

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

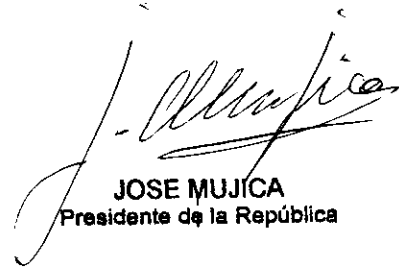
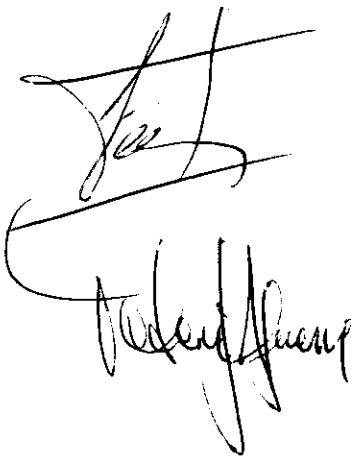
**MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**

Montevideo, - 8 NOV 2013

**Señor
Presidente de la
Asamblea General**

El Poder Ejecutivo tiene el honor de remitir a ese Cuerpo el presente Proyecto de Ley por el que se propone evitar el riesgo que se vulnere la plena soberanía del Estado uruguayo frente a Estados extranjeros los que, en ausencia de una normativa adecuada, podrían ocupar una posición significativa en la actividad agropecuaria.

Saluda a ese Cuerpo con su mayor consideración.



JOSE MUJICA
Presidente de la República

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente Proyecto de Ley establece la prohibición de compra y tenencia de tierra a cualquier título con finalidades de explotación agropecuaria en todo el territorio nacional a empresas extranjeras o instaladas en Uruguay en las que participe directa o indirectamente un Estado extranjero.

Queda comprendida en esta prohibición toda empresa local o filial en cuya propiedad participen en cualquier proporción, fondos soberanos o empresas total o parcialmente propiedad de Estados extranjeros.

El Proyecto no modifica o sustituye la normativa vigente en relación a la inversión externa directa privada de empresas y fondos con participación extranjera en la compra o tenencia de tierras con destino agropecuario, en inversiones en tierras con destino turístico o inmobiliario, infraestructura, minería y otras.

Consideraciones generales

El recurso tierra es escaso y no reproducible por la actividad del hombre a diferencia de otros recursos que pueden ser fruto del trabajo humano.

La importancia del sector agropecuario en la economía uruguaya se refleja en la alta contribución directa e indirecta al empleo, la producción y las exportaciones. En ese marco el Estado uruguayo tiene la responsabilidad de asegurar la soberanía y un impacto positivo de las actividades productivas en el bienestar de los uruguayos, protegiendo para ello los intereses estratégicos y de seguridad del país.

La responsabilidad del Estado adquiere una dimensión mayor debido a la creciente importancia de los recursos naturales del uso agropecuario en el aseguramiento del abastecimiento de la demanda mundial de alimentos. Bajo esas condiciones viene aumentando el flujo mundial de inversión extranjera directa en actividades agropecuarias. Algunos estados participan por medio de empresas y fondos en inversiones destinadas a la producción agropecuaria con el propósito de dar seguridad alimentaria a las poblaciones de sus países.

El conjunto de condiciones mencionadas requiere la revisión y actualización del marco regulatorio. En este sentido el presente Proyecto de Ley propone una norma fácilmente comprensible y aplicable que tendrá un efecto disuasivo sobre empresas y fondos inversores propiedad de Estados extranjeros que estén interesados en la inversión directa en actividades agropecuarias en Uruguay, ya que no debe esperarse que se intente evadir la normativa uruguaya.

Los Estados inversores

Las empresas y fondos soberanos (de propiedad de Estados) vienen ampliando sus inversiones en otros países directamente o por medio de su participación en otras empresas. El principal destino de las inversiones son los servicios financieros y los servicios a las empresas y una proporción menor a negocios agropecuarios.

La presencia de Estados extranjeros se verificó en Brasil dentro de los 17 países estudiados, incluido Uruguay. (*Sergio Gómez. Reflexiones sobre la dinámica reciente del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Documento de trabajo. FAO, Santiago de Chile, octubre de 2011*). En Brasil compraron tierras Arabia Saudita, China y Corea del Sur. En Argentina se detectaron negociaciones entre Estados extranjeros (Arabia Saudita, Corea del Sur, China y Qatar) con provincias argentinas para realizar acuerdos que no involucran compra de tierra sino compromisos de entrega de alimentos.

En Uruguay no se ha detectado la presencia de Estados extranjeros en actividades agropecuarias o en contratos de abastecimiento de alimentos.

En años recientes varios Estados han estado invirtiendo en la agricultura de otros países, además de firmar contratos para abastecimiento de alimentos. Las inversiones de los Estados en la agricultura tienen un componente específico que es la estrategia de seguridad alimentaria de los países.

Al respecto UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), señala que los gobiernos de varios países emergentes han mostrado interés en inversiones en la agricultura y en contratos de comercio, incluyendo a China, Corea del Sur y otros. Si bien no se dispone de información pública sobre tales inversiones el informe señala que en muchos casos se trata de consultas y exploraciones.

El enorme monto de los fondos soberanos y la percepción existente sobre sus intenciones no económicas han sido fuente de preocupación en varios países. A fin de aliviar esa preocupación, en octubre de 2008 varios fondos soberanos convinieron en establecer una serie de Principios Prácticas Generalmente Aceptados (Principios de Santiago). (http://unctad.org/en/docs/wir2009overview_en.pdf)

Considerando la experiencia anterior y la susceptibilidad de los países, UNCTAD sugiere que los países de origen de las inversiones podrían considerar que la agricultura por contrato sea la alternativa viable y menos controvertida y, en lugar de concentrarse en la producción agrícola en sí

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

misma, opten por invertir en actividades de comercio exterior e infraestructura (http://www.unctad.org/en/docs/wir2009overview_en.pdf).

Antecedentes legales en países que discriminan la inversión extranjera en tierras

Muchos países establecen un tratamiento discriminatorio a los inversores extranjeros en tierra, en varios de los cuales se han venido reforzando, entre ellos Australia, Nueva Zelanda, Brasil y Argentina.

Australia

En Australia los inversores extranjeros en sectores considerados sensibles quedan sujetos a un procedimiento de supervisión que garantiza que la inversión en negocios agropecuarios y en otros es de interés para el país. El procedimiento se basa en una rigurosa evaluación del interés nacional la que incluye consideraciones sobre seguridad nacional, competencia, economía, comunidad, ambiente. También analizan el tipo de inversor y si éste opera independientemente de un gobierno extranjero (<http://ministers.treasury.gov.au/DisplayDocs>).

En ese marco, las autoridades australianas evalúan cada inversión extranjera en la agricultura tomando en cuenta el impacto sobre la calidad y disponibilidad de recursos agropecuarios, incluyendo el agua, el uso y el acceso a la tierra y el agua, la producción y productividad de la agricultura, la capacidad para suministrar productos agropecuarios a la demanda local y la exportación, la biodiversidad, el empleo y la prosperidad de las comunidades locales y regionales.

Estados Unidos

En Estados Unidos las inversiones extranjeras están sujetas a una normativa específica y en consecuencia discriminatoria, cuando el destino es la aviación, las telecomunicaciones, la marítima, los bancos, los seguros, la energía, las industrias militares, la minería, los bienes raíces y las tierras agrícolas.

En el caso de la agricultura (el 0,98% de la tierra es propiedad de extranjeros), el Agricultural Foreign Investment Disclosure Act (AFIDA) de 1978 y la normativa posterior, establecen la obligatoriedad de informar a cualquier persona o empresa sobre la compra o la venta de intereses en tierras de uso agropecuario o forestal en el territorio de los Estados Unidos, penalizando a quienes no cumplan con esta disposición (<http://www.fsa.usda.gov/FSA/webapp?area=home&subject=ecpa&topic=afa>).

Los inversores extranjeros están obligados a informar sobre varios tópicos al momento de encarar una operación y ante cualquier cambio posterior. Las personas físicas informan la ciudadanía y cuando no son personas físicas ni gobiernos, cuál es la naturaleza legal de la entidad, las principales actividades, tipo de interés, descripción legal, superficie, uso de la tierra, precio de compra, el representante de la empresa, la relación entre el propietario y el operador y el tipo de contrato de renta.

Nueva Zelanda

En Nueva Zelanda la inversión extranjera está sujeta a restricciones específicas cuando el inversor extranjero controla el 25% o más de un negocio o la propiedad está valorada en más de 50 millones de dólares neozelandeses, de tierras con una superficie superior a cinco hectáreas y/o de un valor superior a 10 millones de dólares neozelandeses, tierras de la mayor parte de las islas del litoral, tierras de superficie superior a 0,4 hectáreas que incluyan o linden con tierras "sensibles" (por ejemplo, de determinadas islas, cercanas a reservas, zonas históricas o del patrimonio nacional o lagos) y tierras de una superficie superior a 0,2 hectáreas que incluyan o linden con playas. (Documento de la OMC, Nueva Zelanda WT/TPR/S/115).

Con pocas excepciones, los inversores extranjeros que proyecten instalarse o ampliar sus actividades agropecuarias y forestales en Nueva Zelanda deben solicitar autorización.

La normativa exige que el inversor individual o los principales de las empresas sean de buen carácter y tengan experiencia y las empresas tengan compromiso financiero demostrable e impacto favorable en creación de empleos, introducción de tecnología o habilidades para los negocios, exportaciones y otras (artículo 17 del Overseas Investment Act 82, Ley de Inversiones Extranjeras, de 2005).

Ante el aumento de la compra de tierras por extranjeros (380.000 hectáreas en el año 2006), aunque luego descendió, el gobierno neozelandés estableció nuevas disposiciones para la evaluación de intenciones de inversión de extranjeros en áreas sensibles y el monitoreo en relación al cumplimiento de las condiciones establecidas (Minister of Finance, Ministerial Directive Letter de 8 de diciembre de 2010).

La nueva directiva introduce dos cambios en las regulaciones: el interés económico de la inversión y el factor de mitigación. Por factor de mitigación se entiende a las oportunidades que ofrecen los inversores para ayudar a los neozelandeses en el exterior o participar en inversiones en otros países (<http://www.liz.govt.nz/overseas-investment/about-oiio/news>).

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

En aplicación de la normativa, en diciembre de 2010 el gobierno de Nueva Zelanda no autorizó a un conjunto de inversores extranjeros la compra de tierras para la producción de leche con destino a China ya que consideró que alguno de ellos no tenían la condición de personas de bien. (<http://liz.govt.nz/overseas-investment/about-oi/news/2010/1222>).

Con esos antecedentes pueden comprenderse mejor las expresiones del Embajador de Nueva Zelanda: *“Durante mi primera visita a Uruguay me asombró darme cuenta de que oficialmente no importaba mucho a los uruguayos la compra de tierras por parte de extranjeros. En Nueva Zelanda es muy diferente”*. (Embajador de Nueva Zelanda Darryl Dunn en la sesión del 27 de octubre de 2010 de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Diputados).

Brasil

En Brasil cualquier inversión y reinversión extranjera debe ser registrada en el Banco Central.

Brasil mantiene disposiciones que limitan la inversión extranjera en tierras distantes a menos de 150 kilómetros de la frontera. La Ley N° 5.709 de 7 de octubre de 1971 estableció un límite máximo de superficie por municipio a la propiedad de la tierra por extranjeros y la autorización previa para concretar la inversión. La implementación de esa normativa no fue efectiva. Es así que, aún cuando Brasil recibió importantes inversiones extranjeras en la fase agrícola, pero sólo 4,3 millones de hectáreas están registradas, gran parte de las cuales son propiedad de personas naturales.

En ese contexto el gobierno brasileño ha aprobado nuevas regulaciones sobre la inversión extranjera en tierras.

En el año 2010, basado en el carácter estratégico del recurso tierra, se estableció que *“las empresas brasileñas controladas por personas naturales o jurídicas extranjeras, con participación mayoritaria, tendrán sus adquisiciones de inmuebles rurales fiscalizadas, así como la totalidad de decisión correspondiente”* (Parecer CGU/AGL N 0172008 publicado en el diario oficial de fecha 23 de agosto de 2010).

Con la nueva interpretación quedó establecida la vigencia de la Ley de 1971 que obligaba a informar todos los registros de inmuebles rurales por parte de personas naturales, residentes en el exterior o jurídicas con sede en el exterior.

Un nuevo avance en esa dirección se concretó con el Instructivo Normativo número 70 del INCRA de 6 de diciembre de 2011 referido a adquisiciones y arrendamiento de inmuebles rurales por personas naturales extranjeras residentes en Brasil y personas jurídicas extranjeras. Los extranjeros deben tener residencia permanente y las personas jurídicas requieren autorización para funcionar en Brasil. De acuerdo con el Instructivo mencionado, las áreas adquiridas no pueden pasar del 25% de la superficie territorial del municipio en que se encuentra el inmueble pretendido. Por otra parte las personas de una misma nacionalidad no podrán tener más del 10% de la superficie de un municipio.

La responsabilidad de la autorización en la zona de frontera es de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Defensa Nacional y fuera de ella -si es un inmueble de menor escala- es del INCRA y en los de mayor tamaño, del Congreso Nacional.

Argentina

La Ley N° 26.737 promulgada por el Poder Ejecutivo argentino el 27 de diciembre de 2011 establece un régimen de protección al dominio nacional sobre la propiedad, posesión o tenencia de las tierras rurales (<http://www.loa.rog.ar/legNormaDetalle>).

La ley, de carácter público, establece limitaciones y prohibiciones a todas las personas, físicas o jurídicas, que posean tierras rurales para cualquier uso en la República Argentina.

Limita la titularidad del dominio o posesión de tierras por parte de personas extranjeras, físicas o jurídicas de las tierras al 15% del territorio nacional y de cada provincia o municipio en que esté el inmueble y la titularidad o posesión de tierras rurales al 30% de ese 15% cuando se trata de personas físicas o jurídicas de la misma nacionalidad.

Establece el máximo de 1.000 hectáreas para el mismo titular extranjero en la "zona núcleo" y equivalentes en las otras zonas.

Prohíbe a las personas extranjeras la titularidad o posesión de inmuebles que contengan o sean ribereños de agua de envergadura o permanentes y de inmuebles ubicados en zonas de seguridad de frontera.

Comentario al Proyecto

El objeto de esta ley es garantizar el ejercicio pleno de la soberanía del Estado uruguayo en todo su territorio, haciendo especial énfasis en los recursos naturales aplicados a la producción agropecuaria y forestal.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

La definición de actividad agropecuaria delimita el objeto de la norma que prohíbe a Estados extranjeros ejercer actividades productivas en el territorio nacional tanto directa como indirectamente. De revestir la doble calidad un emprendimiento productivo, de desarrollarse sobre un inmueble rural y de ser éste de carácter agrario, se impone la prohibición a los Estados extranjeros de su participación a cualquier título.

Tal prohibición tiene como sanción la nulidad absoluta de los actos jurídicos que configuren su vulneración.

A este respecto, se designa como órgano competente del examen de las diversas situaciones que puedan plantearse a la Comisión Asesora del Poder Ejecutivo creada por la Resolución 586/2007, de 10 de setiembre de 2007.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

PROYECTO DE LEY

Artículo 1°.- Declárese de interés general la preservación y defensa de la plena soberanía del Estado uruguayo en relación a los recursos naturales en general y en particular a la tierra.

Artículo 2°.- El Poder Ejecutivo no podrá disponer, al amparo de lo establecido por el inciso final del artículo 1° de la Ley 18-092 del 7 de enero de 2007 en la redacción dada por el artículo 349 de la Ley 18.172 de 31 de agosto de 2007, que la titularidad de inmuebles rurales y las explotaciones agropecuarias pueda ser ejercida por sociedades anónimas o sociedades en comandita por acciones con capital accionario representado por acciones al portador, cuyos titulares sean entidades propiedad de Estados extranjeros o fondos soberanos de los mismos.

Artículo 3°.- Excepcionalmente, cuando el proyecto productivo este orientado a los lineamientos del desarrollo nacional, aplique tecnologías innovadoras, genere empleo, y contribuya a elevar la producción y la productividad del sector, el Poder Ejecutivo podrá autorizar que entidades propiedad de Estados extranjeros o fondos soberanos de los mismos mantengan una participación minoritaria y no controlante en sociedades anónimas o sociedades en comandita por acciones con capital accionario representado por acciones al portador, que deseen ejercer la titularidad de inmuebles rurales o realizar explotaciones agropecuarias. En dicho caso, el Poder Ejecutivo remitirá a consideración de la Asamblea General los antecedentes correspondientes, debiendo la misma expedirse en un plazo de cuarenta y cinco días, vencido el cual, sin opinión en contrario, se entenderá aprobada.

Artículo 4°.- Las sociedades que a la fecha de promulgación de la presente ley hubieran sido autorizadas por el Poder Ejecutivo en los términos de la ley 18.092 de 7 de enero de 2007 y sus modificativas, podrán mantener la actual participación en el capital accionario por acciones de entidades propiedad de Estados extranjeros o fondos soberanos, siempre que la misma sea minoritaria y no controlante. En ningún caso dicha participación podrá ser incrementada ni sustituida por otra de las mismas características.

Artículo 5°.- El Poder Ejecutivo reglamentará los mecanismos de control, del cumplimiento de los extremos previstos en la presente ley. A dichos efectos podrá, entre otras acciones, acceder a la información a que refieren los artículos 1°, 2°, 6° y 7° de la ley N° 18.930 de 17 de julio de 2012.

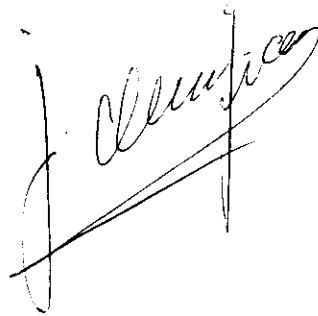
Artículo 6°.- A los efectos de esta ley la definición de actividad agraria queda comprendida en la definición del Art. 3° de la Ley N° 17.777 de 21 de mayo de 2004.

Artículo 7°.- Todos los actos jurídicos dictados y los contratos que se celebren en violación a lo establecido en la presente ley revestirán el carácter de nulidad absoluta e insubsanable, sin derecho a reclamo indemnizatorio alguno.

Artículo 8°.- La presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación.



Handwritten signature of J. Alfaro, consisting of a stylized 'J' and 'A' followed by the name 'Alfaro' in cursive.



Handwritten signature of J. Alfaro, consisting of a stylized 'J' and 'A' followed by the name 'Alfaro' in cursive.