



## A LEI DA MAQUILA COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO DO PARAGUAI

Doi: 10.4025/8cih.pphuem.4169

Johny Henrique Magalhães Casado, UEM

### Palavras Chave:

Paraguai;  
Desenvolvimento; Lei da maquila; Relações Internacionais; Recursos de poder.

### Resumo

O processo de escolha de um modelo de desenvolvimento por um Estado é parte importante da imagem que esse deseja projetar em suas relações no campo internacional. Nesse artigo objetiva-se discutir sobre o processo que levou o Paraguai a escolher como um dos pilares de sua política externa a implantação e adoção da lei da maquila no início do século XXI, pretende-se também descrever quais resultados que a consolidação dessa lei tem apresentado até o momento e quais impactos ocasionará ao longo dos próximos anos. É perceptível que as relações comerciais entre o Paraguai e os Estados Unidos tem se consolidado nos últimos anos, essa estratégia norte americana em que atua buscando influenciar elites e governos para que assim possa atuar na formulação de política externa favorável aos seus interesses é algo visível na formulação da lei da maquila paraguaia, essa lei guarda muitas semelhanças com o aparato legal que regula as indústrias maquiladoras mexicanas implantadas após a assinatura do NAFTA. Em relação aos recursos metodológicos utilizados destaca-se que essa pesquisa adquire um caráter qualitativo e tem como delineamento escolhido o estudo de caso descritivo, em se tratando da coleta de informações as mesmas serão obtidas através de documentos e registros de arquivos disponíveis. As conclusões obtidas com a realização dessa pesquisa é de que o modelo escolhido pelo Paraguai é o que mais rápido proporciona retorno, através dele a atração de empresas e capital ocorreu conforme os interesses iniciais, porém o desenvolvimento almejado na implantação da lei não é de difícil percepção sendo quase nulo, isso se deve já que o capital atraído possui interesses próprios, o saldo acaba sendo a geração de subempregos para a população, a baixa arrecadação de impostos, e a concessão de subsídios cada vez

## Introdução

A busca por desenvolvimento é uma prática constante de todos os governantes, a geração de emprego e renda para a população é plataforma constante em todas as campanhas políticas para cargos executivos. Infelizmente a busca por esse desenvolvimento de forma errada pode provocar efeitos perversos, gerando efeitos colaterais que confrontam com os objetivos esperados.

No presente trabalho pretende-se apresentar quais motivos que levaram o governo do Paraguai a adotar como modelo de industrialização a adoção da maquila como forma de gerar emprego e renda para sua população. É de conhecimento geral, principalmente ao comparar com o exemplo mexicano, que as concessões necessárias para a adoção desse modelo são enormes perto dos resultados esperados.

O contexto histórico que antecede o surgimento da lei da maquila no Paraguai demonstra um alinhamento com os demais países da América Latina, a tônica neoliberal acabou por nortear decisões importantes das equipes governamentais. Buscando aumentar o acesso a mercados e capitais estrangeiros governos optaram pela adoção do receituário neoliberal (MATHIAS, 2012; p. 124).

Com a adoção das políticas neoliberais o governo paraguaio do final da década de noventa opta por copiar o modelo mexicano de atração de indústrias maquiladoras. O projeto que originou a lei da maquila no Paraguai foi regulamentado pela Lei N° 1.064 em 1997, no ano 2000 esse projeto passou por reformulações e foi instituído pelo decreto 9.585. Destinado a indústrias estrangeiras que desejam se instalar no país a lei garante inúmeros benefícios como legislação trabalhista frágil, tratamento tributário privilegiado, energia barata a essas indústrias, em troca espera-

se a abertura de vagas de emprego e geração de renda para a população (KLEINSCHMITT, 2016; p. 123).

A legislação Paraguai que institui a maquila será apresentada detalhadamente na próxima seção desse artigo, os benefícios e também e as contrapartidas necessárias para o enquadramento das empresas na legislação também serão expostos para que se possa analisar qual o impacto no médio e longo prazo que a adoção dessa trará ao país. Rapidamente será contextualizado o conceito de internacionalização de empresas sob a ótica da globalização. Por fim serão apresentadas as considerações finais do artigo e sugestões de estudos futuros para a tema da pesquisa.

## Lei da Maquila no Paraguai

A análise do contexto histórico de implantação da lei da maquila no Paraguai não pode desconsiderar o fato que apesar dessa lei ser datada de 1997, a mesma somente passou a ter efetividade e ganhar ampla divulgação após o ano de 2005, esse período coaduna com o aumento da fiscalização na fronteira com o Brasil, a justificativa brasileira era inibir a entrada de drogas e contrabando no país, porém esse maior controle, acabou por inibir e impedir o transporte de mercadorias característico entre as cidades de Ciudad del Leste no lado paraguaio e Foz do Iguaçu pelo brasileiro (KLEINSCHMITT, 2016; p. 126).

Segundo Cesar (2016; p. 21) a comercialização de mercadorias na fronteira do Brasil com o Paraguai representava “a quarta principal fonte de divisas do país, atrás dos recursos gerados pelas exportações de energia elétrica, soja e carne bovina, contribuindo, em média, com 0,7% de crescimento anual do produto interno bruto (PIB) ao longo da última década”. Com a tentativa brasileira de inibir essa atividade, o governo paraguaio optou por investir na divulgação e atração de empresas

estrangeiras via lei da maquila o foco como não poderia deixar de ser era a atração de filiais de indústrias brasileiras.

O ambiente de negócios oferecido pelo Paraguai já é extremamente atraente para as empresas que ali se instalam, destaque para a energia elétrica até 50% mais barata, legislação e logística simples para a importação de matéria prima, além disso, o Paraguai é o único país do Mercosul que ainda faz parte do Sistema Geral de Preferências Plus (SGP+) da União Europeia que é um acordo comercial que dá a alguns países considerados em desenvolvimento acesso privilegiado aos mercados desenvolvidos europeus com tarifas alfandegárias mais baixas, por exemplo, uma peça de vestuário produzida no Brasil seria taxada em 12% ao entrar no mercado europeu, essa mesma peça receberia taxa zero se produzida no Paraguai, isso garante ao produto paraguaio uma competitividade maior que o produto brasileiro (CASTELLI, 2016, P.11).

Mesmo dispondo de um ambiente de negócios favorável para a atração de empresas, o governo paraguaio ainda elencou os seguintes motivos para a implantação de uma legislação de atração de multinacionais: necessidade de iniciar um processo de mudança da posição do Paraguai no âmbito do comércio internacional globalizado; possibilidade de aumentar a integração do Paraguai com outras economias em nível regional e global; fortalecimento da atividade econômica nacional; que as empresas maquiladoras instaladas possam colaborar para a geração de tecnologia de ponta que possibilite o aumento da competitividade da indústria nacional; que possa gerar empregos e capacitação da mão-de-obra local, e que possibilite o ingresso de dividas no país (PARAGUAI, 2000, p.1).

Em termos de benefícios garantidos aos empresários enquadrados na lei da maquila no Paraguai os maiores destaques são os processos

desburocratizados e a baixa incidência de imposto, uma indústria instalada utilizando-se da lei poderá importar matéria-prima, máquinas e equipamentos de qualquer parte do mundo, utilizá-los na produção de bens e exportá-los pagando um imposto único de 1% sobre a nota fiscal de exportação (TURCO, 2016; p. 44).

A princípio toda a produção das indústrias maquiladoras devem ser destinadas à exportação, mas caso a empresa deseje vender parte da sua produção no mercado nacional paraguaio esse percentual não poderá ultrapassar 10% da produção do ano anterior, ela deverá também recolher todos os impostos como se fosse uma indústria nacional, além de garantir os produtos seguirão normas e controle de qualidade semelhantes aos produtos exportados (PARAGUAI, 1997, p. 4).

Conforme pode ser observado no quadro 1, há uma série de requisitos que devem ser cumpridos pelas empresas interessadas em se instalar no Paraguai via lei da maquila, segundo Cueva (2012; p. 65) “O primeiro requisito que se pode listar para se obter os benefícios da Lei é a existência de um Contrato entre a empresa instalada no Paraguai (a empresa Maquiladora) e uma empresa estrangeira destinatária dos bens ou serviços”, esse requisito garantirá que a empresa possui mercado internacional para suas exportações, esse contrato garante ainda o segundo requisito que é a garantia de um destino internacional a produção.

O terceiro requisito seria a criação de uma pessoa jurídica no Paraguai mesmo esse sendo uma filial de uma empresa estrangeira. O quarto item seria a utilização de mão-de-obra paraguaia e se necessário oferecer capacitação para os empregados poderem trabalhar na empresa. O quinto requisito estabelece que as empresas deverão outorgar garantias, se possível através de seguros, de que as matérias-primas e máquinas que entrarem utilizando dos

benefícios da lei, essa garantia seria devolvida quando comprovada a saída das mercadorias nas condições previstas e dentro do prazo estabelecido na regulamentação.

Atenção, investidores brasileiros! O Paraguai é a bola da vez. Uma missão formada por mais de 170 empresários brasileiros cansados da pesada carga tributária, dos encargos trabalhistas e da

**Quadro 1:** Requisitos para enquadramento na Lei da Maquila

Contrato de Maquila	Contrato entre a empresa instalada no Paraguai (a empresa Maquiladora) e uma empresa estrangeira destinatária dos bens ou serviços.
Destino	A produção de bens ou a prestação de serviços seja destinada para o mercado externo, ou seja, para fora do mercado paraguaio
Pessoa Jurídica	Criação de uma pessoa jurídica no Paraguai, mesmo que a extensão, braço ou divisão da empresa já esteja constituída em outro país
Mão de obra	Utilização da mão de obra paraguaia e capacitação do pessoal nacional necessário para a execução do Programa.
Garantias aduaneiras	Outorgar garantia suficiente à satisfação da Autoridade Aduaneira paraguaia pelo montante dos gravames eventualmente aplicáveis, com o fim de assegurar o cumprimento das obrigações que este regime impõe.
Proteção do Meio Ambiente	Observar os objetivos constitucionalmente consagrados de preservação, conservação, recomposição e melhoramento do Meio Ambiente, de forma a perseguir um ecossistema equilibrado e a sustentabilidade dos recursos naturais

Fonte: Paraguay, 1997.

A proteção ambiental está contemplada no sexto requisito, as empresas deverão realizar um estudo de impacto ambiental de sua atividade, nesse estudo deverá ser realizada uma descrição detalhada do empreendimento, das matérias-primas utilizadas, processo produtivo, descrição geográfica da construção, inventário ambiental, e demais dados que possam fornecer as autoridades competentes informações as atividades da empresa (CUEVA, 2012, p.67).

### A adesão brasileira a lei da maquila no Paraguai

A proximidade geográfica com o Brasil faria desse o principal foco no processo de divulgação e atração de empresas para se instalarem em solo paraguaio. O Paraguai apresenta-se aos empresários brasileiros como um eldorado capaz de minimizar todos os problemas enfrentados por esses conforme pode ser observado no trecho abaixo de um jornal local de Foz do Iguaçu:

burocracia brasileira, desembarcam em Assunção para ver como funciona, na prática, o sistema paraguaio de “maquila” industrial e conhecer os incentivos. Saíram maravilhados. A carga tributária paraguaia é baixa; os encargos trabalhistas centenas de vezes menores e, na hora da exportação, o imposto pago pelo produto manufaturado é de 1%. Os empresários voltaram para o Brasil encantados com as vantagens competitivas do Paraguai com energia abundante e barata, carga tributária lá embaixo e mão de obra disponível [...] (A GAZETA DO IGUAÇU, 24 fev. 2014, p. A2, *apud*, KLEINSCHMITT, 2016; p111).

Dentre as facilidades apontadas pelos empresários brasileiros que decidem se instalar no país destaque para a simplificação tributária, no Paraguai existem apenas 5 impostos diferentes e eles incidem sobre: a renda, o valor agregado (IVA) que é semelhante ao ICMS no Brasil, o imposto de importação, a contribuição social, e uma taxa que incide especificamente sobre o

consumo de combustível, bebidas e cigarros (TURCO, 2016; p. 36).

Segundo dados divulgados pela Embaixada do Brasil em Assunção, a média anual de exportações das maquiladoras saltou de 9 milhões de dólares no período entre 2001 a 2005, para 173 milhões de dólares entre 2011 e 2014, sendo que somente em 2015 foram mais de 285 milhões de dólares. Se faz importante conhecer que das 102 maquiladoras existentes no Paraguai, 80% são brasileiras, e que 20% de tudo que o Paraguai exporta para o Brasil são provenientes dessas empresas. (TURCO, 2016; p.44).

Das empresas brasileiras instaladas via lei da maquila no Paraguai a grande maioria está concentrada na produção têxteis, vestuários, autopeças, fármacos e metal-mecânicas (TURCO, 2016; p .45). Ainda segundo Ramos (2014; online) “num primeiro momento, as indústrias que se instalarão no Paraguai são aquelas que necessitam de mão de obra e energia elétrica intensivas. O Brasil ficará com as indústrias que demandem mão de obra mais qualificada para produtos sofisticados”.

Diversas empresas optaram por transferir parte de seu processo produtivo para o Paraguai, dentre elas podem ser citadas JBS, Camargo Correia, Eurofarma, Penalty, Parantex, dentre outras. O investimento estrangeiro brasileiro no Paraguai no período de 2003 a 2014 foi de 846 milhões de dólares, menor apenas que dos Estados Unidos. Estima-se uma redução de custos da ordem de 20 a 50% de um mesmo produto produzido no Paraguai se comparado com similar brasileiro (TURCO, 2016; p.34-44; RAMOS, 2014, online).

### **Internacionalização de empresas como forma de expansão econômica**

O tema desse artigo referente a

Lei da Maquila no Paraguai implica no conhecimento das diversas formas de internacionalização de empresas e negócios, sendo assim se faz necessário conhecer um pouco mais sobre as diferentes formas que as empresas nacionais encontram para adentrar no mercado internacional conforme o descrito nessa seção.

Segundo Bartoto (2007), a globalização deve ser entendida como uma obra humana fruto de processos políticos e econômicos, isso faz com que cada vez mais ela se torne uma forma de organização e condução da sociedade, sendo assim ela se torna um fenômeno irreversível e universal. Um dos maiores impactos gerados pela globalização, seja a necessidade que as organizações passaram a ter de atuarem no comércio internacional globalizado.

As empresas que optarem por atuar no mercado internacional poderão obter ganhos através dos seguintes fatores:

(...) o comércio permite maiores ganhos de escala em razão do alargamento do mercado consumidor. Permite uma alocação mais eficiente dos recursos em razão das opções e oportunidades de investimentos. Permite maior produtividade em razão da especialização. E permite maior progresso tecnológico em razão da difusão do conhecimento e das técnicas de administração (BARRAL, 2006, p 15).

Uma organização não pode desconsiderar sua entrada no mercado internacional, sendo assim a exploração deste mercado pode ocorrer de diversas formas, ou seja, ao ingressar no mercado globalizado a organização pode escolher por utilizar modelos de internacionalização proposto pela literatura contemporânea.

Segundo Lima (2006, p. 223) “cada modelo de estrutura organizacional

visa atender e responder aos desafios das empresas diante da competitividade do mercado”. Antes de escolher qualquer modelo, a empresa deve estudar seu ambiente organizacional – interno e externo – profundamente, evitando uma escolha errônea do modelo utilizado e que se possa dar início à implementação das mudanças necessárias.

Soares (2004) afirma que existem dois modelos que uma empresa em processo de internacionalização pode adotar, sendo a internacionalização direta e internacionalização indireta.

O primeiro é o modelo de internacionalização direta, onde a própria empresa gerencia todo o processo de internacionalização onde toda a entrada ou saída de mercadoria é feita diretamente pela empresa para ou do exterior. A principal vantagem em se adotar este modelo, é que todo o conhecimento e experiência internacional adquiridos durante o processo ficam na própria empresa, já a desvantagem é que a empresa só aprende com os próprios erros.

O segundo modelo é a internacionalização indireta, onde a empresa realiza seus negócios por intermédio de outra empresa doméstica especializada em operações de compra ou venda de mercadorias do exterior, a vantagem consiste no fato de que a empresa aproveita a experiência destes intermediários diminuindo assim os custos das operações. A principal desvantagem da internacionalização indireta, é que dificilmente a empresa adquire competência internacional para atuar independente de terceiros no mercado internacional.

Ainda segundo Soares (2004), tanto os modelos de internacionalização direta ou indireta possuem subdivisões que se aplicam a maioria dos processos de internacionalização utilizados no Brasil. Caso a escolha pelo modelo de internacionalização seja a indireta, deve-se observar as seguintes subdivisões:

(a) no modelo de gerência própria a empresa cria seu departamento de comércio exterior, contratando profissionais especializados. (b) Uma Export Management Company (EMC) é uma empresa que funciona como departamento de exportação independente (...) sua função é gerenciar em nome de terceiros, o processo de internacionalização, as operações internacionais e os negócios internacionais. (c) Global Sourcing Management Company (GSMC) é o mesmo conceito de uma EMC mas pelo lado da importação, sua função é gerenciar os processos de global sourcing, desde a pesquisa de fornecedores até a entrada da mercadoria na empresa compradora (Soares, 2004, p. 216-218).

Conforme Soares (2004) caso a empresa opte pela internacionalização direta, também deve atentar-se para as subdivisões existentes, são elas:

(a) Um consórcio de exportação ou de importação é uma associação de empresas criadas voluntariamente com o objetivo de internacionalizar ou incrementar os negócios internacionais dos seus participantes, dividindo entre si os custos financeiros e de desenvolvimento dessa competência. (b) Trading Companies são empresas especializadas em comércio exterior que compram mercadorias no mercado doméstico e as revendem no mercado externo (...) a grande vantagem desse modelo de internacionalização indireto é a capacidade financeira dessas empresas, que, aliada ao seu know-how internacional, torna as operações internacionais extremamente convenientes. (c) As empresas comerciais exportadoras são firmas sediadas no Brasil cuja atuação comercial é semelhante à das trading companies; a diferença, porém, é que a venda a uma dessas empresas, sendo, portanto, apenas

uma venda no mercado doméstico, com todas as suas implicações fiscais. (d) A empresa exclusivamente exportadora é uma firma doméstica que tem como objeto social unicamente a exportação. Embora não tenham os mesmos benefícios das tradings companies, essas empresas possuem tratamento fiscal diferenciado (Soares, 2004, p. 218-220).

Vislumbra-se que para obter os diferentes tipos de ganhos que a lei da maquila oferece as empresas, essas deverão optar pelo modelo de internacionalização direta, sendo que essas podem possuir característica de exclusivamente exportadoras, ou ainda exportadoras e vendedoras no mercado nacional já que a lei garante o direito de venda no mercado paraguaio de um volume semelhante a até 10% da produção do ano anterior.

### Considerações Finais

A experiência paraguaia com a *maquila* acabou por ser inspirada na experiência mexicana, não é difícil de se supor que alguns dos efeitos colaterais desse sistema possa ser encontrado tanto em solo mexicano quando em solo paraguaio.

Enquanto no México pode ser observada uma baixa capacidade de absorção de progresso tecnológico, ou seja, as empresas que no país se instalam não se utilizam da inovação em seus processos produtivos. Outro ponto é o saldo de empregos criados com as *maquiladoras*, a grande maioria é são com baixos salários o que torna o país um mero exportador de mão-de-obra barata, os melhores empregos ainda ficam restritos nos países sedes dessas indústrias (GUILLÉN, 2012; p. 70).

A busca incessante por parte do governo paraguaio por novas empresas, principalmente em se tratando de Brasil, acaba por não atender as expectativas

iniciais de criação da lei. O saldo a médio prazo parece até se apresentar como positivo, com a geração de empregos e o aumento instantâneo das exportações.

No longo prazo percebe que essa estratégia não se sustenta e apresentará os mesmos problemas estruturais do México. A evolução tecnológica pretendida é quase nula, os impostos pagos são poucos já que os mesmos tiveram de ser reduzidos para a atração dessas empresas, o passivo social e ambiental gerado pode ser maior que os benefícios alcançados.

As conclusões obtidas com a realização dessa pesquisa é de que o modelo escolhido pelo Paraguai é o que mais rápido proporciona retorno, através dele a atração de empresas e capital ocorreu conforme os interesses iniciais, porém o desenvolvimento almejado na implantação da lei não é de fácil percepção sendo quase nulo, isso se deve já que o capital atraído possui interesses próprios, o saldo acaba sendo a geração de subempregos para a população, a baixa arrecadação de impostos, e a concessão de subsídios cada vez maiores para se manter competitivo no processo de atração desses investimentos.

Como sugestão de estudos futuros espera-se que esse artigo possa inspirar novas pesquisas sobre o impacto da lei da *maquila* possui no Paraguai. Ficam algumas perguntas que possam nortear esses estudos futuros, dentre essas a principal é o papel brasileiro diante dessa estratégia do Paraguai? Seria uma forma de aumentar a integração regional com o país ou apenas estabelecer uma relação subimperial com país?

### Referências

BARRAL, W. O.; Influência do Comércio Internacional no Processo de Desenvolvimento. In: BARRAL, W. O.; PIMENTEL, L. O. (organizadores); Comércio internacional e desenvolvimento. Florianópolis: Boiteux, 2006.

BARTOTO, Artur César, *et al.* **Comércio Exterior: teoria e gestão**. 1 ed. São Paulo: Atlas,

2007.

CASTELLI, Thais. Os Estados soberanos e a realidade da integração regional informal: o papel das multinacionais como agentes do processo de regionalização – o caso Brasil/Paraguai. Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina. São Paulo, 2016.

CESAR, Gustavo Rojas de Cerqueira. Integração produtiva Paraguai-Brasil: novos passos no relacionamento bilateral. **Boletim de Economia e Política Internacional**, IPEA, Brasília, n. 22, Jan./Abr. 2016.

CUEVA, Jazmin Figari de La. Investidores brasileiros no Paraguai: orçamento de capital nas decisões de investimento sob a perspectiva da teoria do investimento internacional. Curitiba, 2012. 143 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade). Universidade Federal do Paraná. 2012.

GUILLÉN, Arturo. México, ejemplo de las políticas anti-desarrollo del Consenso de Washington. **Estudios Avanzados**, 26 (75), 2012.

KLEINSCHMITT, Sandra Cristiana. O que as políticas de controle para as fronteiras brasileiras e o projeto maquila do Paraguai tem em comum? **Século XXI**, Porto Alegre, V. 7, N°2, Jul-Dez 2016.

LIMA, Miguel; Marketing Internacional. In: VASCONCELLOS, M. A. S.; LIMA, M.; SILBER, S. (organizadores); **Gestão de negócios internacionais**. São Paulo: SARAIVA, 2006.

MATHIAS, Meire. O desenvolvimento sob impacto das reformas na América Latina: o legado dos anos 1990. **Novos Rumos**, Marília, v. 49, n. 2, p. 121-134, Jul.-Dez., 2012.

PARAGUAY. Ley N° 1.064 de la industria maquiladora de exportacion. Asunción, 3 de julio de 1997.

PARAGUAY. Decreto 9585 por el cual se regulamenta la ley 1.064/97 “de maquila”. Asunción, 17 de Julio de 2000.

RAMOS, Murilo. Robson Andrade: "O Paraguai é uma oportunidade". **Revista Época**. 2014. Acesso em: 01 de setembro de 2017. Disponível em <<http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2014/04/brobson-andrade-b-o-paraguai-e-uma-oportunidade.html>>.

SOARES, C. C.; Introdução ao comércio exterior: fundamentos teóricos do comércio internacional. São Paulo: Saraiva, 2004.

TURCO, Denise. **O Paraguai custa menos**. Revista Presença Internacional do Brasil. Ano IX, n. 33, abr/mai/jun, 2016, p. 34-47