

Massificação das operações do seguro rural

O grande desafio brasileiro

Wellington Soares de Almeida¹

Resumo: o objetivo deste artigo é discutir o desenvolvimento do seguro rural brasileiro como instrumento de mitigação do risco na agropecuária. No Brasil, o seguro rural existe desde 1950, mas ainda é pouco utilizado. Além disso, os valores envolvidos são inexpressivos em relação à contribuição do PID do agronegócio para a economia do País. Foram muitos os fatores que influenciaram no aprofundamento das barreiras na implantação do seguro rural, como desconhecimento, por parte das instituições governamentais, das peculiaridades de cada região produtora; instabilidade das instituições governamentais criadas para gerir, difundir e consolidar o seguro rural, no âmbito público e privado; ausência de cultura do produtor em contratar seguro; indisponibilidade de recursos; excesso de riscos, impossibilitando a oferta de produtos de seguro com prêmios acessíveis e atraentes no setor privado; entre outros. A análise qualitativa recorre a fatos históricos, fundamenta-se na legislação brasileira específica e nas diretrizes dos programas de governo para o setor. O processo analítico resultou na compreensão dos desafios e obstáculos sendo eles, de ordem sociológica (especialmente cultural) e de demanda (ausência de oferta de produtos de seguro em todas as regiões produtoras). Este artigo conclui que a gestão do seguro rural deve ser aperfeiçoada no âmbito governamental, construindo parceria com o Setor Privado, atualizando a legislação, fortalecendo os sistemas de informação e subsidiando no encaminhamento de políticas, visando atender produtores e agentes do setor securitário.

Palavras-chave: Seguro rural; Proagro; e Proagro Mais.

Introdução

O seguro rural é um importante instrumento de mitigação de risco na agropecuária em todo o mundo e há países, como os Estados Unidos, com até 70 % de sua produção assegurada. O mecanismo permite ao produtor proteger-se de perdas decorrentes de fenômenos climáticos adversos ou de doenças, além de, a exemplo dos países onde

ele é mais desenvolvido, garantir uma renda ao produtor, em caso de sinistro. O seguro rural também exerce papel preponderante na concessão de crédito ao produtor, na medida em que minimiza a inadimplência deste com a instituição financeira.

O desenvolvimento satisfatório do seguro rural só é possível com a participação efetiva dos

¹ Diretor do Departamento de Gestão de Risco Rural do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

governos, particularmente no tocante à subvenção ao prêmio e à garantia contra eventos classificados como catastróficos. Há ainda países que também subvencionam os custos administrativos das seguradoras, os quais se encontram acima da maioria das demais modalidades de seguro em razão do alto custo de acompanhamento das operações e regulação de sinistros.

No caso do Brasil, apesar de se tentar o desenvolvimento do seguro rural desde a década de 1950, essa modalidade de garantia ainda é pouco usada e seus valores quase inexpressivos frente ao potencial que os números superlativos de seu agronegócio oferecem.

Para entender os principais desafios de um sistema de seguro rural eficaz, é importante conhecer um pouco da história do setor em nosso país.

Histórico

A Lei nº 2.168/54 (BRASIL, 1955) tentou estruturar o seguro rural no País, estabelecendo normas para o seguro agrário e criando a Companhia Nacional de Seguro Agrícola (CNSA). Essa companhia, que contava com várias filiais em todo o Brasil, falhou em seus objetivos, entre outros motivos, por ofertar produtos sem levar em consideração as peculiaridades de cada região produtora. Em 1966, acabou sendo dissolvida pelo Decreto-Lei nº 73/66 (BRASIL, 1966), que instituiu o Sistema Nacional de Seguros Privados (SNSP).

Assim, 12 anos após a primeira tentativa de se organizar a atividade securitária rural no Brasil, o Decreto-Lei nº 73/66 regulamentou as diversas modalidades de seguro rural e instituiu o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (Fesr), criado com a finalidade de garantir a estabilidade das operações de seguro rural e atender à cobertura suplementar dos riscos de catástrofe. O Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) ficou responsável pela administração desse fundo.

Para reduzir o custo do prêmio para o produtor, o citado Decreto-lei garantiu ainda a

isenção tributária de quaisquer impostos ou tributos federais nas operações de seguro rural. Nessa nova fase, destaca-se a Companhia de Seguros do Estado de São Paulo (Cosesp), empresa pública criada em 1969, que atuou durante 30 anos no ramo de seguro agrícola, exclusivamente no Estado de São Paulo. Em 1999, a Cosesp estendeu suas operações de seguro rural para outros estados, encerrando suas atividades no ramo de seguro agrícola em 2004.

Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro)

Em decorrência da ineficiência do FESR, que não conseguia ampliar a oferta de seguro rural para outras Unidades da Federação, além do Estado de São Paulo, em 1973 foi criado, pelo governo federal, o Proagro, instrumento de política agrícola destinado a garantir, principalmente aos pequenos e médios produtores, o pagamento do financiamento de custeio agrícola cujas lavouras tinham sido sinistradas por fenômenos naturais, pragas e doenças. Além disso, o programa garantia ainda a indenização de recursos próprios usados pelo produtor em seu empreendimento, quando ocorressem perdas por essas razões.

A partir de 1997, o enquadramento das operações de custeio no Proagro passou a ser condicionado à observância do zoneamento agrícola de risco climático, pacote tecnológico lançado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e que tinha por objetivo auxiliar o produtor rural na gestão de riscos climáticos de seus empreendimentos agrícolas.

Para atender aos pequenos produtores vinculados ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), nas operações de custeio agrícola, em 2004 foi criado o Proagro Mais. Diferentemente do Proagro, que garantia o valor do financiamento e dos recursos próprios aplicados no empreendimento, o Proagro Mais garantia, também, uma renda de até R\$ 1.800,00.

Nova fase do seguro rural: subvenção

Por diversos motivos, sobretudo pela indisponibilidade de seus recursos, o FESR não conseguiu dar a estabilidade necessária ao desenvolvimento do mercado securitário rural, de forma que, no período 1966–2005, as contratações de seguro rural nas modalidades hoje beneficiárias da subvenção tiveram fraco desempenho, além de se limitarem ao Estado de São Paulo e à Região Sul do País. No período 1995–2005, o setor amargou prejuízos da ordem de R\$ 220 milhões. A receita média, que era da ordem de R\$ 38 milhões anuais, começou a declinar chegando, em 2005, com pouco mais de R\$ 23 milhões de prêmios. Algumas seguradoras deixaram de operar com seguro rural e parte dos resseguradores internacionais encerraram suas operações no País.

O Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR) não foi o único culpado pela situação em que se encontrava o setor em 2005. Contribuiu para isso, também, a ausência de cultura do produtor em contratar seguro rural. A demanda por aquela modalidade de seguro ficava restrita às regiões de climas mais instáveis ou às culturas com riscos mais elevados, como é o caso do trigo e do milho safrinha, afetando a carteira das seguradoras pela seleção adversa do risco. Essa concentração de risco impossibilitava as seguradoras de ofertarem produtos de seguro com prêmios mais acessíveis, aumentando o desinteresse dos produtores em aderir àquela modalidade de garantia.

Reconhecendo que a agricultura brasileira não poderia continuar prescindindo de uma cobertura securitária privada, o governo federal elegeu o seguro rural como uma de suas prioridades, dando início a uma reestruturação do setor com o encaminhamento ao Congresso de proposta que se materializou na Lei nº 10.823/2003, que autorizou a concessão de subvenção econômica ao prêmio do seguro rural. Ao regulamentar essa lei, o Decreto nº 5.121/2004 (BRASIL, 2004) criou o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR).

Esse programa, cuja operacionalização foi iniciada no final de 2005, amparou naquele ano sete culturas, com percentual de subvenção variando de 30 % a 50 % e limite financeiro de R\$ 7 mil para grãos e de R\$ 12 mil para frutas. Naquele ano, foram contratadas 849 apólices, o que proporcionou uma cobertura securitária para 68 mil hectares, garantiu recursos da ordem de R\$ 126 milhões e foram usados R\$ 2,3 milhões em subvenção.

O avanço do programa de subvenção foi promovido sobretudo pelo Plano Agrícola e Pecuário 2006–2007, cujas principais alterações na área de seguro rural foram autorizadas pelo Decreto nº 5.782, de 23 de maio de 2006 (BRASIL, 2006) ampliação do escopo do programa, passando de sete culturas contempladas com subvenção em 2005 para todas as culturas que contam com seguro rural aprovado pela Superintendência de Seguros Privados (Susep); a inclusão das modalidades de seguro rural pecuário, florestal e aquícola como beneficiárias da subvenção; a ampliação dos percentuais de subvenção para algumas culturas e elevação dos limites de subvenção, que eram de R\$ 7 mil para culturas periódicas e R\$ 12 mil para culturas permanentes, para R\$ 32 mil para ambos os casos.

Além disso, o decreto elevou o valor máximo que o produtor poderá receber de subvenção, de R\$ 26 mil para R\$ 192 mil, e ampliou em 15 % o limite do crédito de custeio para os produtores que contratarem seguro rural para o empreendimento financiado. Outro avanço promovido para a safra 2006–2007 foi a possibilidade de o produtor receber subvenção do Mapa e de outros governos estaduais e municipais para a mesma lavoura.

Com essas alterações, foi revertida a tendência de queda do mercado brasileiro de seguro rural, que vinha se acentuando nos anos anteriores, nas modalidades atendidas pelo PSR. Em 2006, foram beneficiados com a subvenção 16,6 mil produtores rurais na contratação de 21,7 mil apólices. Foram aplicados R\$ 31,1 milhões em subvenção, arrecadados R\$ 89,0 milhões em

prêmios pelas seguradoras, garantidos R\$ 2,9 bilhões de capital e propiciada a cobertura de uma área de 1,5 milhão de hectares.

Para 2007, novas alterações foram efetuadas na regulamentação do PSR pelo Decreto nº 6002/2006, elevando os percentuais de subvenção da maioria das culturas enquadradas na modalidade agrícola, que passaram a variar de 40 % a 60 %.

As perspectivas para 2008 são de um crescimento ainda maior da participação do seguro rural brasileiro no setor securitário. Está disponível um orçamento de R\$ 100 milhões para a subvenção, montante que possibilitará segurar capital de R\$ 9 bilhões. Com esse valor, espera-se que a área segurada passe para 5 milhões de hectares e o número de produtores atendidos pelo seguro rural chegue a 50 mil, em 70 mil apólices contratadas. Como a área ocupada com agricultura temporária e permanente é de 63 milhões de hectares, cerca de 8 % da área cultivada poderá estar coberta pelo seguro rural privado em 2008. Estima-se que o faturamento com prêmios do seguro rural atingirá o montante de R\$ 250 milhões.

Desenvolvimento do seguro rural – desafios e obstáculos

Se, no Brasil o seguro rural foi criado há mais de 50 anos, quais os problemas que impediram seu desenvolvimento? Existem dois problemas básicos que dificultam o crescimento do seguro rural no País: a falta de cultura do produtor rural, em contratar essa modalidade de garantia, e a ausência de oferta de produtos de seguro em todas as regiões produtoras.

Tal cenário leva à seguinte dicotomia: o produtor não contrata o seguro porque o prêmio é muito caro, e as seguradoras e resseguradores não têm como ofertar produtos de seguro com prêmios menores porque somente os produtores de regiões de alto risco ou que desenvolvem culturas mais sensíveis a eventos climáticos, como o milho safrinha e o trigo, se dispõem a contratar seguro.

A universalização da demanda e da oferta de produtos de seguro rural é o caminho para alavancar o crescimento desse mercado. A massificação da demanda dilui o risco assumido pelas seguradoras, o que permite reduzir o valor do prêmio das apólices. Por seu turno, a especialização da oferta gera uma natural concorrência entre as seguradoras, o que também contribui para a redução dos prêmios.

Para atingir esses objetivos, o governo deu início a uma série de medidas direcionadas ao crescimento sustentado do mercado, com ações que possibilitam o equilíbrio do crescimento da oferta e da demanda.

No que diz respeito ao aumento na demanda, as alterações no programa de subvenção ao prêmio, elevando os percentuais e os limites de subvenção, e incluindo novas modalidades de seguro rural como beneficiárias, foram apenas algumas medidas adotadas. Outras medidas também já foram adotadas, como a ampliação, em 15 %, nos limites de crédito para o produtor que se dispuser a contratar seguro rural e a possibilidade de o produtor ser beneficiário simultaneamente de subvenções concedidas pelos governos federal, estadual e municipal.

Também é preocupação do Mapa garantir a disponibilidade de recursos para a subvenção nos montantes solicitados pelas seguradoras, além de incentivar os estados a também instituir programas estaduais de subvenção. Assim, além do Estado de São Paulo, que concede esse benefício há algum tempo, Minas Gerais já conta com lei aprovada e está finalizando as providências para que seu programa seja iniciado ainda nesta safra 2007–2008. Entendimentos preliminares foram também mantidos com outros estados que demonstraram interesse pelo assunto.

Outra medida de grande impacto na demanda – e que vem se disseminando – diz respeito à experiência-piloto adotada pelo Banco do Brasil na safra passada, que foi o condicionamento da concessão de crédito para soja em alguns estados à contratação de seguro rural. Para a safra 2007–2008, o Banco do Brasil pretende

não apenas ampliar essa condicionante para outras culturas, como também incluir novos estados.

Atentos a essa experiência do Banco do Brasil, outros bancos estão se preparando para adotar idêntico procedimento, sendo que o Santander/Banespa pretende operar nesta safra de 2007–2008 já condicionando seus créditos de custeio à contratação de seguro rural para as principais culturas.

É oportuno notar que essa medida não se caracteriza como venda casada, mas tão-somente uma forma de mitigação do risco da carteira dos bancos, e está amparada pelo art. 58 da Lei nº 8.171/91 (BRASIL, 1991), no qual se estabelece que a apólice de seguro agrícola poderá constituir garantia nas operações de crédito rural. O *Manual de Crédito Rural*, além de também admitir essa garantia, autoriza o financiamento do prêmio do seguro.

No tocante ao aumento da oferta de produtos de seguro rural, uma medida já adotada foi a abertura do mercado de resseguros, objeto da Lei complementar 126/2007, em fase de regulamentação pelo Conselho Nacional de Seguro Privado (CNSP). A abertura resultará não só no aumento da capacidade de resseguro ofertada, como no estímulo à concorrência no setor de resseguros, resultando na redução do valor dos prêmios e na melhoria dos produtos de seguro ofertados, pela incorporação de novas tecnologias.

O risco de ocorrência de catástrofes, principalmente nas regiões de clima mais instável, constitui forte obstáculo ao desenvolvimento da oferta do seguro rural. Para viabilizar a expansão da cobertura securitária para essas regiões, o governo está encaminhando ao Congresso Nacional projeto de lei complementar, instituindo um fundo que dê cobertura às operações de seguro rural contra efeitos climáticos classificados como catastróficos. Esse fundo será constituído na forma de um consórcio privado de seguradoras e resseguradores, que contará com subvenção anual do Mapa e uma garantia da União, para

oferecer um resseguro suplementar a ser acionado na ocorrência de eventos catastróficos.

Essa garantia será constituída de títulos do Tesouro Nacional que ficarão depositados numa instituição financeira federal à disposição do consórcio. A gestão privada desse fundo dará a agilidade e eficiência operacional necessária ao tempestivo aporte de recursos para cobrir as operações sinistradas, sem comprometer a solvência das sociedades garantidoras desses riscos. Esse fundo substituirá o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR), que será extinto.

Outro gargalo ao incremento da oferta de produtos de seguro rural, e que afeta principalmente o volume de capacidade de resseguro disponibilizado pelos resseguradores internacionais, é a insuficiência de profissionais qualificados para atuar na regulação de sinistros, seja no âmbito do seguro rural privado, seja no âmbito do Proagro. Para minimizar esse problema, o Mapa, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Banco Central do Brasil, está buscando caminhos para viabilizar a capacitação de profissionais para atuar na regulação de sinistros.

Há ainda o desafio, já em planejamento pelo Mapa, de criação de um banco de dados em parceria com o setor privado que reúna, ordene e sistematize as informações necessárias: aos produtores, para contratar suas apólices de seguro rural; ao setor securitário, para dar suporte à elaboração de seus produtos de seguro; e ao governo, para subsidiar o encaminhamento de políticas para o setor.

Conclusão

Notamos que, não obstante todas as dificuldades aqui mencionadas ou não, o Seguro Rural Privado, o Proagro e o Proagro Mais devem atender a um universo de 780 mil produtores na safra 2007–2008, garantindo capitais da ordem de R\$ 14 bilhões (50 mil produtores e R\$ 9 bilhões pelo Setor Privado, e 730 mil produtores e R\$ 5 bilhões pelo Setor Público).

Referências

BRASIL. Decreto nº 5.121, de 29 de junho de 2004. Regulamenta a Lei 10.823, de 19 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do Seguro Rural e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 jun. 2004.

BRASIL. Decreto nº 5.782, de 23 de maio de 2006. Aprova os percentuais e valores máximos da subvenção ao prêmio do seguro rural para o exercício de 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 maio 2006.

BRASIL. Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 nov. 1966.

BRASIL. Lei nº 2.168, de 11 janeiro de 1954. Estabelece normas para instituição do seguro agrário. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 13 jan. 1955

BRASIL. Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jan. 1991.