

ANÁLISE PARA POLÍTICA PÚBLICA

COTA DE RESERVA AMBIENTAL: MELHOR OPÇÃO PARA COMPENSAR RESERVA LEGAL?

Regulamentação deve ser capaz de superar dificuldades para viabilizar o mercado de CRA



A Cota de Reserva Ambiental (CRA) foi instituída pelo novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) para a regularização ambiental de Reserva Legal de imóveis rurais. A principal função da CRA é servir como mecanismo de compensação de Reserva Legal, isto é, permitir que proprietários fiquem em conformidade com a lei, a um menor custo, e, ao mesmo tempo, recompensar quem preserva vegetação nativa acima dos percentuais exigidos pela lei.

Embora haja uma grande expectativa com relação ao uso da CRA para a compensação de Reserva Legal, a implementação deste dispositivo ainda enfrenta vários desafios.

Em primeiro lugar, a CRA precisa ser regulamentada pelo poder público federal. Além disso, o mercado de CRA está sujeito aos Programas de Regularização Ambiental (PRA) estaduais. Os estados podem criar regras mais restritivas com relação à compensação de Reserva Legal, as quais terão o impacto direto no mercado de CRA.

Outro ponto é que algumas regras previstas no Código Florestal podem dificultar a emissão das cotas, como a previsão de um determinado rol de áreas elegíveis para a instituição de CRA. A lei também prevê a obrigatoriedade de registro de CRA em bolsas de mercadorias ou em sistemas de registro e de liquidação financeira de ativos, além do registro em cartórios de imóveis, o que poderá aumentar os custos de transação. Finalmente, algumas hipóteses de cancelamento de CRA são fatores de risco para o mercado e geram insegurança jurídica.

Neste documento, pesquisadoras do Climate Policy Initiative/ Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (CPI/NAPC), através do projeto INPUT, analisam, inicialmente, as **alternativas para compensação de Reserva Legal**, ressaltando as vantagens e desvantagens inerentes a cada modalidade. Em seguida, descrevem e analisam os **principais dispositivos sobre a CRA previstos no Código Florestal**, tais como os procedimentos de emissão, de registro, de compensação de Reserva Legal, de transferência e cancelamento do título. Para cada um destes tipos são identificadas as **principais questões e incertezas** com relação à implantação deste mecanismo. Por fim, as pesquisadoras propõem **recomendações** a serem adotadas pelo Poder Executivo **para a regulamentação da CRA**.

É importante ressaltar que o procedimento de emissão, registro, transferência, cancelamento e compensação de Reserva Legal, tal como descrito neste estudo, poderá sofrer alterações com a edição do decreto regulamentando a CRA.

QUESTÕES-CHAVE

A criação e o funcionamento do mercado de CRA dependem, além de regulamentação federal, dos Programas de Regularização Ambiental (PRA) estaduais, pois no âmbito dos estados que serão promovidas as ações de regularização ambiental das propriedades;

Existem vantagens e desvantagens inerentes a cada alternativa para compensação de Reserva Legal. Proprietários e possuidores rurais só optarão pela aquisição de CRA, caso ela seja, além de menos burocrática, economicamente mais atrativa e suficientemente segura;

Para os proprietários que possuem vegetação nativa acima dos percentuais exigidos por lei, a exigência do código de limitar a emissão de CRA a áreas que estejam sob alguma forma de proteção jurídica provavelmente será uma barreira;

As regras do Código Florestal sobre a emissão de CRA em pequenas posses rurais são contraditórias e colocam em xeque a possibilidade de emissão de CRA em assentamentos da reforma agrária. A lei também não estabelece a possibilidade de emissão de CRA em áreas sob concessão de direito real de uso;

O registro de CRA em entidades de suporte do mercado financeiro e a averbação da emissão, transferência, aquisição de CRA nas matrículas dos imóveis podem aumentar os custos de transação e poderiam ser, em certas situações, dispensáveis;

A possibilidade de o proprietário-emissor cancelar a CRA em caso de desistência de manter a área de vegetação nativa preservada é um fator de risco para o mercado de CRA e gera insegurança jurídica.

PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES

Estabelecer procedimentos de ampliação e redução de Reserva Legal acima dos percentuais exigidos por lei, para facilitar a emissão de CRA por meio desta modalidade;

Prever a obrigatoriedade de recompra do título pelo proprietário-emissor, caso ele não deseje mais manter a área vinculada à CRA conservada, ou outra alternativa equivalente, para garantir a segurança do mercado;

Estipular as áreas elegíveis para a emissão de CRA, esclarecendo a possibilidade ou não da emissão em pequenas posses rurais e áreas sob concessão de direito real de uso;

Definir as hipóteses em que o registro de CRA em bolsas de mercadorias ou em sistemas de registro e de liquidação financeira de ativos autorizados pelo Banco Central é obrigatório.

COMPENSAÇÃO DE RESERVA LEGAL

Para que proprietários e possuidores rurais elejam a CRA, dentre as demais opções, para compensar o déficit de Reserva Legal, ela deve ser menos burocrática, economicamente mais atrativa e suficientemente segura.

De acordo com o novo Código Florestal, a **Reserva Legal** é uma parte do imóvel rural na qual deve-se conservar a vegetação nativa com o propósito de assegurar o uso sustentável dos recursos naturais e a preservação da biodiversidade. A lei fixa os parâmetros mínimos de Reserva Legal, que podem variar de 20 a 80 por cento da área do imóvel rural, dependendo do bioma e da região geográfica do país.¹

Além disso, a lei criou o conceito de **áreas consolidadas em Reserva Legal**: áreas que foram ocupadas irregularmente com atividades agrícolas, pastoris ou com silvicultura, antes de 22 de julho de 2008. Para as propriedades que possuem áreas consolidadas, a lei estabelece regras especiais de conservação e uso do solo e institui parâmetros mais flexíveis para a regularização ambiental.²

O novo Código Florestal estipula que a regularização de passivos de Reserva Legal deve ser feita no próprio imóvel rural, mediante **regeneração natural** ou **restauração da vegetação** com espécies nativas e exóticas em sistema agroflorestal. Porém, o regime especial de áreas consolidadas permite que o passivo de Reserva Legal de imóveis rurais que desmataram ilegalmente antes de 22 de julho de 2008 possam ser **compensado** em outra propriedade que possua vegetação nativa acima do exigido por lei, por meio de quatro mecanismos:

- 1** Aquisição de Cota de Reserva Ambiental (CRA);
- 2** Cadastramento de uma área equivalente em outro imóvel do mesmo proprietário;
- 3** Arrendamento de uma área sob regime de servidão ambiental;
- 4** Doação ao poder público de imóvel rural localizado em Unidade de Conservação dependente de regularização fundiária.

¹ Para saber mais sobre o novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), ver CHIAVARI, J. e LOPES, C. L. **Novo Código Florestal Parte I**: decifrando o novo Código Florestal. 2015. Climate Policy Initiative/ Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio. Disponível em <http://goo.gl/tT4LFq>.

² Mesmo com as flexibilizações instituídas pela lei, estima-se que é necessário recuperar entre 11 e 19 milhões de hectares de Reserva Legal (GUIDOTTI, V. et al. Números detalhados do novo Código Florestal e suas implicações para os PRAs. **Sustentabilidade em Debate**, Número 5. Piracicaba, SP: Imaflores, maio 2017; SOARES-FILHO, B. et al. Cracking Brazil's Forest Code. **Science**, v. 344. N. 6.182, p. 363-364, 25 abr. 2014. Disponível em: <https://goo.gl/ZTSba4>).

Das quatro alternativas para a compensação de Reserva Legal, a aquisição de CRA parece ser a mais vantajosa para o compensador, pois não exige a contratação de assistência técnica e jurídica, não envolve a compra nem a manutenção da vegetação nativa de outro imóvel rural e tem um procedimento de compensação de Reserva Legal mais simples que as demais opções.

Na segunda opção, **cadastramento de área equivalente em outro imóvel rural**, caso o proprietário não tenha outra propriedade com vegetação nativa excedente, ele terá que comprar uma área que atenda aos requisitos de compensação da lei e, além disso, ser responsável pela conservação da vegetação.

Na terceira alternativa, **arrendamento de servidão ambiental**, o proprietário tem que negociar o arrendamento de área com vegetação nativa e a instituição de servidão ambiental, procedimento complexo que exige a contratação de profissionais da área jurídica e ambiental, além da intervenção do órgão ambiental estadual.





A compensação por meio da doação de imóvel em Unidade de Conservação (UC)

estadual ou municipal de domínio público pendente de regularização fundiária depende de regulamentação estadual. Alguns estados já instituíram procedimentos próprios, porém a maioria ainda não editou legislação específica. Dependendo do estado, o procedimento de doação ao poder público de propriedade em UC para fins de compensação de Reserva Legal pode ser bastante burocrático e longo.

A compensação em UC federal deve seguir as normas e critérios estabelecidos pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). O processo no ICMBio (IN nº 5/2016) se inicia com a instauração de um procedimento administrativo pelo proprietário que pretende ceder a área em Unidade de Conservação. Ele deve apresentar uma série de documentos ao órgão gestor da UC. Após a análise dos documentos, é emitida uma certidão de habilitação para fins de compensação de Reserva Legal. O ICMBio divulga no site da instituição a lista dos imóveis habilitados e o proprietário que tem interesse em compensar a sua área de Reserva Legal deve entrar em contato com o proprietário-cedente para realizar a compra do imóvel. Após a compra, o proprietário-compensador deve tratar da doação e do registro imobiliário do imóvel ao ICMBio.

A partir da comparação das alternativas de compensação de Reserva Legal, é possível identificar as vantagens e desvantagens inerentes a cada um dos mecanismos, conforme mostrado na Tabela 1.

Tabela 1: Alternativas de compensação de Reserva Legal

	 Aquisição de Cota de Reserva Ambiental (CRA)	 Cadastramento de área equivalente em outro imóvel rural do mesmo proprietário	 Arrendamento de servido ambiental	 Doação de área em Unidade de Conservação (UC) de domínio público pendente de regularização fundiária
Legislação	Código Florestal e regulamentação federal (em discussão no Ministério do Meio Ambiente).	Código Florestal.	Código Florestal e Política Nacional do Meio Ambiente.	Para UC Federal: Código Florestal e IN ICMBio nº 5/2016. Para UC Estadual: depende da legislação florestal de cada estado.
Negociação	Entre particulares. Poder haver a intermediação de plataformas de negociação.	Só há necessidade de negociação quando o proprietário precisar comprar imóvel de terceiro.	Entre particulares, mas há necessidade de intervenção do órgão estadual ambiental para instituição do servido ambiental.	Entre particulares, mas há necessidade de intervenção do órgão gestor da Unidade de Conservação.
Necessidade de assistência técnica e jurídica	Não necessariamente.	Recomendável. Antes de adquirir uma nova propriedade, o interessado deve se certificar que a mesma atende os requisitos legais para a compensação.	Sim.	Sim.
Prazo de vigência	Indeterminado. Depende de negociação entre as partes.	Não há regra específica. Caso siga as regras da Reserva Legal, será perpétua.	O prazo do contrato de arrendamento decidido entre as partes, mas o servido ambiental pode ser temporário (mínimo de 15 anos) ou perpétua.	Perpétua.
Possibilidade de cancelamento antes do término do prazo	Sim, o proprietário emitente pode cancelar a CRA.	Não.	Pode haver rescisão do contrato de arrendamento antes do término do prazo, porém o prazo de vigência do servido ambiental deve ser respeitado.	Não.
Registros	A CRA deve ser averbada na matrícula de todos os imóveis envolvidos.	Não há previsão legal exigindo averbação na matrícula do imóvel.	A servido ambiental deve ser averbada na matrícula de todos os imóveis envolvidos.	Não há previsão legal exigindo averbação na matrícula do imóvel.
Responsabilidade pela conservação e monitoramento da vegetação nativa	O proprietário emissor da CRA responsável pela conservação da vegetação nativa, mas cabe ao órgão ambiental estadual o monitoramento periódico.	O proprietário do imóvel em que se situa a área cadastrada responsável pela conservação e monitoramento da vegetação nativa.	O proprietário do imóvel serviente tem a obrigação de conservar a vegetação nativa, mas cabe ao arrendatário (compensador) monitorar periodicamente a área.	O gestor da UC responsável pela conservação e monitoramento da vegetação nativa.

Por conta de suas vantagens em relação às demais alternativas, a CRA tem gerado muita expectativa em relação ao seu potencial para a regularização ambiental de Reserva Legal de milhares de propriedades.³

Entretanto, proprietários e possuidores rurais só optam pela aquisição de CRA como forma de compensar o déficit de Reserva Legal caso ela seja, além de menos burocrática e economicamente mais atrativa, suficientemente segura. Como a CRA é apenas um título, não é tão palpável quanto o arrendamento de uma servidão ambiental. É preciso que os compradores tenham garantia de que a CRA será válida e que servirá para compensar o déficit de Reserva Legal pelo tempo necessário.

Além disso, a CRA precisa ser benéfica não só para o compensador, mas também para o emissor. O proprietário que possui vegetação nativa acima dos percentuais exigidos por lei e que não está sob nenhuma outra forma de proteção somente opta pela emissão de CRA caso o lucro obtido com a sua venda compense manter a propriedade com vegetação nativa conservada e não fazer outros usos da área.

Atualmente, o mercado de CRA depende não só da regulamentação do mecanismo pelo poder público federal, como também de decisões estaduais sobre as formas de compensação de Reserva Legal no âmbito dos estados.

COTA DE RESERVA AMBIENTAL (CRA)

A CRA é um **título nominativo representativo de um hectare de vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação.**

Por isso, não qualquer área de vegetação nativa que pode servir para a emissão de CRA. De acordo com o Código Florestal, a CRA só pode ser emitida sobre a vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação, que exceder a Reserva Legal mínima de um determinado imóvel rural. Para os imóveis rurais menores que quatro módulos fiscais,⁴ no entanto, a lei permite que a CRA seja instituída sobre a vegetação nativa que compuser a Reserva Legal do imóvel.

Esse instrumento tem como objetivo reduzir os custos da conservação do meio ambiente em áreas privadas. Assim, quem tem vegetação nativa acima dos percentuais exigidos pela lei pode emitir CRA sobre este excedente, e quem tem déficit de Reserva Legal pode compensá-lo comprando CRA de imóveis rurais situados no mesmo bioma (Figura 1). Além disso, o mercado de CRA estabelece um incentivo financeiro para a conservação de vegetação nativa em áreas privadas.

³ INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). **Cotas de Reserva Ambiental (CRA) para a conservação e o desenvolvimento sustentável**: informações básicas para tomadores de decisão nos Estados. Brasília, DF: IPAM, 2015. MONZONI, M. e VENDRAMINI, A. **Cotas de Reserva Ambiental (CRA)**. São Paulo: GVces / FGV-EAESP, 2015. RAJÃO, R. e SOARES-FILHO, B. **Cotas de Reserva Ambiental (CRA)**: viabilidade econômica e potencial do mercado no Brasil. 1. ed. Belo Horizonte: Ed. IGC/UFMG, 2015.

⁴ Módulo fiscal é uma unidade de medida agrária, expressa em hectares, criada para fins fiscais. Os módulos fiscais variam de cinco a 110 hectares, conforme o município.

Figura 1: Compensação de Reserva Legal através da CRA



Outros usos podem ser vislumbrados, por m dependem de regulamentação própria. Por exemplo, a CRA poderia ser utilizada como moeda de quitação de multas ambientais ou como pagamento por serviços ambientais. Há uma expectativa de que a CRA também possa se tornar um ativo ambiental a ser negociado no mercado.

Procedimentos de emissão de CRA

Os estados têm um papel importante na definição de parâmetros para comprovação da vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação, que será vinculada à CRA.

O proprietário do imóvel que pretende solicitar a emissão de CRA deve se dirigir ao órgão estadual de meio ambiente e apresentar uma proposta acompanhada de: certidão atualizada da matrícula do imóvel; identidade do proprietário; certidão negativa de débitos do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e memorial descritivo do imóvel, indicando em mapa georreferenciado a área que será vinculada à CRA. Antes de solicitar a emissão de CRA, a propriedade precisa estar inscrita no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

Além disso, é necessário que a área de vegetação nativa existente ou em processo de recuperação esteja protegida por uma destas cinco opções: servidão ambiental; Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN); Reserva Legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder o percentual mínimo instituído pelo Código Florestal; Unidade de Conservação de domínio público que ainda não tenha sido desapropriada; ou Reserva Legal de imóveis rurais menores que quatro módulos fiscais. Esta condição pode representar um obstáculo, como será analisado adiante.

O órgão estadual de meio ambiente, antes de aprovar a proposta de emissão de CRA, verificará a existência da vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação, e emitirá um laudo comprobatório. Esta comprovação poderá ser feita por meio de seu corpo técnico ou entidade credenciada.

A lei não estabelece parâmetros do que é considerado uma área com vegetação nativa em processo de recuperação. Cabe ao órgão estadual de meio ambiente avaliar se a vegetação primária ou secundária, qual será o tempo de regeneração ou recomposição e se sobrevive ou provê. Na falta de parâmetros federais, os estados precisam editar critérios objetivos para a avaliação e emissão de laudo comprobatório de vegetação nativa.

O Código Florestal não nomeia o órgão responsável pela emissão da CRA, dispondo apenas que a cota será emitida por órgão competente do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). A lei prevê que a emissão, a transferência e o cancelamento poderão ser delegados ao órgão estadual de meio ambiente, por meio do sistema único de controle. A lei também não define como será este sistema de controle, mas presume-se que seja um registro eletrônico que funcionar vinculado ao Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar).

Uma vez emitida a CRA, constará no título: o número da cota no sistema de controle, o nome do proprietário da área vinculada ao título, a localização exata da área vinculada ao título, o bioma correspondente e classificação da vegetação (se primária ou secundária) e o estágio de regeneração ou recomposição.

é importante ressaltar que a transmissão do imóvel, por meio de compra e venda ou herança, dentre outras modalidades, não elimina nem altera o vínculo da área associada CRA, devendo tal alteração do proprietário ser atualizada no Sicar.

Por fim, cabe ao proprietário do imóvel rural a responsabilidade pela manutenção da vegetação nativa da área vinculada CRA.

Áreas elegíveis para emissão de CRA

Somente as áreas que estejam sob alguma forma de proteção jurídica prévia podem servir para a instituição de CRA.

O código estabelece uma lista das áreas elegíveis para a emissão de CRA:






- 1 área sob regime de servidão ambiental;
- 2 área protegida na forma de RPPN;
- 3 área de Reserva Legal instituída acima do percentual mínimo exigido por lei;
- 4 área de propriedade em UC de domínio público ainda não regularizada;
- 5 área de Reserva Legal de pequenas propriedades ou posse rural familiar e imóveis equiparados a estes (imóveis com até quatro módulos fiscais; Terras Indígenas e áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais).

Não basta que uma propriedade possua vegetação nativa acima das exigências legais para poder emitir CRA; preciso que esta vegetação esteja sob alguma forma de proteção jurídica.

As propriedades que já se enquadram em uma das categorias definidas na lei se beneficiarão imediatamente do mercado de CRA, pois serão recompensadas por uma proteção legal já instituída, seja voluntariamente, como nos casos da servidão ambiental, da RPPN e da Reserva Legal acima do percentual legal, seja por decisão do poder público, como em UC de domínio público e em Reserva Legal de pequenos imóveis rurais.

Porém, para os proprietários que possuem vegetação nativa acima dos percentuais exigidos por lei, mas que não estejam sob nenhuma forma de proteção legal, a exigência do código de instituir uma proteção jurídica prévia para então emitir CRA poderá ser uma barreira significativa, como demonstrado na Tabela 2. Nestes casos, os proprietários necessitarão instituir uma servidão ambiental, uma RPPN ou uma Reserva Legal acima dos percentuais exigidos por lei.

Tabela 2 : çreas eleg veis para emiss o de CRA

	 SERVID O çrea sob regime de servido ambiental	 RPPN çrea protegida na forma de RPPN	 RESERVA LEGAL + çrea de Reserva Legal instituda acima do mnimo exigido por lei	 UC çrea de propriedade em Unidade de Conservao (UC) de domnio pblico pendente de regularizao fundiria	 RESERVA LEGAL DE PEQUENOS çrea de Reserva Legal de pequenas propriedades ou posse rural familiar e im veis equiparados a estes*
Legislao	Poltica Nacional do Meio Ambiente.	Sistema Nacional de Unidades de Conservao, Decreto nº 5.746/2006 e IN ICMBio nº 7/2009.	Falta normatizao especfica sobre ampliao e reduo de Reserva Legal.	Para UC Federal: no há norma especfica do ICMBio sobre emiss o de CRA. Para UC Estadual: depende da legislao flo restal de cada estado.	No h normatizao especfica sobre emiss o de CRA de posse rural familiar e im veis equiparados a estes.
Situa o fundiria	A propriedade deve estar regularmente inscrita no Registro Geral de Imveis.	A propriedade deve estar regularmente inscrita no Registro Geral de Imveis.	A propriedade deve estar regularmente inscrita no Registro Geral de Imveis.	A propriedade deve estar regularmente inscrita no Registro Geral de Imveis.	A propriedade deve estar regularmente inscrita no Registro Geral de Imveis. Indefinição sobre a possibilidade de emiss o de CRA sobre pequena posse rural e reas sob concesso de direito real de uso.
Prazo de vigncia da proteo jurdica	Temporria (mnimo de 15 anos) ou perptua.	Perptua.	Indefinição legal sobre o prazo de vigncia de Reserva Legal instituda acima do percentual exigido por lei.	Perptua.	Perptua.
Registros	Averbao na matrícula do im vel.	Averbao na matrícula do im vel.	De acordo com o IRIB, necessria a averbao na matrícula do im vel.	Apenas no CAR.	Apenas no CAR.
Explorao da vegetao nativa	Permite o manejo sustent vel.	S permitido o desenvolvimento de pesquisas cientificas e visitao com objetivos tursticos, recreativos e educacionais.	Permite o manejo sustentvel.	Em UC de proteo integral, no permitida a explorao econmica da vegetao. Em UC de uso sustent vel, permitido o manejo sustent vel.	Permite o manejo sustent vel.

* De acordo com o Cdigo Flo restal, equiparam-se s pequenas propriedades ou posse rural familiar os im veis com at quatro módulos fiscais, Terras Indígenas e áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais.

A **servidão ambiental** é um instrumento jurídico pelo qual o proprietário, voluntariamente, limita o uso de toda ou parte de sua propriedade para preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes. A restrição ao uso ou exploração da vegetação nativa deve ser no mínimo igual a aplicada Reserva Legal. A servidão ambiental pode ser temporária, cujo prazo mínimo é de 15 anos, ou perpétua. Uma vez constituída, não se pode mudar a destinação da área enquanto o prazo da servidão estiver em vigor. Sendo assim, esta modalidade de emissão de CRA é bem pouco flexível. Caso o proprietário institua uma CRA com prazo de cinco anos ou decida cancelá-la, terá que manter a área sob regime de servidão ambiental por, no mínimo, 15 anos.

A **RPPN** é uma modalidade Unidade de Conservação, instituída em propriedade privada, com o objetivo de conservação da biodiversidade. Uma vez constituída, não se pode mudar a destinação da área, pois a RPPN é perpétua. O processo de criação de uma RPPN pode ser longo, pois depende de critérios e procedimentos estabelecidos pelo ICMBio e exige a contratação de profissional para a elaboração dos mapas e memoriais descritivos. Assim, o proprietário que pretende emitir CRA deve avaliar se a criação de uma RPPN em sua propriedade será a melhor modalidade de proteção da vegetação nativa.

A **emissão de CRA sobre área de Reserva Legal instituída acima do percentual mínimo exigido por lei** também apresenta inconvenientes. Para aqueles proprietários que no ato de inscrição do imóvel no CAR já apresentaram Reserva Legal maior que a exigida por lei, a emissão de CRA sobre esta vegetação excedente não exigirá maiores esforços. Porém, para os proprietários que inscreveram no CAR apenas a Reserva Legal mínima, será necessário requerer a sua ampliação. O problema é que a lei não dispõe sobre o procedimento de redução e/ou ampliação de Reserva Legal. As pesquisadoras do CPI/ NAPC presumem que a ampliação será similar ao registro da Reserva Legal no CAR: o proprietário deverá apresentar uma planta georreferenciada e um memorial descritivo da área para aprovação do órgão ambiental. Entretanto, o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB) interpreta a lei de forma diferente. Segundo o IRIB, a ampliação das áreas de Reserva Legal acima dos percentuais exigidos por lei deverá ser averbada na matrícula do imóvel, como condição para a instituição de servidão ambiental ou para a instituição de CRA (IRIB, 2012).⁵

A principal questão que se coloca é se a ampliação de Reserva Legal, para fins de emissão de CRA, poderá ser reversível no futuro ou se, uma vez registrada como Reserva Legal, sua destinação será vitalícia. Isto é, caso o proprietário emita uma CRA por um prazo fixo ou decida cancelar a CRA, incerto se ele poderá requerer a diminuição da sua Reserva Legal, ainda que mantenha o mínimo exigido por lei. O argumento de que o aumento de área da Reserva Legal seja um ato voluntário do proprietário e, portanto, possa ser revisto a qualquer momento, talvez não seja suficiente. A criação de uma RPPN ou de uma servidão ambiental também são atos voluntários e nem por isso o proprietário pode cancelá-los. No entanto, a ideia do mercado de CRA é justamente dar flexibilidade, tanto para aqueles que querem emitir CRA como para aqueles que desejam comprá-la. Assim, além de não haver um impedimento legal, não faria

⁵ INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL (IRIB). **IRIB Responde - Reserva legal – averbação. Lei nº 12.651/2012.** 2012. Disponível em: <https://goo.gl/8vUG5u>.

sentido proibir a reversão da ampliação da Reserva Legal, desde que o proprietário mantivesse o mínimo exigido por lei. A falta de normatização sobre esta questão representa uma grande insegurança jurídica para os proprietários que pretendem emitir CRA por meio desta modalidade.

Por fim, com relação às **regras de Reserva Legal de imóveis rurais com até quatro módulos fiscais**, a maior barreira para a emissão de CRA será a comprovação da situação fundiária, já que em muitos casos trata-se de posse rural.

A possibilidade de emissão de CRA em pequena posse rural é controversa. De um lado, as regras sobre emissão de CRA previstas no Código Florestal informam que apenas as propriedades legalmente constituídas poderão se beneficiar deste instrumento (art. 44, §1º; art. 45, caput, §1º, I, e art. 45, §3º). De outro lado, a lei dispõe que a CRA poderia ser instituída sob vegetação nativa que integrar a Reserva Legal de **posse rural** (art. 15, §2º e art. 44, §4º da Lei nº 12.651/2012).

A maioria dos estudos sobre o mercado de CRA considera que ela só poderá ser instituída em propriedades com títulos registrados em cartório.⁶

Esta posição terá um grande impacto nos assentamentos da reforma agrária, uma vez que a maioria dos assentados não possui título de domínio dos lotes. A lei também não estabelece a possibilidade de emissão de CRA em Terras Indígenas e em áreas sob concessão de direito real de uso (CDRU), como Unidades de Conservação de Uso Sustentável (Reservas Extrativistas, Florestas Nacionais e Reservas de Desenvolvimento Sustentável) e Projetos de Assentamento Ambientalmente Diferenciados (PAAD).

Procedimento de registro de CRA em entidades de suporte do mercado financeiro e no cartório de imóveis

Os custos de transação decorrentes dos registros podem impactar negativamente o mercado de CRA.

O Código Florestal dispõe que, após a emissão, a CRA deve ser registrada pelo órgão emitente, no prazo de trinta dias, em bolsas de mercadorias ou em sistemas de registro e de liquidação financeira de ativos autorizados pelo Banco Central.

Ainda não está clara a função deste registro, pois, de acordo com a lei, ele não é requisito para emissão, validade e transferência de CRA. Este registro também parece ser dispensável nos casos de uso de CRA para compensação de Reserva Legal, já que todo o procedimento de autorização e fiscalização da compensação ficará a cargo dos órgãos estaduais de meio ambiente. Assim, além de não apresentar nenhuma vantagem, o registro aumentará o custo de emissão da CRA, uma vez que o órgão ambiental provavelmente repassará o valor ao proprietário-emitente.

⁶ FREITAS, F. et al. A adicionalidade do mecanismo de compensação de reserva legal da Lei nº 12.651/2012: uma análise da oferta e demanda de Cotas de Reserva Ambiental. In: SILVA, A-P. M da; MARQUES, R.; SAMBUICHI, R. H., R. (Org.). **Mudanças no Código Florestal Brasileiro: desafios para a implementação da nova lei**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. P.125-158.; MAY, P. et al. **Cotas de Reserva Ambiental no novo Código Florestal Brasileiro: Uma avaliação ex-ante**. Publicação Ocasional 146. Bogor, Indonésia: CIFOR, 2016.

O proprietário deve averbar a área vinculada CRA na matrícula do imóvel. A lei não estabelece prazo para este registro e nem dispõe que seja requisito para a transferência. A averbação da CRA na matrícula do imóvel, no entanto, é uma regra que garante segurança e publicidade, afinal, caso o imóvel seja objeto de compra e venda, é preciso que o comprador saiba que parte da propriedade está vinculada a uma ou mais cotas.

Quando a CRA servir para a compensação de Reserva Legal, será necessário averbar a compra do título nas matrículas do imóvel emitente e do imóvel que se beneficia da compensação (comprador). A averbação da compensação na matrícula do imóvel comprador questionável, pois na sistemática do atual código não é mais preciso averbar a Reserva Legal no cartório de imóveis. Ressalta-se que estes registros aumentam os custos de transação do mercado de compensação de Reserva Legal.

Além disso, apesar de a lei dispor que a averbação da transferência da CRA na matrícula do imóvel emitente deva ser feita apenas em caso de utilização da cota para compensação de Reserva Legal, as pesquisadoras do CPI/ NAPC entendem que esta averbação deveria ser feita em toda transferência de CRA, pois é uma informação relevante para fins imobiliários.

Por fim, em caso de cancelamento, o mesmo deverá ser averbado na matrícula do imóvel no qual se situa a área vinculada ao título e na matrícula do imóvel no qual a compensação foi aplicada.

Procedimento de compensação de Reserva Legal com CRA

A criação e o funcionamento do mercado de CRA dependem dos Programas de Regularização Ambiental (PRA) estaduais. Os estados podem adotar regras mais restritivas com relação à compensação de Reserva Legal.

O proprietário que possui déficit de Reserva Legal, constituído antes de 22 de julho de 2008, poderá regularizar a sua Reserva Legal por meio da aquisição de CRA, desde que o imóvel esteja regularmente inscrito no CAR. O proprietário pode comprar a CRA diretamente do seu titular ou em uma plataforma de negociação.

A transferência da CRA deve ser feita por meio de termo de transferência, com assinatura do titular da CRA e do comprador. A lei não estabelece qual deve ser o conteúdo mínimo do termo de transferência, mas é importante que o mesmo disponha sobre os direitos e obrigações entre as partes, sobretudo em caso de cancelamento da CRA. O termo deverá ser registrado no sistema de controle. A lei não estabelece de quem será a responsabilidade por este registro, sendo o proprietário comprador ou do órgão estadual de meio ambiente. Por isso, esta questão deverá ser objeto de regulamentação.

Após o registro do termo de transferência, o comprador da CRA poderá solicitar ao órgão estadual de meio ambiente a regularização de sua Reserva Legal mediante compensação com CRA. Para tanto, o Código Florestal estabelece ao menos três requisitos: a CRA precisa ser equivalente em extensão e estar localizada no mesmo bioma da área da Reserva Legal a ser compensada e, caso a CRA tenha sido emitida em outro estado, precisa estar localizada em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos estados.⁷

Estes são os requisitos mínimos estabelecidos pelo Código Florestal. No entanto, os estados podem estabelecer regras mais restritivas, como por exemplo, impor que a regularização de passivos de Reserva Legal seja feita dentro do próprio estado. Além disso, a legislação pode estabelecer restrições mesmo dentro dos estados, como exigir a compra de CRA de áreas prioritárias estaduais ou não permitir a compra de CRA de propriedades em UC.

A justificativa para tal restrição diz respeito à questão de que, dentre as alternativas para a compensação, há opções em que a vegetação nativa já se encontra legalmente protegida, como são os casos da emissão de CRA em RPPN, em propriedades dentro de UC de domínio público ainda não desapropriada e em Reserva Legal de pequenas propriedades. A compensação nestas situações não gera *adicionalidade* na proteção, ou seja, não há aumento de áreas preservadas, pois a CRA será instituída sobre vegetação que já está de alguma forma legalmente protegida.

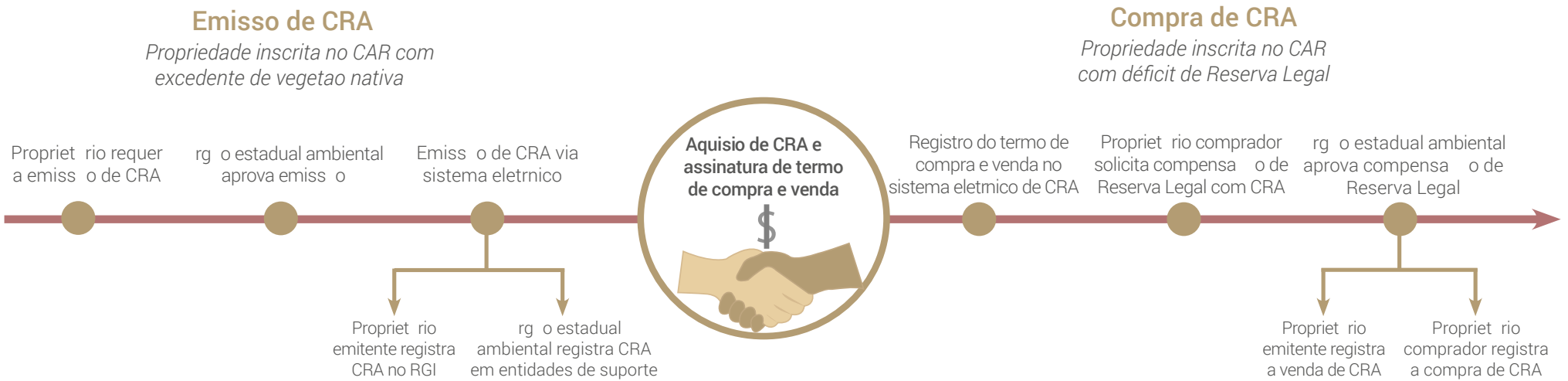
Há estimativas de que a oferta de CRA em áreas já protegidas por alguma norma legal é suficiente para compensar praticamente todo o déficit de Reserva Legal existente.⁸ Assim, se os estados pretendem ampliar as áreas de vegetação nativa protegidas, será necessário criar requisitos de compensação de Reserva Legal mais restritivos que os estabelecidos pelo Código Florestal.

A Figura 2 apresenta o passo a passo para a emissão, transferência e utilização da CRA para compensação de Reserva Legal.

⁷ Áreas prioritárias são as áreas definidas pelo Ministério do Meio Ambiente para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade; as Unidades de Conservação de domínio público pendentes de regularização fundiária; as áreas que abriguem espécies migratórias ou ameaçadas de extinção, segundo lista oficial publicada pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama); e as áreas identificadas pelos estados e Distrito Federal.

⁸ FREITAS, F. et al. Op. Cit. p. 142.

Figura 2 - Fluxograma de emissão, transferência e utilização da CRA para compensação de Reserva Legal



Transferência e cancelamento de CRA

A possibilidade de cancelamento de CRA pelo proprietário-emitente provoca insegurança jurídica e aumenta os riscos do negócio.

O novo Código Florestal prevê apenas a transferência entre o proprietário-emitente da CRA e seu primeiro comprador. Eventual transferência entre o comprador e um terceiro interessado, e assim por diante, não está prevista na lei. No entanto, como o código prevê a obrigatoriedade de registro da CRA em bolsas de mercadoria ou em sistemas de registro e de liquidação financeira de ativos autorizados, presume-se que a CRA poderá ser negociada via balcão ou nas bolsas de valores. Assim, caberá ao decreto regulamentador prever a possibilidade de as cotas circularem como títulos autônomos, dispondo sobre regras que garantam a segurança destas transações e, principalmente, sobre a possibilidade de cancelamento da CRA pelo proprietário-emitente.

A lei prevê as circunstâncias nas quais a CRA poderá ser cancelada: (i) por solicitação do proprietário rural, em caso de desistência de manter a vegetação nativa conservada; (ii) automaticamente, em razão do término do prazo da servidão ambiental; e (iii) por decisão do órgão competente do Sisnama, no caso de degradação da vegetação nativa da área vinculada a CRA, cujos custos e prazo de recuperação ambiental inviabilizem a continuidade do vínculo entre a área e o título.

A previsão legal de cancelamento de CRA pelo proprietário-emitente, em caso de desistência de manter a área de vegetação nativa preservada, é um fator de risco para o mercado de CRA e gera grande insegurança jurídica. Embora o novo Código Florestal disponha que o cancelamento da CRA utilizada para fins de compensação de Reserva Legal só poderá ser efetivado caso seja assegurada Reserva Legal para o imóvel no qual a compensação foi aplicada, a lei não prevê qual mecanismo garantiria esta operação. Seria o caso de substituir a CRA cancelada por outra? De quem seria a responsabilidade por esta substituição, do proprietário-emitente que deseja cancelar a sua CRA, do proprietário-compensador ou do órgão ambiental? A CRA poderá ser substituída por outra da mesma qualidade e quantidade ou não, por ser vinculada a um bem imóvel? Sabendo-se que as cotas podem representar áreas com características físicas (vegetação primária, secundária ou em estágio inicial de recomposição) e geográficas (localizada dentro de uma UC ou na fronteira de expansão do desmatamento) diferentes e que estas características influenciam na qualidade do título, quais parâmetros seriam usados nesta substituição?

Além disso, há outros riscos relacionados à manutenção do lastro físico (vegetação nativa) da CRA. Riscos climáticos (incêndios, secas, alagamentos) e a degradação intencional da vegetação por desmatamento e queimada podem causar o cancelamento do título pelo órgão estadual de meio ambiente.

Desta forma, necessário que o regulamento da CRA estabeleça instrumentos que garantam a segurança tanto da utilização da cota para fins de compensação ambiental como também de seu lastro físico. As pesquisadoras do CPI/ NAPC apontam que uma possível solução seria a previsão de contratação de um seguro ambiental.

Caso a CRA tenha sido adquirida como investimento financeiro, o cancelamento, tal como previsto na lei, acarretaria uma insegurança ainda maior. A lei não assegura nenhuma compensação ao investidor que tenha adquirido CRA para fins diversos da compensação de Reserva Legal. O termo de transferência entre proprietário-emissor e proprietário-comprador (primeira transferência da CRA) deve prever cláusulas e garantias que serão válidas entre as partes. Porém, caso a CRA circule no mercado como título autônomo, estas garantias não serão válidas para os futuros compradores, pois estes serão estranhos à relação jurídica inicial que deu origem à primeira transferência de CRA. Esta é uma preocupação compartilhada pelas entidades financeiras, segundo as quais, do ponto de vista do investidor, é grande a incerteza quanto ao destino do montante originalmente investido na CRA caso essa seja cancelada.⁹

Neste sentido, indispensável que a regulamentação da CRA estabeleça a obrigatoriedade de recompra do título pelo proprietário-emissor, caso ele não deseje mais manter a área vinculada. A CRA conservada, ou outra alternativa equivalente, para garantir a segurança do mercado.

⁹ MONZONI, M. e VENDRAMINI, Op. Cit. p. 31.

CONCLUSÃO

A análise realizada pelo CPI/ NAPC sobre as alternativas previstas em lei para compensação de Reserva Legal demonstra que existem vantagens e desvantagens intrínsecas a cada modalidade. A CRA, porém, aparenta ter alguns benefícios e tem gerado muita expectativa em relação ao seu potencial para regularização ambiental de Reserva Legal de milhares de propriedades.

Entretanto, a criação e o funcionamento de um mercado de CRA e seu uso para regularização de déficit de Reserva Legal dependem da superação de vários obstáculos, sejam eles legais, institucionais, ambientais e econômicos.

Assim, as pesquisadoras do CPI/ NAPC recomendam que a regulamentação da CRA pelo poder público federal estabeleça regras e procedimentos que assegurem maior flexibilidade na criação da cota, menor custo de transação e maior segurança jurídica.

AUTORAS

Joana Chiavari

Climate Policy Initiative (CPI) & Ncleo de Avaliaçã o de Políticas Climáticas da PUC-Rio (NAPC/PUC-Rio)
joana.chiavari@cpirio.org

Cristina Leme

Climate Policy Initiative (CPI) & Ncleo de Avaliaçã o de Políticas Climáticas da PUC-Rio (NAPC/PUC-Rio),
cristina.leme@cpirio.org

Comunicaçao

Mariana Campos
mariana.campos@cpirio.org

www.inputbrasil.org

Julho/ 2017

*O projeto **Iniciativa para o Uso da Terra (INPUT)** composto por uma equipe de especialistas que trazem ideias inovadoras para conciliar a produção de alimentos com a proteção ambiental. O INPUT visa avaliar e influenciar a criação de uma nova geração de políticas voltadas para uma economia de baixo carbono no Brasil. O trabalho produzido pelo INPUT é financiado pela Children's Investment Fund Foundation (CIFF), através do Climate Policy Initiative (CPI).*