

Informativo Técnico SEAGRI, n. 1, jan. 2011

<http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>

Instrumentos de Gestão do Risco Agrícola: O Caso do Brasil

1. Antecedentes

Além dos riscos inerentes a toda atividade produtiva, o setor agrícola enfrenta ainda riscos adicionais, decorrentes basicamente de eventos naturais adversos (em geral de ordem meteorológica) e da grande oscilação dos preços. Nesse contexto, os seguros agrícolas apresentam elevada complexidade, exacerbada ainda por uma outra peculiaridade desse nicho de mercado, a saber, o alto grau de correlação dos sinistros. Este Informativo tem o intuito de estudar os instrumentos de gestão do risco agrícola no Brasil, abordando não somente o seguro agrícola, mas também outras políticas públicas relacionadas a esta questão.

As primeiras experiências neste sentido ocorreram em âmbito estadual, mais especificamente, datam da década de 30, quando o governo paulista instituiu o “Fundo de Defesa da Lavoura Algodoeira contra o Granizo”. Desde então, apesar de diversas ações governamentais, estes mecanismos, com destaque para o seguro agrícola, têm se desenvolvido muito lentamente no país, mantendo-se restritos a uma parcela pequena da produção.

A primeira tentativa do Governo Federal de fomentar o seguro agrícola ocorreu em 1954, com a criação da Companhia Nacional de Seguro Agrícola (CNSA) e a instituição do Fundo de Estabilidade do Seguro Agrário, que visava dar garantias ao sistema. No entanto, a estruturação dos produtos, isto é a própria criação dos seguros agropecuários,

ficou a cargo do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), já que, até aquela data, apenas o Estado de São Paulo era atuante no setor.

Em 1966, com a promulgação da denominada Lei de Seguros (Decreto-Lei nº 73, de 21-11-1966), a CNSA foi dissolvida, tendo sido criado o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR). Tal Fundo, ainda em vigor, é gerido atualmente pelo IRB-Brasil Re S/A e tem como objetivo oferecer cobertura suplementar às seguradoras na eventualidade de uma catástrofe.¹

A partir da legislação vigente à época, instituíram-se algumas modalidades de seguros rurais que englobavam os seguros agrícolas propriamente ditos – orientados para cobertura de eventos climáticos adversos, pragas e doenças incontroláveis – e outros, tais como: seguro pecuário, seguros para bens, benfeitorias e para produtos agropecuários estocados. Havia ainda a possibilidade de contratação de um seguro de vida que, em caso de falecimento do pequeno produtor, garantia a liquidação dos financiamentos por ele contratados.

A despeito da estruturação, o mercado manteve-se restrito, com baixa participação das seguradoras privadas. Entre as décadas de 1970 e 1990, a maior parte do seguro agrícola foi contratada junto a seguradoras que pertenciam aos Estados, como a Companhia de Seguros do Estado de São Paulo (Cosesp), o Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj), o Banco do Estado de Minas Gerais (Bemge) e a Companhia União de Seguros, até 1997 propriedade do Estado do Rio Grande do Sul.

As seguradoras estaduais sempre mantiveram a área de cobertura restrita a poucos Municípios e, exceção feita ao caso de São Paulo, todas as iniciativas acabaram sendo descontinuadas. De fato, a Cosesp é frequentemente citada como um caso de sucesso na gestão do seguro agrícola e, na medida em que tem a mais longa história de administração de seguro rural no país, sua experiência foi sempre avaliada. Dentre os pontos que devem ser ressaltados está o fato de que sua carteira agrícola sempre foi mantida em níveis muito pequenos, representando uma parte restrita do total arrecadado em prêmios. Além disso, os valores médios dos prêmios e indenizações foram sempre baixos, resultantes de operações bastante pulverizadas de pequeno valor unitário. A empresa manteve esta política por muitos anos (Cunha, 2002)².

Vale ainda citar a existência de iniciativas no âmbito de seguros mútuos, no qual destaca-se o caso da Associação de Fumicultores do Brasil (AFUBRA), criada em 1955 e com mais de 135 mil associados - produtores de fumo nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Os associados podem contratar um seguro agrícola mútuo contra perdas em suas lavouras oriundas de granizo ou vendavais. Há algumas outras

¹ A Lei de Seguros foi regulamentada pelo Decreto 60.459, de 1967. Posteriormente, os principais marcos legais foram estabelecidos pelas Resoluções CNSP 46/2001, 50/2001 e 95/2002, que tratam do Seguro Rural e do Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR). Em 2003, a Lei 10.823 instituiu a subvenção ao prêmio do seguro rural, sendo regulamentada pelo Decreto 5.121, em 2004.

² Cunha, A. S. Um Seguro Agrícola “Eficiente”. *Texto para Discussão nº 255*, Departamento de Economia, UNB. Brasília, 2002.

experiências cooperativistas mas, na medida em que quaisquer prejuízos são compartilhados pelos membros, não se coloca a questão da sustentabilidade financeira.³

Em 1973, por meio da Lei nº 5.963, foi instituído o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), inicialmente sob a responsabilidade do Banco Central. O Governo Federal utilizou livremente emissões monetárias para pagamentos de sinistros mas, com as crescentes restrições a esse tipo de “financiamento”, apareceram as fragilidades do Programa que, nos seus treze primeiros anos de operação apresentou um déficit acumulado de US\$ 1,7 bilhão. Ao longo das décadas seguintes, o Programa sofreu diversas alterações, que visaram resolver os seus crônicos déficits. O Proagro existe até hoje, sendo parte importante dos instrumentos de gestão do risco agrícola vigentes no Brasil.

2. O Panorama Atual do Seguro Agrícola

Nos anos 2000, foi criado um novo aparato institucional para o seguro agrícola. O Governo brasileiro passou a adotar uma política de subvenção ao prêmio do seguro, de maneira semelhante ao que ocorre em vários países europeus e nos Estados Unidos. O fundamento econômico da subvenção é que, por conta de falhas de mercado e da correlação entre os sinistros dos segurados, é possível que os produtores não estejam dispostos a pagar pelo seguro o preço pelo qual as seguradoras aceitam ofertá-lo. O objetivo da subvenção, ao reduzir o prêmio pago pelo segurado e elevar o valor recebido pela seguradora, é fazer com que o mercado de seguro agrícola se estabeleça e se desenvolva, aumentando sua cobertura de riscos, regiões e culturas.

A concessão de subvenção, autorizada pela Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, é operacionalizada por meio do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), sob responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). O PSR contempla não só o seguro agrícola, como também seguros pecuário, de florestas e aquícola. O presente Informativo, porém, se concentra nos seguros agrícolas, modalidade a que pertenciam mais de 99% das apólices enquadradas no Programa em 2009.

São amparados pelo PSR todos os seguros agrícolas das culturas elegíveis, independente da cobertura de riscos. Os seguros agrícolas disponíveis no Brasil são, essencialmente, seguros contra fenômenos naturais. Há apólices de seguro que oferecem cobertura contra um único evento climático e outras que reúnem proteção simultânea contra vários deles. Não há, porém, os chamados seguros de receita, nos quais o produtor tem direito à indenização caso não obtenha o valor de produção estabelecido na apólice, seja por causa de um fenômeno natural adverso ou devido à variação desfavorável dos preços.

³ Como ressalta Cunha (2002), o cooperativismo pressupõe o compartilhamento de informações e, portanto, minimiza a questão do risco moral.

O PSR estabelece que, para ser beneficiado pela subvenção, o produtor deve, além de estar adimplente com a União, observar as recomendações do Zoneamento Agrícola de Risco Climático, a ser discutido abaixo. Não é permitida a subvenção ao prêmio do seguro de uma lavoura com cobertura do Proagro ou “Proagro Mais” na mesma área. Porém, não há restrição a que a subvenção no âmbito do PSR seja acumulada com aquela concedida por programas estaduais, atualmente existentes em São Paulo e Minas Gerais. Na modalidade agrícola do PSR, o montante de subvenção por produtor é limitado a R\$ 96 mil por ano.

Atualmente, das sete companhias que atuam na modalidade de seguro agrícola no país, seis estão credenciadas a operar no PSR.⁴ O MAPA utiliza recursos de seu Orçamento para transferir às seguradoras o valor correspondente à subvenção. Cabe também ao MAPA a fiscalização das operações amparadas pelo PSR, embora as seguradoras também estejam sujeitas à regulação e supervisão da Superintendência de Seguros Privados (Susep).

O número de culturas incluídas no PSR elevou-se substancialmente desde 2005, quando o Programa foi criado. Em 2010, são abrangidas pelo PSR mais de setenta culturas, incluindo grãos, frutas, verduras e legumes. O percentual de subvenção, isto é, a razão entre a subvenção e o prêmio recebido pela seguradora (prêmio total)⁵, é diferenciado por cultura. Em 2010, o percentual de subvenção máximo (70%) aplica-se ao feijão, trigo e milho segunda safra. Os prêmios de seguros de algumas frutas, como maçã e uva, recebem subvenção de 60%. O percentual de subvenção é de 50% para o milho primeira safra, soja, algodão e arroz, e de 40% para a cana-de-açúcar, café, demais frutas, verduras e legumes. Não há distinção do percentual de subvenção de acordo com os riscos cobertos.

Os dados da Tabela 1 mostram grande expansão do seguro agrícola e do PSR a partir de 2006. O número de apólices de seguro agrícola enquadradas no Programa cresceu a uma taxa média anual de praticamente 50% entre 2006 e 2009. No mesmo período, os prêmios totais tiveram crescimento mais acentuado (91% ao ano), o que sugere que foram incorporadas ao Programa culturas com maior risco climático e/ou apólices com cobertura de risco mais abrangente. A taxa média de crescimento da subvenção foi ainda maior (103% ao ano), em função da progressiva elevação dos percentuais de subvenção ao longo do período. Dados da Susep relativos a todas as apólices de seguro agrícola – e não apenas àquelas amparadas pelo PSR – são mostrados na última linha da tabela. A comparação dos prêmios totais entre todas as apólices e aquelas enquadradas no PSR permite concluir que, desde 2007, quase a totalidade do seguro agrícola recebe subvenção.

⁴ A líder de mercado na modalidade de seguro agrícola é a Aliança do Brasil, de propriedade do Banco do Brasil. Segundo dados da Susep, a companhia teve uma participação de 58,2% nos prêmios totais em 2009. A Aliança do Brasil oferece seguro apenas para soja, milho, trigo, arroz, algodão e cana-de-açúcar. As demais seguradoras também comercializam seguros para essas culturas e concorrem entre si no segmento de seguro para frutas, verduras e legumes. Tais seguradoras atuam, em geral, em diversas modalidades de seguro, tendo entrado no setor agrícola há menos de dez anos

⁵ O prêmio total consiste no prêmio pago pelo segurado acrescido da subvenção.

É natural perguntar se é possível atribuir a expansão do seguro agrícola a partir de 2006 à introdução da subvenção. Em outros termos: sem a subvenção ao prêmio, teria ocorrido a difusão do seguro agrícola que se observou? Uma resposta mais rigorosa a essa questão foge ao escopo desse Informativo, mas vale notar que, a princípio, não houve nenhuma outra alteração no período considerado que tenha afetado o mercado de seguro agrícola e que seja capaz de explicar tamanho crescimento no período. Por isso, no presente Informativo, é adotada a hipótese de que o PSR contribuiu de forma decisiva para a expansão do seguro agrícola.

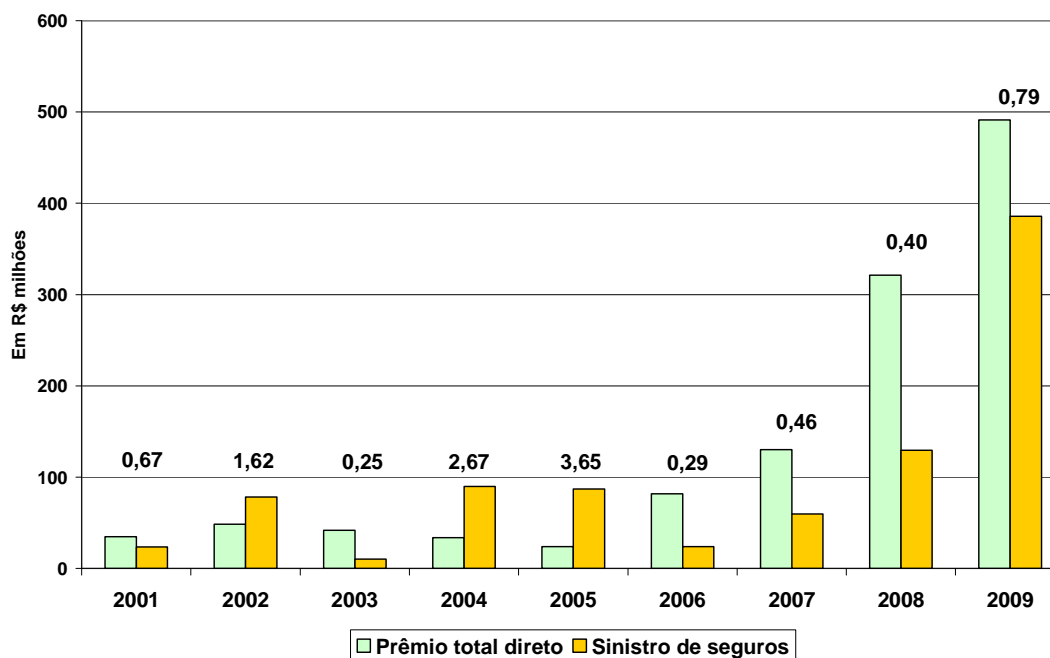
Tabela 1 – Seguro agrícola - Dados gerais - 2005 a 2009

	Universo	2005	2006	2007	2008	2009
Número de apólices	Apólices enquadradas no PSR	849	21.670	31.283	59.738	72.261
Área segurada (em mil ha)		68,1	1.441,1	2.176,9	4.641,7	6.601,6
Valor segurado (R\$ milhões)		126,6	1.469,0	2.472,8	6.932,0	9.207,6
Subvenção (R\$ milhões)		2,3	30,9	59,9	156,2	258,8
Prêmio total (R\$ milhões)		8,7	68,3	123,2	318,7	472,7
Prêmio total (R\$ milhões)	Todas as apólices	23,8	82,4	130,3	322,9	491,2

Fonte: MAPA (para os dados de apólices enquadradas no PSR) e Susep (para os dados de todas as apólices)

Além da expansão observada nos últimos anos, também houve melhora da relação entre sinistro e prêmio do seguro agrícola, conforme pode ser observado no Gráfico 1. No acumulado entre 2001 e 2005, os prêmios totais diretos somaram R\$ 182,4 milhões e os sinistros R\$ 288,8 milhões, apontando para uma situação atuarial insustentável. A razão entre sinistro e prêmio mostrou-se muito variável mas, a partir de 2006, manteve-se significativamente abaixo de 1, exceto em 2009. Portanto, a expansão recente do seguro agrícola parece mais confortável para as seguradoras.

Gráfico 1 - Seguro Agrícola - Prêmio total direto e Sinistro de seguros – 2001 a 2009



Fonte: Susep

Nota: Acima de cada ano, é apresentada a razão entre os sinistros de seguros e o prêmio total direto.

Como, desde 2007, quase a totalidade do seguro agrícola recebe subvenção, é possível utilizar dados do PSR para analisar a situação atual do seguro agrícola no país. Dados das apólices enquadradas no PSR constam da Tabela 2, em que são apresentadas, para cada cultura: (i) a razão entre o prêmio total da cultura e o prêmio total de todas as apólices enquadradas no PSR; (ii) a razão entre a área segurada e a área plantada. A primeira razão é uma medida da distribuição dos prêmios do seguro agrícola entre as diversas culturas; a segunda, uma medida da difusão do seguro agrícola para cada cultura. Na primeira coluna, é mostrado o percentual de subvenção aplicado a cada cultura.

Os dados da Tabela 2 revelam que, para a maior parte das culturas, o seguro agrícola é pouco disseminado. Maçã e a uva constituem exceções a esse padrão – em 2009, havia seguro em 77,1% da área plantada de maçã e 54,7% da área plantada de uva. Caqui, pêssego e pêra também figuram entre as culturas com maior percentual de área segurada, embora para essas frutas a difusão do seguro agrícola seja bem menor do que para maçã e uva.

Entre os grãos, o trigo, com subvenção de 70%, possuía, em 2009, 20,4% de área segurada. No caso da soja, 18,4% da área plantada estava segurada. Apesar disso, dado o peso da sojicultura, os prêmios totais referentes a seguros para lavouras de soja representaram, em 2009, 42% dos prêmios totais de todas as apólices enquadradas no PSR. O predomínio da soja, embora tenha decrescido, é uma característica do PSR desde o seu início. O percentual de área segurada em relação à área plantada foi de 12,5% para o arroz e próximo a 10% para o milho (em suas duas safras). No universo das apólices enquadradas no PSR em 2009, 18% dos prêmios totais referiram-se a seguros de milho (da primeira e segunda safras, consideradas conjuntamente).

Dentre as culturas com proporções de área segurada particularmente baixas destacam-se o café (1,8%), a cana-de-açúcar (1,6%), a laranja (0,5%) e o feijão (0,7%). No caso do feijão, a difusão do seguro é muito baixa mesmo com a subvenção de 70% do prêmio total.

Na Tabela 2, são apresentados dados de 27 das 74 culturas beneficiadas pelo PSR. Outras 18 culturas não foram incluídas na tabela por não haver dados sobre a área plantada. Dessas, destacam-se ameixa e nectarina, que possuem um volume de prêmios superior às demais⁶. Também não figuram na Tabela 2 outras 29 culturas para as quais, apesar da possibilidade de subvenção, não houve nenhum contrato de seguro agrícola amparado pelo PSR em 2009. Enquadram-se nesse caso, por exemplo, mandioca, sorgo, linho, abóbora e frutas de clima tropical, como banana, mamão e maracujá.

A cobertura de riscos das apólices de seguro agrícola, em geral, é condicionada à cultura. Embora haja exceções, o mais comum é que, para soja, milho, trigo, algodão e cana-de-açúcar, estejam disponíveis apólices com cobertura contra vários eventos climáticos (chuva de granizo, geada, incêndio, queda de raio, tromba d'água, ventos fortes

⁶ No universo das apólices enquadradas no PSR em 2009, 0,96% dos prêmios totais referiram-se a seguros de ameixa e 0,14% a seguros de nectarina.

e frios, chuvas excessivas, seca). Porém, as seguradoras, em geral, não comercializam esses seguros com cobertura de risco abrangente para as frutas, verduras e legumes. O mais comum é que as apólices disponíveis para essas culturas ofereçam proteção contra um único fenômeno natural – normalmente, chuva de granizo. Em geral, para nenhuma cultura há apólices com cobertura contra pragas e doenças na lavoura.

Tabela 2 – Seguro agrícola – Dados por cultura – 2009

	Percentual de subvenção	Prêmio total da cultura / Prêmio total PSR	Área segurada da cultura / Área plantada da cultura
Maçã	60%	9,3%	77,1%
Uva	60%	5,0%	54,7%
Caqui	60%	1,5%	27,7%
Trigo	70%	10,2%	20,4%
Soja	50%	42,0%	18,4%
Cebola	40%	1,2%	16,1%
Arroz	50%	3,6%	12,5%
Pêssego	60%	0,9%	12,4%
Tomate	40%	2,8%	11,4%
Pêra	60%	0,1%	10,9%
Milho 1ª safra	50%	8,9%	10,0%
Milho 2ª safra	70%	9,1%	9,0%
Cevada	60%	0,0%	5,2%
Algodão	50%	1,3%	5,0%
Alho	40%	0,1%	4,2%
Figo	60%	0,1%	3,1%
Café	40%	0,9%	1,8%
Cana-de-açúcar	40%	0,6%	1,6%
Feijão	70%	0,8%	0,7%
Goiaba	40%	0,06%	0,6%
Laranja	40%	0,13%	0,5%
Tangerina	40%	0,03%	0,5%
Batata	40%	0,04%	0,2%
Melancia	40%	0,02%	0,2%
Aveia	60%	0,001%	0,1%
Limão	40%	0,001%	0,099%
Manga	40%	0,002%	0,004%

Fonte: MAPA (para os dados de área segurada e prêmio total) e IBGE – Produção Agrícola Municipal (para os dados de área plantada em 2009).

A Tabela 3, também com dados referentes às apólices enquadradas no PSR, permite traçar um quadro do seguro agrícola no país sob o enfoque regional. São apresentados dados por região natural e Unidade da Federação (UF) relativos a: (i) distribuição dos prêmios do seguro agrícola, na primeira coluna; (ii) área média segurada por apólice, na segunda coluna; (iii) difusão do seguro agrícola, na terceira coluna.

Tabela 3 – Seguro Agrícola - Dados regionais – 2009

	Prêmio total na UF (ou região) / Prêmio total PSR	Área média (em ha) segurada por apólice na UF (ou região)	Área segurada na UF (ou região) / Área plantada na UF (ou região)
Região Sul	53,3%	67,1	15,6%
Paraná	28,0%	80,0	21,2%
Santa Catarina	9,6%	26,4	10,1%
Rio Grande do Sul	15,7%	61,4	9,8%
Região Centro-Oeste	22,0%	198,6	13,2%
Distrito Federal	0,2%	284,2	33,7%
Goiás	8,9%	167,0	20,7%
Mato Grosso do Sul	7,5%	184,3	18,4%
Mato Grosso	5,4%	293,8	7,3%
Região Sudeste	19,5%	73,3	7,4%
Minas Gerais	7,9%	106,8	11,0%
São Paulo	11,6%	54,7	6,1%
Espírito Santo	0,04%	3,0	0,04%
Região Nordeste	4,7%	218,0	2,1%
Bahia	4,1%	217,1	4,7%
Piauí	0,5%	205,6	1,9%
Maranhão	0,2%	247,1	1,7%
Alagoas	0,0005%	45,0	0,03%
Rio Grande do Norte	0,0001%	15,0	0,003%
Região Norte	0,5%	165,9	1,5%
Tocantins	0,4%	184,4	5,5%
Rondônia	0,1%	102,8	0,9%
Brasil	100%	91,4	10,0%

Fonte: MAPA (para os dados de número de apólices, área segurada e prêmio total) e IBGE – Produção Agrícola Municipal (para os dados de área plantada em 2009). Considerou-se como área plantada as áreas relativas às culturas permanentes e temporárias

Em 2009, o seguro agrícola era mais disseminado nas regiões Sul, onde 15,6% da área plantada era segurada, e Centro-Oeste, onde essa proporção era de 13,2%. No Sudeste, Nordeste e Norte, os percentuais de área segurada em 2009 eram de 7,4%, 2,1% e 1,5%, respectivamente. No Brasil, 10,0% da área plantada era segurada em 2009.

O seguro agrícola é particularmente pouco difundido no Norte e Nordeste. Os Estados que, embora com percentual baixo de área segurada, figuram na Tabela 3 são aqueles com áreas significativas de cultivo de soja (Bahia, Maranhão, Tocantins, Piauí). Nove Estados do Norte e Nordeste não aparecem na Tabela 3 porque neles não houve nenhum contrato de seguro agrícola amparado pelo PSR em 2009. Enquadram-se nesse caso Amazonas, Acre, Roraima, Pará, Amapá, Pernambuco, Ceará, Sergipe e Paraíba⁷.

Em relação à área média segurada por apólice, há uma diferença entre as regiões Sul e Sudeste, de um lado, e Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de outro. Isso está

⁷ No Rio de Janeiro, também não houve nenhum contrato de seguro agrícola amparado pelo PSR em 2009.

relacionado, possivelmente, às diferenças de estrutura fundiária entre as regiões e parece sugerir que, no Sul e Sudeste, há maior acesso ao seguro agrícola por parte de produtores de pequeno e médio portes⁸.

No Distrito Federal, em que a área plantada é relativamente pequena, o percentual de área segurada em 2009 foi de 33,7%. Ainda em relação ao Centro-Oeste, chama atenção a menor difusão do seguro agrícola em Mato Grosso, relativamente a Goiás e Mato Grosso do Sul.

A região Sul respondeu por mais da metade dos prêmios totais do PSR em 2009, tendo sido o Paraná o Estado com a maior participação (28%). No Paraná, em 2009, 21,2% da área plantada era segurada, proporção significativamente superior à observada em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul. Santa Catarina destaca-se pela baixa área média segurada por apólice (26,4 hectares).

Em alguns casos, a difusão do seguro para uma mesma cultura varia bastante entre as Unidades da Federação. Para exemplificar, cabe examinar o seguro para soja nos principais Estados produtores. Em 2009, em Goiás e no Paraná, a parcela segurada da área plantada com soja era de 31,2% e 29,8%, respectivamente. No Mato Grosso, 9,8% da área plantada com soja era segurada; no Rio Grande do Sul, 6,9%.

Como política complementar de fomento ao seguro agrícola, vale destacar a aprovação da Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto de 2010, que autoriza a participação da União no chamado “Fundo Catástrofe” (FC). O Fundo, quando instituído, funcionará como um resseguro *stop loss*⁹, fornecendo às seguradoras e resseguradoras cobertura suplementar em caso de catástrofes que atinjam um grande número de segurados. Espera-se, assim, permitir que as seguradoras diversifiquem seus riscos, dispondo-se a ofertar seus produtos a preços menores, de forma a que se eleve o número de produtores rurais cobertos por tais produtos. A lógica subjacente é a de que o mercado só pode ofertar seguros agrícolas a preços muito elevados, já que os sinistros são correlacionados. Além disso, espera-se que empresas seguradoras não atuantes no setor agrícola entrem nesse nicho de mercado, em função das garantias dadas pelo Fundo; esse aumento da concorrência seria uma contribuição adicional para a redução dos prêmios e, portanto, para o espraiamento do seguro agrícola no país. As expectativas manifestadas pelo Exmo. Sr. Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Wagner Gonçalves Rossi, são de que o valor segurado das lavouras passe, nos próximos dez anos, de R\$ 9,6 bilhões¹⁰ para algo em torno de R\$ 50 bilhões.

Poderão ser cotistas do FC seguradoras, resseguradoras, empresas ligadas à agroindústria, cooperativas, além do Governo Federal. A Lei em questão autoriza a União a integralizar cotas no referido Fundo, por meio de títulos públicos, no valor máximo de R\$ 4 bilhões, limitados a R\$ 2 bilhões quando da adesão. Seguradoras e resseguradoras não

⁸ Em relação a esse ponto, cabe a ressalva de que a área segurada difere do tamanho do estabelecimento porque o produtor pode não segurar toda a área plantada e, além disso, pode possuir mais de uma apólice de seguro para o estabelecimento.

⁹ Isto é, assumirá perdas superiores a um nível especificado

¹⁰ Dado de agosto de 2010, data de aprovação da Lei em questão.

serão obrigadas a aderir ao FC, mas aquelas que o fizerem deverão contratar cobertura suplementar ofertada pelo Fundo para a totalidade de suas carteiras de seguro agrícola. O Governo Federal pretende fazer com que o FC substitua o Fundo de Estabilidade dos Seguros Rurais (FESR), que apresenta limitações importantes. Um dos principais pilares a serem alterados diz respeito à gestão: o FESR é gerido exclusivamente pelo IRB Brasil Re S/A, enquanto o FC terá uma gestão privada. As vantagens anunciadas são a eliminação das restrições existentes para sociedades de economia mista e o incentivo à participação de outras resseguradoras. No que diz respeito às disponibilidades financeiras, o FESR depende de uma dotação orçamentária, constituindo um montante de recursos mais limitado do que o FC, que poderá valer-se das reservas constituídas, liberando-se de eventuais contingenciamentos orçamentários. As reais possibilidades da contribuição que poderá ser dada pelo FC ao aumento da cobertura securitária à produção agrícola nacional, porém, só ficarão mais claras após a regulamentação do Fundo, a ser concretizada no ano de 2011.

Como perspectiva futura, vale mencionar a intenção de se constituir um Fundo de Seguro Agrícola para o Mercosul. Em função da já aventada correlação dos sinistros, quanto mais amplo¹¹ for um fundo de seguro (ou resseguro), mais diversificado – e, portanto, menor – será seu risco. Essa iniciativa ainda está em estágio bastante prematuro, tendo havido discussões sobre o assunto por parte de autoridades dos países concernidos e da FAO, mas sem que exista um projeto consolidado ou metas estabelecidas.¹²

3. Políticas Públicas de Gestão do Risco Agrícola

3.1 Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro e “Proagro Mais”)

Além do incentivo ao mercado de seguro agrícola por meio do PSR, o Governo Federal também dispõe de outras políticas públicas que contribuem para a gestão do risco agrícola. Os programas governamentais, embora possam ter algumas características e objetivos similares aos de um seguro, guardam diferenças importantes em relação ao seguro agrícola propriamente dito.

O Proagro, já abordado na primeira seção, difere do seguro agrícola por não ser operado por nenhuma seguradora, não ser operacionalizado através de apólices e não estar sob a regulação e fiscalização da Susep (Cunha & Assad, 2001)¹³. No entanto, o Proagro possui características próprias de um programa securitário, já que tem por objetivo a manutenção dos gastos de custeio agrícola de produtores que sofrerem perdas

¹¹ Amplo no sentido da fonte dos recursos, do número de segurados e da dimensão territorial abarcada, que interfere no grau de correlação dos sinistros.

¹² Para maiores informações sobre o Fundo de Seguro Agrícola para o Mercosul, ver apresentação do Coordenador-Geral do SEAF, disponível em: http://www.coprofam.org/admin/uploads/archivos/reat/z9r5zjbvv__Fundo_de_seguro_agricola_para_MERCOSUL.ppt#1

¹³ Cunha, G. R. & E. D. Assad. Uma visão geral do número especial da RBA sobre zoneamento agrícola no Brasil. *Revista Brasileira de Agrometeorologia*, v. 9, nº3, pp. 387-385. Passo Fundo, 2001.

de receita em função de fenômenos naturais adversos que atinjam suas lavouras, rebanhos ou bens. Trata-se, portanto, de um programa securitário agrícola de custeio, mas que na prática é mais voltado a produtores que contratam alguma linha de crédito agrícola e desejam evitar a inadimplência, caso venham a sofrer com eventos naturais adversos. Os produtores rurais que contratam o aludido Programa pagam um prêmio e têm no Governo Federal uma espécie de seguradora, que arcará com as despesas em caso de sinistro. Para tanto, o Governo Federal utiliza os recursos provenientes da contribuição dos beneficiários do Programa e, se necessário, pode contar também com recursos do Orçamento da União.

No âmbito do Proagro, foi criada em 2004 a modalidade “Proagro Mais”, específica para os mutuários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). À semelhança do Proagro tradicional, essa modalidade fornece uma garantia aos mutuários de que uma eventual redução na receita esperada, decorrente de fenômenos naturais imprevistos, será compensada pela exoneração das obrigações financeiras relativas ao crédito rural e por uma indenização sobre os recursos próprios do beneficiário utilizados como custeio.

Há algumas diferenças em relação ao Proagro original, das quais vale destacar três. Em primeiro lugar, o caráter compulsório do Programa para todos os mutuários do Pronaf Custeio; não contratando o “Proagro Mais” ou alguma modalidade de seguro agrícola, os agricultores familiares não podem acessar a linha de crédito supracitada.¹⁴ Em segundo lugar, houve uma alteração para o Ano-Safra 2010-2011 – e que ainda não se sabe se vai ser mantida para os seguintes – que diz respeito à ampliação do “Proagro Mais” também para o crédito de investimento; nesse caso, porém, a contratação do Programa é facultativa. Em terceiro lugar, a restrição do Programa a produtores que estão contratando uma linha de crédito agrícola (no caso, o Pronaf). Essa característica torna o “Proagro Mais”, por um lado, uma espécie de seguro de crédito. Por outro lado, no entanto, o mesmo possui algumas particularidades que o tornam um instrumento um pouco mais abrangente: (i) indeniza recursos próprios utilizados pelo beneficiário em custeio rural, ainda que esses recursos não sejam originários de financiamento agrícola; (ii) indeniza o produtor também pela perda de bens, que não necessariamente teriam impacto no fluxo de caixa e no pagamento do crédito em questão; (iii) garante uma renda ao produtor, até a chegada da próxima safra.

No ano de 2008 (últimos dados disponíveis),¹⁵ Proagro e “Proagro Mais” responderam pela cobertura de um capital de R\$ 7 bilhões e por uma área de seis milhões de hectares. Embora esses valores sejam próximos àqueles verificados no mercado de seguro agrícola, o número de operações dos dois Programas públicos é dez vezes superior àquele verificado entre as seguradoras. Isso indica que o perfil médio do beneficiário do Proagro e – sobretudo – do “Proagro Mais” é distinto daquele verificado entre os agentes que contratam seguro agrícola, caracterizando-se por produtores de

¹⁴ Há exceções que, no entanto, fogem ao escopo deste Informativo. Para maiores detalhes sobre o “Proagro Mais”, consultar o Manual de Crédito Rural, disponível em: www.cosif.com.br/mostra.asp?arquivo=MCR-indice

¹⁵ Dados retirados do Relatório 2008 do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural, elaborado pelo MAPA.

menor porte.¹⁶ Ainda assim, à semelhança dos demais Programas agrícolas (e também dos seguros agrícolas, como visto na seção anterior), Proagro e “Proagro Mais” estão extremamente concentrados na Região Sul do país e na produção de soja, milho, trigo e café.

3.2 Programas de Garantia de Preços (PGPM e PGPAF)

Outro Programa que procura reduzir as incertezas da atividade agropecuária é o Programa de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Nesse caso, não são diretamente os eventos naturais adversos que estão cobertos, mas sim as quedas excessivas nos preços de certos produtos agropecuários.¹⁷ Criado em 1966, o PGPM foi muito importante, segundo Stefanello (2005)¹⁸, para o processo de expansão da fronteira agrícola no Brasil. Ao longo do tempo, o Programa sofreu uma série de alterações. A mais importante delas se deveu à Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Orçamento das Operações de Crédito (dentro do Orçamento Geral da União), que tornaram o Programa dependente de dotações fiscais específicas e bastante disputadas.¹⁹ O PGPM funciona basicamente através de quatro instrumentos: (i) Aquisição do Governo Federal (AGF): por meio de leilões, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) compra excedentes de produção, com o intuito de evitar quedas excessivas nos preços; (ii) Empréstimos do Governo Federal (EGF): em vez de fazer estoques públicos, o Governo Federal empresta recursos aos agricultores, permitindo que eles estoquem a produção, à espera de uma melhoria nos preços; (iii) Preço de Escoamento do Produto (PEP) e Valor de Escoamento de Produto (VEP): o Governo Federal concede uma subvenção econômica (equalização de preços), arcando com a diferença entre o preço mínimo do produto em questão e o preço de mercado no momento; (iv) Contrato de Opção de Venda: dada a incerteza da disponibilidade da AGF, que depende da disponibilidade orçamentária, o produtor dispõe da alternativa de contratar uma opção futura de venda para o Governo Federal, obtendo a garantia de que seu produto será vendido em troca do pagamento de um prêmio.

Contribuindo ainda com esse esforço por reduzir o risco de oscilação dos preços agrícolas, foi criado em 2006 o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF). Esse Programa, no entanto, é exclusivo para a agricultura familiar e, mais do que isso, exclusivo para os mutuários do Pronaf. No caso de queda nos preços de determinados produtos para um valor abaixo de limites preestabelecidos, o Programa garante aos beneficiários do Pronaf um bônus no pagamento do financiamento correspondente à diferença entre esse preço de garantia do produto e o preço de mercado. Aos mutuários do Pronaf, o PGPAF acaba servindo como um seguro de preços que, no entanto, tem o propósito último de facilitar a adimplência dos devedores. Trata-se,

¹⁶ No Proagro não se pode afirmar categoricamente, mas no caso do “Proagro Mais” é inquestionável que os beneficiários do Programa não acessariam o mercado de seguro agrícola, revelando aí uma complementaridade entre os Programas públicos e as seguradoras privadas.

¹⁷ Tais oscilações de preços podem ser causadas por eventos naturais adversos, mas podem ter também outros motivos. Para acessar a lista dos produtos que contam com essa garantia de preço, consulte o Manual de Crédito Rural, disponível em www.bcb.gov.br.

¹⁸ Stefanello, E. L. A política de garantia de preços mínimos no Brasil: classificação e operacionalização dos seus instrumentos no período 1990-2004. Tese de doutoramento – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2005.

¹⁹ Para o Ano-Safra 2010/2011, o orçamento do PGPM é de R\$ 5,2 bilhões, dos quais R\$ 1 bilhão deve ser direcionado à agricultura familiar.

destarte, de um Programa restrito no universo de possíveis beneficiários, mas capaz de atenuar perdas potencialmente importantes a um grupo de produtores geralmente sensível a esse tipo de perda de receita – os agricultores familiares. Um grande benefício em relação aos seguros tradicionais de preço é que o PGPAF não requer adesão, sendo oferecido gratuitamente a todos os mutuários do Pronaf. Os bônus, calculados mensalmente pela Conab, têm um limite máximo de R\$ 5 mil/ano por beneficiário do crédito rural e são repassados às instituições financeiras pelo Tesouro Nacional.

3.3 Zoneamento Agrícola de Risco Climático

Como já citado, embora criado já há mais de trinta anos, o Proagro teve funcionamento bastante limitado ao longo de suas primeiras décadas, sobretudo em função do alto grau de sinistralidade e de dificuldades nos cálculos atuariais. Esse foi o diagnóstico do relatório “Eventos Generalizados e Seguridade Agrícola”, elaborado em 1993 por técnicos do IPEA e da Universidade de Brasília (UnB), a pedido do MAPA. O relatório propunha, no entanto, que o Programa fosse mantido, mas respaldado por uma ação coordenante da produção, no intuito de reduzir a sinistralidade ao invés de agir de maneira meramente compensatória. Recomendava-se uma mudança na orientação administrativa, reforçando aspectos de ordem normativa e doutrinária. Diante desse quadro, o MAPA lançou, em 1995, o “Projeto de Redução de Riscos Climáticos na Agricultura”, base do que viria a ser chamado de “Zoneamento Agrícola de Risco Climático”, posto em prática já na safra de inverno de 1996.

Elaborado a partir de modelos estatísticos e agrometeorológicos, o Zoneamento é um instrumento de gestão de riscos na agricultura que serve de suporte aos Programas até aqui discutidos e à securitização agrícola de um modo geral. Trata-se de Portarias, elaboradas a cada Ano-Safra pela Embrapa e sob a coordenação do MAPA, com o intuito de orientar os agricultores, de acordo com a região da produção, com relação à época de plantio, à cultura e ao tipo de solo. A idéia central é aproveitar a vocação e o potencial produtivo de cada área, estimulando atividades que, se realizadas conforme as designações, apresentam ao menos 80% de chance de sucesso. Diante da insuficiência dos serviços de assistência técnica no país, o Zoneamento assume uma função importante de orientação coletiva dos produtores. Mais do que um rol de recomendações, o Zoneamento possui caráter compulsório para a participação do produtor no Proagro, “Proagro Mais” e Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR). No caso do PSR, as próprias seguradoras passaram a exigir o atendimento às normas do Zoneamento, percebido por elas como uma fonte de informação útil e sem custo, que permite atenuar a assimetria de informação.

Segundo Rossetti (2001)²⁰ e Cunha & Assad (2001)²¹, o Programa de Zoneamento permitiu já em seus primeiros anos a redução das taxas de sinistralidade e o aumento de produtividade das lavouras zoneadas. Pode-se supor, portanto, que a queda da razão entre sinistros e prêmio do seguro agrícola a partir de 2006 (como mostra o Gráfico 1) e o

²⁰ Rossetti, L. A. Zoneamento agrícola em aplicações de crédito e seguridade rural no Brasil: aspectos atuariais e de política agrícola. *Revista Brasileira de Agrometeorologia*, v. 9, n° 3, pp. 386-399. Passo Fundo, 2001.

²¹ *Op. Cit.*

aumento das áreas seguradas (conforme mostrado na Tabela 1) guardam relação com o relativo sucesso do Zoneamento.

3.4 Fundo Garantidor para Investimentos Rurais

Outro instrumento que terá impacto sobre a adimplência dos agricultores e, conseqüentemente, contribuirá para a redução dos riscos associados ao setor agrícola, é a estruturação de um Fundo Garantidor para Investimentos Rurais (FGIR), que buscará garantir o risco de crédito de operações de financiamento de investimentos realizados por produtores rurais e suas cooperativas. A Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, autoriza, em seu artigo 8º, a União a participar, até um limite global de R\$ 1 bilhão, de fundos constituídos com o objetivo supracitado. A Lei estabelece, também, que os fundos dos quais a União participar poderão garantir um limite de até R\$ 10 milhões por Beneficiário, independente do número de operações contratadas.

A referência para o FGIR é o próprio BNDES FGI, Fundo criado para garantir o risco de financiamentos e empréstimos concedidos a micro, pequenas e médias empresas que venham a investir na aquisição de bens de capital para seu setor de atividade. O Fundo busca, ao reduzir o risco da operação, facilitar o acesso ao crédito dessas empresas. Ressalte-se ainda que a garantia é concedida ao Agente Financeiro e não desobriga o Beneficiário Final do crédito de seus compromissos financeiros. Para cobrir o risco de crédito de suas operações, o Beneficiário Final paga um encargo financeiro.²²

Embora o BNDES FGI seja uma referência lógica, a estruturação do FGIR deverá levar em conta as especificidades do setor. Como o Fundo busca viabilizar o investimento agrícola, há uma série de detalhes a incorporar como, por exemplo, a compatibilização dos prazos de pagamento dos financiamentos com os tempos de vida útil das máquinas e implementos agrícolas que forem objeto das operações. Como, na grande maioria das vezes, o próprio bem comprado é alienado fiduciariamente como garantia ao financiamento, não fará sentido, por exemplo, realizar uma operação de crédito em oito anos tendo como garantia um implemento agrícola que se depreciará integralmente em três anos.

4. Comentários Finais

O mercado de seguro agrícola no Brasil, que pouco se desenvolveu no século XX, cresceu fortemente a partir de 2006. Comparativamente à situação vigente há dez anos, trata-se de um grande avanço o fato de que, em 2009, cerca de 10% da área plantada era segurada. Além disso, do ponto de vista da carteira das seguradoras, a expansão recente se apresenta mais sustentável, na medida em que os sinistros mantiveram-se significativamente inferiores aos prêmios totais.

²² Para maiores detalhes ver www.bndes.gov.br.

No entanto, o percentual de área segurada ainda é baixo, tanto em termos absolutos quanto na comparação com outros países. A difusão do seguro agrícola é ainda menor nas regiões Norte e Nordeste, que possuem vários Estados onde não há contratação de seguro agrícola. É extensa a lista de culturas para as quais não se observa a utilização de seguro agrícola, apesar da possibilidade de subvenção. Uma questão, que fica em aberto, é se a ausência de seguro agrícola para essas culturas e regiões deve-se à falta de demanda por parte dos produtores rurais ou à falta de interesse das seguradoras em oferecer tais seguros.

A hipótese sustentada nesse Informativo é de que o PSR, ao reduzir o prêmio pago pelo segurado e elevar o valor recebido pela seguradora, contribuiu para a expansão do seguro agrícola. Também foi importante o Zoneamento Agrícola de Risco Climático, que fornece mais informação sobre o risco da cultura segurada.

A tendência é que, mantidos os Programas atuais, o seguro agrícola continue a se expandir. O PSR é bastante recente e, com o passar do tempo, o conhecimento a respeito do seguro agrícola e da possibilidade de subvenção deve chegar a um conjunto maior de produtores rurais. Além disso, a instituição da chamada “cultura do seguro” entre os produtores rurais é um processo lento, mas que tende a se acelerar à medida que o seguro começa a se difundir. Adicionalmente, uma vez que as carteiras das seguradoras passam a ser compostas por uma gama maior de culturas e regiões, o risco da carteira se reduz, o que pode induzir uma redução dos prêmios. Finalmente, há o “Fundo Catástrofe”, a ser regulamentado em 2011, que, ao fornecer cobertura suplementar para seguradoras e resseguradoras, poderá contribuir para a redução dos prêmios e a expansão do seguro agrícola.

Apesar das perspectivas positivas para o futuro, o mais provável é que, mantidos os mecanismos atuais, a expansão do seguro agrícola prossiga nas regiões e culturas em que o seguro agrícola atualmente é mais difundido. Parece necessário, portanto, criar outros incentivos para aumentar a disseminação do seguro agrícola em regiões e culturas com distintos riscos climáticos e baixa difusão do seguro. Nesse sentido, poderiam ser adotados critérios adicionais na determinação do percentual de subvenção, tal como ocorre em alguns países europeus. A diferenciação do percentual de subvenção por regiões naturais ou Unidades da Federação – elevando-o para áreas com baixa penetração do seguro agrícola e reduzindo-o para áreas em que ele é mais disseminado – pode ser uma medida a ser implantada. Outra possibilidade é diferenciar o percentual de subvenção de acordo com o perfil socioeconômico do produtor rural. Aqueles que atendem aos requisitos do Pronaf, por exemplo, seriam candidatos naturais à percepção de percentuais de subvenção maiores que os demais.

Embora a expansão do seguro agrícola seja fundamental para a mitigação do risco na agricultura, é importante considerar que o seguro não é e não pode ser o único instrumento de gestão do risco agrícola. Existem áreas e culturas não seguráveis, de forma que o percentual máximo de área segurada em relação à área plantada é necessariamente inferior a 100%. São necessários, portanto, instrumentos que evitem que o risco de fenômenos naturais implique racionamento de crédito para a agricultura. Esse é o papel que cumprem Proagro e “Proagro Mais”, particularmente importantes dada a difusão ainda baixa do seguro agrícola no Brasil, e que também poderá cumprir o Fundo Garantidor para Investimentos Rurais (FGIR).

Além disso, para alguns riscos – o de variação nos preços, por exemplo – o seguro agrícola não é o instrumento mais adequado (Banco Mundial, 2005)²³. O mercado futuro e de opções pode ser indicado para que o produtor rural proteja-se da queda nos preços, mas esses mercados demandam uma administração especializada, não necessariamente disponível para um amplo universo de agricultores. Por outro lado, sua abrangência é limitada, restringindo-se, atualmente, às chamadas *commodities*. Essas limitações evidenciam a importância dos Programas governamentais que oferecem proteção contra quedas nos preços, casos do PGPM e do PGPAF – esse último, direcionado justamente a um público que não tem acesso aos mercados de derivativos.

Por fim, além das iniciativas citadas, há ainda medidas esporádicas e reparatórias de eventuais prejuízos à produção agropecuária causados por fenômenos naturais adversos. Quando esses fenômenos atingem duramente uma determinada região, o Governo brasileiro costuma adotar as chamadas “ajudas emergenciais”, com o intuito de contribuir para o reparo dos danos verificados. No caso dos produtores agrícolas, a ajuda emergencial direta oferecida nos fenômenos recentes se deu pela via do crédito, através de três formas: criação de Linhas especiais de crédito agrícola, ampliação do escopo de determinados Programas de crédito e renegociação de dívidas. Essas medidas emergenciais tendem a tornar-se cada vez menos freqüentes à medida que houver a difusão do uso do seguro agrícola, em particular a partir da vigência de novos instrumentos de gestão tais como o “Fundo Catástrofe” e o Fundo Garantidor para Investimentos Rurais.

Elaborado pela SEAGRI / DEAGRI 1

Equipe Responsável

Guilherme Baptista da Silva Maia – Gerente

Fábio Brener Roitman – Economista

Bruno Martarello De Conti – Economista

Chefe do DEAGRI 1: Eriksom Teixeira Lima

Chefe da SEAGRI: William George Lopes Saab



²³ BANCO MUNDIAL *Managing Agricultural Production Risk: Innovations in Developing Countries*. Washington: The World Bank Agriculture And Rural Development Department, 2005