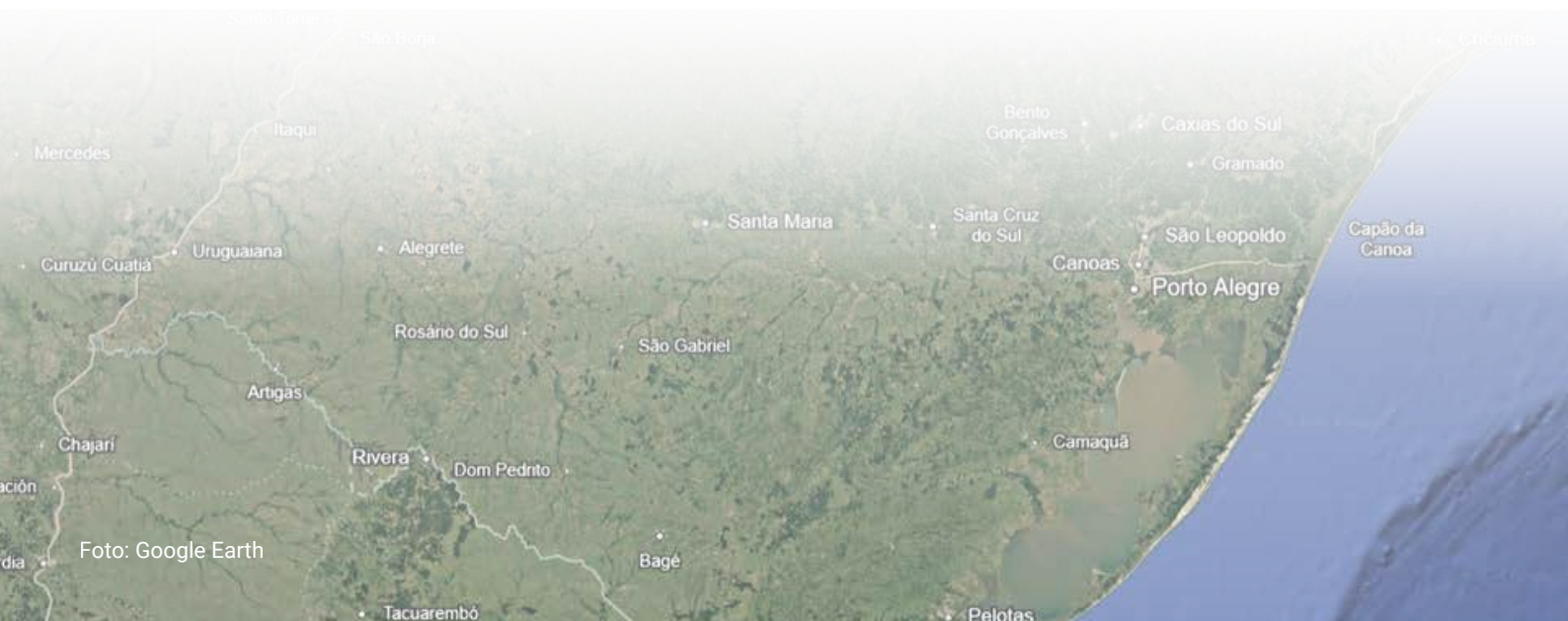
Figura 3

Crescimento econômico e populacional nas Regiões Geográficas Imediatas do Brasil



Fonte dos dados brutos: Estimativas da população (IBGE, 2025a).  
Produto Interno Bruto dos municípios (IBGE, 2025b).

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 com base nas variáveis representativas do nível de renda e do dinamismo econômico; portanto, não supriu 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 (FCFs) 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 FCFs 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 FCFs, 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.

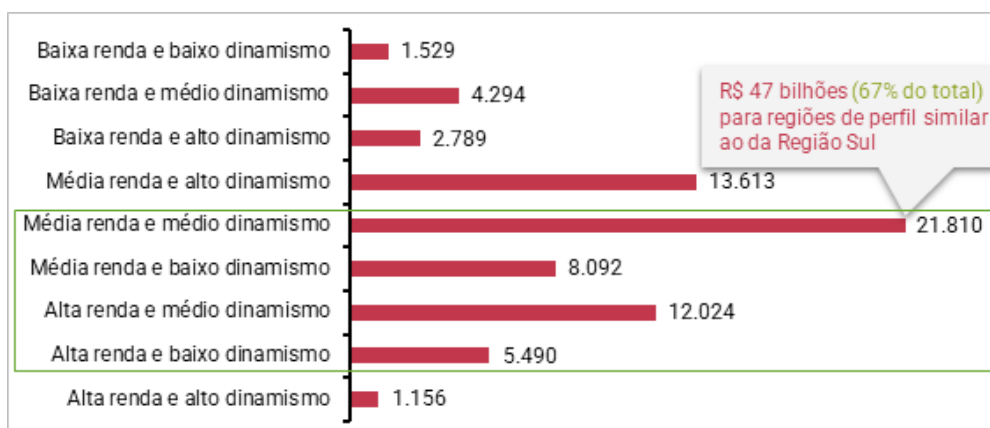
Embora os FCFs antecedam historicamente a formalização da PNDR, sua trajetória recente deve ser compreendida à luz desse enquadramento estratégico. A incorporação explícita dos FCFs à PNDR ocorreu com a institucionalização da política, por meio do Decreto n.º 6.047/2007 (Brasil, 2007), que reconheceu 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 FCFs**, 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 FCFs. 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 FCFs.**

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



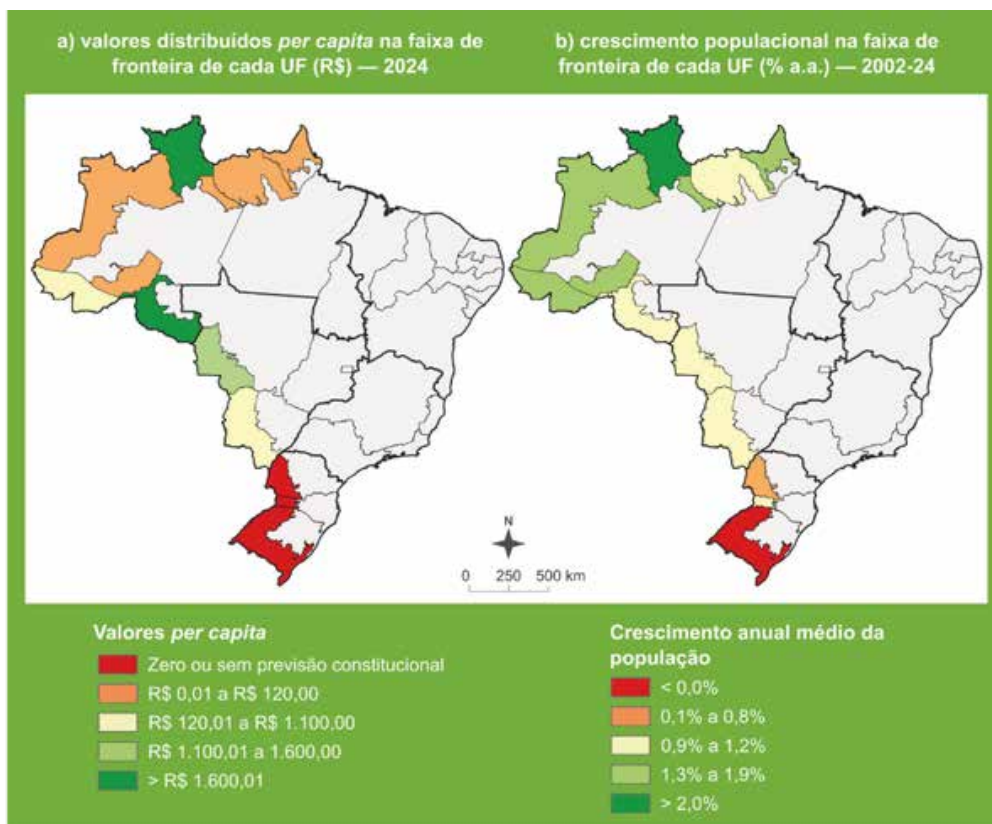
Fonte dos dados brutos: Painel dos Fundos Constitucionais (Brasil, 2026a).

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 FCFs torna mais difícil a reversão de um quadro amplamente conhecido de letargia econômica e esvaziamento populacional.



Figura 5

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



Fonte dos dados brutos: Painel dos Fundos Constitucionais (Brasil, 2026a).  
Estimativas da população (IBGE, 2025a).  
Produto Interno Bruto dos municípios (IBGE, 2025b).

Esse contexto institucional associado à faixa 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.



Foto: Divulgação/Free Shops





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

A política de incentivo às LFFTs 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 shop* há décadas.

O desenho institucional das LFFTs 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 LFFTs 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 uma 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 mil 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, o que evidencia 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 dos dados brutos: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (Brasil, 2021).

Na Região Sul, a política de incentivo às LFFTs 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. 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 LFFTs 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 LFFTs 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 LFFTs 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 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 LFFTs 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 LFFTs.

A evolução das cotas de compras associadas às LFFTs 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 um 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 LFFTs, 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 LFFTs 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 do 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 LFFTs 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.

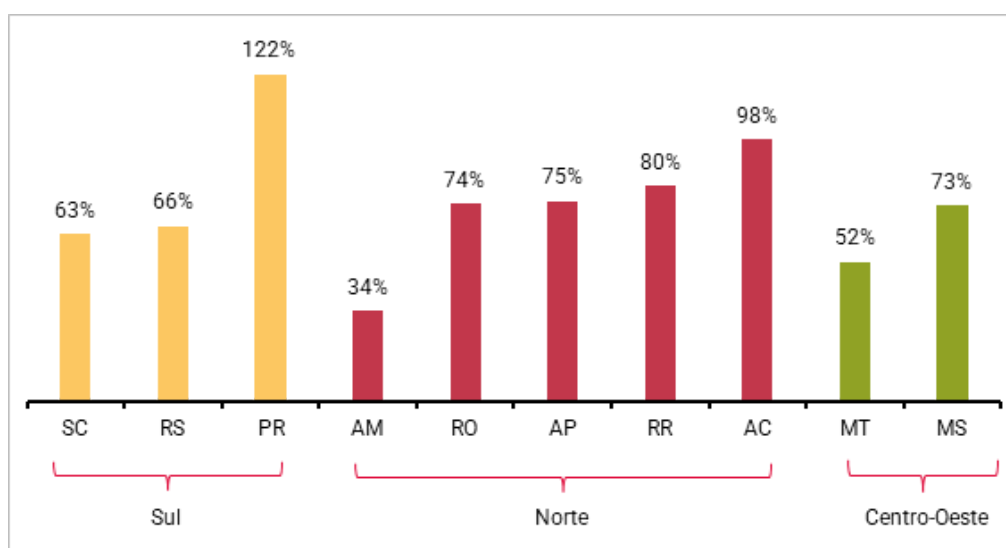
Na **Região Sul**, os dados indicam que as cidades gêmeas de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul apresentam renda média significativamente inferior às médias estaduais, situando-se em torno de dois terços do valor médio da unidade da Federação, enquanto, no Paraná, observa-se comportamento distinto, 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 a, 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



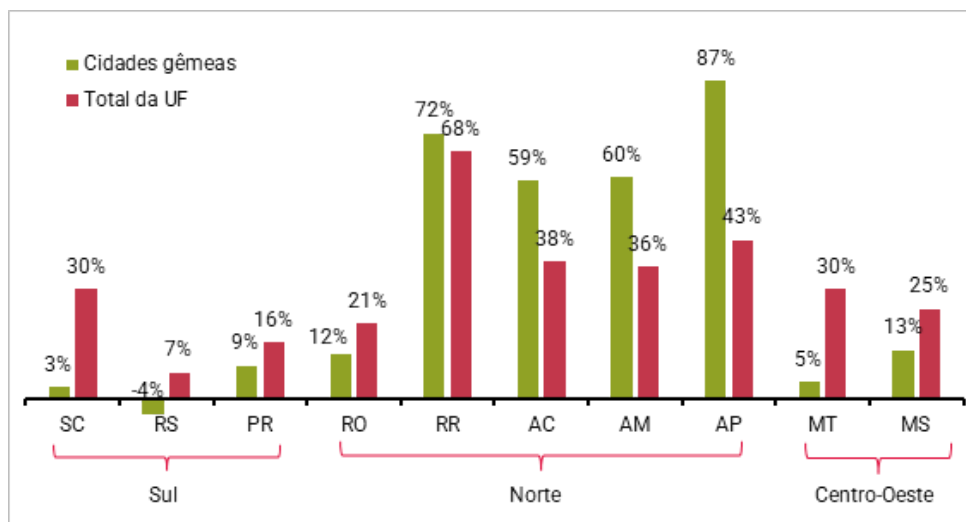
Fonte dos dados brutos: Estimativas da população (IBGE, 2025a).  
Produto Interno Bruto dos municípios (IBGE, 2025b).

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

Varição percentual da população das cidades gêmeas e de sua unidade da Federação (UF) – 2002-19



Fonte dos dados brutos: Estimativas da população (IBGE, 2025a).

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, a 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 as relacionadas ao vazamento de renda e à fragilização do comércio local. Todavia, é importante enfatizar que o horizonte temporal disponível desde a instalação das LFFTs 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 LFFTs 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 que exploram 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.

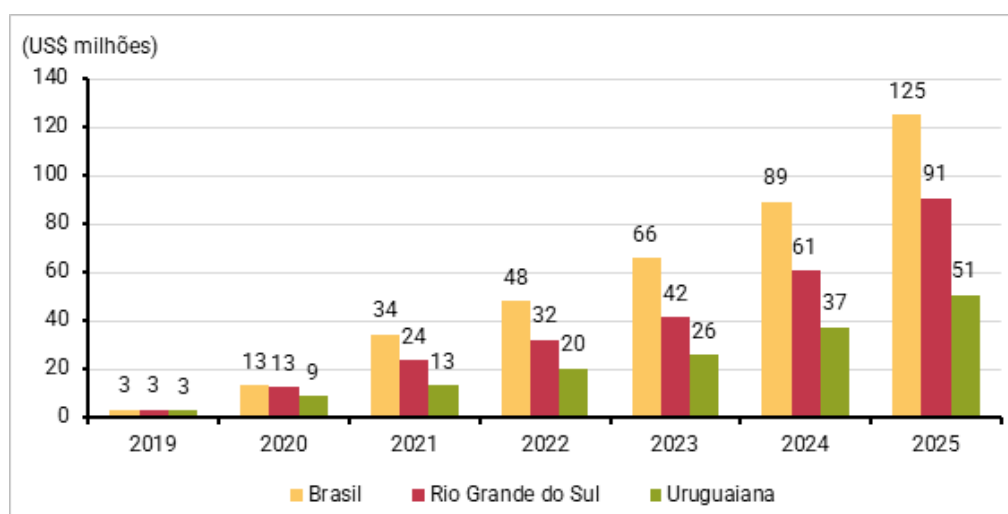


# IMPLANTAÇÃO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA DIRETA DAS LOJAS FRANCAS DE FRONTEIRA TERRESTRE

Após a implantação das primeiras lojas, em 2019, e a consolidação do movimento de abertura nos anos seguintes, o valor das vendas nas LFFTs 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, das quais 72% foram realizadas no Rio Grande do Sul. Líder em vendas no Brasil, o município de Uruguaiiana respondeu por 40% do valor comercializado no país e por 56% das vendas nas LFFTs gaúchas em 2025.

Figura 9

Evolução anual das vendas em lojas francas de fronteira terrestre no Brasil, no Rio Grande do Sul e em Uruguaiiana – 2019-25



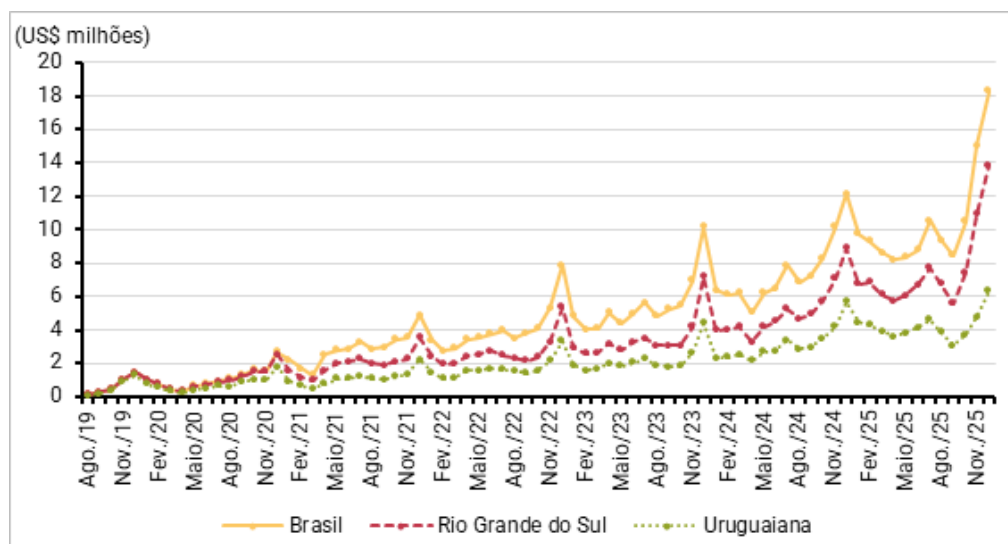
Fonte dos dados brutos: Receita Federal do Brasil.

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 LFFTs 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 LFFTs, 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 Rio Grande do Sul e em Uruguaiana – 2019-25

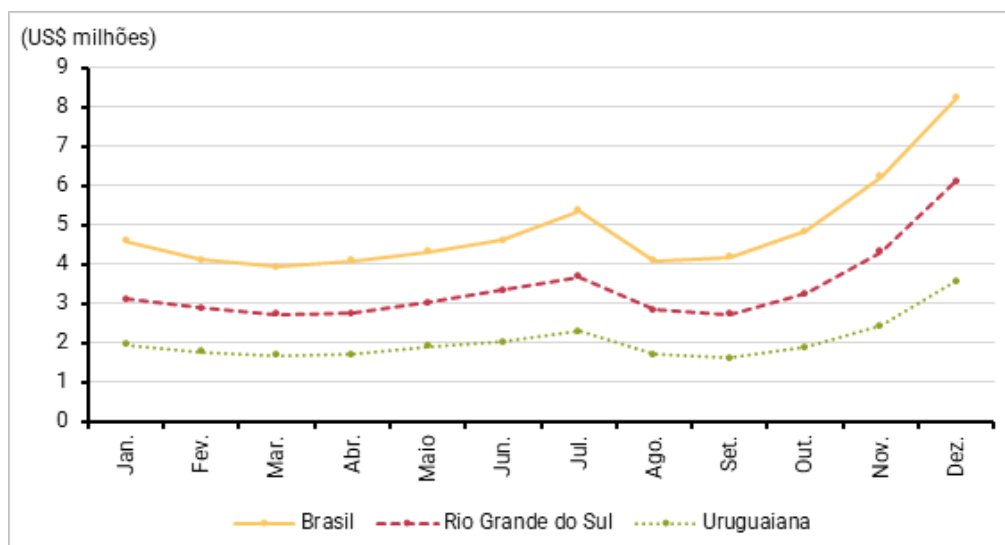


Fonte dos dados brutos: Receita Federal do Brasil.

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 Rio Grande do Sul e em Uruguiana – 2019-25



Fonte dos dados brutos: Receita Federal do Brasil.

É importante destacar que a sazonalidade nas vendas não decorre exclusivamente de fatores do lado da demanda. As LFFTs 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.







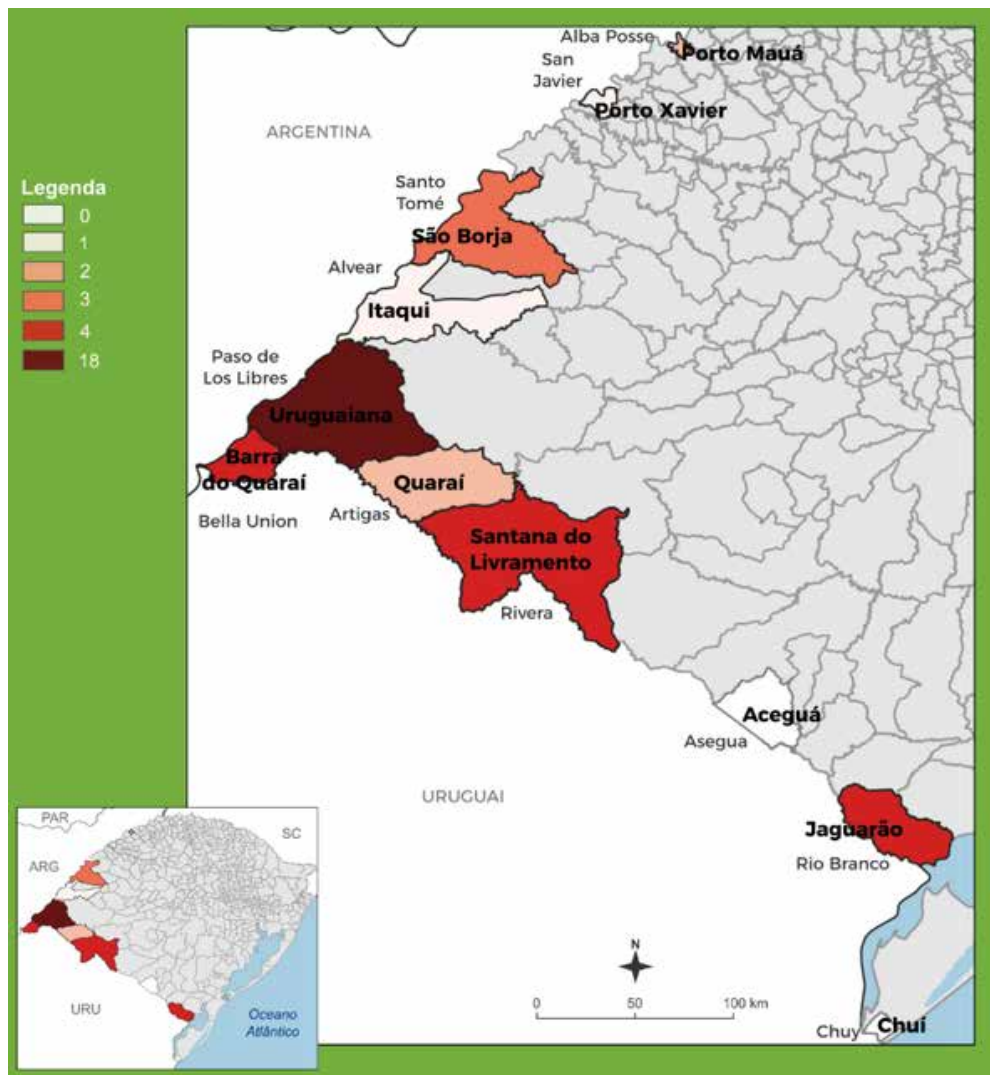
# AS LOJAS FRANCAS DE FRONTEIRA TERRESTRE NO RIO GRANDE DO SUL

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 Uruguaiana (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 LFFTs, 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



Fonte dos dados brutos: Secretaria da Fazenda (Sefaz-RS) (Rio Grande do Sul, 2026).  
Nota: Lista atualizada em 6 de fevereiro de 2026.

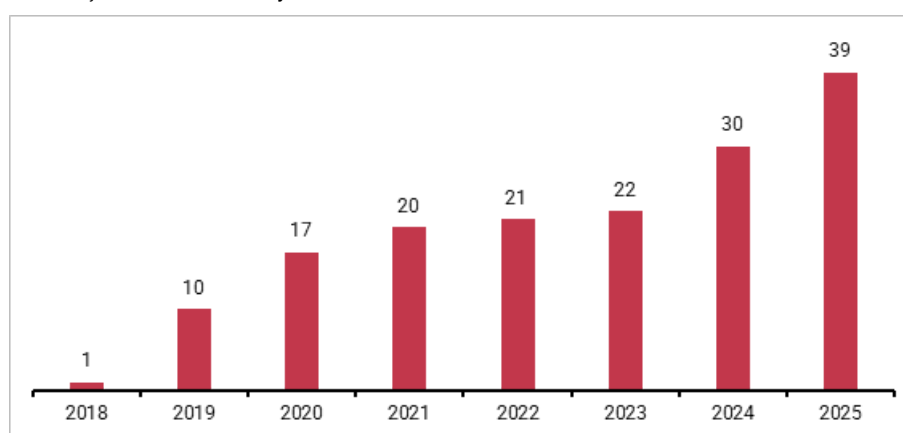


A evolução do número de LFFTs no território gaúcho não foi uniforme ao longo do tempo. O surgimento do regime incentivou a abertura acentuada de *free shops* em 2019 e 2020. Após um período de desaceleração, em 2024 e 2025, o número de novas lojas autorizadas voltou a crescer. A elevação da cota individual 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 dos 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 (Sefaz-RS) (Rio Grande do Sul, 2026).

Nota: 1. A data de referência é a constituição do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

2. Lista atualizada em 6 de fevereiro de 2026.

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, o que abriu 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 LFFTs 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 às 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 presentes reforçam o desempenho em meses associados a datas comemorativas regionais e a períodos de viagens familiares. Assim, a expansão e a diversificação das LFFTs 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.

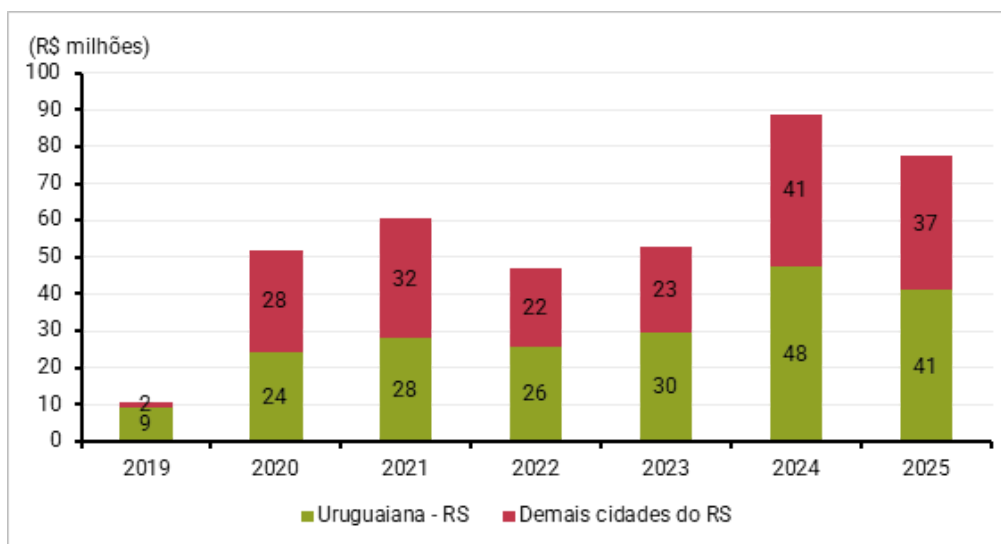
# BENEFÍCIOS FISCAIS FEDERAIS ÀS LOJAS FRANCAS DE FRONTEIRA TERRESTRE NO RIO GRANDE DO SUL

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 das vendas das LFFTs.

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 LFFTs 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 do Brasil.

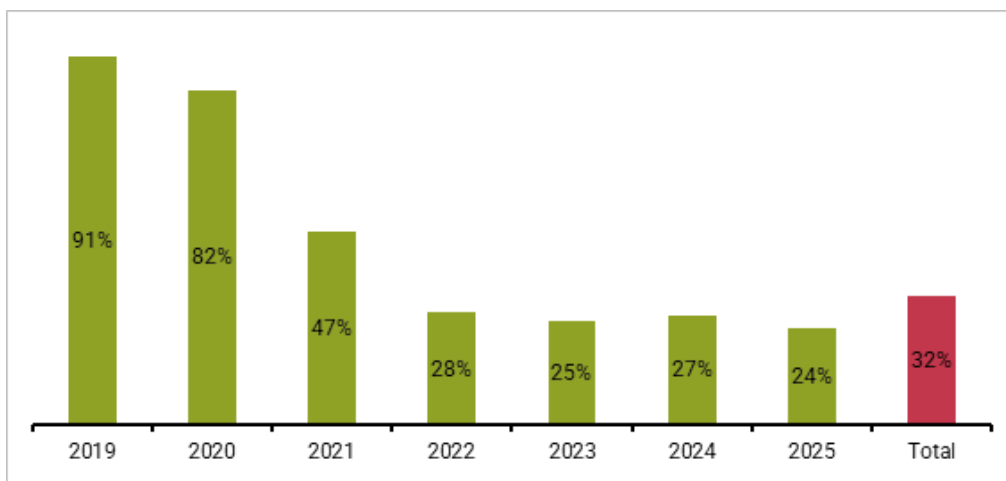
Nota: 1. Valor dos tributos suspensos, segundo a data de desembaraço da Declaração de Importação.

2. Para 2025, valores acumulados até setembro.

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 LFFTs 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 do Brasil.

Nota: 1. Valor dos tributos suspensos, segundo a data de desembaraço da Declaração de Importação.

2. Para 2025, valores acumulados até setembro.

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 LFFTs. 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.



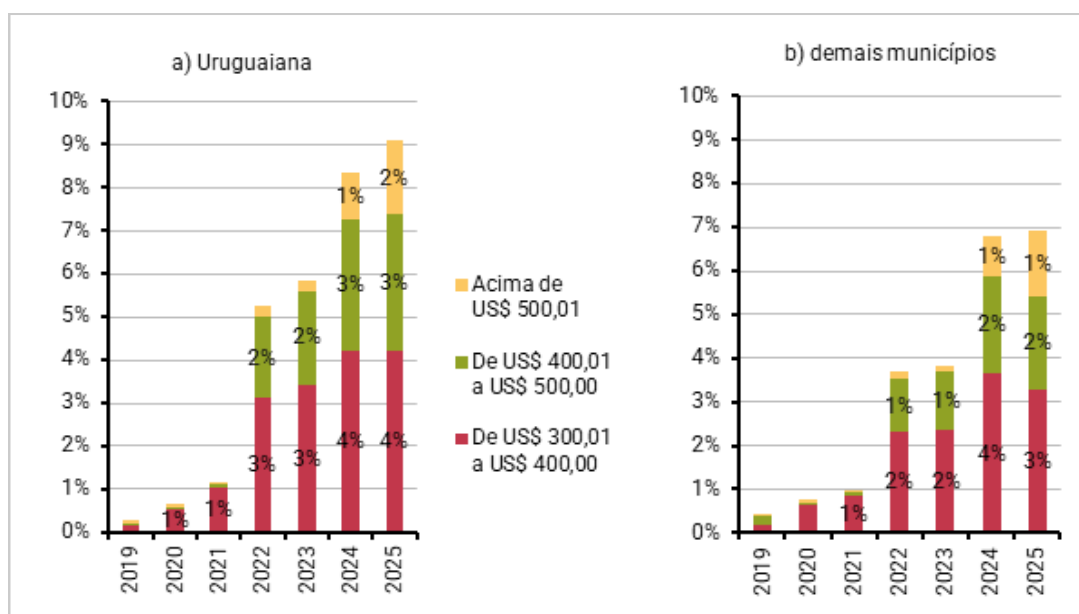
# PERFIL E VALOR MÉDIO DAS VENDAS NAS LOJAS FRANCAS DE FRONTEIRA TERRESTRE DO RIO GRANDE DO SUL

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 LFFTs, progressivamente, estão deixando de funcionar apenas como espaços de compras ocasionais e 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 LFFTs. 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 – 2019-2025



Fonte dos dados brutos: Receita Federal do Brasil.

Nota: 1. Média calculada com base nos gastos mensais dos consumidores individuais.

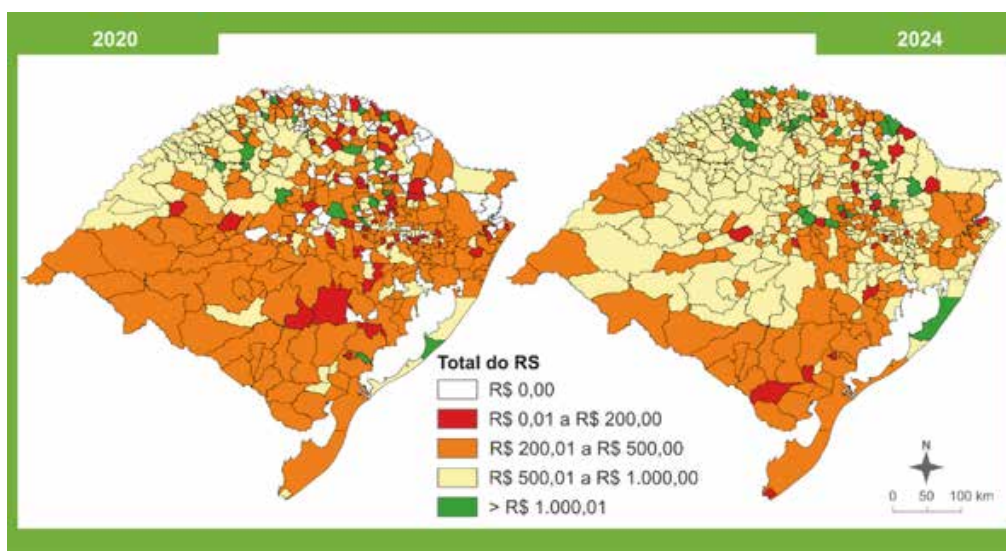
2. Para 2025, valores calculados até setembro.

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 LFFTs. 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 Uruguaiiana, por se tratar do município com maior relevância em número de estabelecimentos e valor vendido; (b) demais *free shops* de fronteira terrestre, excluindo Uruguaiiana; 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 – 2020 e 2024

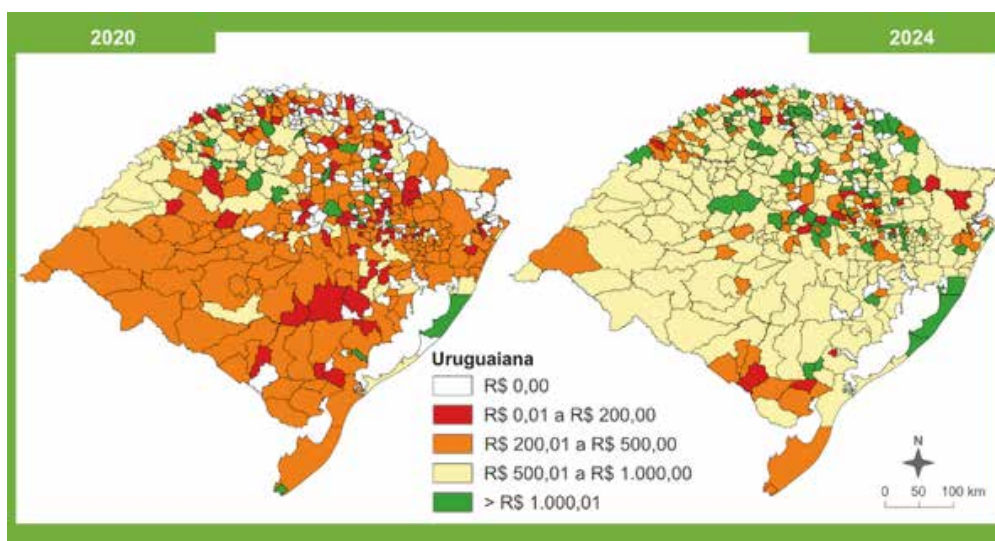


Fonte dos dados brutos: Receita Federal do Brasil.

No recorte de Uruguaiiana, 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 Uruguaiiana 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 – 2020 e 2024

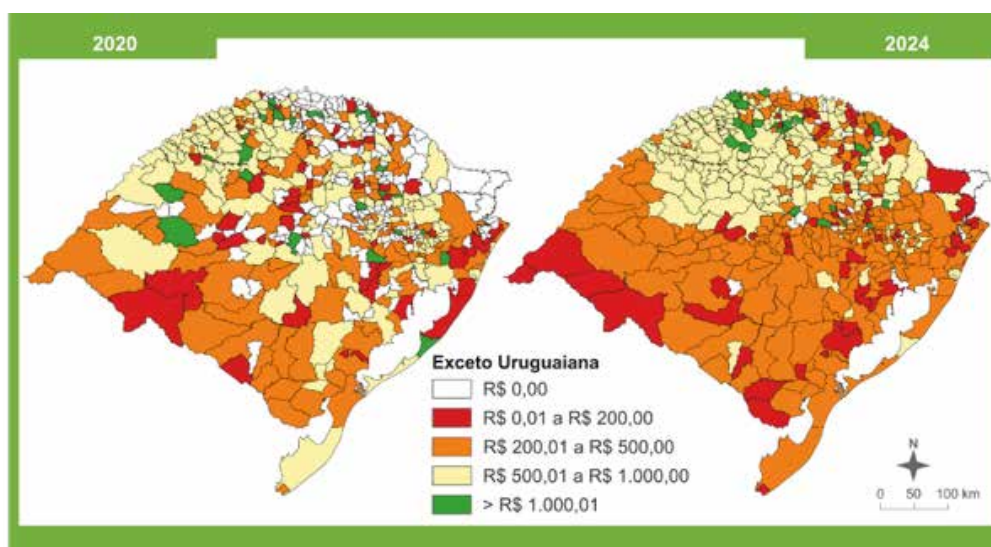


Fonte dos dados brutos: Receita Federal Brasil.

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 um 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) – 2020 e 2024



Fonte dos dados brutos: Receita Federal Brasil.

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 LFFTs no Rio Grande do Sul.

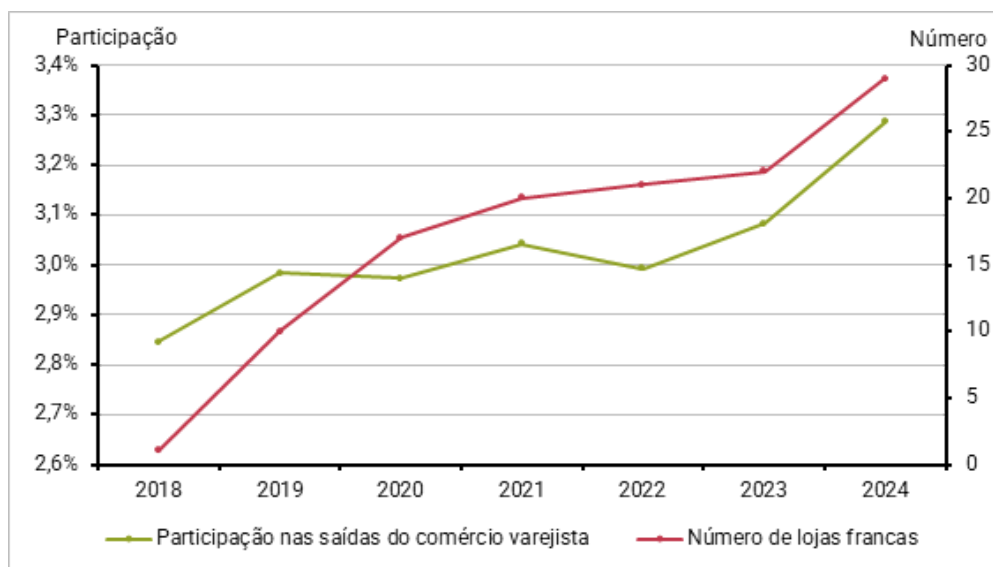


# DINAMISMO ECONÔMICO DOS MUNICÍPIOS COM LOJAS FRANCAS DE FRONTEIRA TERRESTRE NO RIO GRANDE DO SUL

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 com a expansão do número de estabelecimentos em operação e com a 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



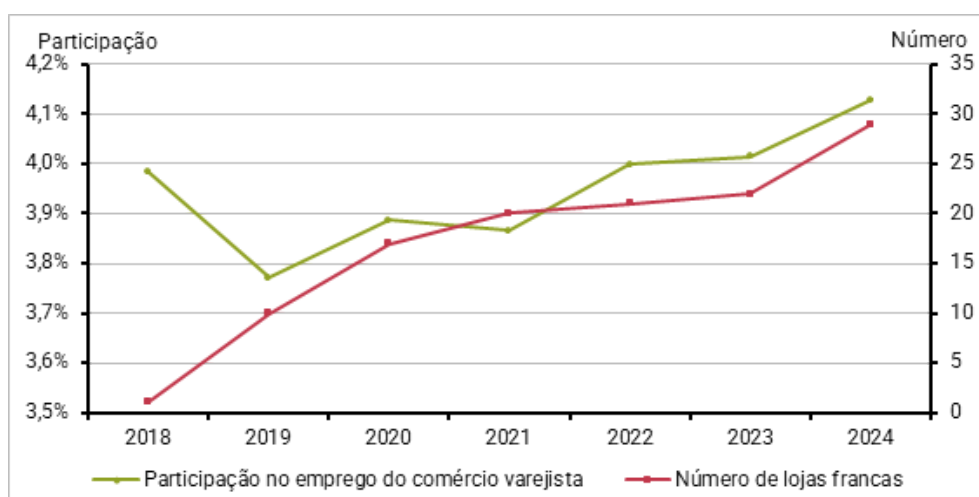
Fonte: Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul (Sefaz-RS).

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 LFFTs 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



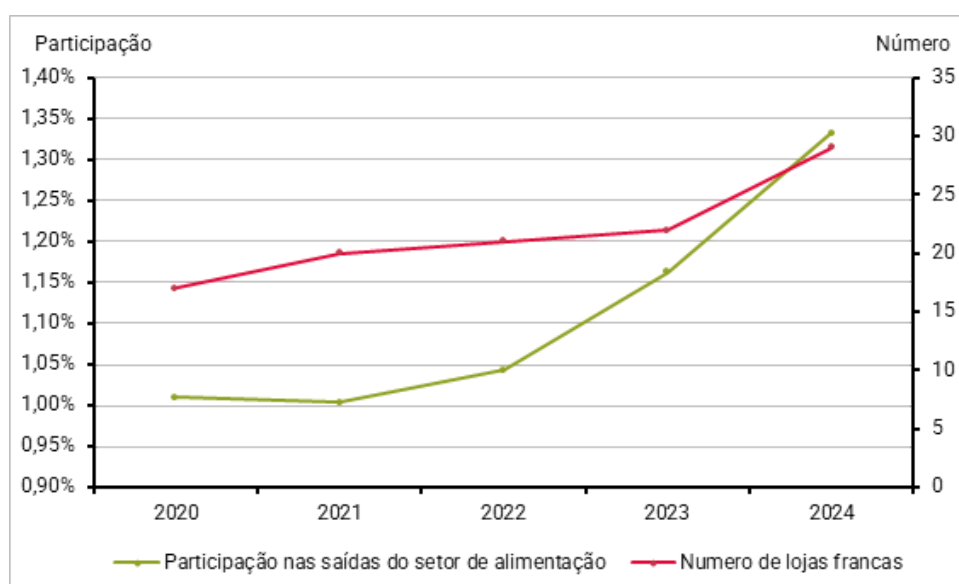
Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) (Brasil, 2026b).

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 (Sefaz-RS).

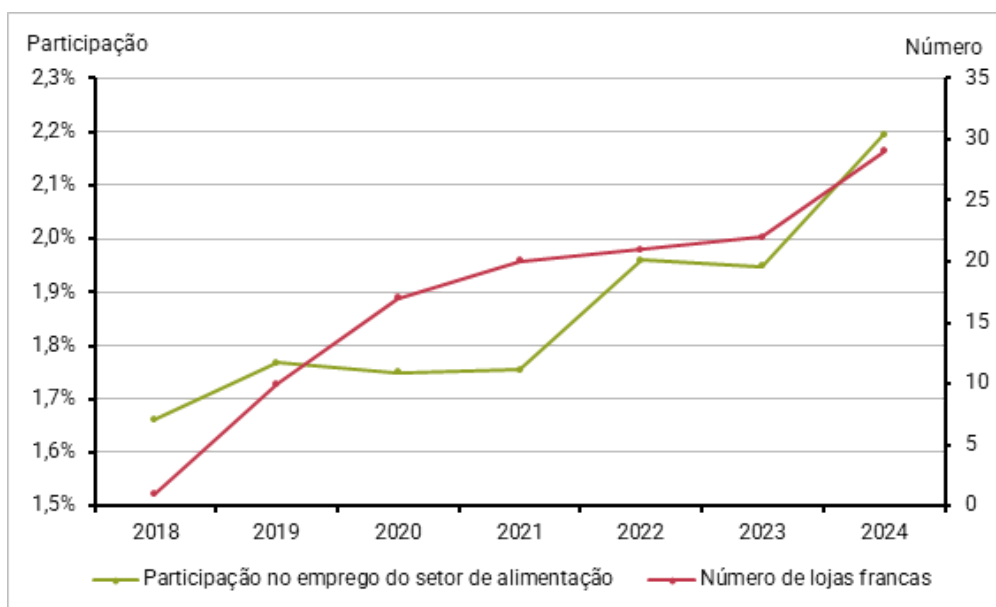
Nota: 1. Os dados de saídas fiscais para alimentação estavam completos somente a partir de 2020.

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 LFFTs 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 (RAIS) (Brasil, 2026b).

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

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 LFFTs, 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.

Foto: Gustavo Mansur/ Palácio Piratini





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

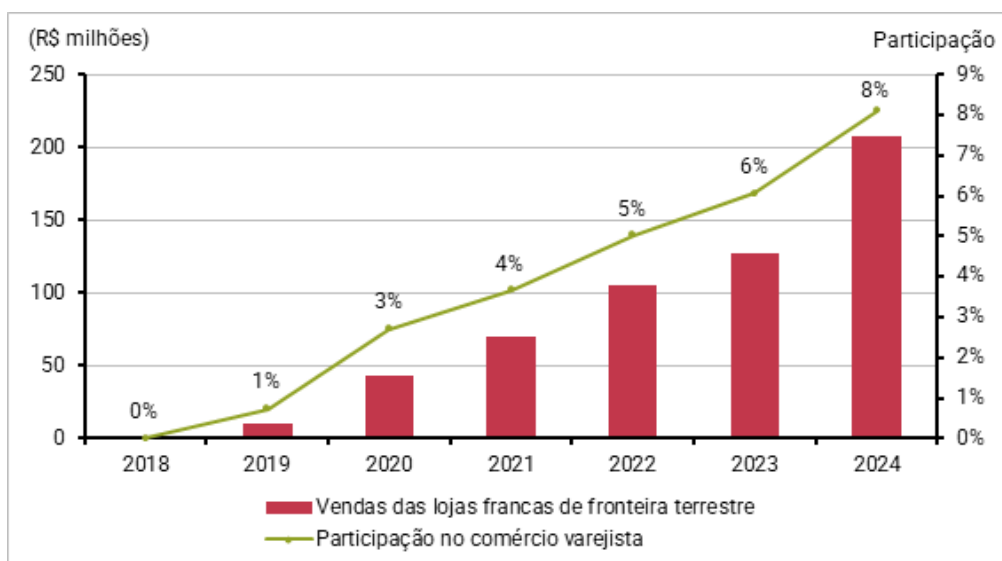
## DINÂMICA DO COMÉRCIO EM URUGUAIANA

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 LFFTs – 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 LFFTs limita a aplicação de estratégias econométricas robustas de avaliação de impacto, o que reforça 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



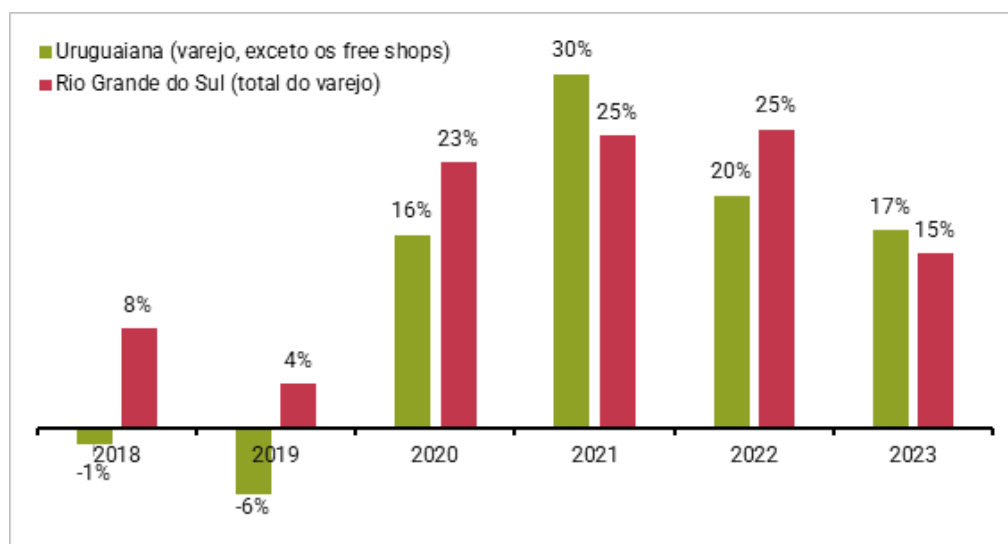
Fonte dos dados brutos: Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul (Sefaz-RS). Prefeitura Municipal de Uruguaiiana.

## 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 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 os *free shops*, em Uruguaiiana – 2018-23



Fonte dos dados brutos: Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul (Sefaz-RS). Prefeitura Municipal de Uruguaiiana.

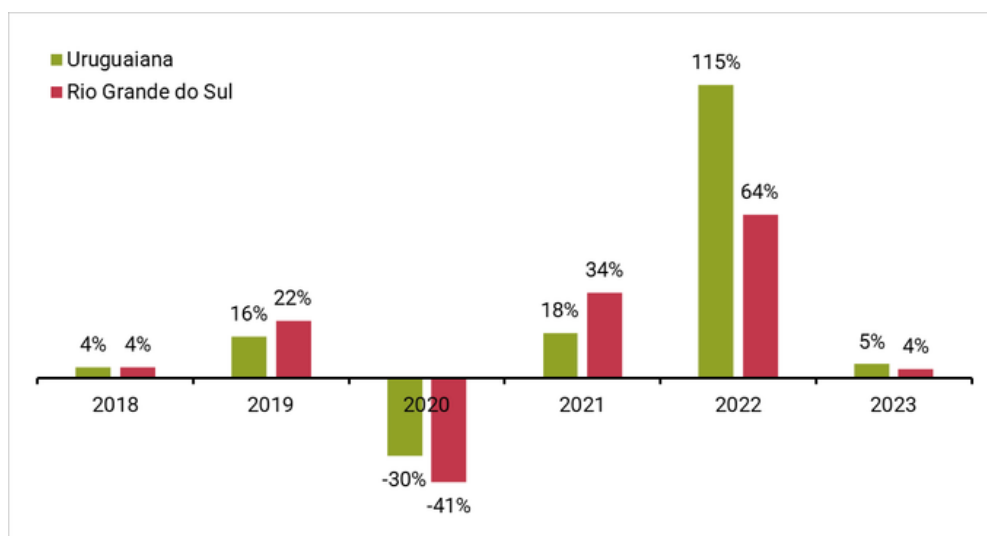
Conforme observado anteriormente, um aspecto recorrentemente referido na literatura é a possível **concorrência assimétrica entre os *free shops* e o comércio tradicional**, que permanece sujeito à tributação regular. Em Uruguaiiana, as estatísticas sugerem que a expansão das LFFTs não comprometeu o desempenho dos estabelecimentos varejistas não desonerados. Uma característica marcante dos *free shops* gaúchos e uruguaiianenses é que a expansão das lojas ocorreu, sobretudo, por meio 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

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

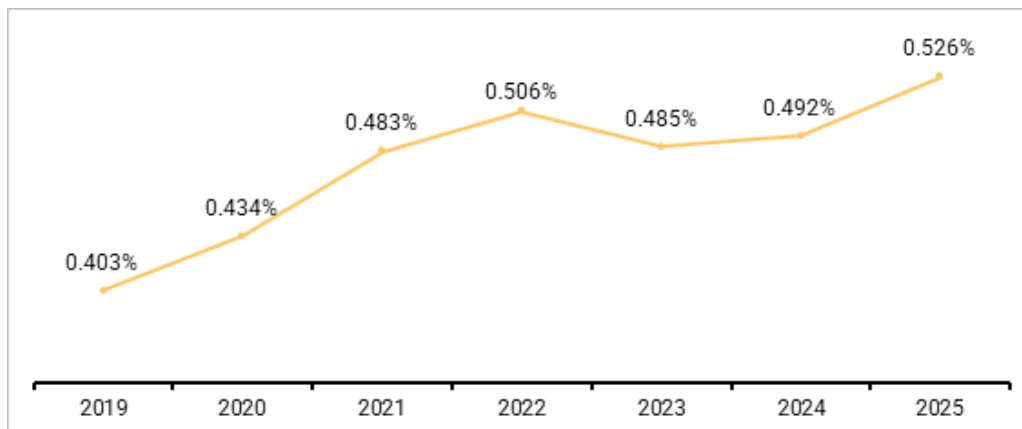


Fonte dos dados brutos: Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul (Sefaz-RS).

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 uma 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 tem ampliado 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 dos dados brutos: Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul (Sefaz-RS).  
Nota: Os números de 2025 são acumulados até julho.

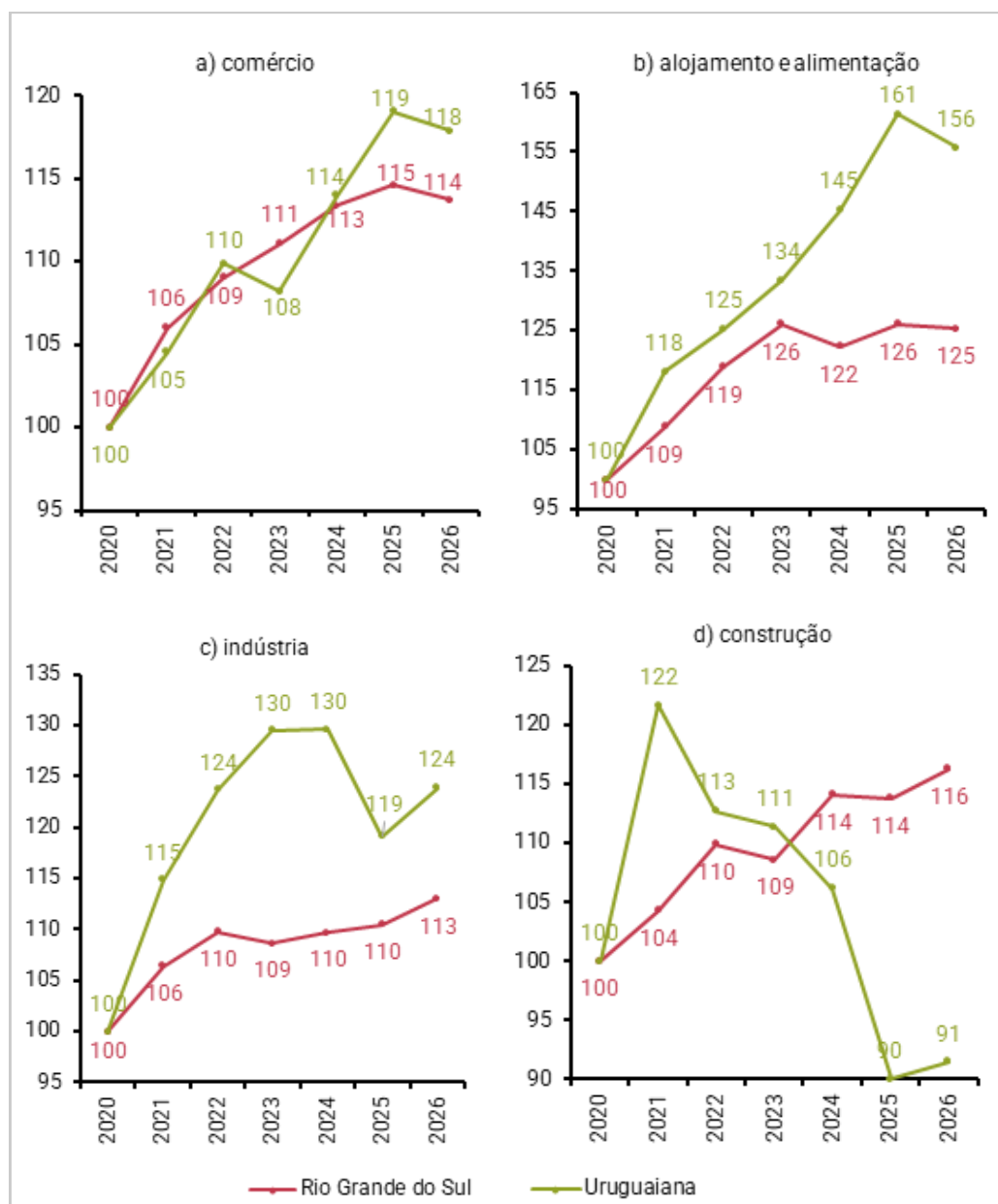
Esse aumento consistente, ainda que marginal, é analiticamente relevante por indicar um ganho de competitividade do município na disputa por fluxos regionais de deslocamento compatível com a intensificação das atividades comerciais e turísticas associadas aos *free shops*. Tal movimento pode refletir 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%, comparado com 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 de 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% no 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 (Novo Caged) (Brasil, 2026c).

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 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 articulada 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

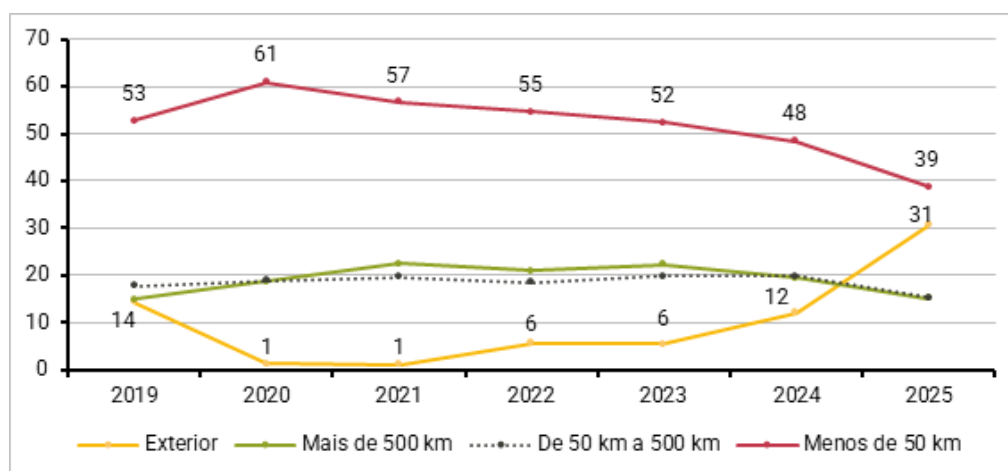
A análise da origem dos consumidores das lojas francas de fronteira terrestre de Uruguiana constitui outro elemento central para a avaliação do regime, sobretudo diante de possíveis questionamentos associados ao fato de compradores locais – inclusive residentes em cidades gêmeas – estarem aptos a compras nas lojas francas e responderem por uma expressiva parcela das vendas totais, 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 Uruguiana. 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 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 Uruguiana – 2019-25



Fonte dos dados brutos: Receita Federal do Brasil.  
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 a 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, em que 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 por meio 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 LFFTs, 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

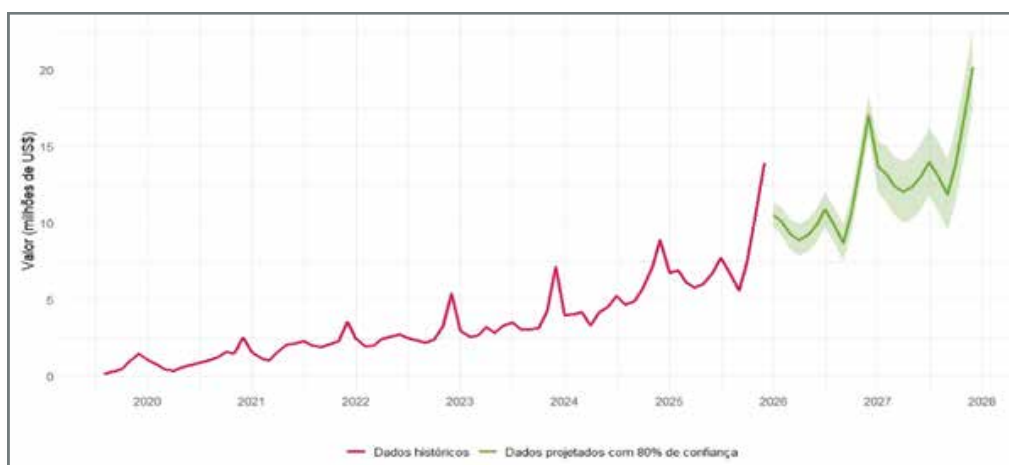
A seguir, são apresentados os resultados de exercícios econométricos para a previsão das vendas das lojas francas de fronteira terrestre do Rio Grande do Sul e de Uruguaiiana em 2026 e 2027. As projeções de vendas foram elaboradas com base em modelos autorregressivos integrados de médias móveis (ARIMA),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

No contexto das lojas francas de fronteira terrestre, o uso de modelos ARIMA mostra-se particularmente adequado, considerando 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



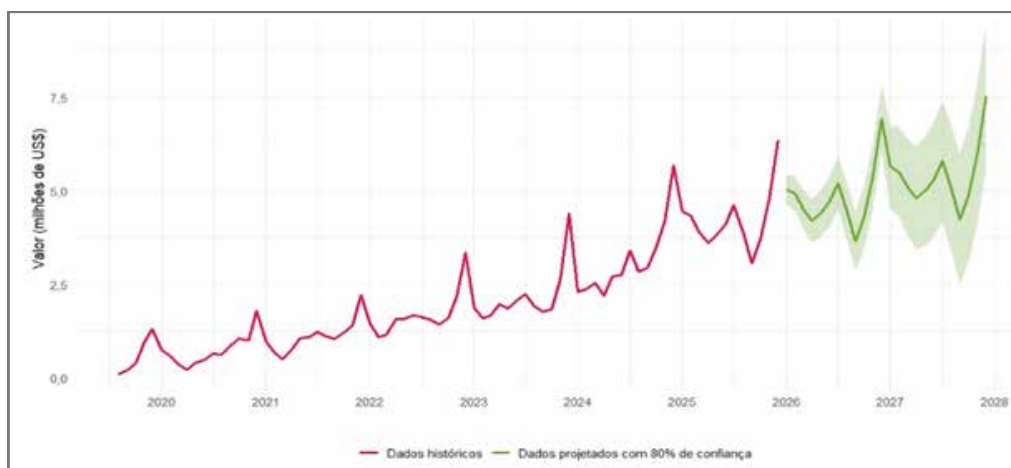
Fonte dos dados brutos: Receita Federal do Brasil.

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

Em Uruguaiana, 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, projetam-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 Uruguaiana – 2020-28



Fonte dos dados brutos: Receita Federal do Brasil.

Nota: 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, sem incorporar eventuais mudanças regulatórias, choques macroeconômicos ou alterações estruturais no regime das LFFTs. 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 LFFTs. 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 LFFTs. 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 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 LFFTs, 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 combinado 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 LFFTs deixarem de atender predominantemente consumidores locais ou a fluxos de passagem 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 LFFTs 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 LFFTs passam, assim, a desempenhar não apenas o papel de pontos de venda isentos, mas também 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.



Foto: Divulgação/Free Shops





## 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 LFFTs 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 LFFTs 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 LFFTs 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 da 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 uma 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 LFFTs 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 LFFTs decorre da 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 alguns setores, como indústria e construção civil, respondam a determinantes mais estruturais, o conjunto de evidências aponta 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 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, por um lado, 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. Por outro lado, uma cota mais elevada poderia ampliar a área de influência das LFFTs, 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 à recenticidade do regime das LFFTs 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, optou-se, aqui, 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, será possível que novos estudos avancem na análise com base em desenhos avaliativos mais rigorosos, capazes de testar hipóteses causais com maior precisão e de quantificar, de forma mais robusta, os impactos das LFFTs sobre o desenvolvimento local e regional na fronteira terrestre brasileira.





# INTRODUCTION

The border regions of Rio Grande do Sul play a strategic role in the economic and social development of the state. Located along the international borders with Argentina and Uruguay, these areas serve as connection points between Brazil and its neighboring countries, fostering regional integration within the framework of the Common Market of the South (Mercosur). This privileged geographic position turns the borders into important corridors for international trade, transportation and the movement of people, while also promoting intense cultural exchange and requiring geopolitical attention in terms of security and international cooperation.

Despite this strategic relevance, the border regions of Rio Grande do Sul generally exhibit lower levels of socioeconomic development than the state average, highlighting the need for public policies aimed at overcoming these regional inequalities. In this context, the establishment of land border duty-free shops (hereinafter LBDFS) in Brazilian twin cities has gained prominence in recent years due to their rapid growth and potential to boost regional and international tourism, particularly in the shopping tourism segment.

The operation of land border duty-free shops in Brazil is similar to that of duty-free shops in airports and ports, but is geared toward land-based commerce and accessible to residents, foreign visitors and Brazilians who cross the border. Purchases are recorded through fiscal controls and require presentation of identification, with no need for international air or sea travel. Among the main advantages for consumers are more competitive prices resulting from a differentiated tax regime, a wider variety of products and convenient access. At the same time, in theory, these shops help stimulate the local economy, strengthen shopping tourism and reduce consumption leakage to the foreign side of the border.

With the aim of gaining a deeper understanding of this phenomenon, the government of Rio Grande do Sul, through the Department of Economics and Statistics of the Secretariat of Planning, Governance and Management (DEE-SPGG), conducted a detailed study on land border duty-free shops. The research analyzes the economic, social and territorial effects associated with the implementation and expansion of this commercial model in Brazilian border municipalities.

The study was organized in two stages and brings together information and analyses whose main objective is to support discussion on the economic repercussions of policies aimed at encouraging shopping tourism and regional development, considering the experience of land border duty-free shops in Brazil, with special emphasis on Rio Grande do Sul's position in this process. In its first phase, completed in December 2025, preliminary and partial results of the study were presented. Since then, the analyses have been deepened and updated, resulting in this final version.

# MAIN CONTENTS OF THE STUDY

The study is organized to provide a comprehensive analysis of the evolution, rationale and role of land border duty-free shops in Brazil. It begins with a review of international experiences in promoting shopping tourism. Next, it discusses the main economic justifications for this type of policy, as well as its potential impacts on local development, employment and economic revitalization in border regions. From there, the study situates these regions and twin cities within the framework of the National Policy for Regional Development, highlighting their structural challenges and socioeconomic asymmetries. It then presents the institutional, regulatory and operational framework of the policy to encourage land border duty-free shops in Brazil.

Subsequently, the study characterizes the socioeconomic profile of municipalities eligible for this regime and provides a descriptive analysis of the evolution of key financial indicators of duty-free shops over time. In addition, it investigates the association between sales performance in these shops and a selected set of local socioeconomic indicators, seeking empirical evidence of their most immediate economic effects. The municipality of Uruguaiana, in Rio Grande do Sul, is explored as a case study, allowing for a more in-depth and contextualized analysis of the model's impacts. The study also includes sales projections for 2026 and 2027, based on observed trends and considered scenarios, and concludes with final remarks that synthesize the main findings, discuss limitations, and present implications for the formulation and improvement of public policies. The remainder of the study is organized as follows:

## STRUCTURE AND CONTENTS OF THE STUDY

1. Tax incentives for shopping tourism in the economic literature
2. Mapped international experiences of shopping tourism incentives
3. The border strip in the context of regional development
4. The border region within the subregional typologies of the National Policy for Regional Development
5. The border strip and the Constitutional Financing Funds
6. The policy to encourage land border duty-free shops in Brazil
7. Socioeconomic characteristics of the territories covered by the policy to encourage land border duty-free shops
8. Installation and direct financial activity of land border duty-free shops
9. Land border duty-free shops in Rio Grande do Sul
10. Federal tax benefits for land border duty-free shops in Rio Grande do Sul
11. Profile and average sales value of land border duty-free shops in Rio Grande do Sul
12. Economic dynamism of municipalities with land border duty-free shops in Rio Grande do Sul
13. The case of Uruguaiana: economic performance after the implementation of land border duty-free shops
14. Sales growth projections for land border duty-free shops in Rio Grande do Sul
15. Conclusions and final remarks

## STUDY OBJECTIVES

Considering the growing relevance of land border duty-free shops as instruments of public policy aimed at mitigating economic asymmetries in border regions, this study seeks to comprehensively analyze the rationale underlying the adoption of these incentive policies and their repercussions on local and regional socioeconomic dynamics. The investigation aims to clarify how the implementation of LBDFS fits within the context of territorial development strategies targeting the border strip, as well as to preliminarily assess their relationship with economic activity, the labor market, local commerce, tourism, consumer flows and tax revenues.

Specifically, the study intends to:

- Identify the economic and legal motivations for local development policies in border regions;
- Discuss the repercussions of implementing land border duty-free shops, including indicators of economic activity and the generation of direct and indirect employment;
- Assess the transformations in local commerce associated with the presence of duty-free shops;
- Examine the effects on tourism and regional consumer flows;
- Analyze the effects on tax revenues associated with the implementation of duty-free shops; and
- Project sales growth scenarios for the coming years and evaluate the potential implications of changes to the purchase limit per person.





Foto: Divulgação/Free Shops



# TAX INCENTIVES FOR SHOPPING TOURISM IN THE ECONOMIC LITERATURE

Policies encouraging the establishment of duty-free shops at land borders have been justified in different countries as multifunctional instruments for regional development, trade regulation and tourism promotion. Generally aimed at territories historically marked by economic asymmetries, commercial informality and low productive diversification, these policies seek to internalize consumption flows that traditionally head abroad, while also attempting to stimulate complementary activities in tourism and the service sector.

In the economic literature evaluating duty-free shop incentive policies, at least eight main justifications for their implementation can be identified, as presented below.

## 1 PROMOTION OF SHOPPING TOURISM

A central justification relates to stimulating **shopping tourism**, understood as a specific type of territorial mobility driven by differences in price, taxation and product availability. Studies on cross-border tourism show that special tax regimes and regulatory exception zones – such as duty-free shops – can create attractive hubs capable of increasing visitor flows, lengthening stays and boosting spending on accommodation, food and other local services.

## 2 ACCESS FOR LOCAL CONSUMERS TO INTERNATIONAL BRANDS

Another recurring justification is the argument that duty-free shops expand local consumers' access to international products and brands, reducing transaction costs and the need for international travel. The literature on retail and duty-free economics recognizes that these channels bring global consumption patterns to peripheral territories. Land border duty-free shops, in particular, contribute to greater democratization of access to these products, including for people from lower income brackets, who do not frequently visit ports and airports.

## 3 FORMALIZATION OF TRADE AND REDUCTION OF SMUGGLING

The creation of duty-free shops on land borders is also justified as an institutional response to smuggling and commercial informality. Studies on Brazilian borders indicate that these policies seek to reorganize economic circuits historically marked by illegality, offering formal alternatives for accessing imported goods.

## 4 ATTRACTION OF EXTERNAL RESOURCES FOR CONSUMPTION

Duty-free shops are often defended as mechanisms to attract spending by external consumers, functioning as hubs that mobilize income from tourists and visitors from other regions. The literature on tourism and cross-border trade highlights that these enterprises also contribute to the local retention of spending that would otherwise occur outside the country or outside the duty-free shop region. Thus, when located in relatively less developed areas, duty-free shops can help reduce local demand leakage and attract resources from other regions, contributing to regional development.

## 5 ATTRACTION OF CAPITAL FOR INVESTMENT

The existence of special tax regimes associated with duty-free shops is also identified as a factor in attracting private capital, both for the retail sector and for related activities. Studies on special economic zones and selective incentives indicate that these instruments can reduce risks and stimulate investment in peripheral regions.

## 6 PRODUCTIVE DIVERSIFICATION AND INCREASED SERVICE SUPPLY

In the field of regional development, land border duty-free shops are analyzed as vectors of economic diversification, especially in regions dependent on informal trade or primary activities. The expansion of specialized retail and tourism tends to drive complementary services, including food and hospitality, broadening the local productive base.

## 7 INCREASED ATTRACTIVENESS OF OTHER TYPES OF TOURISM

Several authors argue that shopping tourism can act as a driver of other tourism modalities, such as cultural, rural, gastronomic and leisure tourism. In border regions, this complementarity is often observed in the extension of visitors' length of stay.

## 8 REDUCTION OF REGIONAL INEQUALITIES

Finally, duty-free shop incentive policies are often framed as instruments of place-based policies aimed at reducing regional inequalities. The literature warns of their limitations but recognizes that such policies can help revitalize local economies in peripheral regions when integrated into broader development strategies.



Table 1

Economic justifications for duty-free shop incentive policies and literature references

ECONOMIC JUSTIFICATIONS	MAIN STUDIES IDENTIFIED
1. Promotion of shopping tourism	Timothy and Butler (1995); Timothy (2001); Bygvrå (2020); Çiftci and Timothy (2025)
2. Access for local consumers to international brands	Christiansen and Smith (2001); Christiansen and Smith (2004)
3. Formalization of trade and reduction of smuggling	Rabossi (2021); Prestes (2021)
4. Attraction of external resources for consumption	Timothy (2001); Christiansen and Smith (2001); Çiftci and Timothy (2025)
5. Attraction of capital for investment	ETRC (2025)
6. Productive diversification and increased service supply	Bygvrå (2020); Timothy and Gelbman (2023)
7. Increased attractiveness of other types of tourism	Timothy and Butler (1995); Timothy (2001); Çiftci and Timothy (2025)
8. Reduction of regional inequalities	Timothy (2001)

Despite the relatively broad set of economic justifications mobilized in favor of land border duty-free shop incentive policies, the specialized literature also points to important controversies and risks associated with this type of instrument. Studies in regional economics, public finance and international trade draw attention to possible adverse effects on the competitiveness of domestic production, the structure of local commerce, tax revenues and territorial cohesion. In addition, legal and economic uncertainties are highlighted, especially in contexts in which the duty-free shop regime is highly dependent on legislative changes and discretionary decisions by public authorities. Thus, the adoption of duty-free shop incentive policies requires analytical and institutional caution, as their economic effects are highly dependent on the local context, regulatory design and regulatory stability.

Finally, the literature identifies six main points of concern and arguments against the adoption of duty-free shop incentive policies, which are presented below.

## 1 REDUCED COMPETITIVENESS OF DOMESTIC PRODUCTS

One of the main critical arguments refers to the **reduction in the relative competitiveness of domestic products** compared to imported goods sold in duty-free shops, which benefit from tax exemptions. The economic literature highlights that artificial price differences created by special tax regimes can shift consumer demand toward imported products, generating adverse effects on domestic industry and local supply chains, especially in sectors intensive in standardized consumer goods. This point is particularly relevant when the local productive linkages (or multiplier effects) of duty-free shops are limited. When they sell mostly imported goods, the associated value added tends to be concentrated in external stages of the chain (international production and distribution), limiting multiplier effects on the regional economy.

## 2 UNFAIR COMPETITION WITH TRADITIONAL LOCAL COMMERCE

Another point frequently mentioned in the literature concerns **asymmetric competition between duty-free shops and traditional retail**, which remains subject to regular taxation. Studies on retail and urban development indicate that the coexistence of tax-exempt and non-exempt establishments can negatively pressure small and medium-sized local merchants, especially those specializing in the same product segments as duty-free shops. Such effects tend to be less pronounced when the expansion of duty-free shops occurs through already established local merchants who diversify their operations.

## 3 UNEQUAL DISTRIBUTION OF ECONOMIC BENEFITS

The literature also points out that the **economic benefits associated with duty-free shops may be unevenly distributed**, concentrating among certain agents – large retail operators, external investors or higher-income consumers. Studies in tourism and regional economics suggest that the positive effects on local employment and income may be limited, particularly when enterprises operate as enclaves that are poorly integrated into the local economy.

## 4 RISK OF TAX REVENUE LOSS (SUBSTITUTION EFFECT)

A relevant argument in the field of public finance is the **potential substitution** effect between traditional retail, subject to full taxation, and duty-free shops, which benefit from tax relief. Some of the literature highlights that a significant share of consumption in duty-free shops may simply displace spending that would otherwise have occurred in domestic commerce, resulting in net revenue losses without a proportional increase in economic activity.

## 5 REGIONAL INEQUALITY BETWEEN BENEFITED AND NON-BENEFITED MUNICIPALITIES

In the context of regional economics, several authors warn of the risk of **reinforcing inter-municipal inequalities**, since the duty-free shop policy benefits only specific localities. Nearby municipalities located in the same region but excluded from the regime may suffer negative effects, such as consumption leakage and loss of commercial dynamism, without access to the same compensation instruments.

## 6 LEGAL AND ECONOMIC UNCERTAINTIES

Finally, the literature highlights the **legal and economic uncertainties** associated with special regimes that are highly dependent on infra-constitutional legislation and administrative decisions. Changes in rules, quotas, product limits or even the revocation of the regime can generate insecurity for investors, workers and local governments, reducing planning horizons and negatively impacting the sustainability of enterprises.

Table 2

Points of concern and arguments against duty-free shop incentive policies and literature references

POINTS OF CONCERN AND/OR ARGUMENTS AGAINST	MAIN STUDIES
1. Reduced competitiveness of domestic products	Christiansen and Smith (2001); Christiansen and Smith (2008)
2. Unfair competition with traditional local commerce	Bygvrå (2020)
3. Unequal distribution of economic benefits	Timothy (2001); Rabossi (2021)
4. Risk of tax revenue loss (substitution effect)	Christiansen and Smith (2001); Christiansen and Smith (2004)
5. Regional inequality between benefited and non-benefited municipalities	Bygvrå (2020)
6. Legal and economic uncertainties	Christiansen and Smith (2004); Prestes (2021); Rabossi (2021)

In addition to the points of concern and the counterarguments discussed above, the literature also highlights other relevant aspects, such as the limited quality of the jobs created, the high dependence on exogenous factors and the risk of forming economic enclaves. These elements reinforce the need for comprehensive analyses and for integrating policies that encourage shopping tourism into broader regional development strategies.



Foto: Divulgação/Free Shops





# MAPPED INTERNATIONAL EXPERIENCES OF SHOPPING TOURISM INCENTIVES

The authorization to operate duty-free shops in ports, airports and border regions constitutes an economic and trade policy instrument widely used internationally, taking on different configurations depending on the strategic objectives of states and the territorial specificities in which it is applied. Generally speaking, these special regimes are mobilized as mechanisms to stimulate tourism, attract foreign currency and organize commercial flows in areas with intense movement of people and goods.

In their most traditional design, duty-free shops are associated with international mobility, offering exemption from or relief of indirect taxes to travelers entering or leaving the national territory. However, this type of incentive has been progressively adapted to different contexts – urban, border and regional –, incorporating additional functions, such as strengthening local economies, formalizing consumption and mitigating competitive asymmetries in border areas.

A comparative analysis of international experiences reveals that shopping tourism has been promoted in several countries through special trade regimes in strategic border or urban areas, combining tax incentives, regulatory simplification and specific territorial vocation. Some of these cases, although not identical to the Brazilian institutional design, offer relevant lessons for understanding the potential and limits of shopping tourism incentive policies in general and land border duty-free shops in particular. Tables 3 and 4 present internationally prominent cases. Below, some experiences from China, Panama, Chile, Uruguay and Paraguay are briefly presented.

In Asia, the experience of **Hainan**, an island province in southern China, represents one of the most successful cases of using the duty-free regime as a central instrument of regional development strategy and shopping tourism promotion. Unlike the classic model restricted to international airports, Hainan adopted an expanded urban duty-free system, allowing domestic and international tourists to make tax-free purchases in large commercial complexes across the island.

The success of the model is associated with several key elements: significant increases in individual purchase quotas, diversification of the product mix (with a strong presence of luxury goods), integration with digital platforms and the possibility of post-travel product delivery. These factors have transformed Hainan into an alternative hub to traditional international shopping tourism (Europe, Japan and South Korea), with significant impacts on tourist flows, private investment and consumption formalization.

From a comparative perspective, Hainan shares conceptual similarities with the Brazilian case, demonstrating that duty-free shop regimes can be used to retain consumption that would otherwise tend to occur abroad, strengthening local economies and reducing demand leakage. However, this is a model strongly anchored in high-end tourism and consumption, with high fiscal and administrative capacity on the part of the Chinese state, which limits its direct replicability. Even so, the case reinforces the idea that duty-free shops can assume broader functions than exclusively serving international transit travelers.

Table 3

International models of shopping tourism incentives adopted in Asia, Europe and North America

LOCATION	INCENTIVE MODEL	KEY POLICIES
Hainan (China)	Urban and island duty-free	Tax exemption, post-travel online purchases, luxury tourism incentives; transformation of the island into a global luxury tourism hub
France (Paris and Lyon)	Urban duty-free with tax refund	Value Added Tax (VAT) refund for tourists; incentive to spend on luxury goods
Switzerland (Zurich and Geneva)	Urban duty-free with tax refund	VAT refund for purchases; focus on watches, chocolate and luxury goods
Miami (Florida, USA)	Airport duty-free and tax holidays	Tax exemption for tourists at airports and tax reductions on special dates
San Diego (California, USA)	Land border duty-free shops	Duty-free shops on the border with Mexico; focus on Mexican tourists
Texas (USA)	Tax refund programs	Tax refund at airports and authorized centers

In Central America, another notable case is **Panama**, where incentives for land-based duty-free shops are part of a broader strategy to promote shopping tourism and economic development, articulated with different special trade regimes. Local legislation allows the operation of commercial establishments with significant tax relief, especially exemption from import duties and indirect consumption taxes, similar to that of airport duty-free models. These shops may serve international tourists, transit passengers and border residents, following differentiated value limits according to the buyer's profile, with customs control mechanisms that ensure operational traceability.

The policy is strongly articulated with the Colón Free Trade Zone, which functions as the country's main wholesale and logistics hub, enabling large-scale import and international redistribution of goods. In addition to land border duty-free shops, there are duty-free shops in international airports, ports and specific urban areas, such as Colón Puerto Libre in the center of Colón city, which authorizes tax-free purchases outside the strict perimeter of the Free Zone.

This institutional arrangement creates complementarity between wholesale and retail activities, reduces logistics costs and enhances price competitiveness for the final consumer. Observed outcomes include the strengthening of regional shopping tourism, the retention of consumer spending that could otherwise flow to neighboring countries, and the attraction of commercial flows to previously less dynamic areas. The main point of convergence with the Brazilian case lies in the use of exceptional tax regimes as instruments of territorial policy, especially in areas with strategic geoeconomic positioning.

Table 4

International models of shopping tourism incentives adopted in Latin America

LOCATION	INCENTIVE MODEL	KEY POLICIES
Iquique Free Zone (Chile)	Urban and port duty-free	Exemption from Value Added Tax (VAT) and customs duties; focus on shopping tourism with a quota for tourists
Colón Free Zone (Panama)	Continental urban duty-free	Exemption from import and re-export taxes; largest free zone in the Americas; strong impact on shopping tourism
Border municipalities of Uruguay	Land border free shop	Tax exemption for foreigners; prohibition on sales to Uruguayans; focus on household appliances, cosmetics and perfumery products
Border municipalities of Paraguay	Urban and border free zone	Consumption Tax Regime with reduced VAT; tax incentives for importation and re-exportation
Urban Free Zones in Colombia	Permanent and special free zones	VAT and tariff exemption; reduced income tax; focus on services and commerce
Urban Free Zones in Paraguay	Urban and industrial free zones	Single tax on exports; VAT and tariff exemption; focus on commerce and services
Border municipalities of Argentina	Land border free shop	Tax exemption for foreigners; purchases permitted for Argentines in international transit

Another widely recognized successful case is the **Iquique Free Trade Zone (Zofri)**, located in northern **Chile**. Created in 1975, Zofri operates as an urban and port commercial hub, offering exemption from Value Added Tax (VAT) and import duties for goods destined for both retail and wholesale, subject to specific rules for circulation and consumption.

Unlike the traditional free shop model, access to the tax benefit in Zofri is not conditional on crossing the border at the time of purchase. Its operation is based on an expanded territorial logic in which the municipality of Iquique establishes itself as a specialized shopping tourism destination, with a diversified supply of goods – such as electronics, clothing, beverages and cosmetics – at competitive prices, attracting consumers from various regions of Chile and abroad.

Zofri's relevance for the analysis of Brazilian land border duty-free shops lies primarily in the underlying public policy logic. As with the Brazilian model, the Chilean regime seeks to internalize consumption flows that, in the absence of the incentive, would tend to occur outside the national territory or through informal channels, generating positive effects, especially at the regional level, on employment, indirect tax revenue and the formalization of distribution chains.

Thus, it is an instrument of territorial policy that uses differentiated tax incentives to exploit locational advantages and induce economic activity in specific regions. Nevertheless, there are relevant institutional differences between the two models. In Zofri, the tax benefit is not primarily intended to provide economic compensation for residents of border areas, but rather to establish a regional hub for trade and shopping tourism that operates at a greater scale and with broader territorial reach. In Brazil, by contrast, land border duty-free shops operate on a more restricted scale with an explicitly compensatory function, focused on the daily dynamics of local border economies.

Within Mercosur, the **Uruguayan** regime applied to land border duty-free shops has the greatest impact on southern Brazil. In Uruguay, free shop incentives constitute one of the most relevant economic policy instruments applied to border regions and were consolidated during the 1990s in response to increased commercial competition with neighboring countries, especially Brazil.

Uruguayan legislation authorizes the installation of duty-free shops in twin cities located along the land border, such as Rivera, Chuy, Rio Branco, Artigas and Aceguá, allowing the sale of goods with exemption from import duties and domestic consumption taxes. Unlike other special regimes, Uruguayan land duty-free shops are intended exclusively for foreign tourists, with purchases by Uruguayan citizens and residents – including those living in the border municipalities themselves – being prohibited. Operations are subject to individualized customs control, requiring buyer identification and compliance with maximum purchase quotas per person, both in value and frequency, to preserve the regime's tourist character and prevent its use for commercial purposes.

From the perspective of economic functioning, border duty-free shops play a central role in the urban and commercial dynamics of Uruguayan border cities, acting as anchors for shopping tourism and integrating with complementary service activities, including gastronomy, hospitality, transportation and entertainment. In localities such as Rivera and Chuy, duty-free shop commerce accounts for a significant share of local economic activity, directly influencing employment levels, labor market structure and the indirect tax base. The attraction of Brazilian consumers – mostly from Rio Grande do Sul – gives the regime a clearly cross-border character in which price competitiveness stems essentially from the tax differential relative to the Brazilian market rather than from exchange rate advantages or logistical scale.

As in Brazil, the Uruguayan regime does not seek to create large regional trading hubs, but rather to compensate for locational disadvantages faced by border municipalities, reduce consumption leakage to the neighboring country and sustain local economic activity in contexts of strong spatial integration. The policy thus acts as an explicit instrument of territorial competition aimed at preserving urban commerce in twin cities, where border porosity makes consumption flows highly sensitive to tax differentials. From the Brazilian perspective, especially that of Rio Grande do Sul, the impacts of Uruguayan duty-free shops have historically been significant. For decades, the existence of this regime on the Uruguayan side contributed to a competitive asymmetry between border municipalities. The establishment of land border duty-free shops in Brazil can therefore be understood as a direct response to this arrangement, seeking to restore the relative competitiveness of Brazilian local commerce.

In **Paraguay**, shopping tourism in border cities has consolidated through an institutional arrangement distinct from formal free shop regimes, but equally relevant from an economic and territorial perspective. Since the 1970s and 1980s, municipalities such as Ciudad del Este have operated as commercial hubs predominantly geared toward foreign consumption, especially by Brazilians and Argentinians, supported by a relatively less burdensome national tax regime, simplified customs procedures for importation and re-exportation, and a broad supply of imported products.

Unlike the Uruguayan and Brazilian models, Paraguay does not generally adopt land duty-free shops with formally exempt sales tied to individual quotas. Its competitive advantage stems mainly from its tax structure, regulatory flexibility and the scale of retail trade oriented toward shopping tourism.

From the perspective of economic functioning, Paraguayan border commerce has taken on the characteristics of a regional cross-border retail hub, with high commercial density, strong integration with international supply chains and a great capacity to attract foreign consumers. The model is based on volume, product diversity and competitive prices, covering goods as diverse as electronics, computers, clothing, beverages and cosmetics. Although this arrangement has contributed to job creation, urban revitalization and local indirect tax revenue, its sustainability depends heavily on external demand and the maintenance of institutional differentials relative to neighboring countries, making it sensitive to regulatory, fiscal and exchange rate changes.

In the past, the absence of equivalent instruments in Brazil contributed to the displacement of consumption flows, commercial investments and employment opportunities to the Paraguayan side of the border, especially in regions near Paraná, Mato Grosso do Sul and, to a lesser extent, Rio Grande do Sul. From the Brazilian perspective, the Paraguayan case stands out as an example of territorial competition based on broad tax and regulatory differentials in contrast to the more focused model adopted by Brazil, which relies on land border duty-free shops. This institutional difference implies distinct effects on the local economy: in Paraguay, the formation of large-scale commercial hubs that are highly dependent on shopping tourism is observed; in Brazil, a more calibrated strategy is pursued, aimed at retaining consumption, strengthening local commerce and reducing regional asymmetries.





# THE BORDER STRIP IN THE CONTEXT OF REGIONAL DEVELOPMENT

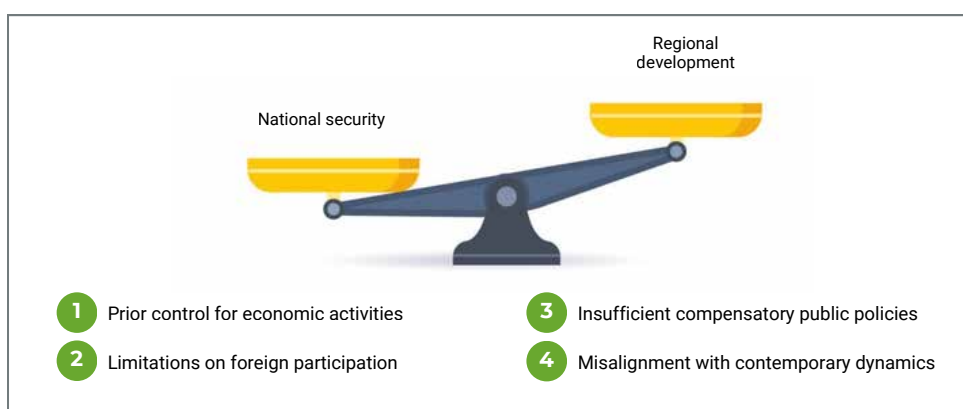
The land border duty-free shop regime can be evaluated within the broader framework of Brazilian regional asymmetries and the institutional specificities that characterize the so-called border strip. This is a territory historically marked by differentiated legal treatment, guided primarily by national security concerns, but which simultaneously presents economic and social performance below the national average. This combination of regulatory restrictions and weaker economic and productive dynamism brings compensatory public policies to the forefront, including initiatives aimed at stimulating commercial and economic activity in these localities.

The Federal Constitution of 1988, in Article 20, Paragraph 2, defines the border strip as the inland area up to 150 kilometers wide along the country's land borders, qualifying it as a fundamental space for the defense of national territory (Brazil, 1988). This constitutional directive was already present even before the current Constitution, primarily through Law No. 6,634 of May 2, 1979 (Brazil, 1979) and Decree No. 85,064 of August 26, 1980 (Brazil, 1980), which establish a set of restrictions on land use and occupation, as well as on the exercise of certain economic activities in this region. Among these limitations, notable restrictions include the acquisition of property by foreigners, the exploitation of mineral resources, the installation of communication services and the participation of foreign capital in activities considered strategic.

Although conceived in a specific historical context marked by the doctrine of national security and concern for territorial sovereignty, this regulatory framework remains in force and exerts lasting effects on local economic dynamics. From a regional development perspective, such restrictions tend to increase institutional costs, reduce the attractiveness of private investment and limit productive diversification, particularly in small municipalities located far from major consumer centers and with limited fiscal capacity. Under these conditions, the legal regime of the border strip contributes to reinforcing trajectories of low growth, dependence on the tertiary sector and high sensitivity to fluctuations in cross-border trade (Ferrera de Lima & Soares Bidarra, 2021; Pêgo, 2021).

Figure 1

Relationship between national security objectives and regional development in the border strip



The economic literature highlights that formal institutions and rules shape incentives and condition long-term regional performance. In the case of the border strip, the predominance of a security-oriented regulatory framework, unaccompanied by robust development-promotion instruments, contributes to the creation of a structural asymmetry relative to other regions of the country. This situation is aggravated by the peripheral position of these areas in the national urban network, the lower availability of logistical infrastructure and specialized public services and the limited integration into more complex productive chains. As a result, many border municipalities exhibit low income indicators, high informality and limited capacity to retain population and capital.

It is in this context that the economic justification for compensatory public policies or differentiated treatment consolidates. Instruments such as specific tax regimes, trade incentives and facilitation of legalized economic activities emerge as mechanisms designed to mitigate the combined effects of regulatory restrictions and structural disadvantages. **The authorization to establish duty-free shops at land borders can be interpreted precisely as part of this set of policies, seeking to stimulate local economic activity, generate employment and income and reduce dependence on informal practices associated with border dynamics.**

The National Policy for Regional Development (PNDR), originally established by Decree No. 6,047 of 2007 (Brazil, 2007) and subsequently reformulated, explicitly incorporated the border strip as one of the priority territorial areas for government action. The PNDR recognizes the heterogeneity of the national territory and adopts regional typologies based on income and economic dynamism criteria, in which a large portion of border municipalities rank among areas of low and medium development. Within this framework, the border is no longer seen only as a risk area, but also as a strategic element for territorial cohesion, productive integration and articulation with neighboring countries.

Moreover, guiding documents of the PNDR highlight the need to overcome the strictly security-based view of the border, proposing an approach that values its economic, cultural and logistical potential. This orientation was also present in specific programs, such as the Border Strip Development Program (PDFF), formulated within the scope of the Ministry of National Integration starting in 2005, and more recently in the Integrated Border Program (PFI), linked to the Ministry of Integration and Regional Development, both aimed at coordinating infrastructure actions, economic revitalization and cross-border cooperation. However, repeated evaluations of these initiatives point to significant limitations in terms of scale, intergovernmental coordination and continuity, which has reduced their structural impact on local economies.

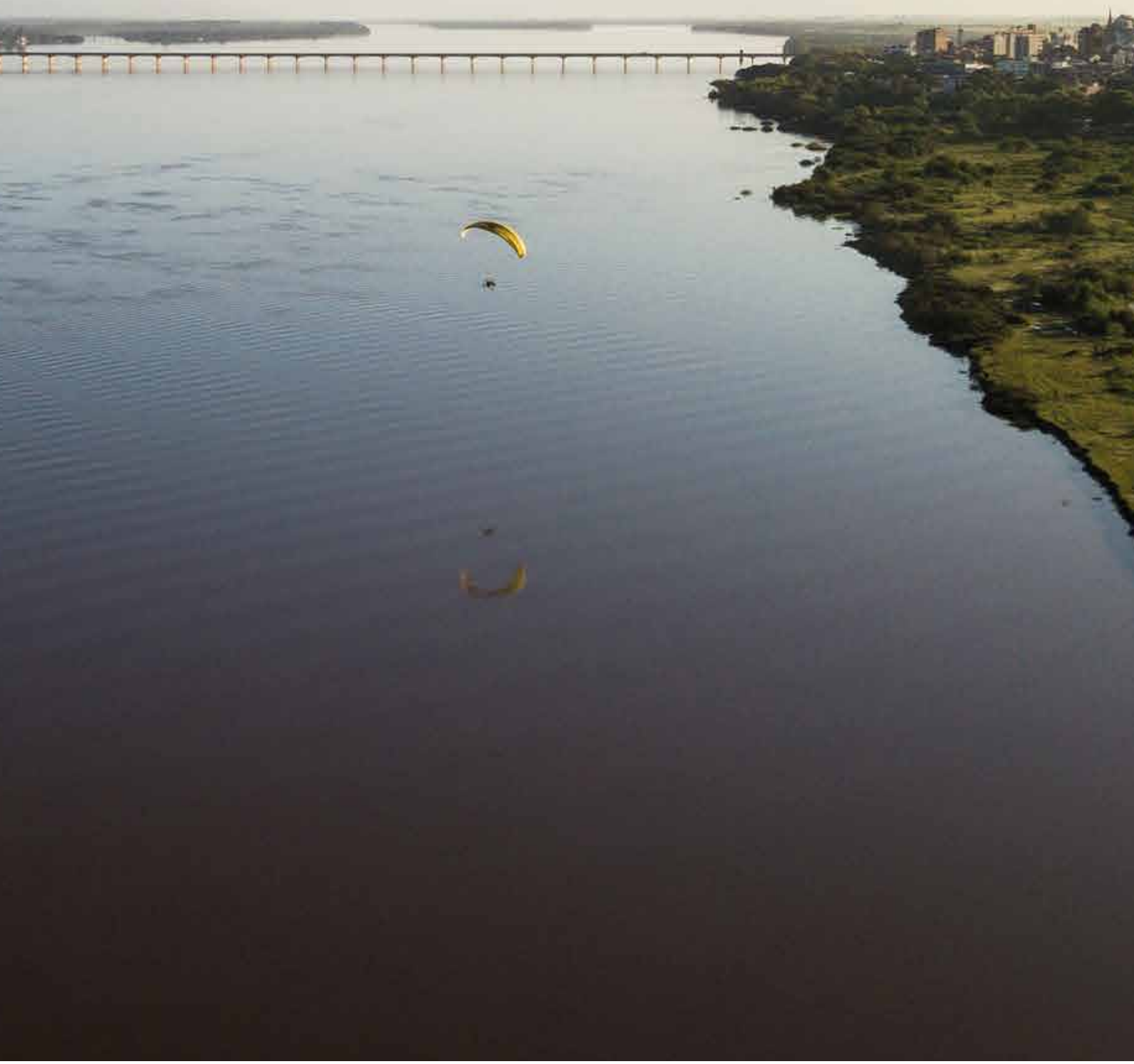
Thus, the border strip exhibits a historical trajectory marked by a certain ambiguity in Brazilian state action: on the one hand, the maintenance of a restrictive legal regime oriented toward national security; on the other hand, the adoption of regional development policies that recognize the peripheral and vulnerable nature of these areas. This coexistence of distinct policy logics has, in many cases, produced contradictory incentives and fragmented, insufficient responses to the challenges of border development. More recently, the search to promote a reorientation of the state approach to border territories culminated in the establishment of the National Border Policy through Decree No. 12,038 of June 3, 2024 (Brazil, 2024b). The policy starts from the recognition that state action on Brazilian borders has historically been fragmented and excessively sectoral, demanding an integrative framework capable of systematically articulating security, regional

integration, sustainable development and social protection. Among its central objectives are the promotion of economic and social development in border regions, the strengthening of inter-federative and international cooperation and the reduction of structural vulnerabilities in these territories.

Inserted within this broader scenario, recent initiatives that relax specific economic regimes, such as the authorization of duty-free shops on land borders, can be understood as part of an incremental movement to rebalance this historical approach. By admitting regulatory exceptions aimed at local economic revitalization, the state implicitly recognizes that the development of the border strip requires instruments adapted to its institutional and spatial particularities. Thus, such policies can be interpreted not only as isolated commercial measures, but also as components of a broader strategy to compensate for the legal and structural restrictions that have historically conditioned the economic development of Brazil's border regions.

Foto: Divulgação/Free Shops





# THE BORDER REGION WITHIN THE SUBREGIONAL TYPOLOGIES OF THE NATIONAL POLICY FOR REGIONAL DEVELOPMENT

The National Policy for Regional Development (PNDR) emerged at the turn of the 21st century as a response to the persistence and complexity of Brazilian territorial inequalities. In its 2005 baseline document, the PNDR is presented as a policy aimed at reducing inequalities and activating regional potentialities, valuing environmental, socioeconomic and cultural diversity as a development asset. This conception was later institutionalized within the policy's regulatory framework: PNDR I was consolidated by decree in 2007, followed by PNDRs II and III, also established by decree, in 2019 and 2024, respectively, maintaining the centrality of the objective of reducing intra- and inter-regional inequalities through development opportunities and federal governance.

Among the main and most lasting operational innovations of the PNDR is the adoption of subregional typologies to represent intra-macroregional inequalities in Brazil. Since its first version, albeit with some variations, the PNDR's subregional typology has been constructed by crossing two central dimensions, aiming to identify territorial patterns: (a) average household income per capita (the "static" dimension of income level); and (b) Gross Domestic Product (GDP) variation (the "dynamic" dimension of productive development). Over time, the PNDR sought to consolidate the subregional typology as a structuring instrument for targeting and coordination, so that territorial classification would no longer serve merely as a diagnostic category, but rather as a permanent criterion for eligibility and prioritization in resource allocation. Currently, subregional typologies are understood as the main technical mechanism through which the PNDR translates territorial inequalities into operational intervention priorities.

In methodological terms, the reference typology of PNDR II, which was in force between 2019 and 2025, was structured by combining the two previously existing analytical dimensions. The articulation of these dimensions sought to identify not only where income was lower or higher, but also how territories evolved over time, distinguishing stagnant regions from those undergoing transformation. The variables used in each axis were monthly monetary household income per capita in 2010 and the geometric growth rate of GDP per capita between 2002 and 2014. To rank the performance of the analyzed regions, the two variables used in the typology were divided into six parts and, according to the cross-tabulation result, reclassified into nine categories (Table 5).

Table 5

Reference typology of the National Policy for Regional Development (PNDR) II

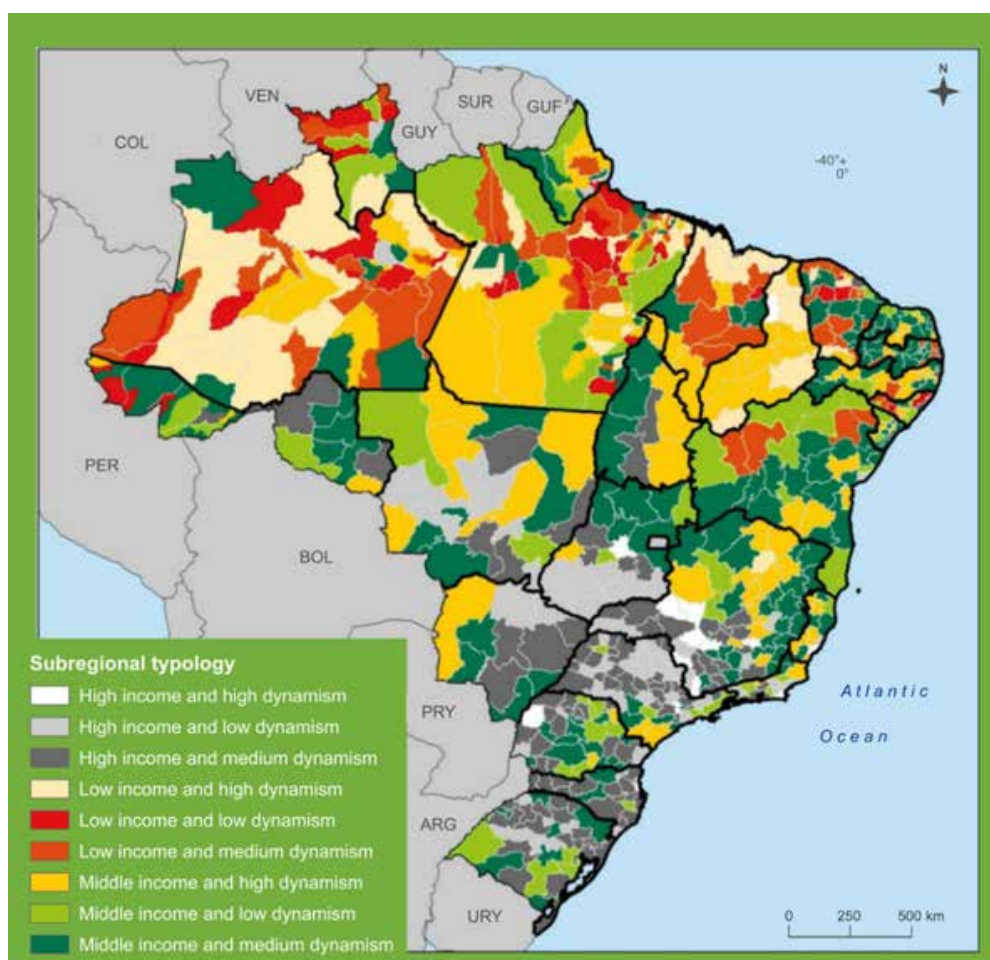
Subregional Typology		Monthly Monetary Household Income per Capita (2010)		
		High	Medium	Low
GDP per capita variation rate (three-year average 2002-2014)	High	High income and high dynamism	Medium income and high dynamism	Low income and high dynamism
	Medium	High income and medium dynamism	Medium income and medium dynamism	Low income and medium dynamism
	Low	High income and low dynamism	Medium income and low dynamism	Low income and low dynamism

Source: Ministry of National Integration (Brazil, 2017).

The application of the reference typology systematically revealed that regions located in the Brazilian border strip are mostly concentrated in the low- and medium-income strata, with low or medium economic dynamism. In terms of public policy implications, the PNDR II typology contributed to consolidating the perception of the border strip as a priority territory for differentiated state action, not only because it presents low average indicators, but also because it brings together characteristics of productive vulnerability and relative stagnation that would not be captured by an analysis based exclusively on macroregions. By revealing that many border territories are "trapped" in low-dynamism patterns of economic specialization, the typology provided a solid empirical basis for justifying specific regional development instruments, such as policies for productive diversification, logistical integration and cross-border cooperation.

Figure 2

Results of the reference typology of the National Policy for Regional Development (PNDR) II



Source: Ministry of National Integration (Brazil, 2017).

Furthermore, the typology revealed that the border strip is not homogeneous, but rather marked by differentiated patterns across the North, Center-West and South Regions. In the North, there is a greater presence of territories classified as low-income, with strong social and institutional vulnerabilities; in the Center-West and parts of the South, stagnant and intermediate-income regions are more frequent, where the main problem is not only the income level but the difficulty of sustaining dynamic growth trajectories and adding value to local production. This finding reinforced the interpretation that the Brazilian border combines historical structural constraints – such as relative isolation and infrastructure deficits – with institutional restrictions, resulting in local economies that are highly sensitive to fluctuations in cross-border trade and macroeconomic shocks.

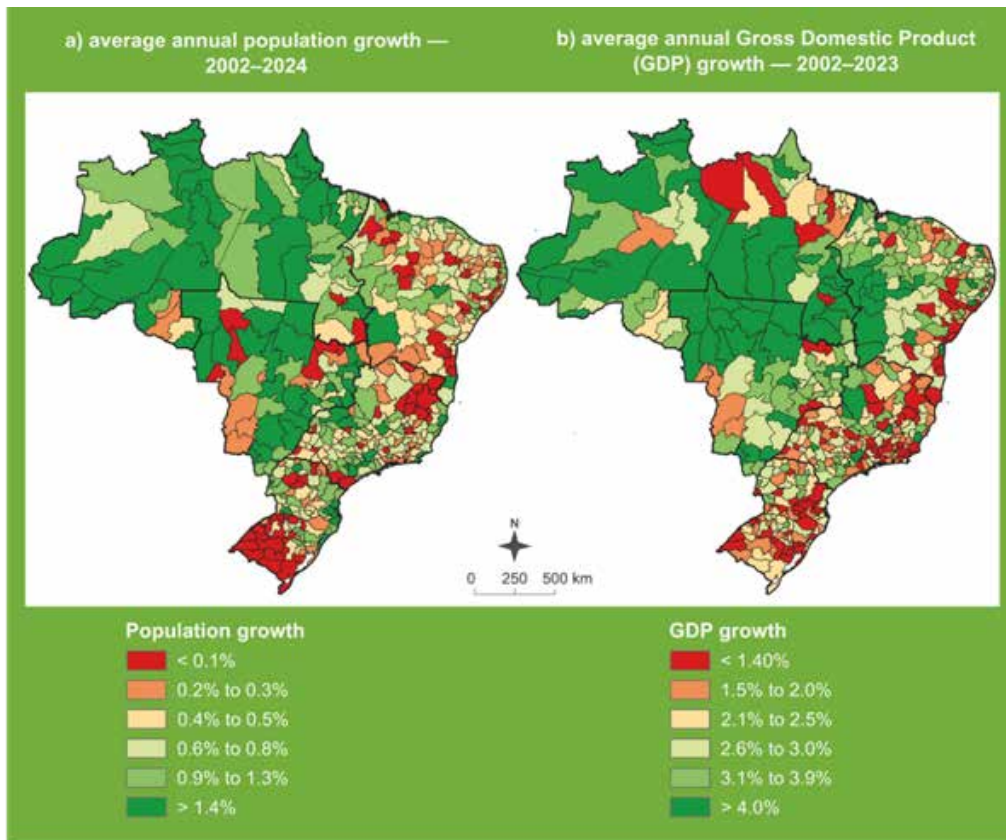
Although the construction of the PNDR's subregional typologies represents a relevant advance by shifting the focus from macroregions to a sub-state scale and allowing greater refinement in identifying territorial inequalities, the specialized literature points to significant limitations in their methodological formulation. Among the main criticisms is the reduction of the concept of regional development to strictly economic and overly simplistic indicators. The persistence of a typology based almost exclusively on household income and GDP per capita variation reveals a structural mismatch between the principles and objectives of the PNDR and their analytical operationalization.

The joint treatment of economic and demographic growth in a single variable indicative of dynamism – GDP per capita – constitutes another gap and a potential source of distortions. Regions marked by persistent population loss, accelerated aging or strong migratory dependence may be classified similarly to territories with more favorable demographic trajectories, compromising the policy's ability to differentiate territorial needs and strategies. This occurs because GDP per capita may increase as a result of gains in productivity, population decline or growth in the employment rate and in the proportion of the Economically Active Population. The first two elements are easily observable at the regional level, but the current typology does not decompose them, resulting in interpretive distortions. For example, the analysis of GDP per capita does not allow distinguishing between regions whose average income increases based on greater economic and population growth and those experiencing stagnation or low GDP growth coupled with population decline or low demographic growth. This latter situation is precisely what predominates in the Immediate Geographic Regions of the border strip of Southern Brazil, especially in Rio Grande do Sul.



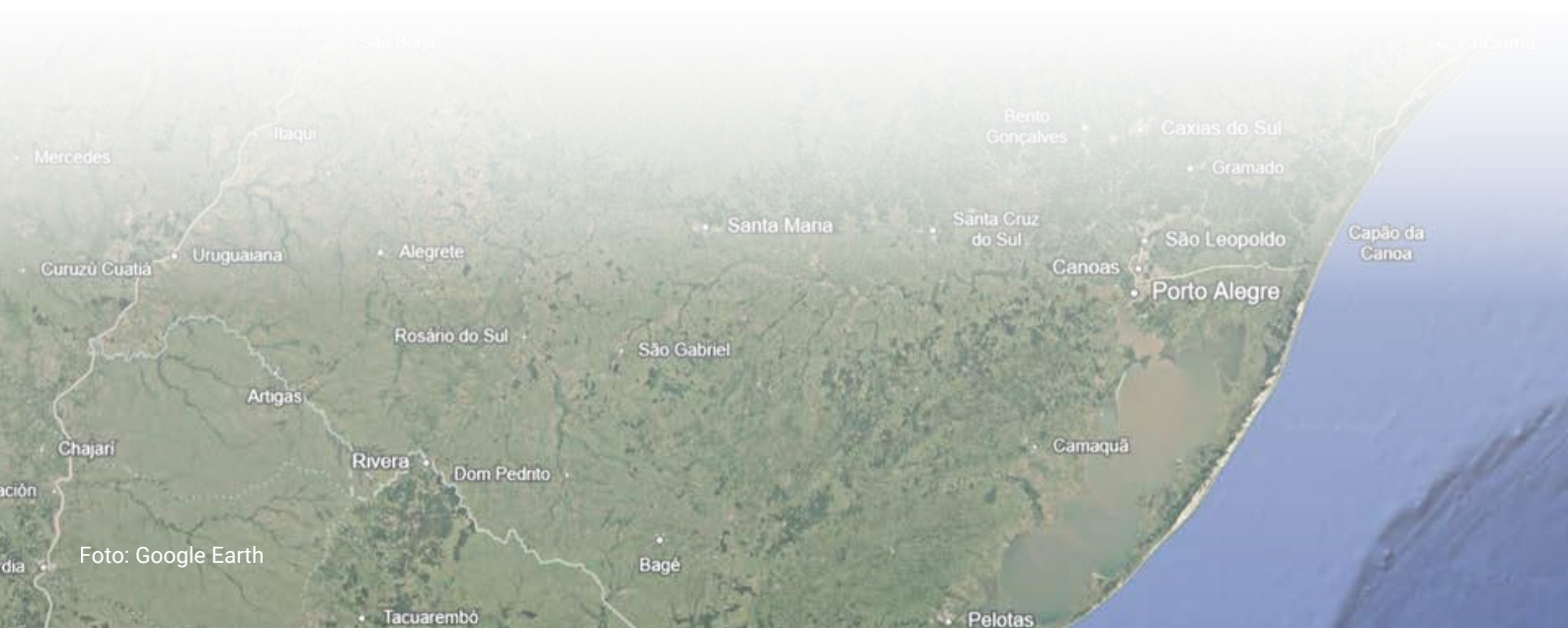
Figure 3

Economic and population growth in the Immediate Geographic Regions of the border strip in Brazil



Source of raw data: Population estimates (IBGE, 2025a).  
Gross Domestic Product of municipalities (IBGE, 2025b).

In December 2025, the Ministry of Integration and Regional Development published Technical Study No. 01/2025, presenting the methodological proposal for the reference typology of PNDR III (Brazil, 2025). Although it introduced some relevant methodological innovations, the new subregional typology, similarly to previous versions, is constructed based on variables representing income level and economic dynamism; therefore, it failed to address the main gaps and sources of criticism identified in the literature.





## THE BORDER STRIP AND THE CONSTITUTIONAL FINANCING FUNDS

The Constitutional Financing Funds (FCFs) were established in the 1980s to promote the development of Brazil's relatively less developed regions. To comply with the constitutional provision, Law No. 7,827/1989 (Brazil, 1989) established the funds for the North, Northeast and Center-West Regions. Covering more than 2,900 beneficiary municipalities across 22 federation units, the FCFs disbursed over R\$70 billion in credit operations in 2024, constituting the main financing instruments of the PNDR. Over the course of more than three decades since the creation of the FCFs, Brazil has undergone structural transformations that have significantly altered regional inequalities. In practice, today only the three states of the South Region, in addition to São Paulo and Rio de Janeiro, are completely excluded from the scope of the Constitutional Funds.

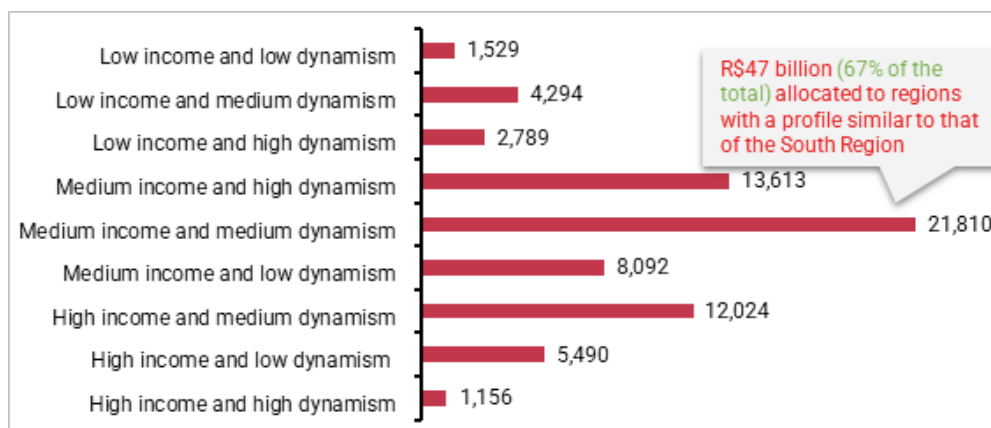
Although the FCFs historically predate the formalization of the PNDR, their recent trajectory must be understood in light of this strategic framework. The explicit incorporation of the FCFs into the PNDR occurred with the institutionalization of the policy through Decree No. 6,047/2007 (Brazil, 2007), which recognized the funds as its main financial instruments – an expectation reaffirmed in subsequent revisions of the PNDR, including the most recent version, established by Decree No. 11,962/2024 (Brazil, 2024a).

However, even after the consolidation of the PNDR as a state policy, a persistent dissociation between territorial planning and the financial execution of the funds is observed – a phenomenon which helps explain the reproduction of intraregional inequalities and the reduced capacity for structural induction in the most vulnerable territories. The specialized literature emphasizes that the PNDR's reference typologies should not be understood merely as diagnostic tools, but rather as **operational criteria capable of defining the allocation of FCF resources**, linking credit volumes, terms and modalities to territorial specificities (Monteiro Neto, 2013; Lopes, Macedo, & Monteiro Neto, 2021).

In 2024, for example, the geographic microregions of medium or high income and medium or low dynamism, according to the PNDR II typology, received more than R\$47 billion in FCF resources. This is equivalent to approximately two-thirds of the total contracted resources. **According to the same typology, this is the predominant regional development profile in the microregions of the South Region, which is not a beneficiary of FCF resources.**

Figure 4

Volume of contracted resources (in R\$ million) from the Constitutional Financing Funds, according to the reference typology of the National Policy for Regional Development (PNDR) II – 2024



Source of raw data: Constitutional Funds Panel (Brazil, 2026a).

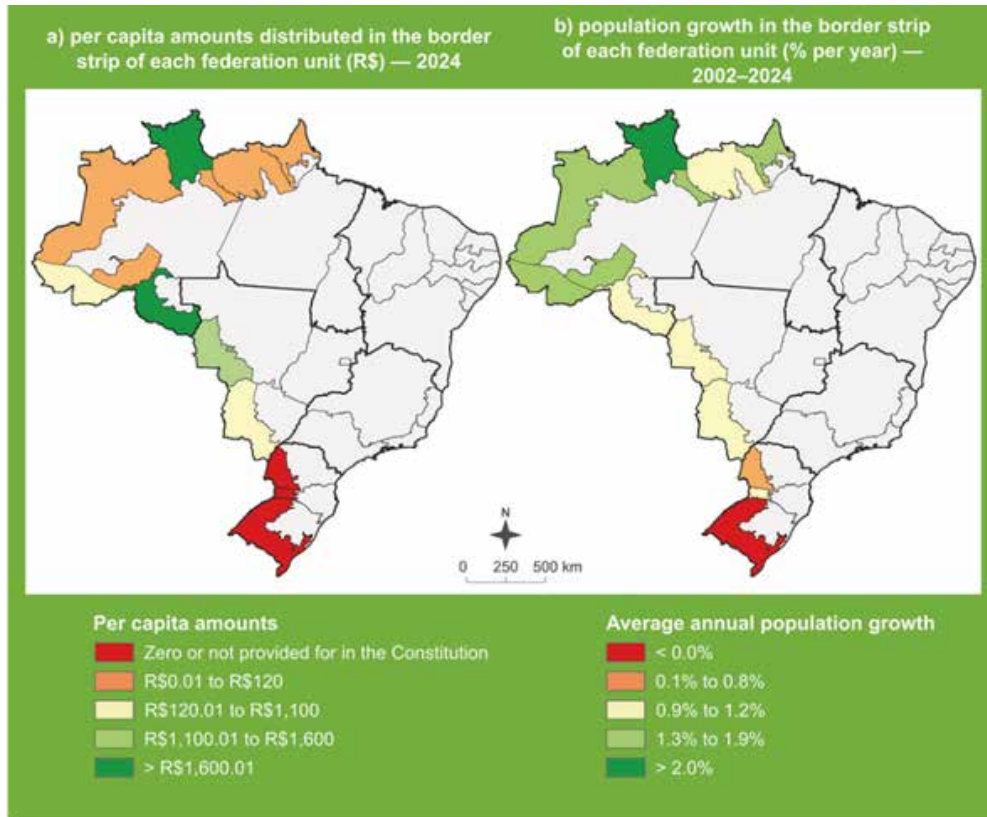
The municipalities in the border strip of the South Region are the only ones not covered by Constitutional Fund resources. This occurs despite their relative development level being comparable to that of several municipalities in the Center-West and North Regions. Moreover, many municipalities in the border strip of the South Region are among those with the greatest population loss in Brazil. The PNDR treats the border strip as a priority and strategic territory for regional policy and provides for the concentration of federal actions, programs and investments in these territories. However, especially in the South Region, the restricted access to FCF resources makes it more difficult to reverse the widely known situation of economic lethargy and population decline.



Foto: Divulgação/Free Shops

Figure 5

Values of Constitutional Financing Funds distributed per capita and population growth in the border strip of the federation units



Source of raw data: Constitutional Funds Panel (Brazil, 2026a).  
Population estimates (IBGE, 2025a).  
Gross Domestic Product of municipalities (IBGE, 2025b).

This institutional context associated with the border strip in the South Region reinforces the importance of specific compensatory policies capable of mitigating historical disadvantages and territorial asymmetries. In this scenario, the policy to encourage land border duty-free shops assumes a relevant role by contributing to economic revitalization and population retention in the border municipalities of the South Region of the country.



Foto: Divulgação/Free Shops





# THE POLICY TO ENCOURAGE LAND BORDER DUTY-FREE SHOPS IN BRAZIL

The policy to encourage land border duty-free shops constitutes a specific instrument of Brazil's special customs regimes, conceived to mitigate structural disadvantages faced by municipalities located in the border strip. Its formulation articulates elements of customs policy, regional development and correction of competitive asymmetries, recognizing that border territories have their own economic dynamics, marked by high international mobility, strong functional integration with contiguous foreign localities and greater exposure to income and consumption leakage.

The legal framework of the duty-free shop regime in Brazil is Decree-Law No. 1,455 of April 7, 1976 (Brazil, 1976), which established the possibility of selling national and foreign goods with suspension and subsequent tax exemption in shops located in international ports and airports, intended for travelers in international transit. For more than three decades, this regime remained restricted to air and sea modes, reflecting a conception of international trade oriented toward large tourist and logistical flows and disregarding the economic and social relevance of Brazil's land borders, despite the intense daily movement of people and goods across these territories.

The incorporation of land borders into the duty-free shop regime only occurred with Law No. 12,723 of October 9, 2012 (Brazil, 2012), which amended Decree-Law No. 1,455/1976 (Brazil, 1976) by introducing Article 15-A, authorizing the installation of duty-free shops in municipalities within the border strip whose municipal seats are classified as twin cities with foreign cities. This regulatory change represented a significant shift in federal border policy by formally recognizing that these municipalities faced asymmetric competitive conditions relative to neighboring foreign localities, which had often operated consolidated free-shop regimes for decades.

The institutional design of the LBDFS is characterized by the authorization of tax-exempt sales of goods, subject to rigorous computerized customs controls, individualized transaction records, purchaser identification and compliance with quantitative and financial limits per person. Sales may be made to both residents and non-residents without discrimination, with payment permitted in domestic or foreign currency. This arrangement differentiates LBDFS from both informal border trade and classic free zones, combining economic incentives with high inspection capacity and reinforcing the institutional presence of the state in areas historically marked by lower regulatory density (Brazil, 2022).

The policy's justifications highlight its compensatory character. First, it seeks to correct the historically existing legal inequality between travelers entering or leaving the country by land and those using ports and airports, who have traditionally benefited from the duty-free regime. Second, it aims to establish minimum conditions for a level playing field relative to foreign border municipalities – notably in Uruguay, Argentina and Paraguay – which, through older and more

stable regimes, have come to attract a significant share of Brazilian residents' consumption. Third, the regime is associated with the reduction of small-scale cross-border illicit activities, shifting part of the demand previously served by informal circuits to legal channels subject to continuous customs control.

The spatial delimitation of the regime is based on the official concept of twin cities, defined by Ordinance No. 2,507 of October 5, 2021 (Brazil, 2021), issued by the Ministry of Regional Development, which considers criteria such as economic and cultural integration, a minimum population of 2,000 inhabitants, and the sharing of structural problems typical of border conditions. Currently, 33 Brazilian municipalities are recognized in this category, 11 of which are located in Rio Grande do Sul, which demonstrates the regional concentration of the regime and its particular relevance for the Brazilian border in the southern region.

Figure 6

Twin border cities of Brazil



Source of raw data: Ministry of Regional Development and Integration (Brazil, 2021).

In the South Region, the policy to encourage LBDFS assumes singular importance. As discussed earlier, Uruguay implemented its land border free shop policy in the 1980s as part of an explicit national strategy to stimulate peripheral local economies and attract foreign currency. Uruguayan duty-free shops, installed in cities such as Rivera, Chuy, Rio Branco and Artigas, have consolidated

themselves as structuring elements of local urban economies, benefiting from high regulatory stability and institutional predictability. Argentinian duty-free shops located along the Brazilian border, particularly in Puerto Iguazú, also exert a similar influence.

This longer historical trajectory has produced lasting asymmetric spatial effects along the southern Brazilian border, especially in Rio Grande do Sul, where twin cities have faced, for decades, persistent consumption leakage to the Uruguayan side. In this context, the introduction of LBDFS in Brazil, particularly in the municipalities of the South Region, should be interpreted as a belated and defensive state response aimed at mitigating historically consolidated competitive inequalities between functionally integrated territories (Silva & Prado, 2014).

From the perspective of regional economics literature, LBDFS can be framed as a place-based policy directed at territories facing specific structural constraints. Classic studies on border economies point to a greater propensity for income leakage effects, lower productive diversification and high sensitivity to regulatory and exchange rate differentials (Hansen, 1977). In this context, by keeping part of consumer spending on the Brazilian side of the border, especially in the South Region, the LBDFS regime tends to increase local multiplier effects, stimulate formal sector commerce and generate spillover effects for complementary activities. Even so, it is essentially a compensatory instrument with limited capacity to foster long-term structural transformation, and should be understood as a policy to mitigate territorial asymmetries rather than as an autonomous engine of regional development.

In summary, the current Brazilian legislation permitting the installation of duty-free shops in land border twin cities can be understood as a compensatory policy that involves:

- tax exemption on sales;
- a purchase quota renewable every 30 days;
- correction of a legal inequality between travelers leaving the country by land and those using ports and airports;
- establishment of a level playing field with foreign border municipalities that had duty-free shops;
- incentives to reduce smuggling (greater customs control via a computerized control system);
- payment facilitation (national or foreign currency);
- non-discrimination between local and in-transit consumers;
- stimulus to local development.


Although the establishment of duty-free shops at Brazil's land borders was authorized in 2012, documented implementation and the start of sales at land-border duty-free shops only began in 2019, due to a combination of normative, institutional and operational factors. First, the legal authorization depended on specific infralegal regulation, which was only gradually consolidated, notably through Ordinance No. 307/2014 (Brazil, 2014) issued by the Ministry of Finance, and later through Normative Instruction No. 2,075/2022 (Brazil, 2022) of the Brazilian Federal Revenue Service, which standardized and detailed procedures for ports, airports and land borders.

Second, the implementation of LBDFS required the development and integration of computerized customs control systems capable of recording individual sales, controlling quotas per person and enabling real-time inspection, which demanded technological and institutional adjustments by the Federal Revenue and private operators. Added to this was the need for specific municipal qualification, adaptation of local legislation, definition of physical areas compatible with the regime's requirements and the assessment of economic viability by investors, in an initial context of regulatory uncertainty. Thus, the start of operations from 2019 onward reflects not a normative gap but the time necessary for the institutional maturation of the regime, the reduction of legal risks and the creation of minimum operational conditions for the effective functioning of LBDFS.

Changes in the purchase quotas applicable to duty-free shops are central to understanding the policy's current limits and controversies. In the case of duty-free shops installed in ports and airports, the individual tax-free purchase allowance remained, for many years, set at US\$500 per international trip, a value applied uniformly to travelers entering the country by air or sea. This changed only in January 2020, when an infralegal act by the Ministry of Economy raised the airport quota to US\$1,000 per passenger, reinforcing the role of airport duty-free shops as an instrument to stimulate spending by international travelers.

In the case of land border duty-free shops, whose effective operation only began in 2019, a distinct model was adopted from the outset, based on an additional monthly quota rather than per trip, due to the higher frequency of land crossings. When operations began, this quota was initially set at US\$300 per person every 30 days, below the amount applied at airports and, in terms of institutional design, aligned with the objective of managing recurring consumer flows at land borders. This remained in force until January 2022, when, in the context of the regulatory consolidation of the regime and the wider spread of LBDFS, the monthly quota was raised to US\$500, the amount currently in force. Despite this increase, a significant asymmetry remains in relation to the airport quota, which currently stands at US\$1,000 per trip – a difference that has prompted recurring demands by LBDFS operators and border municipalities, who advocate for quota equalization as a condition for the policy's compensatory rationale to be fully achieved, especially in regions subject to strong competition from foreign duty-free shops.





# SOCIOECONOMIC CHARACTERISTICS OF THE TERRITORIES COVERED BY THE POLICY TO ENCOURAGE LAND BORDER DUTY-FREE SHOPS

This section seeks to evaluate the socioeconomic characteristics of Brazil's twin border cities in relation to the averages of the federation units in which they are located. The analysis focuses on a period immediately preceding the spread of land border duty-free shops in order to characterize the structural conditions of border municipalities before the policy came into effect.

For this purpose, 2019 was used as the reference year to assess GDP per capita in the twin cities relative to the averages of their respective federation units, and the 2002–2019 period was used to analyze population growth dynamics. The choice of this period is justified by the fact that, although LBDFS were legally authorized in 2012, their installation and operation began only in 2019. Thus, the indicators analyzed capture a baseline situation prior to the policy, which is methodologically necessary to avoid improperly attributing causality to an intervention whose effects could not yet have been fully materialized in the data.

The empirical results indicate that, in general, twin cities have lower average income than the averages for their respective federation units, as well as weaker demographic dynamism, reinforcing the hypothesis that these municipalities occupy a structurally disadvantaged position in the Brazilian regional urban system. This pattern is consistent with the regional economics literature discussed earlier, which points out that border regions tend to face higher costs of access to central markets, lower density of productive and logistical infrastructure and a history of public policies more oriented toward territorial control than toward promoting endogenous economic development.

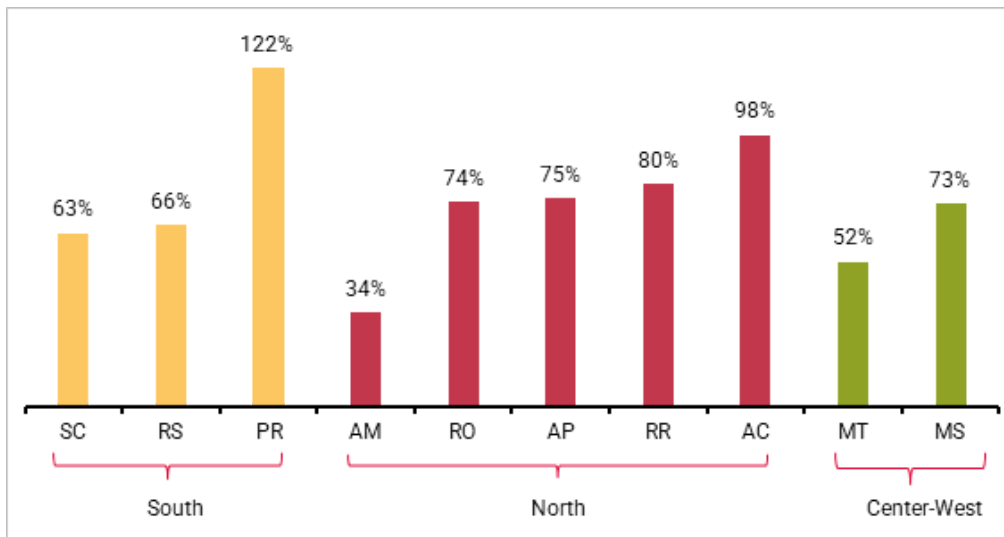
In the **South Region**, the data indicate that the twin cities of Santa Catarina and Rio Grande do Sul have average incomes significantly lower than the state averages, standing at around two-thirds of the average value for the state, while in Paraná, a different pattern is observed, with the average income of twin cities higher than the state average. This heterogeneity suggests that the "border" effect is mediated by specific structural characteristics of each state.

In the case of Rio Grande do Sul, the weaker performance of twin cities should be understood as the result of a set of **structural and local factors** which include, but are not limited to, the regulatory asymmetries historically observed on the border with Uruguay. These asymmetries have contributed to the outflow of domestic consumption and to the weakening of local income multipliers; however, they interact with other relevant conditioning factors, including a poorly diversified productive structure, lower levels of private investment, logistical constraints, population aging and migration and the peripheral position of these municipalities in relation to

the state's main economic hubs. The combination of these factors helps explain both the lower average income levels compared with the state average and the slower population growth observed in Rio Grande do Sul's twin cities during the period analyzed, indicating that their lower level of development reflects complex and persistent territorial trajectories rather than a single isolated mechanism.

Figure 7

Ratio of the average Gross Domestic Product (GDP) per capita of twin cities to that of their federation unit – 2019



Source of raw data: Population estimates (IBGE, 2025a).

Municipal Gross Domestic Product (IBGE, 2025b).

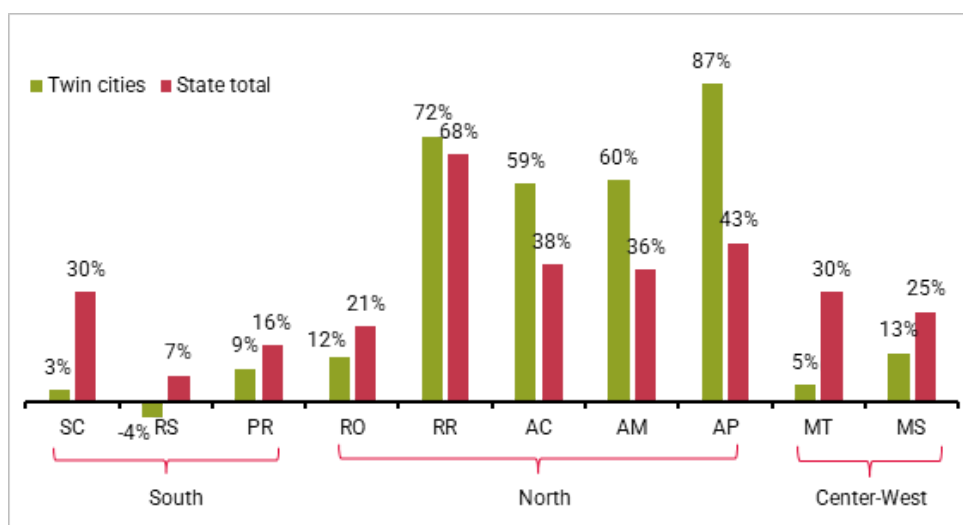
Note: Abbreviations refer to Brazilian states – SC (Santa Catarina), RS (Rio Grande do Sul), PR (Paraná), AM (Amazonas), RO (Rondônia), AP (Amapá), RR (Roraima), AC (Acre), MT (Mato Grosso), MS (Mato Grosso do Sul).

In the **Center-West Region**, the contrast between the high state-average GDP per capita and the economic performance of twin cities is even more pronounced. States such as Mato Grosso and Mato Grosso do Sul exhibit average incomes strongly influenced by large-scale agribusiness and dynamic urban centers, while border municipalities remain relatively disconnected from these higher value-added production chains. As indicated by the results, the average income of twin cities stands at around half of the state average in Mato Grosso and just below three-quarters in Mato Grosso do Sul. This condition is also reflected in demographic dynamics, with population growth rates substantially lower than those observed in the state as a whole, indicating difficulties in retaining an economically active and skilled population.



Figure 8

Percent population change in twin cities and their respective federation unit – 2002–2019



Source of raw data: Population estimates (IBGE, 2025a).

Note: Abbreviations refer to Brazilian states – SC (Santa Catarina), RS (Rio Grande do Sul), PR (Paraná), RO (Rorônia), RR (Roraima), AC (Acre), AM (Amazonas), AP (Amapá), MT (Mato Grosso), MS (Mato Grosso do Sul).

In the **North Region**, the results reveal a more complex combination of economic performance and population growth. In terms of relative average income, most twin cities exhibit values significantly lower than state averages, reflecting poorly diversified productive structures, strong dependence on primary activities and low density of higher value-added services. On the other hand, population growth data indicate that, in several states of the region, twin cities grew demographically at rates higher than state averages between 2002 and 2019. This apparent paradox suggests that population growth in these municipalities is not necessarily associated with improvements in local economic conditions, but rather with processes of extensive territorial occupation, migration associated with volatile economic and political cycles – especially in neighboring countries – and the role of these cities as points of passage and cross-border integration.

The combined analysis of relative average income and population growth indicators suggests that the lower relative development of twin cities is associated not only with reduced rates of economic growth, but also with growth patterns that generate limited effects on the revitalization of the local economy and the sustained improvement of socioeconomic indicators. It is in this context that the policy to encourage land border duty-free shops should be interpreted as an intervention aimed at mitigating previously identified structural disadvantages, especially those related to income leakage and the weakening of local commerce. However, it is important to emphasize that the time horizon available since the installation of LBDFS is still relatively short for a robust assessment of their impacts on structural indicators of regional development, such as GDP per capita and demographic dynamics. Over time, and as longer and more detailed datasets are developed, it will be possible to move toward more robust impact analyses capable of assessing the extent to which the LBDFS policy contributes to altering the development trajectories of border regions, especially twin cities, in the medium to long term.

In the following sections, some preliminary analytical exercises are carried out, primarily exploring the effects in the municipality of Uruguaiiana, which was a pioneer in the installation of land border duty-free shops and currently has the largest number of active shops in Brazil.

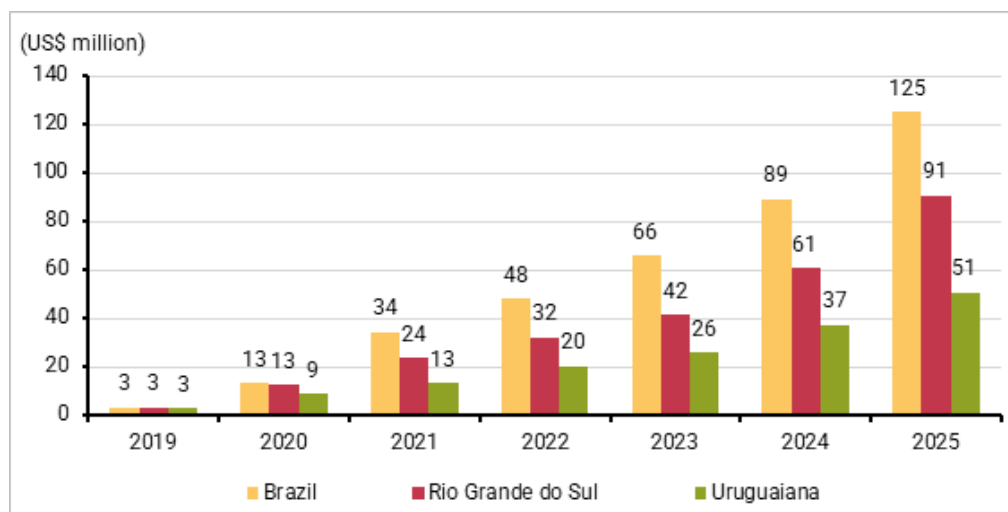


# INSTALLATION AND DIRECT FINANCIAL ACTIVITY OF LAND BORDER DUTY-FREE SHOPS

After the implementation of the first shops in 2019 and the consolidation of the expansion in subsequent years, the sales value of LBDFS grew steadily. The average annual sales growth rate, in US dollars, was 26.9% per year from 2021 to 2025 in Brazil. In 2025, total sales reached US\$125.3 million nationwide, of which 72% occurred in Rio Grande do Sul. The leading municipality in sales in Brazil, Uruguaiana, accounted for 40% of the total value traded in the country and 56% of sales in Rio Grande do Sul's LBDFS in 2025.

Figure 9

Annual sales trends in land border duty-free shops in Brazil, Rio Grande do Sul and Uruguaiana – 2019–2025



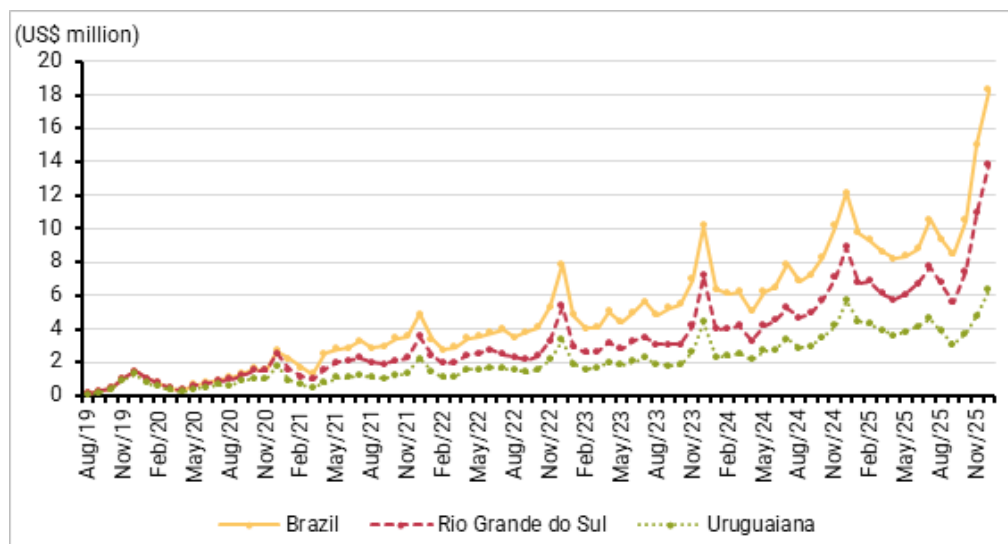
Source of raw data: Brazilian Federal Revenue Service.

The significant seasonality observed in the sales of land border duty-free shops throughout the year is explained by multiple, interconnected economic, institutional and behavioral factors that operate recurrently and relatively predictably. The concentration of sales peaks in the months of December, November, July and October suggests that the performance of LBDFS does not only reflect the conventional tourist flow of foreigners associated with the summer, but also responds to seasonal factors that affect both the number of consumers and the intensity and composition of consumption.

The largest peaks are clearly defined in December, when the average monthly value between 2019 and 2025 exceeded US\$8.2 million in Brazil. In 2025, sales carried out in the last month of the year surpassed US\$18.2 million in Brazil and US\$13.9 million in Rio Grande do Sul, reaching the highest levels in the historical series. The month of December is marked by the combination of additional income payments, more free time associated with vacations and the centrality of Christmas and New Year festivities, which increase demand for gifts, beverages, perfumes and items with a higher value per unit. In the case of LBDFS, this effect is amplified by the fact that many foreign consumers concentrate their purchases, anticipating consumption or taking advantage of the maximum permitted quota. Moreover, December coincides with the beginning of the flow of Argentine tourists to Brazil's southern and southeastern coasts. In this context, border cities function as transit points and strategic stops for consumption, reinforcing overall sales in duty-free shops.

Figure 10

Monthly evolution of sales in land border duty-free shops in Brazil, Rio Grande do Sul and Uruguaiiana – 2019–2026

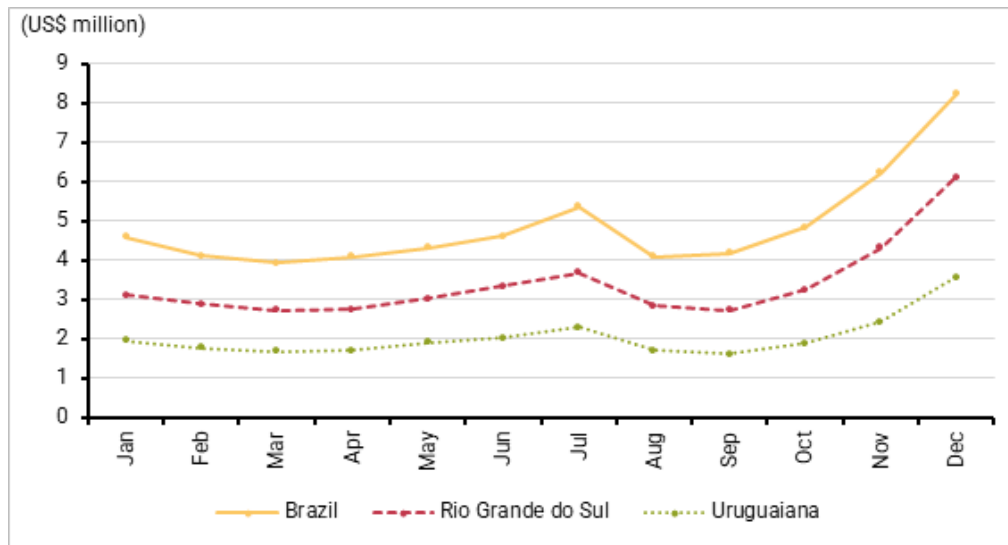


Source of raw data: Brazilian Federal Revenue Service.

The months of November and October, in turn, present above-average annual performance for partially distinct reasons. November captures part of the demand associated with end-of-year purchases, serving as a period of consumption anticipation, especially for durable products, imported beverages and goods for which spending can be planned. Additionally, specific commercial dates – such as Black Friday promotional events, borrowed from the international retail calendar – tend to influence buying behavior. October, although less evident from a strictly tourism-based perspective, benefits from the combination of seasonal transition and the regional holiday calendar. The month features several relevant dates, including Children's Day in Brazil and Mother's Day in Argentina, as well as long holiday weekends in the neighboring country, which intensify cross-border flows. These circumstances increase the consumption of goods associated with gifts and opportunistic purchases, contributing to sales volumes above the historical average in border duty-free shops.

Figure 11

Moving average of monthly sales in land border duty-free shops in Brazil, Rio Grande do Sul and Uruguaiiana – 2019–2025



Source of raw data: Brazilian Federal Revenue Service.

It is important to note that seasonality in sales does not result exclusively from demand-side factors. Land border duty-free shops respond to these cycles by adjusting inventories, product mix and commercial strategies, which reinforces the patterns observed in the data. Moreover, the expansion in the number of shops itself, especially in Rio Grande do Sul, amplifies seasonal effects: the greater the installed capacity and the diversity of supply, the greater the elasticity of sales with respect to temporary consumer flows.



Foto: Divulgação/DNIT



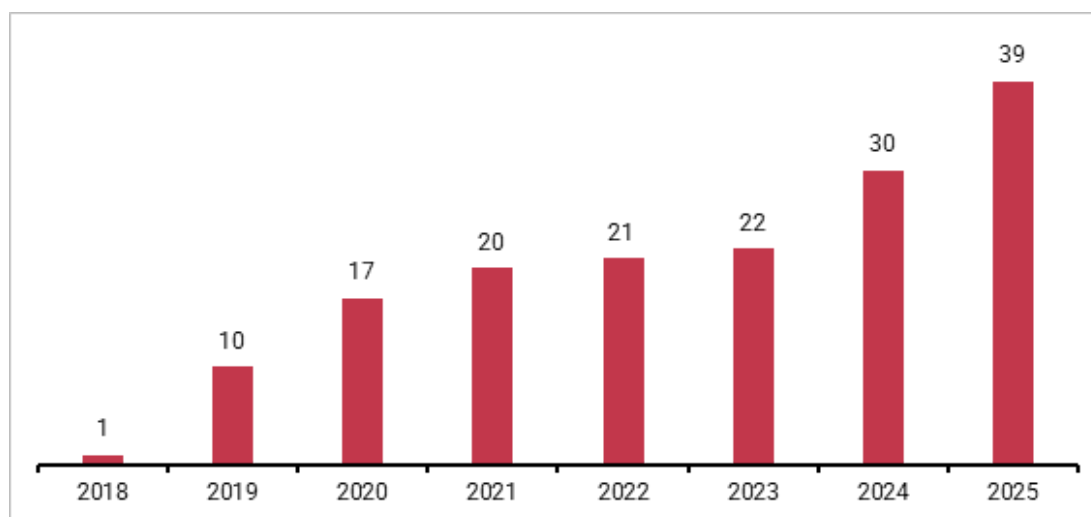


The evolution of the number of LBDFS in Rio Grande do Sul was not uniform over time. The implementation of the regime led to a sharp increase in the opening of duty-free shops in 2019 and 2020. After a period of slowdown, in 2024 and 2025 the number of newly authorized shops rose again. The increase in the individual purchase quota to US\$500 in January 2022, together with the prospect of future equalization with airport duty-free shops, is seen by industry leaders as a factor encouraging the development of new projects and the execution of investments.

Another more recent factor stimulating border duty-free shops in Rio Grande do Sul is the growing inflow of foreign visitors to the state, particularly Argentines attracted by favorable relative prices in Brazil. In recent years, Argentina has become the main country of origin of tourists to Brazil, with a strong predominance of land entries. Uruguaiana is among the main points of entry for Argentines into Brazil, and the expansion of the number of duty-free shops in the municipality has encouraged longer stays in the border region, especially among summer vacationers heading toward the beaches of Santa Catarina and Rio Grande do Sul.

Figure 13

Number of duty-free shops at land borders in Rio Grande do Sul – 2018–2025



Source of raw data: State Department of Finance (Sefaz-RS) (Rio Grande do Sul, 2026).

Note: 1. The reference date is the registration of the National Registry of Legal Entities (CNPJ).

2. List updated on February 6, 2026.

This expansion in the number of land border duty-free shops produced effects that go beyond the simple increase in aggregate sales volume. There was a change in the very pattern of the regime's commercial organization. With the greater density of establishments, the generalist model ceased to prevail exclusively, which opened space for a gradual process of specialization of units and expansion of the product mix offered.

Part of the new shops began to focus on specific segments, such as electronics, air conditioning equipment, products aimed at children and young people, sports items, premium beverages and goods associated with seasonal consumption, thereby expanding the capacity of LBDFS to respond to different stimuli throughout the year. This movement helps explain the maintenance of high sales levels outside the traditional December peaks, since certain segments have their own seasonality patterns. Air conditioning equipment, for example, tends to register greater demand both at the height of summer – associated with high temperatures and immediate use – and in winter, as well as from advance purchases made in transition months such as October and November. Similarly, shops specializing in children's products or gifts reinforce performance in months associated with regional holidays and family travel periods. Thus, the expansion and diversification of LBDFS strengthen consumption retention in the border strip, contribute to raising the average ticket and make sales seasonality more complex and less exclusively dependent on tourist flows concentrated in summer.





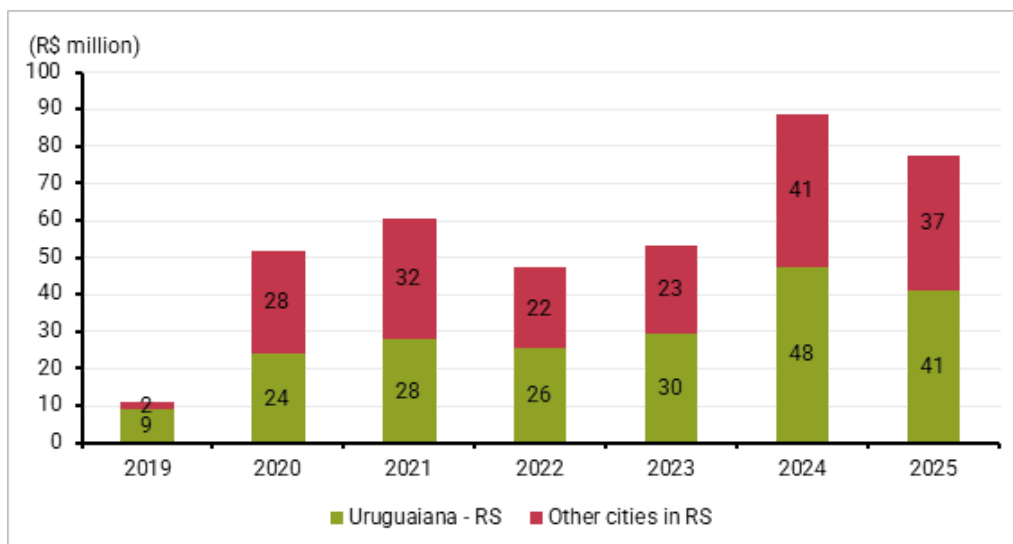
# FEDERAL TAX BENEFITS FOR LAND BORDER DUTY-FREE SHOPS IN RIO GRANDE DO SUL

The value of federal tax exemptions on the acquisition of goods by duty-free shops qualified for the regime totaled approximately R\$340 million between January 2019 and September 2025. The annual average exceeds R\$50 million, with an upward trend in recent years mainly due to the increase in LBDFS sales.

These values correspond exclusively to taxes due on the importation of goods by qualified duty-free shops, whose payment is suspended upon admission to the regime. This suspension is converted into an exemption at the time of sale to the consumer, subject to the conditions of the regime. It should be noted that the suspended taxes and the resulting exemption represent only a portion of the tax waiver. Data on federal and state taxes exempted on purchases of domestic goods for sale in LBDFS are not available in an automated manner in the databases of the Brazilian Federal Revenue Service.

Figure 14

Suspended federal taxes on sales at land border duty-free shops in Rio Grande do Sul – 2019–2025



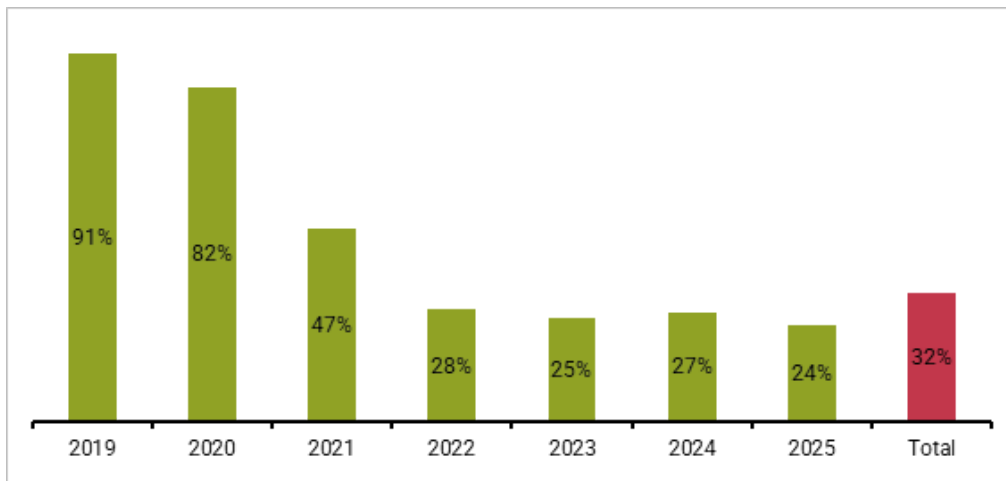
Source of raw data: Brazilian Federal Revenue Service.  
 Note: 1. Amount of suspended taxes based on the clearance date of the Import Declaration.  
 2. For 2025, values accumulated through September.

Although the value of tax exemptions has grown in recent years, their representativeness, measured in relation to total sales of land border duty-free shops, shows a downward trend. In the initial stages of the regime, the lag between customs clearance of imports and their actual sale to consumers artificially inflated the ratio between exemption and revenue. With the consolidation of

operations, this lag tends to decrease, bringing fiscal indicators closer to the real sales dynamics of the sector. Furthermore, the hypothesis of a greater share of domestically sourced goods in LBDFS reinforces the interpretation that the regime has come to stimulate internal productive linkages, relatively reducing the weight of tax exemptions associated with imports, even though total tax benefits remain significant.

Figure 15

Ratio of suspended federal taxes to sales value at land border duty-free shops in Rio Grande do Sul – 2019–2025



Source of raw data: Brazilian Federal Revenue Service.

Note: 1. Amount of suspended taxes based on the clearance date of the Import Declaration.

2. For 2025, values accumulated through September.

The growth in the absolute value of suspended federal taxes can be interpreted less as a simple increase in tax waiver and more as a direct effect of the operational maturation of the LBDFS regime. As the number of shops expands and sales volume grows steadily, tax suspension tends to operate as a scale-inducing mechanism, allowing for larger inventories, diversification of suppliers and a reduction in average logistical costs. In this context, the increase in tax waiver reflects a greater capacity to convert the tax benefit into effective economic activity, especially in localities where shops have reached greater commercial density.



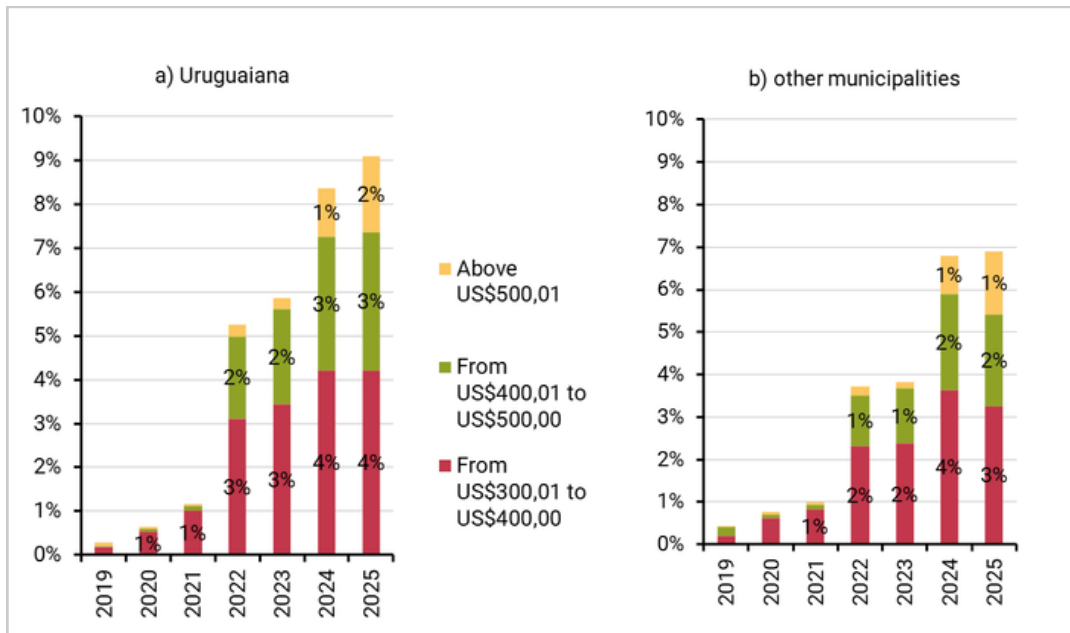
# PROFILE AND AVERAGE SALES VALUE OF LAND BORDER DUTY-FREE SHOPS IN RIO GRANDE DO SUL

Regarding the profile of individual sales, the progressive increase in the share of consumers who spend amounts close to or above US\$300 per 30-day period indicates a trend of change in the pattern of quota usage. Although the majority of land border duty-free shop buyers still have average spending below US\$100, the data reveal the formation of a growing contingent of consumers who use the regime intensively, approaching the permitted limit. This behavior suggests that LBDFS are progressively ceasing to function only as occasional shopping spaces and are beginning to integrate into the regular consumption planning of certain user profiles, especially in regions with strong cross-border circulation.

In Uruguaiiana, in 2024, about 8% of duty-free shop buyers spent more than US\$300 every 30 days, the validity period of the quota for LBDFS. In the other municipalities of Rio Grande do Sul with active land border duty-free shops, this share was 7% in 2024.

Figure 16

Percentage of buyers at land border duty-free shops who spent more than US\$300 per month in Uruguaiiana and other municipalities of Rio Grande do Sul – 2019–2025



Source of raw data: Brazilian Federal Revenue Service.

Note: 1. Average calculated based on the monthly expenditures of individual consumers.

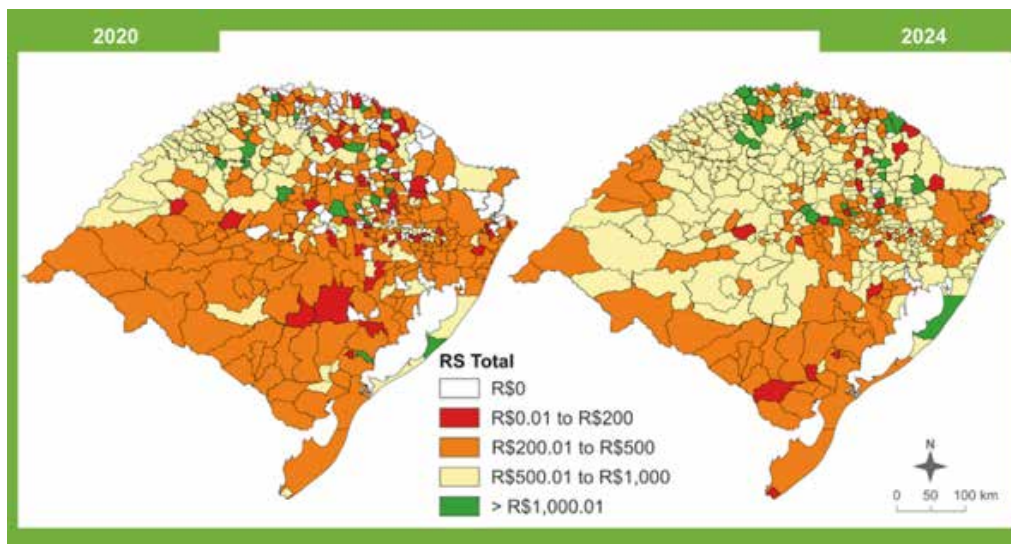
2. For 2025, values accumulated through September.

The spatial analysis of the average ticket by buyer origin, in real values at February 2026 prices, for the years 2020 and 2024, allows for the identification of the spatial distribution of the average amount spent per buyer among residents of municipalities in Rio Grande do Sul who made purchases at LBDFS. The indicator portrays the average spending intensity of consumers from each municipality who actually made purchases. Three spatial cuts were considered: (a) duty-free shops in Uruguaiiana, as it is the municipality with the greatest relevance in terms of number of establishments and sales value; (b) other land border duty-free shops, excluding Uruguaiiana; and (c) total land border duty-free shops in Rio Grande do Sul.

In general, comparing 2020 and 2024, there is greater spatial dissemination of the average ticket, a greater presence of municipalities in the intermediate and upper value ranges and a reduction in the number of municipalities with no purchase records. In spatial terms, the 2024 pattern appears less fragmented and more continuous than that observed in 2020.

Figure 17

Average ticket value by buyer origin at land border duty-free shops in Rio Grande do Sul – 2020 and 2024

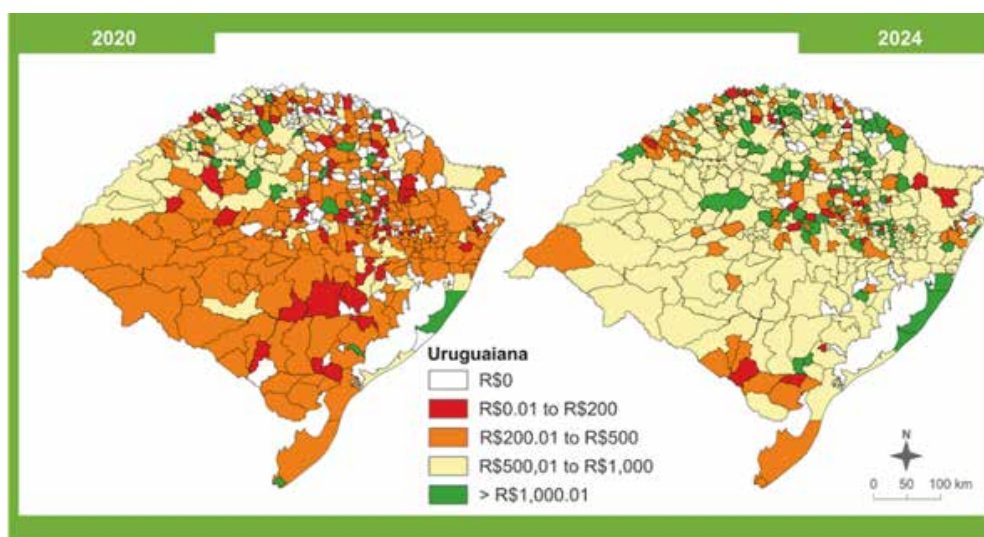


Source of raw data: Brazilian Federal Revenue Service.

For the Uruguaiiana cut, the change is more pronounced. In 2024, the share of municipalities in the higher average ticket ranges increased significantly. In addition to the rise in the indicator, a change in its spatial distribution pattern is observed, as the upper ranges, which in 2020 appeared relatively more localized, show a more widespread presence across the territory of Rio Grande do Sul in 2024. The result indicates a reinforcement of Uruguaiiana's importance in the analyzed set and a greater territorial dissemination of origins with higher average tickets.

Figure 18

Average ticket value by buyer origin at land border duty-free shops in the municipality of Uruguaiiana – 2020 and 2024

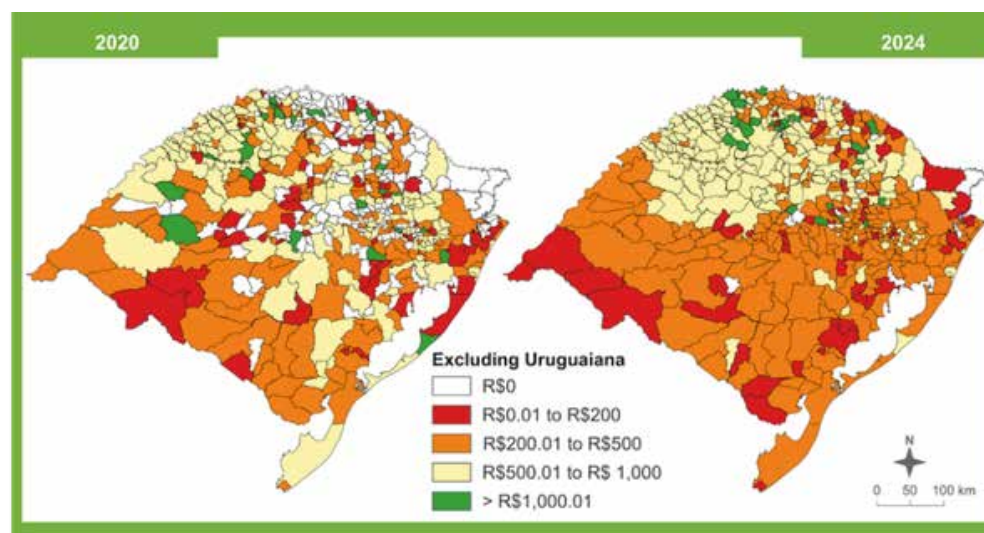


Source of raw data: Brazilian Federal Revenue Service.

In the other border duty-free shops, progress is also noticeable, but with a distinct profile. The expansion of intermediate ranges predominates, especially between R\$200 and R\$500, which indicates a greater territorial dissemination of municipalities with average purchase values in this range. In this cut, the average ticket ranges above R\$500 in 2024 are particularly concentrated in the northwest and north of the state, suggesting a more regionalized spatial pattern than that observed in Uruguaiiana.

Figure 19

Average ticket value by buyer origin at land border duty-free shops in other municipalities of Rio Grande do Sul (excluding Uruguaiiana) – 2020 and 2024



Source of raw data: Brazilian Federal Revenue Service.

In summary, the spatial analysis indicates that, between 2020 and 2024, there was an increase in the average ticket and an expansion of the origins of buyers across the territory of Rio Grande do Sul, with relevant differences between the analyzed cuts. In Uruguaiiana, what stands out is not only the progression to higher value ranges, but also the intense spatial dissemination of these ranges across the state. In the other duty-free shops, the progression occurred in a more concentrated manner in the intermediate ranges, while higher values remained more regionally concentrated. Thus, the spatial evidence suggests a change in both the level and the pattern of territorial distribution of the average purchase ticket at LBDFS in Rio Grande do Sul.

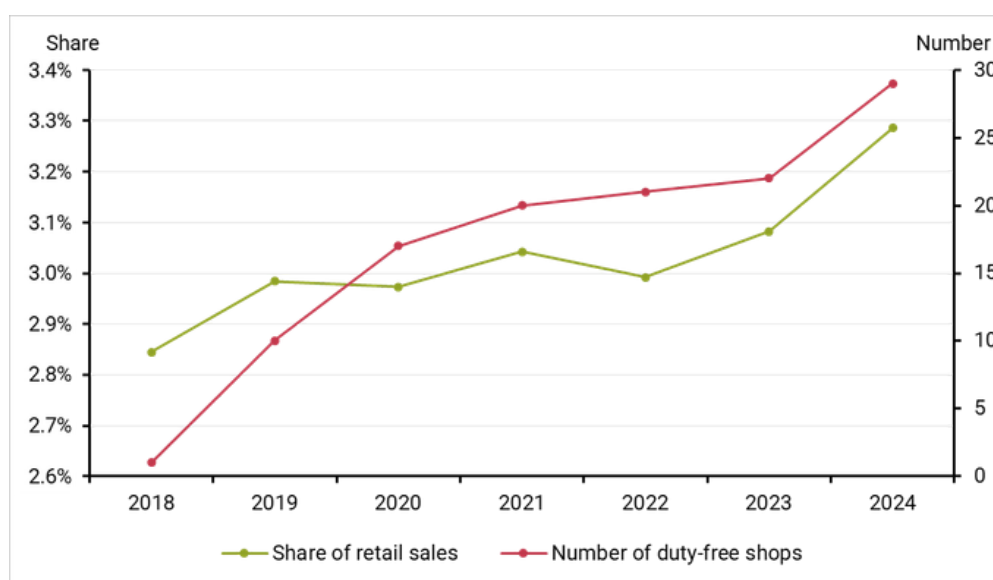


# ECONOMIC DYNAMISM OF MUNICIPALITIES WITH LAND BORDER DUTY-FREE SHOPS IN RIO GRANDE DO SUL

Municipalities that have duty-free shops have increased their share of the value of state retail trade over the analyzed period. This movement occurred in parallel with the expansion in the number of establishments in operation and the consolidation of the regime in local economies. Nevertheless, this evidence should be interpreted with caution, since the analysis is not based on a counterfactual exercise capable of rigorously isolating the causal relationship between the presence of duty-free shops and retail trade performance.

Figure 20

Share of municipalities with land border duty-free shops in fiscal retail outflows of Rio Grande do Sul – 2018–2024



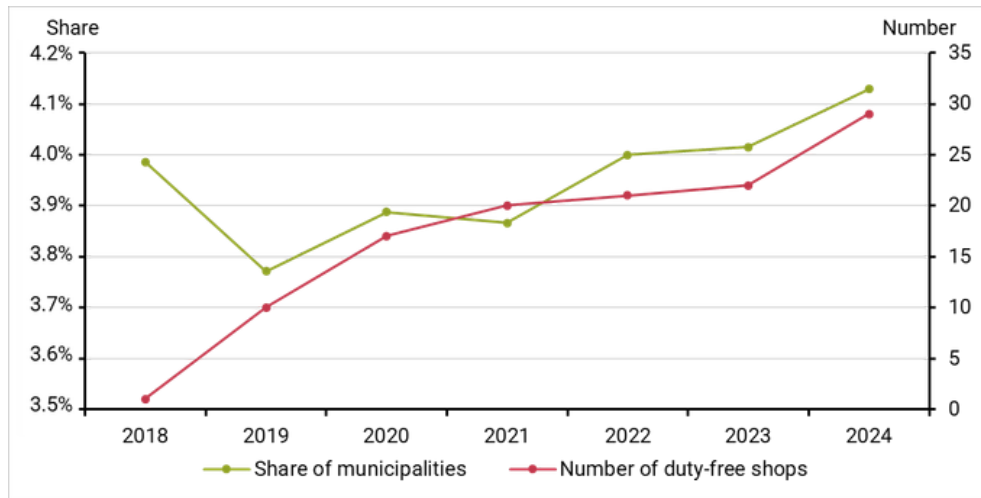
Source: Rio Grande do Sul State Department of Finance (Sefaz-RS).

Note: The municipalities with duty-free shops are Uruguaiana, Porto Mauá, Barra do Quaraí, Jaguarão, Porto Xavier, São Borja, Santana do Livramento, Quaraí and Itaqui.

A similar movement is observed in formal retail employment. Municipalities with land border duty-free shops increased their share of state employment in the sector, from 3.8% in 2018 to 4.1% in 2024, with continuous expansion from 2019 onward, except in 2021. This behavior is compatible with both direct effects associated with job creation in the duty-free shops themselves and indirect effects resulting from the intensification of consumer flows, which tends to stimulate complementary retail activities in border municipalities. Although other factors also influence regional employment dynamics, the observed evolution suggests that the consolidation of LBDFS contributes to the expansion of the number of workers employed in local commerce.

Figure 21

Share of municipalities with land border duty-free shops in formal retail employment of Rio Grande do Sul – 2018–2024

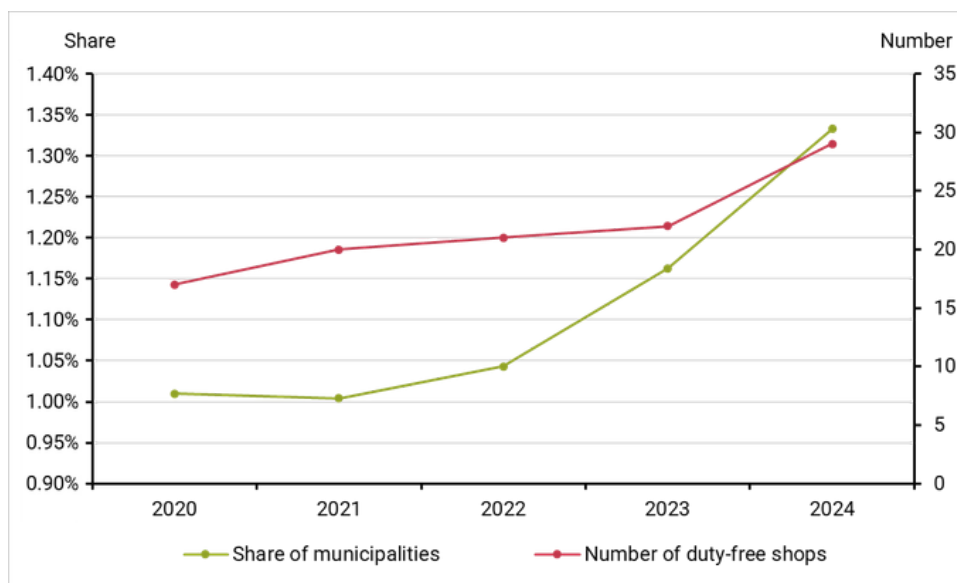


Source: Annual Social Information Report (RAIS) (Brazil, 2026b).  
 Note: Municipalities with duty-free shops are Uruguaiana, Porto Mauá, Barra do Quaraí, Jaguarão, Porto Xavier, São Borja, Santana do Livramento, Quaraí and Itaqui.

As discussed earlier, the literature on shopping tourism and cross-border trade indicates that duty-free shops tend to generate significant indirect effects on the food sector, mainly through increased consumer flows, longer visitor stay times and the complementary nature of shopping and service consumption. In this sense, it is observed that twin cities with duty-free shops in operation recorded relative growth in the value of fiscal outflows from the food sector, especially from 2022 onward, a period associated with the consolidation of the regime and the intensification of duty-free shop sales. This performance exceeded the average observed in Rio Grande do Sul, resulting in a gain in the share of municipalities with duty-free shops starting in 2021. This movement is consistent with forward linkage effects, in which the expansion of tax-exempt retail acts as an inducing factor for demand for food services, although other determinants also influence the recent dynamics of the sector.

Figure 22

Share of municipalities with land border duty-free shops in food sector sales in Rio Grande do Sul – 2020–2024

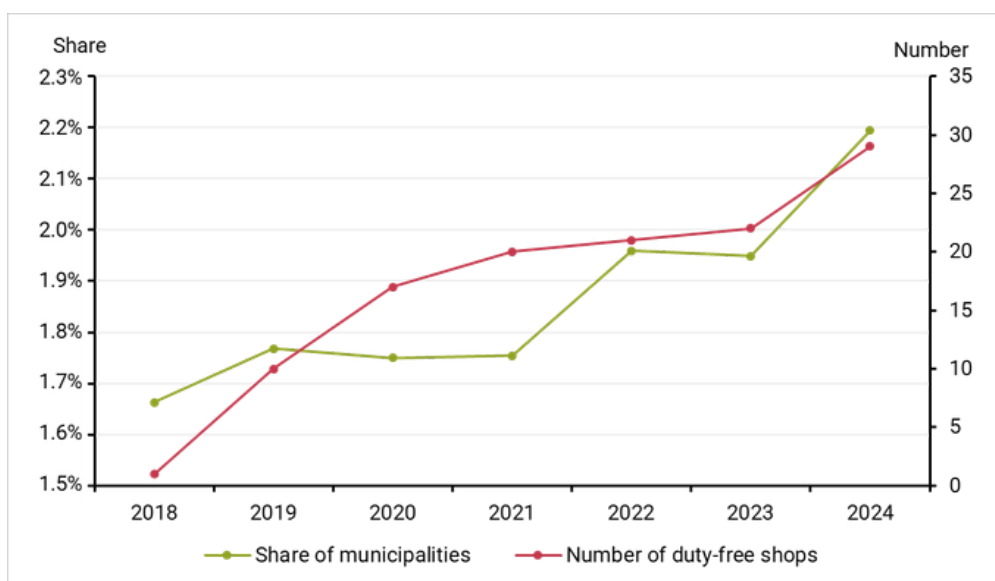


Source: Rio Grande do Sul State Department of Finance (Sefaz-RS).  
 Note: 1. Fiscal outflow data for the food sector were only complete starting in 2020.  
 2. No fiscal data are available for Porto Mauá due to confidentiality restrictions.

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 LFFTs passaram a responder por 2,2% do emprego do setor de alimentação do Rio Grande do Sul.

Figura 23

Share of municipalities with land border duty-free shops in formal employment of the food sector in Rio Grande do Sul – 2018–2024



Source: Annual Social Information Report (RAIS) (Brazil, 2026b).

Note: Municipalities with duty-free shops are Uruguiana, Porto Mauá, Barra do Quaraí, Jaguarão, Porto Xavier, São Borja, Santana do Livramento, Quaraí and Itaqui.

This performance also aligns with the literature that highlights the effects of shopping tourism incentives on attracting investment, productive diversification and increasing the supply of services. Growth above the state average suggests that, in municipalities with LBDFS, shopping tourism has contributed to boosting complementary services, such as food services. Unfortunately, there are no adequate data for the hotel sector that would allow this type of assessment for this sector across all municipalities considered.

Foto: Gustavo Mansur/ Palácio Piratini





# THE CASE OF URUGUAIANA: ECONOMIC PERFORMANCE AFTER THE IMPLEMENTATION OF LAND BORDER DUTY-FREE SHOPS

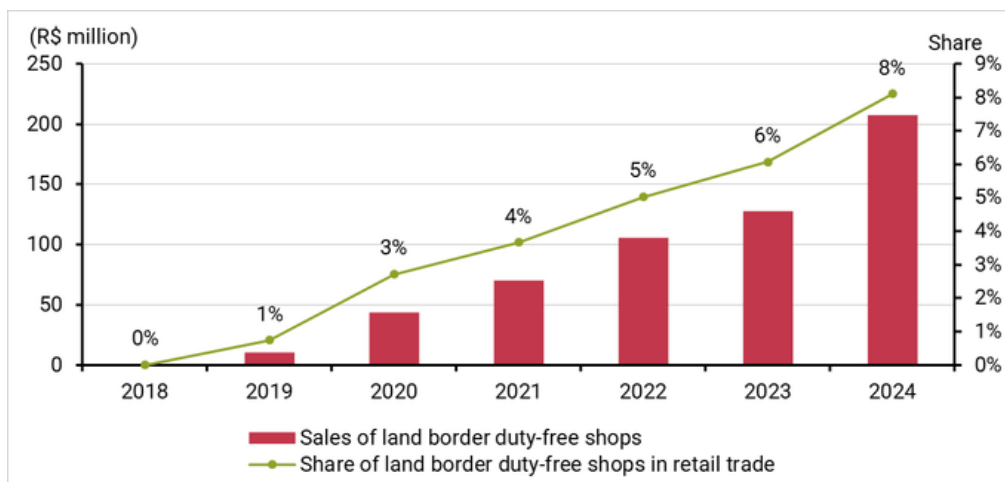
## COMMERCE DYNAMICS IN URUGUAIANA

Due to its pioneering role in the implementation of the land border duty-free shop regime and its high representativeness in both the state and national contexts, the municipality of Uruguaiiana constitutes a privileged analytical locus for examining the economic repercussions of this incentive policy. Uruguaiiana's centrality within the LBDFS framework – expressed in sales volume, number of establishments and intensity of cross-border flows – allows for a clearer observation of the transmission mechanisms of the policy's direct and indirect effects on the local economy. The adoption of a focused analysis of this municipality thus follows the logic of an instrumental case study, in which in-depth observation of a particularly informative context contributes to the understanding of more general dynamics associated with the regime. It should be noted, however, that the relatively short maturation period of LBDFS limits the application of robust econometric impact evaluation strategies, which reinforces the exploratory and interpretive character of the analysis.

In Uruguaiiana, the sales value of duty-free shop retail exceeded R\$100 million in 2022 and reached R\$207 million in 2024. The share of duty-free shops in total local retail trade increased, reaching 8% in 2024.

Figure 24

Sales value and share of land border duty-free shops in retail trade of the municipality of Uruguaiiana – 2018-2024



Source of raw data: Rio Grande do Sul State Department of Finance (Sefaz-RS).  
Uruguaiiana City Hall.

## DYNAMICS OF OTHER RETAIL ACTIVITIES IN URUGUAIANA

In Uruguaiana, the performance of traditional retail trade – understood as retail excluding duty-free shops – shows a growth trajectory very similar to that observed for Rio Grande do Sul as a whole. Between 2020 and 2023, sales in non-duty-free retail trade in the municipality grew by about 82%, a percentage very close to the 80% recorded for total state retail. This convergence of trajectories is relevant from an analytical point of view, as it indicates that the implementation and expansion of duty-free shops were not associated with significant losses for local traditional retail trade. On the contrary, the observed behavior is compatible with a dynamic of coexistence and complementarity between the two segments, suggesting a "win-win" relationship within municipal commerce.

Figure 25

Sales growth of retail trade in Rio Grande do Sul and retail trade excluding duty-free shops in Uruguaiana – 2018–2023



Source of raw data: Rio Grande do Sul State Department of Finance (Sefaz-RS).  
Uruguaiana City Hall.

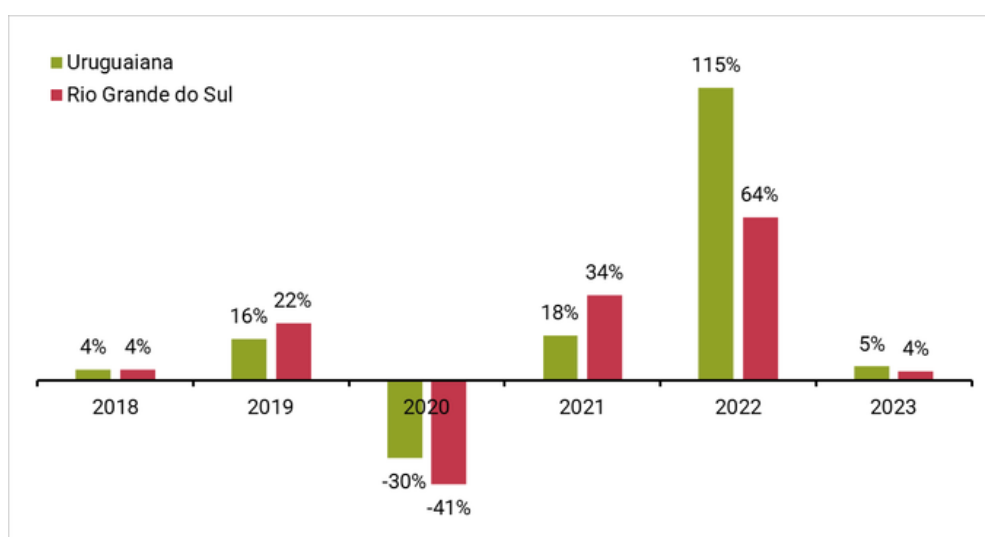
As observed earlier, a recurring point mentioned in the literature is the possible asymmetric competition between duty-free shops and traditional commerce, which remains subject to regular taxation. In Uruguaiana, the statistics suggest that the expansion of LBDFS did not compromise the performance of non-exempt retail establishments. A notable characteristic of duty-free shops in Rio Grande do Sul and in Uruguaiana is that their expansion occurred mainly through local merchants already established in retail trade who diversified their operations, which helped limit the possible adverse effects of the regime on local retail as a whole.

## DYNAMICS OF ACCOMMODATION AND FOOD SERVICES IN URUGUAIANA

With the spread of duty-free shops in Uruguaiiana, a stronger growth dynamic than the state average is observed in the accommodation and food sectors. Between 2020 and 2023, sales in these segments in the municipality expanded by about 67%, compared to an increase of 27% in Rio Grande do Sul as a whole. In analytical terms, this differential is compatible with linkage effects associated with duty-free retail, which, in the short and medium term, tend to increase the flow of visitors, length of stay and frequency of trips to the municipality, strengthening demand for meals, lodging and other related services. As this movement consolidates and becomes more continuous, it creates an environment conducive to the expansion and diversification of the service supply, including hospitality, gastronomy and complementary activities. In the longer term, sustained expansion of these sectors can induce new investments in urban infrastructure, with implications for construction and other branches associated with the local economy, reinforcing the role of duty-free shops as a catalyst for structural transformations in the municipality's productive base.

Figure 26

Change in sales value of the accommodation and food sectors in Rio Grande do Sul and Uruguaiiana – 2018–2026

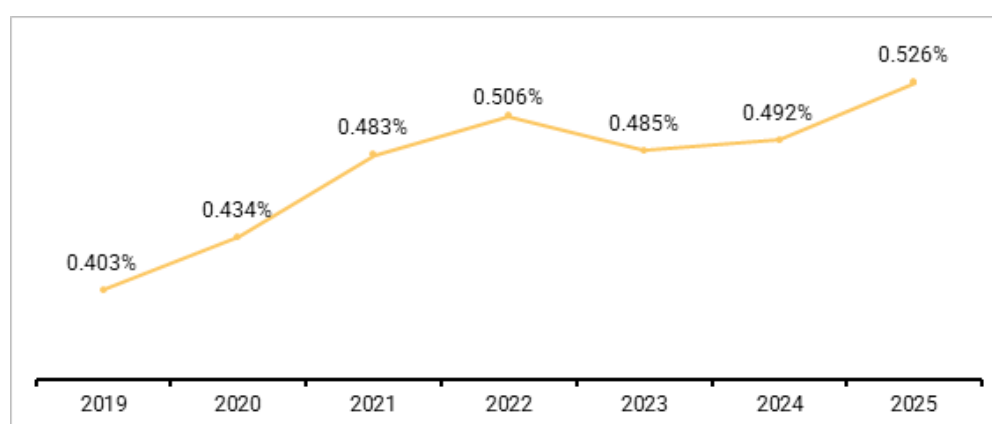


Source of raw data: Rio Grande do Sul State Department of Finance (Sefaz-RS).

Another relevant dimension for analyzing the economic repercussions associated with the consolidation of land border duty-free shops is the demand for intercity passenger transportation to twin cities. Although it is widely recognized that a significant portion of consumers travel by private car or tourist buses, regular intercity transportation statistics constitute the only systematic data source available for the entire analyzed period and, in this sense, function as an indirect indicator of regional attractiveness. It is observed that since 2019 – a period coinciding with the beginning of the implementation of duty-free shops – the municipality of Uruguaiiana has increased its relative share as a destination in intercity passenger transportation in Rio Grande do Sul.

Figure 27

Share of Uruguaiana as a destination in intermunicipal bus passenger transportation in Rio Grande do Sul – 2019–2025



Source: Rio Grande do Sul State Department of Finance (Sefaz-RS).  
Note: 2025 figures are cumulative through July.

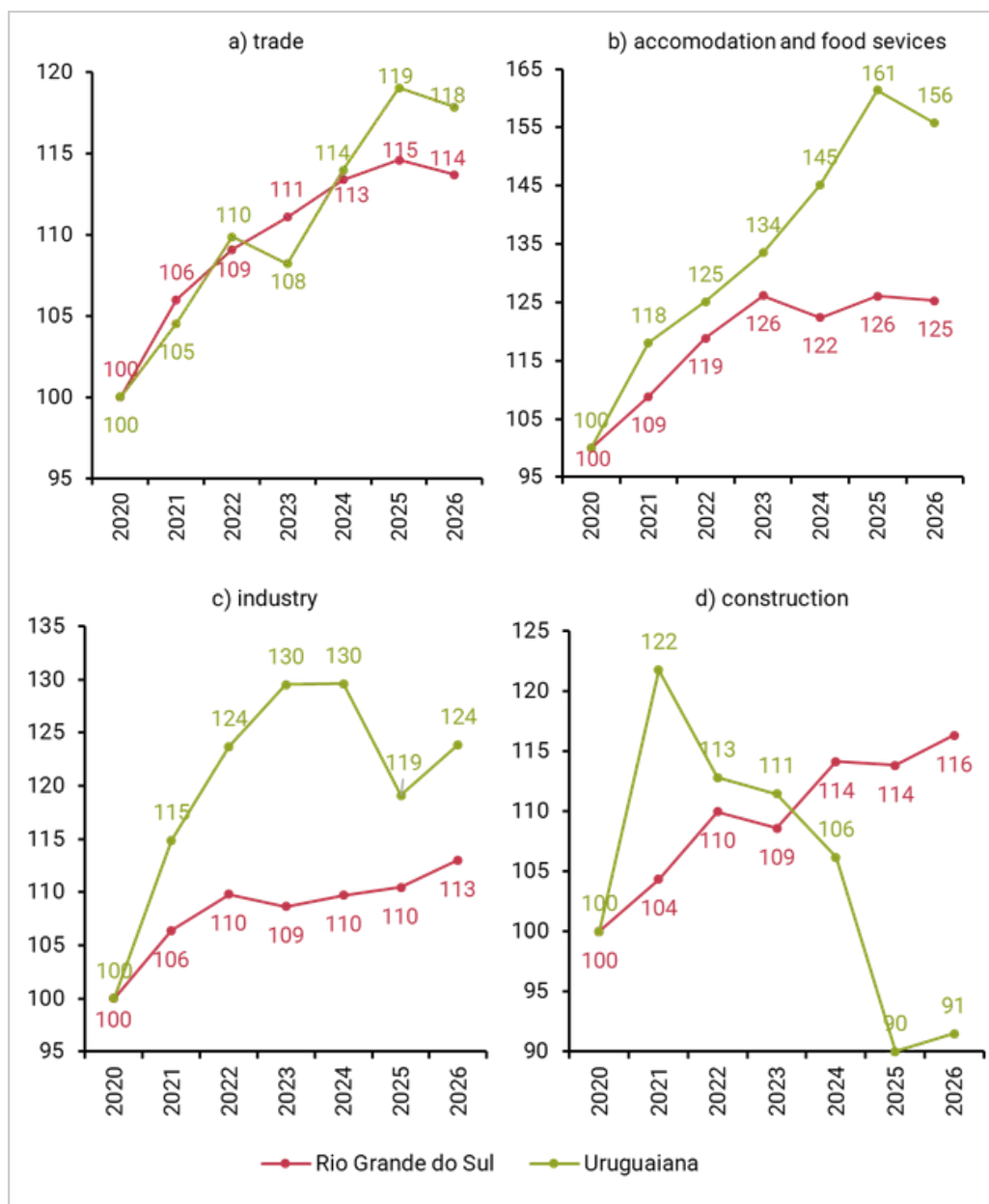
This consistent increase, although marginal, is analytically relevant because it indicates a gain in the municipality's competitiveness in attracting regional displacement flows, compatible with the intensification of commercial and tourist activities associated with duty-free shops. Such movement may reflect both the more frequent displacement of residents of Uruguaiana living in other municipalities, who begin to make more regular visits and consume in local commerce, as well as the increase in tourist demand per se, although based on the available data it is not possible to fully distinguish these vectors.

## DYNAMICS OF FORMAL EMPLOYMENT IN URUGUAIANA

In the formal labor market, Uruguaiana also stands out relative to Rio Grande do Sul in the main sectors associated with the potential short- and medium-term dynamism induced by the implementation and spread of land border duty-free shops. In commerce, between December 2020 and February 2026, the stock of formal jobs in the municipality grew by 18%, compared to an expansion of 14% in the state as a whole, a performance consistent with the expected direct and indirect effects in retail activities operating in contexts of intensified consumer flows. In the food and accommodation services sector – which mainly covers restaurants and hotels – the differential is even more pronounced in the same period, with growth of 56% in Uruguaiana compared to 25% in Rio Grande do Sul, a result broadly consistent with the international literature, which points to these segments as the main recipients of the linkage effects associated with shopping tourism and duty-free shops.

Figure 28

Formal employment trends in trade, accommodation and food services, industry and construction in Uruguaiana and Rio Grande do Sul – 2020–2026



Source: New General Register of Employed and Unemployed Persons (New Caged) (Brazil, 2026c).

Note: 1. 2026 figures are cumulative through February.

2. Values are expressed as index numbers, with base year 2020 = 100, using the December employment stock.

In the industrial sector, although Uruguaiana also registered expansion above the state average in the analyzed period (24% versus 13%), greater caution is warranted when interpreting these results, since the literature suggests that the effects on industry tend to be limited and indirect in the short term, occurring more slowly and articulated with local productive strategies. The dynamics of local industry tend to be more conditioned by existing structures than by the multiplier effects of retail trade expansion. Among the related sectors, it is noteworthy that construction in Uruguaiana showed a contraction and lower dynamism than the state, a behavior consistent with the fact that the impacts of this type of policy on real estate investment and infrastructure tend to materialize only in the medium and long term, as the expansion of commercial and service activities consolidates in a sustained manner.

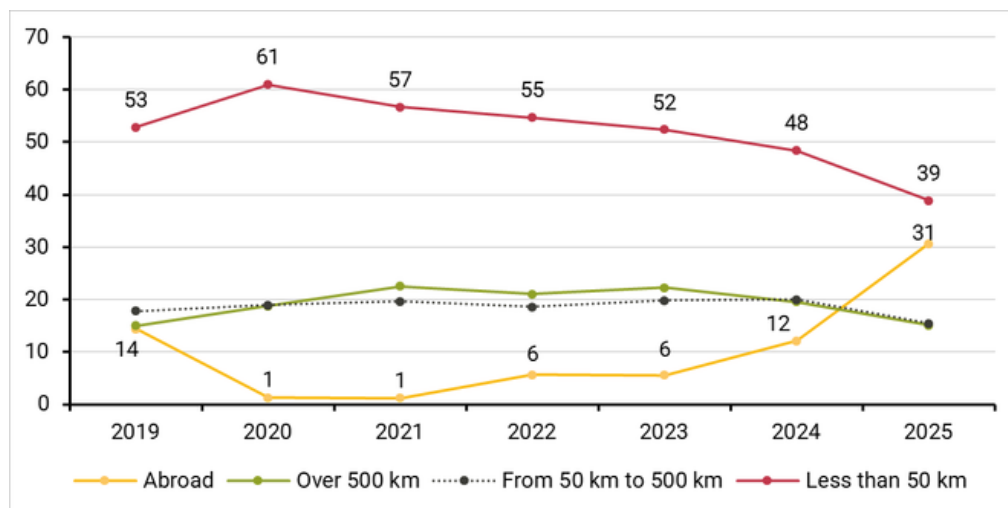
## PROFILE OF CONSUMERS AT LAND BORDER DUTY-FREE SHOPS IN URUGUAIANA

The analysis of the origin of consumers at land border duty-free shops in Uruguaiana is another central element for evaluating the regime, especially in light of possible concerns associated with the fact that local buyers – including residents of twin cities – are eligible to make purchases at duty-free shops, and account for a significant share of total sales, a striking characteristic, though not unique, of the Brazilian model.

In earlier stages of the study, when examining the average sales value according to municipality of origin, a tendency toward the expansion of the consumer base and an increase in the average ticket over time had already been identified. In this section, the focus is on the distribution of sales according to the buyers' distance from their place of residence and its segmentation between national and foreign consumers, allowing a more refined analysis of the spatial dynamics of demand. The results indicate a **gradual but consistent change in the composition of the consumer base of duty-free shops** in Uruguaiana. Although, in the first years of the regime's operation, sales were heavily concentrated among local buyers and residents in the immediate vicinity of the municipality, this dependence has been decreasing over time. Until 2023, consumers residing within a radius of up to 50 km accounted for more than half of the total sales value. From then on, this share follows a downward trajectory, while the presence of foreign consumers grows significantly, accounting for about 31% of the sales value in 2025, considering the period accumulated up to September.

Figure 29

Percentage distribution of duty-free shop sales by distance of the buyer from Uruguaiana – 2019–2025



Source of raw data: Brazilian Federal Revenue Service.  
 Note: 2025 data are cumulative through September.

Beyond conjunctural factors, this movement can be interpreted as a **process of structural transition of the regime** consistent with its progressive maturation. In initial stages, it is expected that policies of this type will be strongly anchored in local or regional markets, especially when the number of establishments is small, the product mix is limited and external public knowledge about the existence and conditions of the regime is still restricted. With the expansion of the number of shops, the diversification and sophistication of supply, the increase in the purchase quota and the consolidation of Uruguaiana as a border commercial hub, duty-free shops begin to attract more intensely consumers located at greater geographic distances, as well as foreigners who incorporate the municipality into their regular travel and consumption circuits. This analysis applies to Uruguaiana, but also to other Brazilian twin cities.

The increase in the share of foreign buyers suggests that Uruguaiana's duty-free shops are gradually moving from a pattern of operation more **oriented toward local and proximity consumption** to a profile closer to that observed in consolidated international duty-free shop experiences, where external clientele plays a central role. This inflection in the demand base mitigates some of the criticisms associated with direct competition with traditional local commerce and reinforces the interpretation that the regime tends, over time, to move away from a predominantly intra-border logic, assuming a clearer function of attracting additional income and consumption flows to the territory through national and international tourism.

Finally, the spatial redistribution of buyers – marked by the relative reduction in the share of residents from the immediate vicinity and the growth in the share of foreigners and more distant consumers – aligns with the other results presented throughout the study, notably those related to the increase in the average ticket, the expansion of service sectors and the increase in Uruguaiana's regional attractiveness. Together, these pieces of evidence reinforce the interpretation that the LBDFS regime, in the case of this municipality, is in a phase of **maturation and reconfiguration of demand**, with relevant implications for its economic sustainability and its broader integration into the development dynamics of the border strip.



Foto: TG Mídia



# SALES GROWTH PROJECTIONS FOR LAND BORDER DUTY-FREE SHOPS IN RIO GRANDE DO SUL

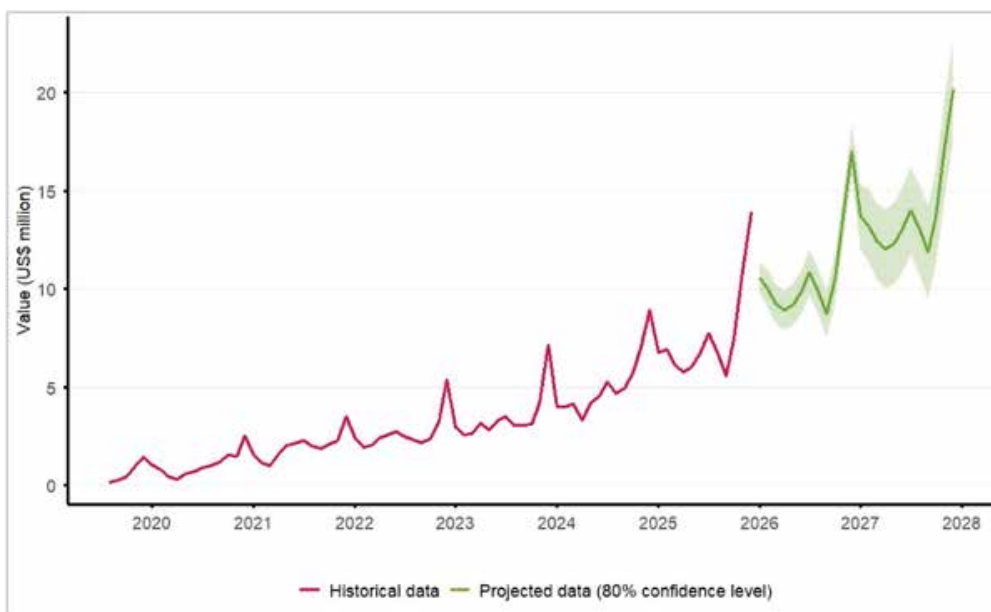
Below are the results of econometric exercises for forecasting sales of land border duty-free shops in Rio Grande do Sul and Uruguaiiana for 2026 and 2027. The sales projections were prepared based on autoregressive integrated moving average (ARIMA) models, a methodology widely used in economic time series analysis and forecasting due to its ability to simultaneously capture trend components, temporal dependence and seasonal patterns derived from the historical trajectory of the data themselves.

In the context of land border duty-free shops, the use of ARIMA models proves particularly appropriate, considering the monthly nature of the series, the presence of well-defined seasonality and the lack of long series that would allow the robust incorporation of exogenous explanatory variables. The estimates, carried out with information available up to December 2025, indicate the continuity of the sales expansion process throughout 2026 and 2027, both for Rio Grande do Sul as a whole and for Uruguaiiana, reflecting the persistence of recent growth patterns.

Maintaining the recent trajectory, sales of duty-free shops in Rio Grande do Sul may exceed US\$20 million in December 2027. For the annual total, projections are approximately US\$129 million for 2026 and US\$167 million for 2027, which represents annual growth of 42% and 29%, respectively.

Figure 30

Projected sales at land border duty-free shops in Rio Grande do Sul for a 24-month horizon – 2020–2028



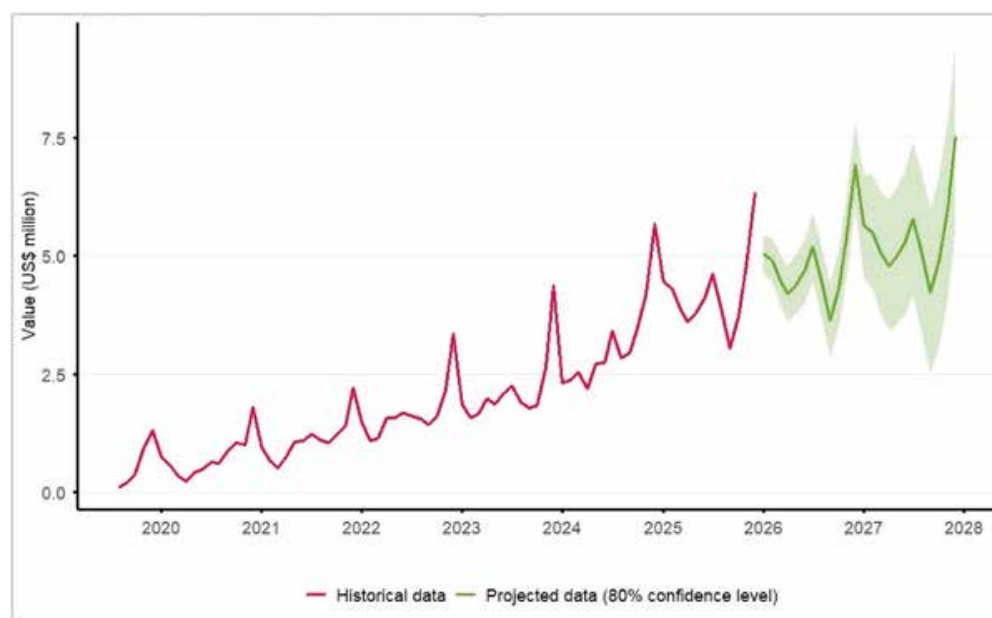
Source of raw data: Brazilian Federal Revenue Service.

Note: Projections were carried out using monthly data available through December 2025.

In Uruguaiana, maintaining the growth trajectory, the sales value in duty-free shops is expected to reach approximately US\$6.9 million in December 2026. For the annual aggregate, projections are approximately US\$58 million in 2026 and US\$65 million in 2027.

Figure 31

Projected sales at land border duty-free shops in the municipality of Uruguaiana for a 24-month horizon – 2020–2028



Source of raw data: Brazilian Federal Revenue Service.

Note: Projections were carried out using monthly data available through December 2025.

These results should be interpreted as conditional scenarios, that is, trajectories projected under the hypothesis of the maintenance of the statistical relationships observed in the past, without incorporating possible regulatory changes, macroeconomic shocks, or structural alterations in the LBDFS regime. It should also be emphasized that the projections are associated with increasing uncertainty intervals over the time horizon, an aspect inherent to ARIMA models, so that their utility lies less in point forecasting and more in the identification of plausible orders of magnitude and trends. In this sense, the estimates reinforce the diagnosis of the consolidation of duty-free shops at a higher level of activity and offer relevant inputs for forward-looking analysis and the planning of public policies aimed at the development of border regions.

More specifically, it is important to note that the above projections occur in a scenario of the maintenance of the current monthly quota of US\$500 per person for LBDFS. An increase in the quota, for example, to match that in force at airport duty-free shops (US\$1,000), has the potential to promote two main interrelated movements for boosting LBDFS sales. First, the quota increase would contribute to reconfiguring the product mix offered, with direct effects on the structure of sales values. As a growing contingent of consumers already approaches the current limit of US\$500, raising the ceiling would expand the economic space for the incorporation of higher value-added goods, reducing the fragmentation of purchases over time and favoring more concentrated consumption decisions. This movement tends to stimulate supply diversification, with a greater share of electronics, air conditioning equipment, premium beverages, perfumes and other durable or semi-durable goods, while also reinforcing the movement toward shop

specialization. From this perspective, sales growth would occur less through an increase in the number of transactions and more through an increase in the average ticket, contributing to an expansion trajectory based on value rather than merely on volume.

The second expected movement relates to the expansion of the area of influence of LBDFS, resulting from the increased economic attractiveness of the regime for consumers located beyond the immediate vicinity of twin cities. The quota increase reduces the relative cost of traveling to make purchases at border duty-free shops, making it economically viable to travel from more distant regions, especially when combined with favorable differences in relative prices and the possibility of concentrating purchases in a single visit. In this scenario, the quota increase would accentuate the tendency for LBDFS to no longer serve predominantly local consumers or transit flows, but rather to become part of the deliberate consumption planning of broader groups, including foreigners, thereby altering the demand profile and increasing the frequency of purchases with a higher value per unit. This effect tends to reinforce the regional centrality of municipalities such as Uruguaiana, Santana do Livramento and São Borja, consolidating them as cross-border consumption hubs.

Moreover, the intensification of consumer inflows tends to produce significant linkages in the service sector of border regions, contributing to the increasing complexity of the local economic base. The increase in visitor stay times, associated with larger and more planned purchases, expands demand for food services, accommodation, transportation, urban logistics and personal services, in addition to stimulating complementary activities such as parking, temporary storage and financial operations. This process strengthens the links between LBDFS commerce and the urban economic fabric, amplifying the multiplier effects of the activity and fostering income and job creation outside the retail segment itself. In a quota increase scenario, LBDFS thus come to play not only the role of tax-exempt points of sale, but also that of drivers of a more diversified and integrated service economy in border strip cities, with impacts that transcend direct commerce and reinforce the territorial function of the regime.



Foto: Divulgação/Free Shops





## CONCLUSIONS AND FINAL REMARKS

This study analyzed the policy to encourage land border duty-free shops as an instrument for economic revitalization in border territories, articulating normative foundations and economic justifications with descriptive evidence on the recent evolution of the regime in Brazil, with emphasis on Rio Grande do Sul and the municipality of Uruguaiana. The literature review and international experiences allowed situating LBDFS within a broader set of policies aimed at shopping tourism and the organization of commercial flows in border areas. From this perspective, the Brazilian regime was interpreted as a belated institutional response to historical competitiveness asymmetries in relation to contiguous foreign localities, in addition to a compensatory mechanism in the face of structural and institutional restrictions of the border strip. The study also systematized favorable arguments and recurring controversies about policies of this nature, highlighting that their effects depend heavily on regulatory design, scale of operation, demand profile and local conditions of productive integration and service supply.

In the territorial diagnosis, the analysis of subregional development typologies and socioeconomic indicators showed that the border region and eligible border municipalities tend to present lower relative performance than state averages in terms of income and demographic dynamism, with significant regional heterogeneities. In particular, the study highlighted that, in Rio Grande do Sul, the combination of the absence of robust regional financial instruments (such as Constitutional Funds), population loss in part of the border municipalities and historical restrictions on investment accentuates the relevance of specific compensatory policies. In this context, LBDFS can be analyzed as a mechanism for consumption retention and the stimulation of the tertiary sector in territories with low productive dynamism, although without the pretense of structural transformation in the short term.

The analysis of data on the installation and financial activity of LBDFS showed a trajectory of significant sales expansion in Brazil, with strong concentration in Rio Grande do Sul and the centrality of Uruguaiana both in terms of the share of the value traded and the number of establishments. The annual and monthly sales analysis reinforced two main aspects: (a) the recent and accelerated growth of the regime after its effective implementation; and (b) the presence of marked seasonality, with peaks concentrated in months associated with consumption cycles, holiday calendars and regional tourist flows. Additionally, the study emphasized that the expansion in the number of shops does not merely represent increased installed capacity, but also reconfigures the supply pattern, allowing for specialization by segment and greater complexity of the product mix, which tends to alter the elasticity of sales in relation to seasonal consumer flows and to increase the average ticket. This set of results supports the interpretation that the regime is in a phase of maturation and consolidation, with growing capacity to internalize spending previously carried out abroad or in other consumption centers.

In the analysis of the average purchase value, an increase in the share of consumers approaching the current quota limit was observed, evidencing a greater intensity of use of the regime and signaling that the policy is consolidating itself not only through the expansion of the consumer base, but also through an increase in average spending per buyer. This pattern is consistent with

the hypothesis of diversification and sophistication of supply, insofar as the increase in the average ticket tends to make feasible a larger share of higher-value items, with potential repercussions on the composition of sales and on local sectoral linkages.

The sections that explored the economic dynamism of municipalities with LBDFS in Rio Grande do Sul and, in greater depth, the case study of Uruguaiana presented evidence consistent with the hypothesis that the implementation and consolidation of the regime are associated with more noticeable direct and indirect effects in the tertiary sector. In particular, the comparative analysis between traditional retail and duty-free shop retail in Uruguaiana suggested an absence of significant deterioration in the performance of non-exempt commerce relative to the state trajectory, which is compatible with a dynamic of coexistence between segments, especially when a relevant part of LBDFS operators results from the diversification of entrepreneurs already engaged in local commerce. Furthermore, a more intense relative expansion of food and accommodation service activities was observed, as well as indications of increased regional attractiveness of the municipality, including through indirect mobility indicators. Although formal employment shows greater volatility and some sectors, such as industry and construction, respond to more structural determinants, the set of evidence points to a dynamic consistent with the literature on shopping tourism: more immediate effects concentrated in commerce and services, with possible broader repercussions in the medium and long term, as the activity stabilizes and expands the supply of services.

A central point of the study refers to the evolution of the spatial profile of consumers in Uruguaiana, a particularly relevant element in light of the public debate about the characteristic feature of the Brazilian regime that allows purchases by local residents of twin cities. The results indicated that, in the first years of operation, the share of consumers residing within a close radius was dominant, which is consistent with an initial stage of regime diffusion, with greater dependence on the local and regional market. However, a gradual and consistent change in the composition of the sales value was observed, with a relative reduction in the weight of the immediate vicinity and a significant increase in the share of foreign buyers. This movement can be interpreted as a sign of a structural transition of the regime toward a pattern of operation that is less intra-border and more associated with the attraction of external flows, consistent with the increase in the number of shops, the expansion of the product mix, greater awareness of the regime by national and foreign consumers and the consolidation of the municipality as a regional consumption hub. This evidence mitigates some of the concerns associated with a strictly local “substitution effect” and reinforces the understanding that, as the regime matures, it tends to operate more closely with what is observed in consolidated international experiences, in which external clientele plays a central role in sustaining the activity.

In prospective terms, the sales projections for 2026 and 2027, estimated by ARIMA models based on monthly series up to December 2025, indicated the continuity of the expansion process, with maintenance of seasonality and significant growth both for Rio Grande do Sul as a whole and for Uruguaiana. The projections should be interpreted as conditional scenarios, useful for identifying trends and orders of magnitude, without incorporating future structural changes, macroeconomic shocks or regulatory alterations. Nevertheless, they contribute to reinforcing the diagnosis of consolidation of the regime at a higher level of activity, providing inputs for planning and for reflection on economic and institutional implications in the short term.

In particular, it is noteworthy that a possible increase in the purchase quota – a recurring hypothesis in public and business debate – could produce significant effects on the dynamics of the regime. In theory, raising the individual limit could, on the one hand, intensify growth through an increase in the average ticket, reducing purchase fragmentation and expanding the economic viability of a product mix more concentrated in goods with a higher value per unit. This could reinforce processes already identified in the study, such as shop specialization by segment and greater supply diversification, with direct effects on sales value added and on seasonality. On the other hand, a higher quota could expand the area of influence of LBDFS by making travel from more distant regions economically more rational for certain consumer profiles, further strengthening the role of cities such as Uruguaiana, Santana do Livramento and São Borja as regional shopping tourism hubs. This scenario also tends to intensify indirect linkages with food services, accommodation, logistics and personal services, increasing the probability of investments in infrastructure and expansion of the service supply. In the medium and long term, if a sustained trajectory of increased flows and spending consolidates, it is plausible that the expansion of services will induce second-order effects on construction, real estate and other segments associated with the local urban economy, although such effects are conditioned by structural factors and by the institutional and entrepreneurial capacities of the territory.

Finally, a central methodological caveat must be noted. The availability and nature of the data used – predominantly administrative and fiscal, with confidentiality restrictions and heterogeneous coverage across sectors – add to the fact that the LBDFS regime is still recent from a historical standpoint, with effective operations beginning in 2019 and more accelerated expansion in subsequent years. This short period limits the ability to carry out robust econometric exercises aimed at identifying causality, since rigorous impact evaluations require longer time series, stability of the institutional environment and adequate conditions to construct consistent control groups and counterfactuals. Given these constraints, the study opted for a predominantly exploratory and interpretative approach, combining descriptive analysis, relative comparisons and an instrumental case study. This strategy is appropriate for an initial stage of public policy evaluation in which the main objective is to identify patterns, trends and plausible hypotheses about transmission mechanisms and short- and medium-term effects. As more years of operation accumulate and databases with greater sectoral and territorial disaggregation expand, further studies will be able to advance the analysis based on more rigorous evaluative designs, capable of testing causal hypotheses with greater precision and of more robustly quantifying the impacts of LBDFS on local and regional development along Brazil's land border.



# REFERÊNCIAS

## REFERENCES

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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 28 abr. 2026

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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1455compilado.htm). Acesso em: 28 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto n.º 6.047, de 22 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2007. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6047.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6047.htm). Acesso em: 28 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto n.º 11.962, de 22 de março de 2024**. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2024a. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/decreto/d11962.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d11962.htm). Acesso em: 28 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto n.º 12.038, de 3 de junho de 2024**. Institui a Política Nacional de Fronteiras e o seu Comitê Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2024b. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/decreto/d12038.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12038.htm). Acesso em: 28 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto n.º 85.064, de 26 de agosto de 1980**. Regulamenta a Lei n.º 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 1980. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d85064.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d85064.htm). Acesso em: 28 abr. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 6.634, de 2 de maio de 1979**. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-Lei n.º 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 1979. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6634.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6634.htm). Acesso em: 28 abr. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 7.827, de 27 de setembro de 1989**. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 1989. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7827.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7827.htm).

Acesso em: 28 abr. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 12.723, de 9 de outubro de 2012**. Altera o Decreto-Lei n.º 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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12723.htm). Acesso em: 28 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **A nova tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília, DF: MIDR, 2025. (Estudo Técnico n.º 1). Disponível em:

[https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/politica-nacional-de-desenvolvimento-regional/tipologia-referencial-da-pndr/Estudo\\_Tecnico\\_NIR\\_Tipologia\\_da\\_PNDR\\_com\\_lista\\_dos\\_municipios\\_vf.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/politica-nacional-de-desenvolvimento-regional/tipologia-referencial-da-pndr/Estudo_Tecnico_NIR_Tipologia_da_PNDR_com_lista_dos_municipios_vf.pdf).

Acesso em: 28 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Painel dos Fundos Constitucionais – Contratação**. Brasília, DF: MIDR, 2026a. Disponível em:

<https://paineis.mdr.gov.br/4.%20Fundos%20Constitucionais/eyJrJoiZjM4MjA5YzMyYjhiMS00MTRlTliOGUtM2Q2N2NhYjJZGI5liwidCI6Ijk2MmTFIy2UxLTM0MTQtNGMzNS1hM2YwLTdkMTAwNDI5MGNkNiJ9>. Acesso em: 28 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de atualização da Tipologia Sub-regional da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 30 nov. 2017. (Nota Técnica n.º

52/2017 - CGMA/DPDR/SDR/MI). Disponível em: [https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/secretaria-nacional-de-desenvolvimento-regional-e-territorial/copy2\\_of\\_Nota\\_Tcnica52\\_2017.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/secretaria-nacional-de-desenvolvimento-regional-e-territorial/copy2_of_Nota_Tcnica52_2017.pdf).

Acesso em: 28 abr. 2026.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Base estatística RAIS**. Brasília, DF: MTE, 2026b. Disponível em: <https://bi.mte.gov.br/bgcaged/rais.php>. Acesso em: 28 abr. 2026.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Painel de Informações do Novo Caged**: fevereiro 2026. Brasília, DF: MTE, 2026c. Disponível em: <https://pdet.mte.gov.br/novo-caged>. Acesso em: 26 fev. 2026

BRASIL. **Portaria n.º 307, de 01 de julho de 2014**. Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, 2014. Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/legislacao/rtac/pdf/RTAC002126.pdf>. 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.

BYGVRÅ, S. **Cross-border shopping – A regional economic perspective**. 2020. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/346059959\\_Cross-border\\_shopping\\_-\\_A\\_regional\\_economic\\_perspective](https://www.researchgate.net/publication/346059959_Cross-border_shopping_-_A_regional_economic_perspective). Acesso em: 28 abr. 2026.

CHRISTIANSEN, V.; SMITH, S. National Policy Interests in the Duty-Free Market. **CESifo Economic Studies**, v. 50, n. 2, p. 351-375, Munich, jun. 2004. Disponível em: <https://academic.oup.com/cesifo/article-abstract/50/2/351/277952?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 28 abr. 2026.

CHRISTIANSEN, V.; SMITH, S. Optimal Commodity Taxation with Duty-Free Shopping. **International Tax and Public Finance**, [s.l.], v. 15, n. 3, p. 274-296, jun. 2008. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/kap/itaxpf/v15y2008i3p274-296.html#download>. Acesso em: 28 abr. 2026.

CHRISTIANSEN, V.; SMITH, S. **The economics of duty-free shopping**. Munich: Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research, 2001. (CESifo Working Paper n. 595). Disponível em: [https://www.econstor.eu/bitstream/10419/75709/1/cesifo\\_wp595.pdf](https://www.econstor.eu/bitstream/10419/75709/1/cesifo_wp595.pdf). Acesso em: 28 abr. 2026.

ÇİFTÇI, G.; TIMOTHY, D. J. Cross-border shopping tourism: a systematic review. **Journal of Hospitality and Tourism Studies**, v. 23, n. 1, 2025. Disponível em: <https://johat.org/wp-content/uploads/2025/07/2312025-1-18.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2026.

ETRC. **Economic impact of duty free and travel retail in Europe**. Brussels: European Travel Retail Confederation, 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.

FERRERA DE LIMA, J.; SOARES BIDARRA, B. 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: 28 abr. 2026.

BGE. **Sistema IBGE de recuperação automática (SIDRA)**: Estimativas de população. Tabela n.º 6579: população residente estimada. Rio de Janeiro: IBGE, 2025a. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579>. Acesso em: 28 abr. 2026.

IBGE. **Sistema IBGE de recuperação automática (SIDRA)**: Produto Interno Bruto dos Municípios. Tabela 5938 - Produto interno bruto a preços correntes, impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos a preços correntes e valor adicionado bruto a preços correntes total e por atividade econômica, e respectivas participações – Referência 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2025b. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579>. Acesso em: 28 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: 28 abr. 2026.

LOPES, G. C.; MACEDO, F. C.; MONTEIRO NETO, A. Propostas recentes de mudanças nos Fundos Constitucionais de Financiamento: em curso a desfiguração progressiva da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 17, n. 3, p. 411-423, set./dez. 2021. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/6302>. Acesso em: 14 maio. 2026

MONTEIRO NETO, A. **Desenvolvimento regional em debate: políticas, estratégias e instituições no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

PÊGO, B. (coord.). **Fronteiras do Brasil**: referências para a formulação de políticas públicas. Volume 6. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2021. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/210602\\_livro\\_frenteira\\_do\\_brasil\\_vol\\_6.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/210602_livro_frenteira_do_brasil_vol_6.pdf). Acesso em: 28 abr. 2026.

PRESTES, V. A. **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: 28 abr. 2026.

RABOSSI, F. 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://jjied.lse.ac.uk/articles/10.31389/jjied.135>. Acesso em: 28 abr. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Receita Estadual RS. **Lista de lojas francas de fronteira terrestre**. Porto Alegre: Sefaz-RS, 2026. Disponível em: <https://atendimento.receita.rs.gov.br/lojas-francas-de-fronteira-terrestre>. Acesso em: 28 abr. 2026.

SILVA, T. V. da; PRADO, H. S. de A. Lojas francas na fronteira: apontamentos sobre a Lei n.º 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: 28 abr. 2026.

TIMOTHY, D. J. **Tourism and political boundaries**. London: Routledge, 2001. Disponível em: <https://www.routledge.com/Tourism-and-Political-Boundaries/Timothy/p/book/9780415510561>. Acesso em: 28 abr. 2026.

TIMOTHY, D. J.; BUTLER, R. Cross-border shopping: a North American perspective. **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: 28 abr. 2026.

TIMOTHY, D. J.; GELBMAN, A. 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: 28 abr. 2026.

## DEE - SPGG

The Department of Economics and Statistics (DEE) is part of the Planning Subsecretariat within the Secretariat of Planning, Governance and Management (SPGG) and is responsible for the official statistical system of the state of Rio Grande do Sul, Brazil. It conducts socioeconomic studies and produces strategic indicators, including Gross Domestic Product (GDP), the Socioeconomic Development Index (Idese), population estimates, agribusiness and export indicators, and education quality indices.

The DEE also participates in the formulation of the Multiannual Plan, which establishes the guidelines, objectives, and goals of the state public administration. In addition, the Department publishes bulletins, reports and technical series monitoring economic trends, the Sustainable Development Goals and other issues relevant to public policy formulation, while working in an integrated manner across state agencies and secretariats.

The Department also develops methodologies, criteria and tools for resource allocation in strategic areas, such as social assistance, education and health, and maintains data portals – including **DataRS** – that expand and facilitate access to the state's socioeconomic information.

For further information, visit [dee.rs.gov.br](http://dee.rs.gov.br)



SECRETARIA DE  
PLANEJAMENTO  
GOVERNANÇA  
E GESTÃO



GOVERNO  
DO ESTADO  
**RIO  
GRANDE  
DO SUL**

