

O SEGURO AGRÍCOLA PRIVADO NO BRASIL

No mundo todo o seguro agrícola é um importante componente da política agrícola, pois só o Setor Público tem porte econômico para assumir os ônus decorrentes da instabilidade e incertezas de natureza agroclimáticas, principalmente em função da possibilidade de eventos generalizados. Assim, a participação do Governo é condição imprescindível para reduzir o custo do seguro e evitar que os prêmios situem-se acima da capacidade de pagamento dos produtores.

Com a abertura da economia brasileira e a integração no Mercosul, a viabilização do seguro agrícola privado no Brasil tornou-se essencial para a sobrevivência do setor agrícola no médio prazo, já que, diante de uma eventual quebra de safra, o produtor não pode mais ser compensado por elevação dos preços, como ocorria no tempo em que a economia brasileira era fechada. Além disso, há que se considerar também que a manutenção da estabilidade da renda agrícola é uma condição essencial para evitar solução de continuidade no processo de pagamento das dívidas renegociadas.

A viabilização do seguro agrícola no Brasil tem sido tentada desde 1954, quando foi criada a Companhia Nacional de Seguro Agrícola. Posteriormente, através do Decreto-lei nº 73/66, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados e

regula as operações de seguros e resseguros, aquela empresa foi extinta e criou-se o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural - FESR, sob a administração do IRB - Brasil Resseguros S.A. O pressuposto era de que o FESR viabilizaria a consolidação do seguro agrícola privado no Brasil. Não tendo isso se efetivado, em 1973 foi criado o PROAGRO, que tem sido, na prática, o principal instrumento de seguro agrícola no Brasil.

Todavia, durante muito tempo o PROAGRO mostrou-se financeiramente inviável, a ponto de, nesta década, acumular tal volume de indenizações não honradas que chegou a cair em total descrédito perante os agricultores e, principalmente, os agentes financeiros do SNCR. Em vários momentos houve a firme convicção de que o PROAGRO estava definitivamente falido e eventualmente seria irrecuperável. Uma prova disso foi o relatório final do Grupo de Trabalho constituído em 1990 para analisar a situação do programa, que propôs a extinção da CER _ Comissão Especial de Recursos e a transferência do PROAGRO para o IRB _ Brasil Resseguros S/A, com orientação para extingui-lo dentro de 3 anos, no pressuposto de esse era o tempo necessário para viabilizar-se o seguro agrícola privado no Brasil.

Nos últimos anos, contudo, foram introduzidas inúmeras inovações no PROAGRO, modernizando sua forma de atuação e tornando-o superavitário. As principais reformulações nele feitas foram:

- 1) Introdução do Zoneamento Agrícola para as principais culturas de ciclo anual, com a especificação das épocas recomendadas para o plantio em cada região, a partir da análise estatística do comportamento do clima ao longo dos últimos anos;*
- 2) Redução da amplitude dos eventos segurados, eliminando-se a cobertura de perdas decorrentes da tecnologia adotada ou de pragas e doenças;*
- 3) Criação de uma conta especial no Banco Central para crédito e débito de sua movimentação financeira, para evitar que a falta de correção monetária dos prêmios arrecadados cause prejuízo contábil, em períodos de inflação alta,*

mesmo quando os valores reais de arrecadação e despesa eram equivalentes ou superavitários;

4) Vigência da cobertura somente após a emergência da planta;

5) Exigência de orçamento especificado para o plantio a ser segurado;

6) Cessação do seguro para investimentos e pecuária, restringindo-o às despesas de custeio;

7) Redução do valor dos prêmios, para adequá-los ao risco dos eventos cobertos;

8) Implantação de alíquota única de 2% para o público da agricultura familiar, tanto como forma de introduzir um tratamento preferencial aos produtores de menor porte, como também pelo histórico de menor demanda de cobertura por parte desse segmento;

9) Incentivo à adoção da técnica de plantio direto, sabidamente redutora de riscos de perdas por fatores climáticos.

Não obstante esses importantes avanços, hoje o PROAGRO reduziu-se a cerca de 10% do que foi no passado e há um conjunto significativo de culturas e atividades que estão fora de seu amparo. Esta é uma das razões para a cobrança de ações por parte do Governo no sentido de incentivar e viabilizar o seguro agrícola privado no Brasil. Hoje existe apenas uma empresa operando em escala razoável com esse seguro no País, que é a COSESP _ Companhia de Seguros do Estado de São Paulo, mesmo assim em área geográfica restrita. Recentemente, uma empresa mexicana especializada em seguro agrícola anunciou uma parceria com o grupo BMG para operar com seguro agrícola no Brasil a partir de meados de 1999. Há também uma iniciativa de uma empresa nacional em relação à cobertura de perdas na área de maçã em Santa Catarina. Mesmo assim, analisando-se a forma de atuação da COSESP, fica-se com a impressão de que, nas condições atuais, uma seguradora privada só consegue sobreviver no ramo se vender "pacotes" de seguros ao produtor (custeio, investimento, instalações,

veículos, vida, etc.) e não apenas o seguro agrícola, além de necessitar do amparo oficial, como suporte de última instância, no caso da ocorrência de catástrofes generalizadas.

Insatisfeito com a morosidade no desenvolvimento e expansão do seguro agrícola privado no Brasil, com o desinteresse da maior parte das seguradoras brasileiras pelo setor e com a perspectiva de que as ações privadas nessa área tendam a restringir-se às culturas/atividades, regiões e categorias de produtores de melhores condições econômicas, o Ministério da Agricultura e do Abastecimento propôs e foi aprovado pelas diversas áreas do Governo envolvidas com a política agrícola a constituição de Grupo de Trabalho visando analisar, em conjunto com entidades que normatizam e as empresas que atuam nesse setor, formas alternativas de estimular a rápida ampliação desse tipo de seguro no Brasil.

O principal objetivo do GT foi o de procurar identificar as ações ou medidas necessárias para acelerar o processo de implementação do seguro agrícola no Brasil, estendendo-o para áreas ou segmentos que hoje não contam com o interesse do setor privado. Paralelamente, é intenção do Governo utilizar o seguro privado como instrumento indutor da modernização tecnológica da agricultura, tanto no aspecto da adoção de tecnologias redutoras de riscos quanto na elevação da produtividade.

Se as empresas privadas não se dispõem (ou não o fazem na extensão desejada) a operar com o seguro agrícola, é porque consideram o ramo pouco atrativo, do ponto-de-vista financeiro ou desconhecem o nível de tecnificação da moderna agricultura que se pratica no país. Desejando o Governo que as companhias seguradoras ampliem suas operações com esse tipo de seguro, terá que torná-lhes o ramo mais atrativo e melhor conhecido. Os fatores que mais inibem o interesse da iniciativa privada por esse ramo de seguro são os riscos de perdas por eventos climáticos generalizados, a falta de dados estatísticos que permitam uma definição mais precisa do risco e do prêmio, e as dificuldades de fiscalização.

Isso posto, a preocupação do Governo deve centrar-se nos meios para diminuir

os impactos dos sinistros ou catástrofes generalizadas, o que implicará a necessidade de regras claras para defini-los. Por outro lado, as alíquotas (prêmios) têm que refletir, para as seguradoras, basicamente as condições de risco da lavoura ou atividade segurada e não outras considerações de ordem política. Caso o Governo deseje tratamento diferenciado por regiões, produtos ou porte de produtores, deverá prover as seguradoras das respectivas políticas compensatórias. Quanto ao fornecimento de informações capazes de permitir-lhes uma melhor avaliação do risco e dos prêmios a serem cobrados, os resultados alcançados com o Zoneamento Agrícola do PROAGRO estão sendo colocados à disposição dos interessados, de forma a ajudá-los na tarefa.

Outro aspecto importante refere-se à adoção de mecanismos que estimulem o uso de práticas agrícolas que ajudem a reduzir o risco, como o zoneamento agrícola e a técnica do plantio direto. Nesse sentido, sugere-se a fixação de condições favorecidas para o agricultor que adotar práticas e tecnologias voltadas para a redução dos riscos climáticos e a preservação dos recursos naturais (técnicas de conservação de solos e dos recursos hídricos, de forma ambientalmente correta, por exemplo).

Na questão da fiscalização dos eventos, deve-se procurar melhorar sua monitoração através de meios eletrônicos (fotos de satélites, dados meteorológicos, endereçamento da área coberta através do GPS - Global Positioning System, etc.). De um lado, tornará mais precisa a certificação da ocorrência do sinistro e, de outro, deixará a verificação in loco basicamente para a quantificação das perdas. Também devem ser aprimorados os cálculos atuariais e a definição dos sinistros a serem cobertos, assim como as principais características da apólice: valores cobertos, franquias, prêmios, formas de inspeção, etc.

Para fazer face à insegurança das seguradoras privadas em operar com o seguro agrícola é importante um mecanismo de proteção contra perdas extraordinárias, decorrentes de catástrofes generalizadas. Isso pode ser alcançado através de um Fundo de Estabilização das despesas e receitas, capaz de assegurar a solvência e, portanto, a fé pública do sistema. O Fundo de Estabilidade do Seguro Rural _

FESR tem essa finalidade. Segundo o Decreto-lei que o criou, o FESR destina-se a garantir a estabilidade dessas operações e atender à cobertura suplementar dos riscos de catástrofes. Estabelece ainda que sua administração ficará a cargo do IRB - Brasil Resseguros S/A e que seus recursos serão aplicados segundo o estabelecido pelo Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP.

O problema é que o FESR tem uma dimensão considerada pequena para fazer face a uma expansão acelerada do seguro agrícola no Brasil. Suas principais fontes de receita, conforme discriminado abaixo (art. 17 do Decreto-lei nº 73/66 e art. 82 da Lei nº 8.171/91), não são compatíveis com tal desafio e compõem-se:

a) dos excedentes do máximo admissível tecnicamente como lucro nas operações de seguros de crédito rural, seus resseguros e suas retrocessões, segundo os limites fixados pelo CNSP;

b) dos recursos derivados da aplicação das reservas técnicas das Sociedades Seguradoras, conforme as diretrizes do Conselho Monetário Nacional;

c) das comissões de corretagem admitidas pelo CNSP para as Sociedades Seguradoras responsáveis pelos seguros de bens, direitos, créditos e serviços dos órgãos do Poder Público, bem como os de bens de terceiros que garantam operações dos referidos órgãos. Há dúvidas sobre a validade deste dispositivo, em função das formas de contratação de serviços estabelecidas pela Lei nº 8.666/93, que regulamentou as licitações na administração pública.

d) dos recursos provenientes da participação dos produtores rurais (...), de suas cooperativas e associações;

e) das multas aplicadas a instituições seguradoras pelo descumprimento de leis e normas do seguro rural;

f) de dotações orçamentárias e outros recursos alocados pela União.

Segundo o IRB, a principal fonte de recursos do FESR têm sido os excedentes do

máximo admissível tecnicamente como lucro nas operações de seguros de crédito rural, sendo o ramo dos seguros de penhor rural o único que sistematicamente tem-se mostrado lucrativo. O FESR conta, atualmente, com recursos da ordem de R\$ 50 milhões, volume considerado bom para a presente situação, mas insuficiente para dar segurança à rápida expansão do seguro privado no Brasil. Hoje o FESR se apropria de 50% dos lucros e cobre 100% dos prejuízos com o seguro rural das seguradoras ao final de cada exercício, assim como promove a imediata indenização de prejuízos decorrentes de catástrofes generalizadas. Pelas regras atuais, fixadas pelo IRB para o resseguro dos contratos da COSESP na área rural, 70% é risco da seguradora e 30% daquela resseguradora.

Deve-se observar que o Decreto-lei nº 73/66 previa injeção de recursos provenientes de dotações orçamentárias no FESR, porém somente para os primeiros 10 anos de sua criação, hipótese posteriormente reintroduzida pela Lei nº 8.171/91 (Lei Agrícola). Dada a constatação de que, decorridos mais de 30 anos desde a sua criação, ainda não foi possível alcançar-se uma forma autônoma de funcionamento do seguro agrícola no país, torna-se imperativo retomar a proposta do apoio do Tesouro Nacional para prover os recursos que lhe dêem a dimensão necessária a dar suporte à expansão desse tipo de seguro no país. Mesmo considerando as dificuldades orçamentárias atuais, esta é a alternativa mais indicada, posto que é a forma mais correta e objetiva da sociedade assumir o custo das políticas de seu interesse. Por outro lado, tão logo seja implementada a decisão governamental de privatizar o IRB - Brasil Resseguros S/A, sugere-se que a administração do FESR passe para a responsabilidade do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

A origem dos recursos do Tesouro Nacional para o suporte ao FESR não deverá ser substancialmente diferente da forma como são cobertos os déficits do PROAGRO, mas o modelo de aplicação é que poderia ser substancialmente modernizado. Nesse sentido, sugere-se que o Governo substitua sua atuação passiva do modelo atual (PROAGRO) por uma sistemática operacional mais ativa, definindo a priori o montante do suporte que está disposto a dar e o público-alvo, as regiões, as atividades e os eventos passíveis de enquadramento. Em princípio imagina-se a utilização de uma ou mais das seguintes alternativas.

A primeira alternativa seria a fixação de percentuais de resseguro diferenciados, tão maiores quanto mais prioritária for uma cultura/atividade, região ou categoria de produtores, objetivando diminuir o valor dos prêmios ou direcionar a atuação das seguradoras privadas segundo os interesses da política agrícola. Assim, só para ter-se um exemplo, o resseguro da soja poderia ser fixado em percentual menor que o do arroz. Observe-se que, nesta hipótese, o resseguro teria que ser feito diretamente junto ao Fundo e não ao IRB - Brasil Resseguros S/A.

Paralelamente ou em substituição à proposta de estímulo à maior participação das empresas privadas via fortalecimento do FESR, pode vir a ser de interesse do Governo operar de uma forma mais direta para induzir o direcionamento do seguro rural, objetivando atender a suas diretrizes de política econômica e social. Neste caso, a idéia seria a adoção da sistemática de leilões ou licitações públicas com a finalidade de selecionar a(s) seguradora(s) que, estando disposta(s) a atuar(em) nas modalidades definidas pelo Governo, se dispusesse(m) a cobrar menor participação de recursos oficiais. Dessa forma, estar-se-ia buscando maximizar a eficácia dos recursos alocados para a finalidade. Trata-se de mecanismo bastante usado pelo Governo em outras ações de política agrícola, através do qual será possível obter-se maior eficiência e transparência do sistema. Para a melhor consecução do objetivo de racionalização na aplicação dos recursos públicos, esses leilões devem ser subdivididos por produtos ou atividades, categorias de produtores e regiões.

Para a implementação dessa modalidade operacional poder-se-á usar da experiência da Secretaria de Política Agrícola, da Companhia Nacional de Abastecimento e do Banco do Brasil na realização de leilões públicos para a definição de interessados em executar as políticas pretendidas pelo Governo ao menor custo possível e com maior controle sobre a aplicação dos recursos e o atendimento do público-alvo. É desejável que o sistema a ser montado permita o uso de recursos eventualmente alocados por estados e dos municípios para essa mesma finalidade, em suas jurisdições. No ressarcimento do total ou de parte das indenizações pagas, quando verificada a ocorrência de eventos generalizados

previamente definidos, a situação seria similar à 1ª hipótese, mas o Governo só indenizaria (ou dividiria com) as seguradoras os prejuízos decorrentes de eventos climáticos generalizados, definidos previamente. Operacionalmente o aporte de recursos do Tesouro poderia ser feito como na 1ª hipótese, via FESR.

Tornando-se viável um seguro privado efetivo e atuante para a área agrícola, o papel do PROAGRO poderia ser reformulado, de forma a adaptá-lo às novas circunstâncias. A tendência natural seria o PROAGRO transformar-se num programa mais voltado para a cobertura securitária aos pequenos produtores rurais, nestes incluídos os assentados da reforma agrária e os beneficiários do PRONAF. Ou seja, o público-alvo do PROAGRO passaria a ser basicamente aqueles produtores que encontrariam dificuldades para serem atendidos pelas seguradoras privadas, sendo recomendável a reformulação de suas regras, de forma a melhor identificá-lo com o perfil desse público. Eventualmente, poderá ainda ser utilizado para atender às localidades, segmentos ou produtos em que continuasse a haver a omissão do mercado segurador privado. A transição do PROAGRO para o seguro privado deve ocorrer de forma natural, isto é, deixando-se aos produtores a gradual opção pelo seguro que mais lhes convier.

Ao mesmo tempo, propõe-se que a gestão do PROAGRO seja transferida do Banco Central para o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, com a finalidade de propiciar-lhe um gerenciamento mais próximo ao de uma seguradora. Para evitar o risco de eventual distanciamento entre o modelo de gestão do PROAGRO e o dos seguros privados, sugere-se que o Governo crie, ao nível do Ministério da Agricultura, um Conselho Deliberativo, composto por representantes das diversas áreas do Governo que interagem com as políticas agrícola e securitária do País, assim como de entidades representativas do setor privado. Dentre outras atribuições, ficaria a cargo desse Conselho analisar e propor medidas visando aperfeiçoar e ajustar o PROAGRO à nova realidade.

Célio Brovino Porto
Secretaria de Política Agrícola

Revista de Política Agrícola - Ano VIII - Nº 02 - Abr - Mai - Jun - 1999