

REGULAMENTAÇÃO DA AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS POR EMPRESAS BRASILEIRAS CONTROLADAS POR ESTRANGEIROS

PRÓS, CONTRAS, RISCOS E EXPERIÊNCIAS
INTERNACIONAIS

Texto para discussão - n.4 | mar/2021

INSPER – Centro de Agronegócio Global

Autores

Renato Buranello¹

Marcos Sawaya Jank²

Leandro Gilio³

¹ Coordenador do curso executivo de Direito do Agronegócio do Insper. Sócio do VBSO Advogados. Fundador do Instituto Brasileiro de Direito do Agronegócio (IBDA).

² Professor sênior de agronegócio global do Insper. Coordenador do centro Insper Agro Global.

³ Pesquisador sênior do Insper Agro Global.

Sumário Executivo

- Projeto de Lei do Senado Federal (PL) 2.963/2019 trouxe novamente para debate nacional o tema da propriedade e arrendamento de terras por estrangeiros e empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro, dividindo opiniões;
- O arcabouço regulatório vigente é altamente restritivo e ultrapassado, permitindo diferentes interpretações, que levam a um cenário de insegurança jurídica para investimentos internacionais;
- Há diversos argumentos a favor e contra uma maior flexibilização neste tema, que devem ser ponderados e analisados;
- Em outros países, há grande variação entre mercados mais restritos ou menos restritos ao investimento estrangeiro direto em terras;
- O projeto em discussão atualmente no Brasil traria uma atualização jurídica, mas pouco alteraria as restrições existentes e, se aprovado, não mudaria as atuais estruturas de mercado.

Expediente

INSPER – Centro de Agronegócio Global (contato: agroglobal@insper.edu.br)

Coordenação Geral

Marcos Sawaya Jank, Dr.

Pesquisadores

Camila Dias de Sá, Dra.

Cinthia Cabral da Costa, Dra. (Embrapa Instrumentação)

Leandro Gilio, Dr.

Marco Guimarães, Bel.

Niels Soendergaard, Dr.

REGULAMENTAÇÃO DA AQUISIÇÃO E POSSE DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS: PRÓS, CONTRAS, RISCOS E EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Aprovado em 15 dezembro de 2020 em Plenário e atualmente em discussão na Câmara dos Deputados, o **Projeto de Lei do Senado Federal (PL) 2.963/2019** trouxe novamente para debate nacional o tema da propriedade e arrendamento de terras por estrangeiros e empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro, dividindo opiniões entre diferentes grupos de produtores rurais e associações de classe do agronegócio.

A aquisição de imóvel rural por **estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a operar no Brasil** é disciplinada pela Lei nº 5.709, de 1971, que prevê uma série de restrições à compra de imóveis rurais por estrangeiros no país, tais como: (i) o limite em 50 módulos de exploração, em área contínua ou descontínua, na aquisição de imóvel rural por pessoa física ou jurídica estrangeira; (ii) a necessidade de seguir normas especiais advindas do Poder Executivo para a aquisição de áreas entre três e 50 módulos de exploração e; (iii) a soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, não pode ultrapassar 25% da superfície dos municípios onde se situem. (BRASIL, 1971).

A partir da abertura comercial brasileira nos anos 1990, período no qual se intensificou o processo de internacionalização e integração das cadeias agroindustriais brasileiras, as restrições legais à aquisição ou arrendamento¹ de terras passaram a obstaculizar o investimento estrangeiro direto na atividade agropecuária – intimamente ligada ao capital terra – suscitando questionamentos em relação à lei de 1971, que é anterior à Constituição Federal Brasileira de 1988 e, por isso, abre margem à interpretação e a recepção (ou não) de seus artigos.

O centro da polêmica atual está na validade (ou não) de restrições à empresas cujo capital e controle vem se tornando vez mais transnacional com o passar dos anos, dificultando o enquadramento dentro de um arcabouço jurídico mais datado. A Advocacia-Geral da União (AGU)², no exercício da atividade de assessoramento jurídico ao Poder Executivo, elaborou diferentes pareceres relacionados ao tema ao longo dos anos, ora

¹ Em 25 de fevereiro de 1993, foi promulgada a Lei nº 8.629, que no art. 23 e § 1o., estende as mesmas restrições às operações de arrendamento de imóvel rural.

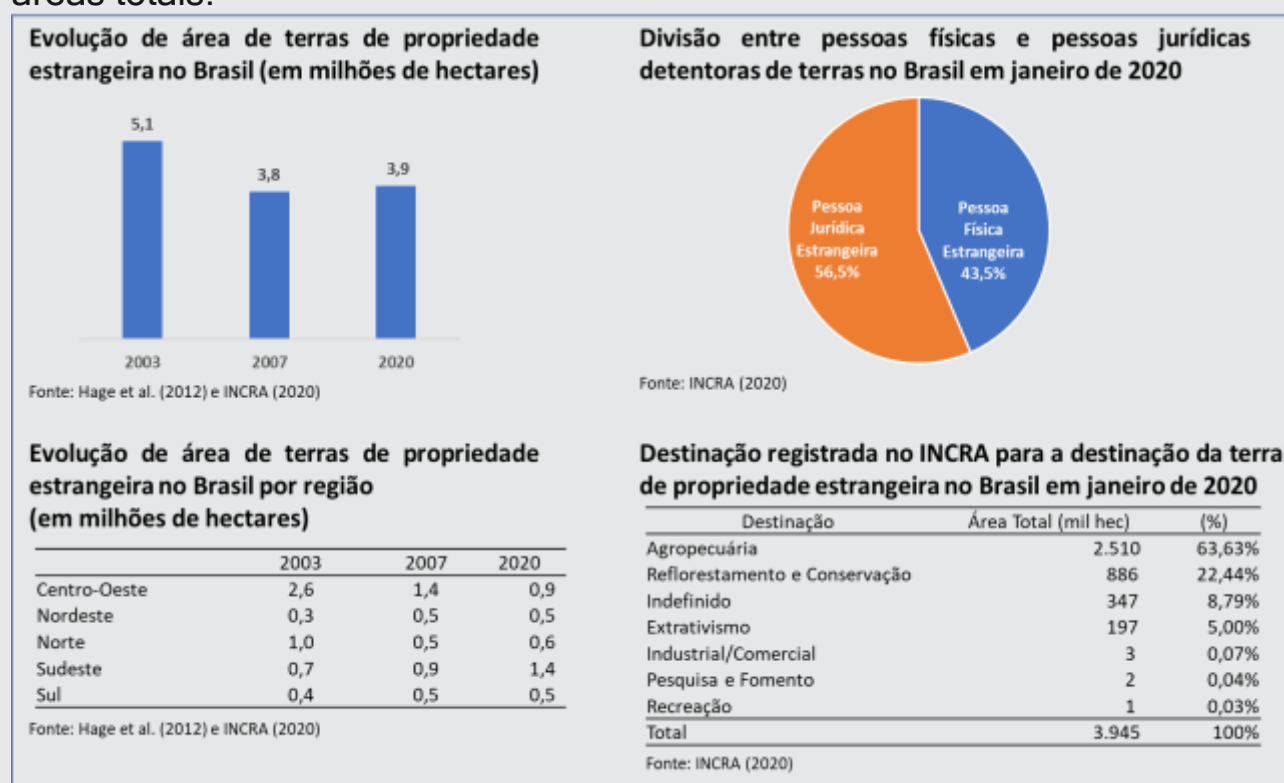
² Parecer do Advogado-Geral da União quando aprovado pelo Presidente da República e publicado juntamente com o despacho presidencial adquire caráter normativo e vincula todos os órgãos e entidades da Administração Federal, que ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento, conforme disposto no art. 40, § 1o., da Lei Complementar no. 70/1993.

favoráveis à flexibilização do investimento (Pareceres GQ–22/1994 e GQ–181/1998), ora mais restritivos, como o Parecer LA–01/2010, vigente até o momento, que retomou restrições em uma reinterpretação da lei, estendendo as considerações para empresas estrangeiras presentes na Lei nº 5.709 às empresas brasileiras cujo controle acionário e de gestão estiverem nas mãos de estrangeiros (BRASIL, 1994, 1998, 2010).

Em suma, as normas atuais são altamente restritivas ao capital estrangeiro, inclusive a empresas brasileiras de capital majoritariamente estrangeiro, o que se reverbera no baixo nível de investimento direto de estrangeiros em terras no Brasil e na atividade agropecuária de modo direto.

O Quadro 1 traz uma síntese de dados sobre a propriedade de terras por estrangeiros cadastrados no Brasil, indicando que em 2020 apenas 3,9 milhões de hectares de terras estão cadastradas no país como propriedade estrangeira, e 2,5 milhões de hectares são destinados à agropecuária. Segundo o último Censo Agropecuário (IBGE, 2019), há no país 350,5 milhões de hectares em terras agrícolas, ou seja, há cerca de 1% das terras agrícolas brasileiras com propriedade estrangeira.

Quadro 1 - Distribuição dos imóveis estrangeiros cadastrados pelo Incra e áreas totais.



Fontes: Elaboração própria com base em dado do INCRA (2020) e Hage et al. (2012)

Objetivando acabar com as idas e vindas de (re)interpretações jurídicas, a aprovação do PL n. 2.963/2019 na Câmara revogaria a Lei n. 5.709/1971 e implementaria uma nova lei com um viés de maior flexibilização às empresas. O PL permitiria a propriedade e posse de terras para as estrangeiras autorizadas a operar no Brasil ou empresas nacionais detidas por estrangeiros, mas com as mesmas limitações gerais encontradas na lei de 1971, enfatizando a obediência à função social da propriedade e vedando a posse por tempo indeterminado.

Na análise da questão, há uma série de argumentos favoráveis e desfavoráveis à uma maior flexibilização das restrições, conforme sintetizados no Quadro 2, que são encontrados no âmbito do debate científico, jurídico, econômico e setorial em torno do PL em tela.

Quadro 2 – Argumentos favoráveis ou desfavoráveis apontados em relação à flexibilização da propriedade e arrendamento de terras por estrangeiros no Brasil

FAVORÁVEIS	DESFAVORÁVEIS
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atração de empresas estrangeiras ou capital estrangeiro a empresas nacionais – crescimento da possibilidade de investimentos no setor; ▪ Redução de custos de transação (facilitação de acesso a mercados); ▪ Incentivo a projetos com maior necessidade de recursos (escala produtiva e integração internacional); ▪ Estímulo à integração de cadeias de suprimento e valor, aumento da confiança e dependência bilateral, podendo contribuir para a redução do protecionismo viesado imposto por países do primeiro mundo; ▪ Liberdade econômica e de iniciativa, que elevaria a concorrência e a competitividade; ▪ Entrada de capital externo daria mais opções aos pequenos produtores (terras tendem a se valorizar); ▪ Produtor sempre terá o livre arbítrio de fazer o que quiser com suas terras; ▪ Terras jamais sairão de onde estão no território nacional (produtos, sim, terras não). Governo pode expropriar por mal uso. ▪ Ordenamento nacional, amplamente protetivo dos recursos naturais e dos direitos sociais não faz qualquer distinção entre brasileiros e estrangeiros ou benesse a estes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ “Estrangeirização” das terras agrícolas, arresto de terras agrícolas (“<i>farmland grab</i>”); ▪ Risco à soberania nacional e fundiária; ▪ Riscos à segurança alimentar, com menor enfoque ao mercado interno de consumo de alimentos em troca por uma produção voltada ao mercado internacional; ▪ Risco de especulação estrangeira no mercado, afetando preços e criando instabilidades nos mercados de terras, preços de arrendamentos; ▪ Risco de expulsão de inúmeros pequenos produtores da atividade; ▪ Elevação da concentração fundiária; ▪ Risco de desrespeito às exigências ambientais, trabalhistas e fundiárias do país; ▪ Risco aos recursos hídricos; ▪ Domínio das cadeias de valor e da infraestrutura; ▪ A migrações maciças (chineses, por exemplo); ▪ Renascimento do nacionalismo e temores xenofóbicos. ▪ Temores entre relação ao crescente poder de mercado da China no agronegócio global.

Fontes: Elaboração própria.

Cabe destacar, porém, que alguns argumentos não são sustentados com relação ao PL em discussão. Primeiramente, cabe destacar que, pela Constituição Federal, no Brasil o Estado é soberano e não passível de perda de seu controle territorial, mesmo com uma legislação mais flexível e permissiva ao investimento estrangeiro direto na produção agrícola. Em outras palavras, os investidores estrangeiros (ou empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro) estão sujeitos às mesmas regras jurídicas e ambientais que o produtor brasileiro e, no caso de qualquer inobservância à legislação ou uso indevido da terra, pode-se adotar a desapropriação como medida corretiva.

Dessa forma, entende-se que o Estado poderia regular o mercado mesmo com uma legislação mais flexível no setor, construindo um ambiente institucional adequado que incentivasse o investimento estrangeiro. A ameaça aos recursos hídricos, por exemplo, também não se fundamenta, dado que seu uso no país é condicionado à outorga do Poder Público, onde é exigida a utilização racional.

No tocante a riscos especulação com relação a preços de produtos, sabe-se que o mercado de commodities tem preços cotados em bolsas internacionais e a infração das regras de *transfer pricing* impõe sérias sanções. Com relação à segurança alimentar nacional, os mecanismos de Defesa Comercial são capazes de corrigir os fluxos internacionais de comércio quando estes pressionam o abastecimento interno.

Já os efeitos em termos de aumento da demanda por terras brasileiras devem ser ponderados, com o fim de se evitar repercussões socioambientais negativas. No lado ambiental, o Brasil já tem um arcabouço regulatório ambiental bastante abrangente, que se efetivamente implementado já poderia se evitar qualquer pressão por incremento de desmatamento e conflitos com comunidades locais em fronteiras agrícolas. Já com relação a preços da terra, estes tendem a elevação devido à uma possível maior demanda, mas que ainda seria bastante limitada mesmo com a aprovação do PL, dado que ainda há uma série de restrições impostas.

O que realmente muda com a aprovação do PL, é que as restrições estabelecidas na Lei não se aplicarão mais às pessoas jurídicas brasileiras constituídas ou controladas direta ou indiretamente por pessoas privadas, físicas ou jurídicas estrangeiras. Contudo, ainda fica sujeita à aprovação pelo Conselho de Defesa Nacional (CDN), a aquisição de imóveis rurais ou o exercício de qualquer modalidade de posse, ainda que forma indireta, mediante a aquisição de participação societária, constituição de fundos de investimentos ou de consórcios, em que haja a participação de ONGs, fundações particulares com

instituidores estrangeiros, Fundos Soberanos constituídos por recursos provenientes de estados estrangeiros e sociedades estatais estrangeiras. Fica também sujeita à aprovação do CDN as Pessoas Jurídicas brasileiras controladas direta ou indiretamente por partes estrangeiras, quando o imóvel rural se situar no Bioma Amazônico.

Há, ainda, restrições quanto a situação do imóvel objeto de aquisição ou posse. Bem como a lei de 1971, a soma das áreas rurais pertencentes e arrendadas a pessoas estrangeiras não poderá ultrapassar a um quarto da superfície dos Municípios onde se situem e as pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias ou possuidoras de mais de 10% da extensão territorial municipal. Também à aquisição, por pessoas estrangeiras, de imóvel situado em área indispensável à segurança nacional (fronteiras).

Como regra geral, a lei em projeto eleva ao Congresso Nacional a alçada para autorizar a aquisição de imóvel por estrangeiros além dos limites previstos no projeto. Na hipótese de violação das normas em projeto, é nulo o negócio jurídico praticado. A norma também, obrigará os adquirentes a declararem informações fiscais relativas aos imóveis e da estrutura empresarial no exterior e no Brasil, sob pena de responsabilidade civil e criminal do representante legal.

Por fim, com aprovação de emenda ao PL no Senado Federal, competirá aos Estados disciplinarem, por meio de leis ou atos administrativos, o estímulo aos projetos relacionados à atividade produtiva primária em propriedades adquiridas ou arrendadas, nos termos desta lei, orientados a partir de Zoneamento Econômico-Ecológico (ZEE), com a definição de projetos prioritários conforme vocações e interesses de cada Estado com objetivo de agregar valor à produção primária por meio da verticalização da produção.

Como se observa, a legislação brasileira após a aprovação do PL permaneceria bastante restritiva, mas tornariam mais claras as regras as regras gerais em questão. Em uma breve análise de direito comparado, verifica-se que em países grandes produtores agrícolas geralmente existem regras claras e atualizadas com relação ao acesso a propriedade rural por estrangeiros, mas com grande variação com relação a níveis de restrição.

O Quadro 3 traz uma síntese de regras para alguns países selecionados que são relevantes no âmbito do agronegócio mundial. Verifica-se que há grande variação entre regras locais, mas que países como EUA, Canadá, Rússia e Austrália conseguem compatibilizar uma maior flexibilidade à propriedade de terras com a regulação do Estado

sobre o uso da terra. Já países como China, Argentina e alguns países europeus têm grande restrição.

Quadro 3 - Síntese de regras para propriedade de terras por estrangeiros em países selecionados

País	Síntese de Regras
Canadá	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidade dividida entre esfera federal e províncias • Os não residentes do Canadá e os não canadenses podem adquirir terras na maioria das regiões do Canadá sem restrições, mas cada província pode restringir a aquisição de terras (algumas restringem)
Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> • Regras estaduais, na maioria é possível adquirir (apenas 6 estados restringem); • Transações de terras a estrangeiros são notificadas à USDA; • Investimentos estrangeiro total em terras no país: US\$52.2 bilhões, • Área de aproximadamente 11.4 milhões de hectares (2,2% do total agricultável).
Austrália	<ul style="list-style-type: none"> • Estrangeiros podem adquirir terras na Austrália com autorização do <i>Foreign Investment Review Board</i> (FIRB); • Maiores restrições a partir de 2015: antes limite de AUD 252; milhões sem autorização especial, hoje este limite é de AUD 15 milhões; • Investidores de países com FTA são isentas de autorização da FIRB para adquirir terras em Austrália; • A Austrália define propriedade estrangeira com 20% ou mais de capital estrangeiro (52 mi ha no país).
China	<ul style="list-style-type: none"> • Terras agricultáveis pertencem ao Estado Chinês e uma série de coletivos de agricultores em nível subnacional e local • Apesar de ter sido reformado durante os anos 1970, o sistema de propriedade de terras na China é caracterizado por um forte coletivismo e restrições gerais de posse de terras; • Em consequência, não é permitida a posse de terras por parte de entidades estrangeiras na China.
Rússia	<ul style="list-style-type: none"> • O Código de Terras na Rússia permite que pessoas físicas e entidades legais estrangeiras possam adquirir terras • No entanto, existem uma série de exceções e restrições, que na última instância têm resultado num sistema complexo para investidores; • Certas categorias de terras de "destinação agrícola" somente podem ser alugadas e não podem ser permanentemente adquiridas por estrangeiros, ou entidades com mais de 50% capital estrangeiro.
União Europeia	<ul style="list-style-type: none"> • Grande variação entre países, mas na maioria há grandes restrições; • Somente residentes podem comprar terras. Ex: Alemanha, Itália, Finlândia; • Possível compra, mas com permissões especiais. Ex: Noruega e Polônia; • Estrangeiros podem adquirir terras, mas há um grande número de restrições. Ex: França, Reino Unido, Bélgica, Holanda.
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> • As compras de terras por estrangeiros na Argentina são reguladas pela lei 26.737, adotada em 2011; • A lei restringe a posse de terras por pessoas físicas estrangeiras, e por pessoas estrangeiras legais nas quais mais do que 51% do capital está em mãos estrangeiras; • Também restringe sociedades que tenham emitido títulos ou debêntures conversíveis em ações representativas de mais de 25 por cento do capital social, quando seus titulares forem estrangeiros; • Em 2016, o governo Macri relaxou alguns dispositivos da lei em relação à uso industrial; arrendamento; usufruto e direitos de superfície; e propriedade de ações minoritárias.

Fontes: Elaboração própria.

CONCLUSÕES

A atual norma relacionada à questão de propriedade e arrendamento de terras por estrangeiros no Brasil é bastante desatualizada, baseada na Lei nº 5.709, de 1971, que é anterior à Constituição Federal e não compreende novas questões e relações de mercado. As diferentes interpretações e orientações vinculativas da AGU, ao longo do tempo, evidenciam que há uma necessidade de revisão da lei em questão, de modo que se ofereça ao mercado maior segurança jurídica e previsibilidade mínimas necessárias às decisões investimentos.

Também se faz necessário que se permita maior grau de flexibilização com relação à entrada de capital estrangeiro, o que levaria a uma melhor integração da produção rural local às cadeias globalizadas, tendendo a aprimorar o modelo doméstico de funcionamento e a relação com segmentos de insumos, comercial e tecnológico, a partir de estímulos recíprocos, superação de gargalos e mais amplos fluxos de informação, possibilitando maior desenvolvimento do setor.

O PL em questão traz uma atualização jurídica necessária e é mais permissivo à entrada do capital estrangeiro, mas ainda assim é bastante restritivo quando comparado às regras vigentes em outros países do mundo. Importante ressaltar que não se altera de maneira significativa as restrições impostas a investimentos diretamente estrangeiros no país e nem afeta a soberania do Estado Brasileiro, devendo o investidor seguir normas e regulamentações vigentes. Portanto, conclui-se que o PL em debate apresenta avanços, mas trata-se de flexibilização não tão radical e, como se vê, cercada de cuidados para com os temas mais sensíveis.

Assim, apesar da polêmica que envolve a discussão do projeto, sua aprovação da forma em que atualmente está apresentado dificilmente alteraria de modo significativo as estruturas do mercado corrente.

REFERÊNCIAS

Brasil (1971). Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971: Regula a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, e dá outras Providências. Recuperado em 22 mai. 2015 de <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L5709.htm>. Brasília: Autor.

_____ (1993). Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993: Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Recuperado em 22 mai. 2015 de <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8629.htm>. Brasília: Autor.

_____ (1994). Parecer nº GQ – 22. Brasília: Geral da União.

_____ (1998). Parecer nº GQ – 181. Brasília: Advocacia Geral da União.

_____ (2010). Parecer nº LA – 01. Brasília: Advocacia Geral da União.

Hege, F. A. S., Peixoto M., & Vieira Filho, J. E. R. (2012). Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: uma avaliação jurídica e econômica. Texto para discussão nº 1795. Rio de Janeiro: IPEA

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019). Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos. Disponível em: . Acesso em: 27 dez. 2019.