



POR PEDRO DE TOLEDO PIZA

ADVOGADO ESPECIALISTA EM DIREITO AMBIENTAL, GRADUADO PELA UNIVERSIDADE MACKENZIE, COM MBA PELA POLI-USP E MESTRADO PELO IPT-USP, EM MITIGAÇÃO DE IMPACTOS AMBIENTAIS, AUDITOR AMBIENTAL PELO EARA. É MEMBRO DO COMITÊ DE MEIO AMBIENTE DO CJE-FIESP E DA ABTCP

✉: pedrotoledopiza@gmail.com



PLANTANDO IDEIAS EM DEFESA DO INTERESSE NACIONAL

O setor de celulose e papel viveu uma onda positiva pela exportação de celulose para os mercados europeu e asiático em 2015 e 2016, distribuiu dividendos e, agora, conta com sinalizações de boas perspectivas de mercado. Em um cenário de resultados promissores está em pauta uma discussão de grande interesse para essa indústria: as polêmicas restrições à aquisição e/ou arrendamento de terras por empresas brasileiras de capital estrangeiro, especialmente as subsidiárias no Brasil de importantes grupos multinacionais.

O tema está no radar das principais associações empresariais, como é o caso da Indústria Brasileira de Árvores (Ibá), que exerce fundamental papel na representatividade do setor de base florestal em nível nacional e internacional – isso porque se refere à cadeia de base florestal sustentada pela utilização econômica das terras localizadas na zona rural brasileira para produção de matéria-prima (fibra) para papel/celulose e também ao interesse de setores correlatos do agronegócio, que utilizam terras para florestas plantadas com finalidade de produzir painéis, carvão vegetal, proteína animal, alimentos (grãos, açúcar, carne bovina e ovina, leguminosas), biocombustíveis... Enfim, atende a uma infinidade de propósitos de negócios.

Para resgatar historicamente o assunto de modo sumário (considerando que a revista *O Papel* não é um almanaque jurídico nem tem público especializado nesta área), a Constituição Federal de 1988, ao ser editada, impôs limites estratégicos para a realização de investimentos estrangeiros no Brasil no Artigo 171. O dispositivo foi revogado pela Emenda Constitucional n.º 06/1995, que apresentava conceitos de diferenciação entre “empresa brasileira” e “empresa brasileira de capital nacional”, enfatizando restrições à atuação daquelas que não tivessem capital nacional. O legislador daquela época teve por objetivo defender o interesse nacional, equiparando-o com o de telecomunicações, e fazer com que as empresas nacionais deixassem o Brasil no centro das tomadas de decisão, impedindo que isso fosse transferido para o exterior.

Em paralelo ao Artigo 171, que tratava especificamente das empresas nacionais, o Artigo 195 da Constituição, ainda em vigor, estabeleceu a possibilidade da lei de regular e restringir a aquisição de terras por

estrangeiros: pessoas físicas nascidas no exterior e pessoas jurídicas constituídas de acordo com a lei estrangeira.

Em agosto de 2010, a Advocacia Geral da União (AGU), por meio de parecer, suscitou a necessidade de revisão das regras sobre a possibilidade de livre atuação de empresas de capital estrangeiro no território brasileiro com aplicação extensiva das limitações estabelecidas para aquisição de terras por estrangeiros às empresas nacionais de capital estrangeiro. Esse assunto é regulamentado pelo §1.º do Artigo 1.º da Lei n.º 5.709/1971, que considerava pessoa jurídica estrangeira não apenas aquelas constituídas fora do País, mas também as que, sediadas no Brasil, eram controladas por acionistas estrangeiros. Pareceres da AGU anteriores, editados por ocasião da emenda constitucional que revogou o Artigo 171 da Constituição Federal, divergiam sobre a receptividade de dispositivo legal da Lei n.º 5.709/1971 pela Constituição de 1988.

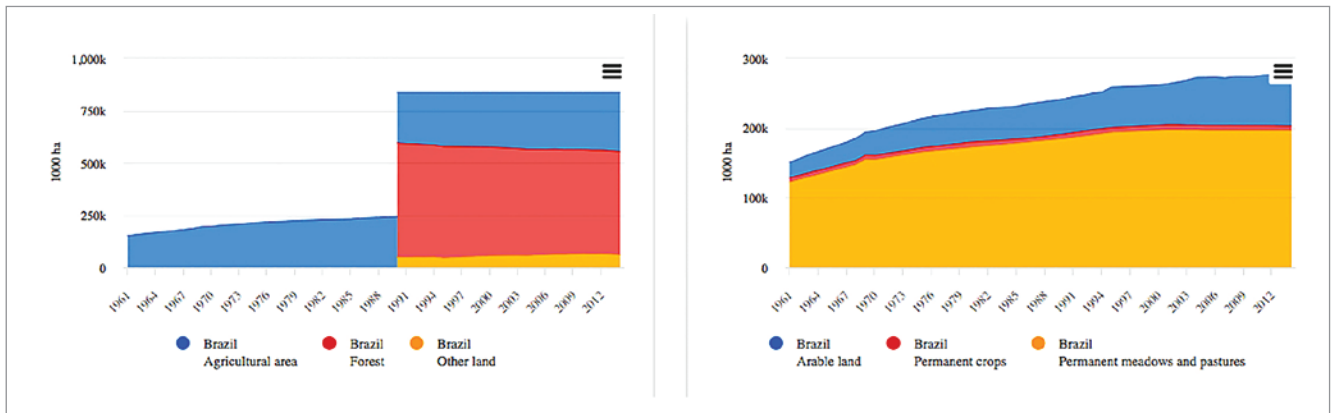
De fato, o Parecer GQ 181/1998¹ era expresso no sentido de que o §1.º do Artigo 1.º da Lei n.º 5.709/1971 seria incompatível com a Constituição brasileira. Assim, naquela ocasião, o setor, representado pela então Associação Brasileira de Celulose e Papel (Bracelpa), atual Ibá, externou sua preocupação com a revisão do Parecer GQ 181/1998² para Dilma Roussef, ministra chefe da Casa Civil, manifestando que isso traria eventual insegurança jurídica a investidores estrangeiros, especialmente os atuantes no setor de celulose e papel, altamente dependentes de investimento estrangeiro direto.

Independentemente disso, inicia-se o processo de revisão interna de dois pareceres da própria AGU, com base em dados do Incra, sob os quais se alegava que, desde 1994, “o Estado brasileiro perdera condições de proceder ao controle efetivo sobre a aquisição e o arrendamento de terras realizadas por empresas brasileiras cujo controle acionário e de gestão estivessem nas mãos de estrangeiros não residentes no território nacional” (AGU, 2010).

Sancionado o parecer de 2010, gerou-se a sensação de desconhecimento sobre o próximo passo a ser dado. Assim, com a sucessão política que culminou com o *impeachment* de Dilma Roussef, a questão foi postergada.

1. (AGU DA ÉPOCA DE FHC)

2. (AGU DA ÉPOCA DE FHC)



Fonte: <<<http://www.fao.org/faostat/en/#country/21>>> (Abril 2nd, 2017)

Fatores norteadores – Áreas Globais

Não apenas o interesse legal, o respeito constitucional e o sabor jurídico da discussão levaram à revisão do parecer. A aquisição de terras tem base na produção global de alimentos, na possibilidade de adoção em larga escala do biocombustível como fonte alternativa de energia e na nossa capacidade de diversificar com vantagem a matriz energética nacional, assim como nosso potencial para figurarmos entre os maiores parques de produção de fibras para celulose e papel no mundo.

De acordo com a FAO/ONU, a disponibilidade de terras aráveis e agricultáveis pode ser vista nos gráficos acima.

Para o Ministério da Agricultura, de acordo com a entrevista de Henrique Meirelles, o total de 850,3 milhões de hectares de terras brasileiras tem 19,7% de pastagens e 8% de lavouras e florestas plantadas. O restante, de vegetação nativa, divide-se na seguinte proporção: 17% de unidades de conservação, 11% de propriedades rurais, 13% de terras indígenas e 20% de terras devolutas, relevos e águas interiores³.

O que se verifica é certa folga entre uma informação e outra. Por tal razão, o processo de tomada de decisão deve ser protegido e muito rigoroso, seguido de todas as cautelas legais de praxe, com o escopo de proteger o investidor futuro ou o detentor de propriedades que recebe especuladores.

A região do Maranhão, Tocantins, Piauí e oeste da Bahia (Mapitobá) já está consolidada com algodão, arroz irrigado e soja, e, nos últimos anos, nosso setor licenciou unidades industriais e bases florestais para celulose e papel.

A região, porém, não para de crescer, e a tenacidade de investimento também não cessa na agricultura, como se verifica no leste de Mato Grosso, na região de Sinop, onde pecuaristas abrem áreas de Cerrado para soja. Ora, algo impensável há 15 ou 20 anos hoje já é possível, e a questão da logística também propicia a discussão sobre escoar a produção. Com a celulose, nota-se caso similar no Polo de Três Lagoas, no Polo de Maranhão, Piauí, Tocantins e potenciais e futuras fronteiras que surgirão.

Nós precisamos parar e pensar outra questão antes dos outros: a competição pela produção de alimentos. Da mesma forma que enfrentamos muito bem as questões ambientais há dez anos, vamos encarar de agora em diante as questões sociais macro geopolíticas alimentares – e elas serão globais.

Perfil de investidores – Demanda até 2050?

O investidor internacional possui um perfil variado, e o mercado de terras brasileiro é atrativo para ele, em especial o setor de base florestal para celulose e papel, segundo se levantou sobre esses investidores (fundos, famílias, investidores), que não ficaram engessados ao investidor nacional.

Faz-se necessário observar que a base florestal é um investimento de ciclo longo, de cinco a sete anos, além de renovável, flexível e com desenvolvimento em Pesquisa & Desenvolvimento, inovação etc. O que é vantajoso fazer? Necessário planejar nosso setor em longo prazo e, internamente, com foco aqui dentro (Brasil), como fazem nossos concorrentes. Por que não com olhos em 2050?

Os investidores que, de acordo com dados da FAO/ONU, nas últimas décadas adquiriram terras na África e na Ásia, eram de perfis variados, como Timo e Timber Groups.

No Brasil, conforme registros do Incra, ainda permanecem glebas em formatos familiares derivados de alguns espólios familiares estrangeiros na região Sudeste (SP), mas constituem exceção à regra. A maior parte dos grupos familiares que permanecem coesos já são eminentemente famílias que criaram raízes brasileiras e não mantêm laços de ancestralidade. A maior parte constituiu-se em sociedades anônimas fechadas e passa atualmente por processos de governança para profissionalização dos herdeiros.

Por outro lado, alguns grupos familiares foram desfeitos em momentos de crise, e grupos internacionais do setor sucroalcooleiro adquiriram parte dos ativos dessas famílias, como usinas. A terra, em boa parte, continua como ativo imobilizável dos antigos proprietários.

Observe-se que na África, recentemente, o processo de aquisição de terras recebeu investidores de perfis variados, desde grupos familiares, investidores individuais, Timber Groups, empresas florestais, de biocombustíveis, produção de alimentos e proteína animal. De acordo com especialistas, a África foi uma redescoberta, onde podem ser abertas janelas de oportunidades. Existe a questão crucial da pacificação de determinadas áreas.

Nesse contexto, fica a pergunta para 2050: qual é a demanda futura por papel e celulose?

3. ENTREVISTA DE H. MEIRELLES AO GLOBONEWS, 15-02-2017

Polarização [prós e contras]

A vinda desse tema à tona trouxe também à mesa de discussão outros tópicos para os setores do agronegócio, sociedade e governo, com pontos de vistas diversos que devem ser avaliados pelos vários atores.

Para aqueles que consideram benéfica a abertura de capitais, o parecer da AGU elaborado em 2010 e sancionado por Lula veio a gerar enorme insegurança no cenário de investimentos, pois o mercado imobiliário acabou sofrendo com a estagnação econômica, além da crise política que adveio da sucessão política.

Por outro lado, a linha de interpretação mais conservadora assevera a necessidade de se resguardar o patrimônio imobiliário rural no sentido de se frear a aquisição de terras em termos de planejamento em longo prazo de 20 e 30 anos. Isso é significativo principalmente para o nosso setor, não apenas para grãos e culturas anuais ou proteína animal, cuja produção pode ser deslocada com relativa mobilidade. Uma eventual aquisição em massa e congelamento dessas terras poderia também causar paralisação dos negócios, além de inviabilizar regiões.

Aqueles que são favoráveis à entrada de capitais argumentam que a compra de terras e o arrendamento por empresas com capitais estrangeiros não podem ignorar os instrumentos legais de controle em vigor, o próprio Estado Democrático de Direito e a livre iniciativa constitucionalmente protegida alegando a existência de negócios e empresas preestabelecidos e em andamento há décadas, assim como a tentativa de ignorar a globalização.

Atores do governo se mobilizam, sinalizando para uma possível permissão da aquisição de terras por estrangeiros, principalmente voltada ao setor de celulose. Henrique Meirelles, no início de 2017, apontou que isso seria muito interessante, pois a entrada de capital estrangeiro no setor traria grande fluxo de investimentos, em especial oriundos de fundos em busca de rentabilidade segura e de longo prazo.

Apesar da crise financeira e econômica, existem fundamentos sólidos para o setor mais conservador, que alega ser imperativo o controle sobre essa voracidade internacional pela aquisição de terras, uma vez que isso poderia vir a atingir questões de interesse internacional estratégico. Declaram que o interesse inicial não consiste em controlar ou garantir a produção global de alimentos, mas eventualmente controlar, forçar ou distorcer o preço global de determinadas *commodities*.

Em última instância, os mais conservadores agregam, além do Ministério Público, ONGs nacionais e internacionais que defendem a ideia de que a aquisição de blocos de grandes áreas por empresas de nacionalidades diversas poderia colocar em xeque a soberania de regiões como a Amazônia Legal e seus recursos (biodiversidade e minerais), bem como suas comunidades tradicionais.

Agentes do mercado financeiro e pecuaristas alegam que podem ser usados os instrumentos como o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e o Imposto Territorial Rural (ITR), ligado à Receita Federal. Este último informa diretamente a representatividade das terras nas mãos de estrangeiros no Brasil.

Como se denota, a questão é deveras complexa e merece a reflexão inicialmente invocada. Como afirmou Honoré de Balzac, "a administração é a arte de aplicar as leis sem lesar os interesses". Senão vejamos...

DIREITO COMPARADO

Austrália

Na Austrália (país que guarda grande similaridade com o Brasil em extensão de terras e potencial agrícola, além de outras características), existem restrições bem severas para capital estrangeiro em relação à aquisição de terras e arrendamento rural. A possibilidade de se investir no caso australiano está baseada em critérios de reciprocidade que o país estabelece com outras nações amigas, como os Estados Unidos e a Nova Zelândia. A Austrália se baseia nos critérios de "garantia de acesso à terra e à água, produtividade, biodiversidade e emprego ao povo australiano". Se a análise de aquisição resultar que um dos critérios não será obedecido, a aquisição, via de regra, não procede.

Numa pesquisa geral, pode-se dizer que o investimento estrangeiro recebe maior restrição que o investimento doméstico para todos os 34 membros das nações desenvolvidas da OCDE (e dez não membros da OCDE) que são signatários do princípio da OCDE de "tratamento nacional". Isso significa que as empresas estrangeiras devem ser tratadas de forma não menos favorável do que as domésticas.

Europa

Na Europa, recentes pesquisas mostram duas realidades. No Leste e no Sudeste Europeu, particularmente nos Balcãs e países bálticos. Na Estônia, Letônia, Lituânia, Hungria e Eslováquia, os governos têm se empenhado em proibir cidadãos não europeus e não pertencentes à Área Econômica Europeia (non-EEA). Albânia, Sérvia, Croácia e Macedônia têm imposto restrições, apesar de terem trabalhado em prol da União Europeia.

Canadá

No Canadá, as leis variam conforme as províncias, cada qual com suas regras próprias. Em geral, não há restrições específicas, mas as formalidades legais são suficientes para barrar ou criar empecilhos reais ou limitar a aquisição de terras. Por exemplo, no Québec, os não residentes devem solicitar autorização à Comissão de Proteção do Território Agrícola do Québec para adquirir mais de 4 hectares (ou cerca de 10 acres) de terras agrícolas. Alterações recentes na legislação restringiram ainda mais o acesso dos investidores estrangeiros a terras agrícolas. Para se qualificar como residente do Quebec sob as novas regras, um indivíduo deve agora ser cidadão canadense ou residente permanente e ter ali fincado moradia por pelo menos 1.095 dias (ou seja, três anos) dos quatro anos imediatamente anteriores à aquisição de terras agrícolas. Considera-se uma corporação ou outra pessoa jurídica residente do Quebec se a maioria das ações ou participações for de propriedade de residentes e se a maioria dos seus administradores forem residentes. Além disso, não pode estar sob controle direto ou indireto por não residentes.

A legislação de Alberta limita a propriedade estrangeira de terras agrícolas (excluindo minas e minerais) em duas parcelas com 20 acres no total. Somente cidadãos canadenses, residentes permanentes e empresas canadenses incorporadas sob controle canadense não são afetados por esses regulamentos. Se uma pessoa ou entidade estrangeira adquirir um

interesse em terrenos contrários aos regulamentos, um tribunal pode ordenar a venda judicial do interesse do proprietário estrangeiro no terreno.

China

Existe um interessante processo de “governança para aquisição de terras agrícolas” na China. Trata-se de um processo de aprendizagem e experimentação social do qual participa a população rural que já está no campo.

Buscando maiores informações, foi mais fácil encontrar guias e manuais de aquisição de terras a orientar chineses a como comprar terras na África do que propriamente informações inclusivas de estrangeiros no “processo participativo” chinês (como era de se esperar de um país que tem seu próprio Google...).

Estados Unidos

Existe uma regulação prévia para aquisição em cada Estado, de modo que a propriedade direta de imóveis não é restrita em nível federal, apesar de os cidadãos não membros da União Europeia não serem autorizados a comprar zonas mantidas pelo *Bureau of Land Management* dentro do governo federal.

Investidores estrangeiros podem estar sujeitos a alguns tributos norte-americanos que devem ser previamente consultados em nível federal (Lei de Imposto sobre o Investimento Estrangeiro na Propriedade Imobiliária – FIRPTA). Um estrangeiro que investe em bens imóveis nos Estados Unidos pode também precisar cumprir com os requisitos de relatórios não tributários de acordo com a Lei de Inquérito ao Investimento Internacional de

1976 (IISA) e a Lei de Divulgação de Investimentos Estrangeiros Agrícolas de 1978 (AFIDA). Ambas as leis foram promulgadas para monitorar investimentos de fontes estrangeiras em imóveis norte-americanos.

Preocupados com a aquisição de estrangeiros, Estados como Kansas e Wyoming vetaram recentemente aquisição de terras por cidadãos não norte-americanos. Como se verifica, existem restrições em diversos países, e são várias as exigências tributárias, registrais, cadastrais, cartoriais, documentais e de reciprocidade diplomática...

Assim, muitas discussões acaloradas ainda devem ocorrer antes de se materializarem novos investimentos, incluindo capital estrangeiro em forma de aquisição de terras. Afinal, essa não é a única opção de investimento existente, entendendo que entre nossos objetivos está o desenvolvimento econômico, a geração de empregos/renda e o bem-estar para os brasileiros. Ao mesmo tempo, porém, precisamos garantir a segurança alimentar e limitar ataques especulativos à produção nacional e efeitos colaterais negativos da concentração ilimitada da propriedade rural por estrangeiros.

É preciso questionar o que nós queremos. Qual é o nosso Plano Diretor de um Brasil para 2050? Pensemos em um Brasil nos próximos 30 anos, pois temos o dever de plantar essa ideia hoje, a fim de que o futuro se construa amanhã. Vale citar como estímulo para nossa reflexão uma frase do físico alemão Albert Einstein: “Algo só é impossível até que alguém duvide e acabe provando o contrário”. ■

Nota de agradecimento: Agradeço pela colaboração na revisão deste artigo aos executivos: Elizabeth de Carvalhaes e Décio Michellis Jr.

CURSO BÁSICO DE FABRICAÇÃO DE PAPEL TISSUE

DATA

17 e 18 MAIO
2017

LOCAL

CIA CANOINHAS

Rua 3 e Maio, 152 – Centro Empresarial
Canoinhas – SC

PATROCINADORES:

K A D A N T

SOLENIS
Strong bonds. Trusted solutions.

REALIZAÇÃO:

ABTCP
Associação Brasileira Técnica de Celulose e Papel

APOIO:

Cia Canoinhas

Mais Informações

11 3874.2727 | cursos@abtcp.org.br | www.abtcp.org.br

SIGA-NOS

