

Aquisição de imóveis rurais por estrangeiros

Prós, contras, riscos e experiências internacionais

Renato Buranello¹
Marcos Sawaya Jank²
Leandro Gilio³

Aprovado em Plenário no fim de 2020 e atualmente em discussão na Câmara dos Deputados, o **Projeto de Lei 2.963/2019** do Senador Irajá Silvestre trouxe novamente para debate nacional o tema da propriedade e arrendamento de terras por empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro, dividindo opiniões entre agentes ligados ao agronegócio.

A aquisição de imóvel rural por **estrangeiro residente** 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) limite em 50 módulos, na aquisição de imóvel rural por pessoa física ou jurídica estrangeira; (ii) seguir normas especiais do Executivo para a aquisição de áreas entre três e 50 módulos e; (iii) a soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, não pode ultrapassar 25% da superfície dos municípios.

A partir da abertura comercial nos anos 1990, quando se intensificou o processo de internacionalização das cadeias agroindustriais brasileiras, as restrições legais à aquisição ou arrendamento⁴ de terras passaram a obstaculizar o investimento estrangeiro na atividade agropecuária – intimamente ligada à terra –, suscitando questionamentos em relação à lei de 1971, que é anterior à Constituição Federal de 1988 e, por isso, sujeita à interpretação e a recepção (ou não) de seus artigos.

Atualmente, a controvérsia principal recai sobre as restrições para empresas cujo capital e controle vem se tornando vez mais transnacional com o passar dos anos, dificultando o enquadramento em um arcabouço jurídico datado. A Advocacia-Geral da União (AGU)⁵, no exercício do assessoramento jurídico ao Executivo, elaborou pareceres relacionados ao tema ao longo dos anos, ora favoráveis ao investimento (GQ-22/1994 e GQ-181/1998), ora restritivos, como o LA-01/2010, vigente, que retomou maiores limitações da lei, estendendo-as para empresas brasileiras cujo controle estiverem nas mãos de estrangeiros.

Em suma, as normas atuais são altamente restritivas, inclusive às empresas brasileiras de capital majoritariamente estrangeiro, o que se reverbera no baixo nível de investimento direto de estrangeiros em terras no Brasil e na agropecuária. Tal fato ilustra-se nos dados apresentados no Quadro 1: em 2020 apenas 3,9 milhões de hectares são cadastradas no país como de

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.

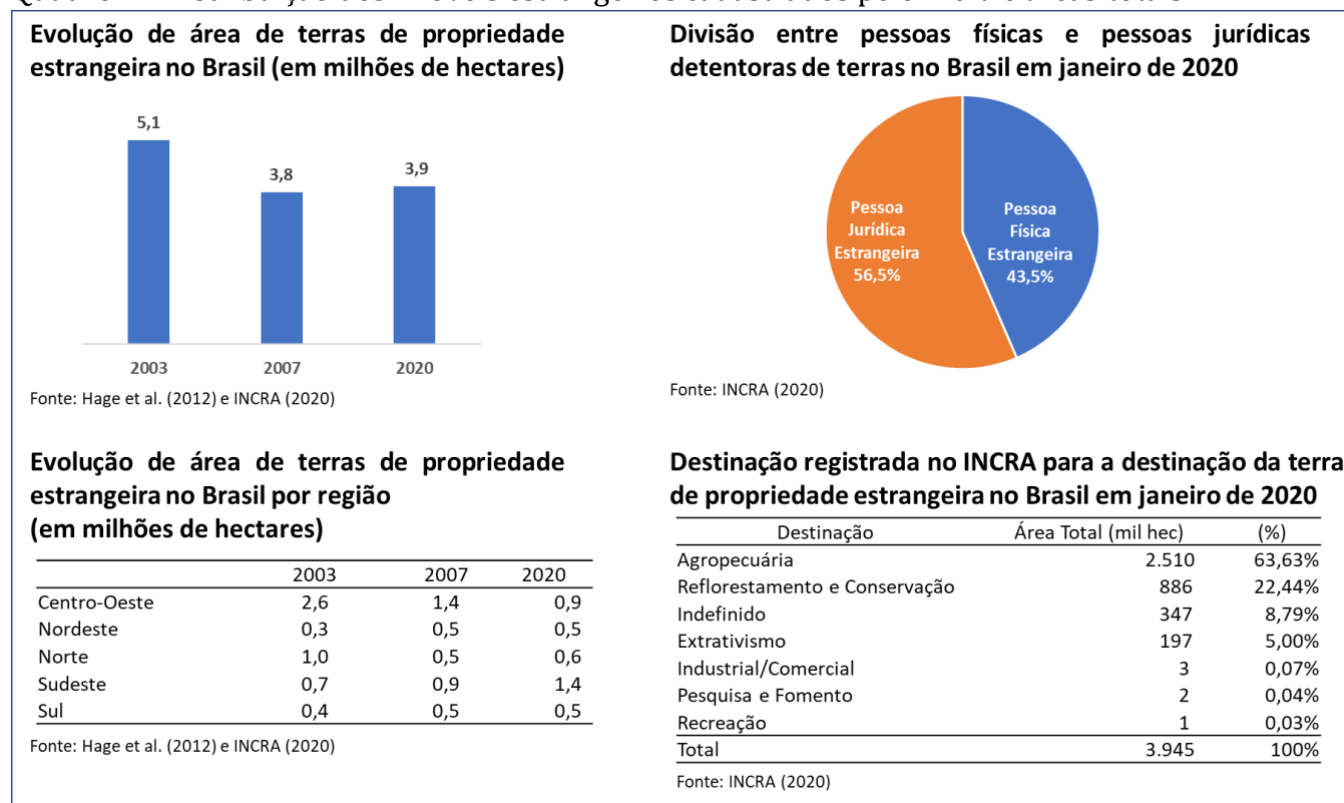
³ Pesquisador sênior do Insper Agro Global.

⁴ A Lei nº 8.629/1993 estendeu as mesmas restrições de propriedade ao arrendamento de imóvel rural.

⁵ Parecer da AGU, 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 cumprimento, conforme Lei Complementar nº. 70/1993.

propriedade estrangeira, sendo 2,5 milhões de hectares destinados à agropecuária⁶. Segundo o último Censo Agropecuário (IBGE, 2017), há no país 350 milhões de hectares em terras agrícolas, ou seja, há apenas cerca de 1% das terras com propriedade estrangeira oficialmente registradas.

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



Fonte: elaboração própria com base em INCRA (2020) e Hage et al. (2012)⁷

Objetivando acabar com as idas e vindas de (re)interpretações jurídicas, o PL 2.963/2019, se aprovado, revogaria a Lei n. 5.709/1971 e implementaria uma regulamentação mais atualizada e flexível, que passaria a permitir a propriedade e arrendamento de terras a estrangeiras autorizadas a operar no Brasil ou empresas nacionais detidas por estrangeiros, mas mantendo vigentes as limitações gerais encontradas na lei de 1971, enfatizando-se a obediência à função social e vedando a posse por tempo indeterminado.

No debate em torno do PL em questão, há uma série de argumentos favoráveis e desfavoráveis a uma flexibilização de restrições, conforme sintetizados no Quadro 2.

⁶ Dados obtidos pelo Sistema Nacional de Cadastro de Imóveis Rurais (SNCR), ligado ao INCRA, por meio de solicitação via Lei de Acesso à Informação (nº 21210.000971/2021-97).

⁷ 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.

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

FAVORÁVEIS	DESFAVORÁVEIS
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atração de investimento estrangeiro 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); ▪ Liberdade econômica e elevação da concorrência e a competitividade; ▪ Valorização de terras e maior opção aos pequenos produtores; ▪ Estimula integração de cadeias de suprimento e valor, aumento da confiança e dependência bilateral. Pode contribuir para a redução do protecionismo contra o Brasil no mundo. ▪ Ordenamento nacional é amplamente protetivo dos recursos naturais e dos direitos sociais e não faz distinção entre brasileiros e estrangeiros ou benesse a estes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ “Estrangeirização” das terras agrícolas (“<i>farmland grab</i>”) e risco à soberania nacional; ▪ Riscos à segurança alimentar, com menor enfoque a produção de alimentos para consumo interno; ▪ Risco de especulação nos mercados de terras; ▪ Pressão a pequenos produtores e 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; ▪ Risco de migrações maciças; ▪ Nacionalismo e xenofobia; ▪ Temores entre relação ao crescente poder de mercado da China.

Fonte: elaboração própria

No entanto, alguns argumentos não são sustentados com relação ao que realmente seria posto em prática com a aprovação do PL. Primeiramente, cabe destacar que, pela Constituição Federal, o Estado brasileiro é soberano e não passível de perda de controle territorial, mesmo com uma legislação que autorize o investimento estrangeiro. Em outras palavras, o Estado tem poder regulador sobre esse mercado e 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, pode-se adotar a desapropriação como correção. No caso dos recursos hídricos, o uso destes é condicionado à outorga do Poder Público e, portanto, já regulados.

No tocante a riscos em relação a preços de produtos, sabe-se que o mercado de *commodities* tem preços cotados em bolsas internacionais e qualquer infração resultaria em sanções. No caso da segurança alimentar nacional, os mecanismos de Defesa Comercial poderiam ser utilizados para corrigir os fluxos internacionais de comércio caso estes pressionem o abastecimento interno.

Já efeitos sobre a demanda por terras brasileiras devem ser ponderados, com o fim de se evitar externalidades socioambientais negativas. No lado ambiental, o Brasil já tem um arcabouço regulatório abrangente que, se efetivamente implementado, evitaria qualquer pressão por incremento de desmatamento e conflitos com comunidades locais em fronteiras agrícolas. Em relação aos preços da terra, que poderiam pressionar produtores, há de fato uma tendência à elevação devido à uma provável maior demanda. No entanto, tal efeito seria bastante

limitado, dado que ainda seriam mantidas restrições da lei de 1971 para limites de extensão das propriedades estrangeiras, já citados.

Na prática, o que mudaria com a aprovação do PL, na forma como atualmente está apresentado, seria a definição de que restrições estabelecidas para estrangeiros não se aplicariam mais a pessoas jurídicas brasileiras controladas direta ou indiretamente por estrangeiros. Contudo, ainda ficaria sujeita à aprovação do Conselho de Defesa Nacional (CDN) a aquisição ou o exercício de qualquer modalidade de posse de terras, ainda que de forma indireta, por parte de ONGs ou fundações com instituidores estrangeiros, Fundos Soberanos constituídos por recursos provenientes de Estados estrangeiros e empresas estatais estrangeiras. Também ficaria sujeita à aprovação do CDN a aquisição de imóvel rural situado no Bioma Amazônico.

A lei em projeto eleva ao Congresso Nacional a alçada de autorizar a aquisição de imóvel por estrangeiros além dos limites e, na hipótese de violação de qualquer norma, seria nulo o negócio jurídico praticado. Aos Estados, competiria a disciplina da atividade produtiva primária nas propriedades adquiridas ou arrendadas, conforme interesses e leis de zoneamento locais.

Como se observa, a legislação após a aprovação do PL permaneceria bastante restritiva, mas tornariam mais claras e atualizadas as regras de modo geral. Em uma breve análise de direito comparado (Quadro 3), verifica-se que em países grandes produtores agrícolas geralmente apresentam regras claras com relação ao acesso a propriedade rural por estrangeiros, mas com grande variação com relação a níveis de restrição.

Nos EUA, Canadá, Austrália e Rússia, há uma maior compatibilização entre flexibilidade à propriedade de terras com a regulação do Estado sobre o uso da terra. Já China, Argentina e alguns países europeus têm grande limitação.

Quadro 3 – Regras para propriedade de terras por estrangeiros em países selecionados.

País	Regras Nacionais
Canadá	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidade dividida entre esfera federal e províncias • Os estrangeiros ou canadenses não residentes podem adquirir terras na maioria das regiões sem restrições, mas cada província define suas regras.
Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> • Regras estaduais, mas na maioria a aquisição é possível (apenas 6 estados restringem); • Transações de terras a estrangeiros são notificadas à USDA; • Investimentos estrangeiro total em terras chega a US\$ 52 bilhões, em uma área de aproximadamente 11.4 milhões de hectares (2,2% do total agricultável);
Austrália	<ul style="list-style-type: none"> • Estrangeiros podem adquirir terras com autorização; • Investidores de países com FTA são isentos de autorização; • Maiores restrições a partir de 2015: antes limite de AUD 252 milhões sem autorização especial, hoje limitado a AUD 15 milhões; • Define propriedade estrangeira quando 20% ou mais de capital é de origem estrangeira (52 milhões de ha no país);
China	<ul style="list-style-type: none"> • Terras agricultáveis pertencem ao Estado e a uma série de coletivos de agricultores em nível subnacional e local; • Apesar de ter sido reformado nos anos 1970, o sistema de propriedade de terras é caracterizado por uma forte restrição à propriedade, o que se estende a estrangeiros.
Rússia	<ul style="list-style-type: none"> • O Código de Terras permite que estrangeiros possam adquirir terras. No entanto, existem uma série de exceções e restrições burocráticas;

	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema complexo que inibe investidores; • Certas categorias de terras de destinação agrícola somente podem ser arrendadas por estrangeiros, não sendo permitida a propriedade.
União Europeia	<ul style="list-style-type: none"> • Grande variação entre países, mas na maioria há restrições; • Somente residentes podem comprar terras. Ex: Alemanha e Itália; • Possível compra, mas com permissões especiais. Ex: Noruega e Polônia • Estrangeiros podem adquirir terras, mas há muitas restrições. Ex: França, Reino Unido, Bélgica e Holanda.
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> • A compra de terras por estrangeiros é regulada por uma lei de 2011, que restringe a propriedade por pessoas físicas e empresas estrangeiras cujo capital é majoritariamente estrangeiro; • Também restringe sociedades com mais de 25% do capital de titulares estrangeiros; • Em 2016, o governo Macri relaxou alguns dispositivos da lei.

Fonte: Elaboração própria

Conclusões

A atual norma relacionada a propriedade e arrendamento de terras por estrangeiros no Brasil é bastante desatualizada e não compreende as novas relações de mercado. As diferentes interpretações vinculativas da AGU, ao longo do tempo, evidenciam que há uma necessidade de revisão da lei, de modo que se ofereça ao mercado maior segurança e previsibilidade, necessárias para quaisquer decisões de novos investimentos.

Também se faz necessário que se permita maior entrada de capital estrangeiro, o que levaria a uma melhor integração da produção rural local às cadeias globalizadas, possibilitando maior desenvolvimento do setor.

O PL em questão traz uma possível atualização jurídica necessária e é mais permissivo à entrada de capital estrangeiro mas, ainda assim, é bastante restritivo. Importante ressaltar que não se alteram as restrições impostas ao limite da propriedade estrangeira no país e nem afeta a soberania do Estado Brasileiro, devendo o investidor estrangeiro seguir normas e regulamentações já vigentes. Portanto, o PL em debate apresenta avanços, mas trata de flexibilização bastante branda e, como se vê, cercada de cuidados com 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.