



Consultoria Legislativa do Senado Federal

COORDENAÇÃO DE ESTUDOS

**SEGURO RURAL: nova lei,
velhos problemas**

Fernando Lagares Távora

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

11

Brasília, agosto / 2004

Contato: *conlegestudos@senado.gov.br*

O conteúdo deste trabalho não reflete a opinião da Consultoria Legislativa do Senado Federal, sendo de total responsabilidade do autor.

Seguro Rural: nova lei, velhos problemas¹

Resumo

O presente texto tem por escopo avaliar a proposta, aprovada no Congresso Nacional, apoiada pelo Governo Federal, para estruturação do seguro rural no Brasil com base na concessão de subvenção econômica para pagamento do prêmio do seguro. Para tanto, apresenta, de início, breve cronologia do setor e descrição da Lei nº 10.823, de 2003, que introduziu a possibilidade de subvenção nessa modalidade. Aborda, em seguida, diretrizes recomendáveis para estruturação de um bom modelo de seguro rural, em conformidade com a literatura pesquisada, e, também, críticas ao modelo a ser adotado. Para terminar, são apresentadas as observações finais e as conclusões do trabalho.

I. Cronologia no setor de seguro rural²

A criação da Companhia Nacional de Seguro Agrícola, em 1954, e, posteriormente, a regulamentação do seguro rural por meio do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, representaram as primeiras tentativas para estruturação desse mecanismo no País. Essa norma criou o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR), que tem por fim equilibrar

¹ Este texto é uma versão adaptada do artigo “Seguro Rural: nova lei, outras subvenções e poucas certezas” encaminhado à Revista de Informação Legislativa em março de 2004.

² Para uma visão complementar da reestruturação do seguro rural no Brasil e, especialmente sobre esta Seção, ver Estudo nº 522, de 2003, da Consultoria Legislativa (Cf. Taglialegna, 2003, pp. 1 a 8).

o mercado de seguro rural, minimizando os prejuízos das seguradoras em caso de sinistros abrangentes, como secas e geadas, e está sob administração do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB).

Nessa sistemática, as seguradoras que operam com seguro rural devem, obrigatoriamente, contribuir para o Fundo com cinquenta por cento do lucro anual dessas operações³. Em caso de catástrofe abrangente, o FESR cobre o prejuízo causado pelo elevado número de indenizações concentradas que devem ser pagas.

Na área privada, a Companhia de Seguros do Estado de São Paulo (COSESP), criada em 1969, que opera, basicamente, em São Paulo e no Paraná, representa um dos poucos exemplos de sucesso nesse segmento.

No setor público, em 1973, foi criado o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO), que tinha por objetivo exonerar o produtor das obrigações financeiras do crédito rural, caso houvesse quebra de produção em decorrência de eventos naturais.

Dessarte, o PROAGRO não segurava toda a produção, mas tão-somente o valor correspondente ao crédito de custeio contratado junto ao agente financeiro, o que o tornava um seguro de crédito, protegendo mais os agentes financeiros do que os produtores. Além disso, por se tratar de um programa de governo, não estava sujeito às demais regras do seguro rural.

Historicamente, o PROAGRO foi alvo de denúncias de fraude, além de ser financeiramente inviável, uma vez que o volume total de prêmios arrecadado, na grande maioria dos anos, era insuficiente para cobrir os custos das indenizações, havendo necessidade de aporte financeiro. Além disso, devido à dificuldade de fiscalização e aos constantes entraves burocráticos, grande número de indenizações não foram honradas, o que levou o programa ao descrédito.

Em 1991, o PROAGRO foi reformulado, entrando em uma nova fase. A partir de 1995, os prêmios e as coberturas do programa passaram a ser calculados com base no zoneamento agrícola. Esse fato permitiu a regionalização das datas de plantio e a conseqüente redução e diferenciação, por cultura, do valor do prêmio.

³ Há muitas críticas sobre a cobrança com base no lucro líquido, devido à possibilidade de manipulação das despesas operacionais.

Além disso, procedeu-se a retirada dos sinistros causados pela seca (apontada como principal risco da agricultura brasileira) dos eventos cobertos pelo PROAGRO, o que, por um lado, contribuiu para a redução do valor dos prêmios, mas, por outro, levou à diminuição do interesse pela contratação do seguro.

Em 2 de outubro de 2002, o Poder Executivo, por meio da Exposição de Motivos MAPA 31 EMI/PL/MF/SEGURO RURAL, apresentou minuta de projeto dispondo sobre a subvenção econômica ao prêmio do Seguro Rural, que recebeu, na Câmara dos Deputados, a denominação de PL nº 7.214, de 2002, que se tornou, no Senado, o PLC nº 68, de 2003, e, finalmente, foi convertido na Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, que será descrita na próxima seção.

II. A Lei nº 10.823, de 2003

O seguro rural representa importante mecanismo para o desenvolvimento agrícola e tem destaque na legislação pátria. Primeiramente, porque a própria Constituição Federal, de 1988, em seu art. 187, V, consagra o seguro rural como elemento a ser considerado no planejamento da política agrícola. Da mesma forma, a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991 (Lei de Política Agrícola), em seu Capítulo XV – “Do Seguro Agrícola”, institui o seguro agrícola e reserva importante papel para o Poder Público no fomento às atividades do setor.

Anteriormente, o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, havia estabelecido normas de funcionamento para o seguro privado e, em seu art. 16, havia criado o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural, com a finalidade de garantir a estabilidade das operações seguradas e de atender às coberturas suplementares dos riscos de catástrofe.

A Lei nº 10.823, de 2003, em comento, dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do seguro rural do seu art. 1º ao art. 5º. O art. 6º altera a Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, para modificar prazos e

condições financeiras de renegociações de dívidas rurais com o Governo Federal.

Esse art. 6º foi fruto de emenda apresentada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), ratificada pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e pelo plenário do Senado Federal, e, posteriormente, pela Câmara dos Deputados, quando do retorno do projeto àquela Casa. Por não ser objeto precípua da análise deste trabalho, a matéria será, oportunamente, discutida dentro do contexto de renegociação de dívidas agrícolas.

De forma breve, exceto quanto ao art. 6º, a Lei nº 10.823, de 2003, está descrita a seguir.

O art. 1º autoriza o Poder Executivo a conceder subvenção econômica, em percentual ou valor do prêmio do seguro rural. Estabelece, também, que o seguro rural deverá ser contratado junto a sociedades autorizadas pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), devendo o proponente, para obter a concessão da subvenção econômica, estar adimplente com a União, nos termos do regulamento; e que as obrigações assumidas pela União em decorrência da subvenção econômica serão integralmente liquidadas no exercício financeiro de contratação do seguro rural, correndo as despesas à conta das dotações orçamentárias consignadas anualmente ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

O art. 2º estabelece que a subvenção poderá ser diferenciada segundo modalidades do seguro rural, tipos de culturas e espécies animais, categorias de produtores, regiões de produção e condições contratuais, priorizando aquelas consideradas redutoras de risco ou indutoras de tecnologia.

Nos termos do art. 3º, o Poder Executivo regulamentará as modalidades de seguro rural contempláveis com o benefício; as condições operacionais gerais para a implementação, execução, pagamento, controle e fiscalização da subvenção econômica; as condições para acesso aos

benefícios, incluindo o rol dos eventos cobertos e outras exigências técnicas pertinentes; os percentuais sobre prêmios ou montantes máximos de subvenção econômica, de forma compatível com a Lei Orçamentária Anual; bem como a composição e o regimento interno do Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural. O Poder Executivo poderá, ainda, fixar limites financeiros da subvenção, por beneficiário e unidade de área.

Os arts. 4º e 5º tratam da criação, no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural, bem como de suas competências.

Este Comitê Gestor Interministerial poderá criar Comissões Consultivas – das quais poderão participar representantes do setor privado –, definindo sua organização e composição e regulando seu funcionamento, cabendo ao presidente do Comitê designar os seus integrantes.

Ao Comitê Gestor do Seguro Rural compete apreciar e encaminhar ao Poder Executivo propostas relativas ao percentual sobre o prêmio ou ao valor máximo da subvenção econômica; propor os limites subvencionáveis; aprovar as condições operacionais específicas, implementar e operacionalizar o benefício; incentivar a criação e implementação de projetos-piloto pelas sociedades seguradoras, contemplando novas culturas ou espécies, tipos de cobertura e áreas, com vistas ao apoio e desenvolvimento da agropecuária no País; estabelecer diretrizes, coordenar a elaboração de metodologias e a divulgação de estudos e dados estatísticos, entre outras informações, que auxiliem o desenvolvimento do seguro rural como instrumento de política agrícola; e deliberar sobre as culturas e espécies animais objeto do benefício, as regiões a serem por ele amparadas, as condições técnicas a serem cumpridas pelos beneficiários, bem como sobre a proposta de Plano Trienal ou seus ajustes anuais, dispondo sobre as diretrizes e condições para a concessão da subvenção econômica.

Algumas observações preliminares sobre a Lei. Primeira, o Poder Executivo poderá definir, por meio de regulamento, o que é

adimplência para os fins desta Lei, ou seja, há possibilidade de um mutuário estar em atraso não negociado com a União e, ainda assim, ser considerado adimplente. Dessa forma, manteria o direito de receber a subvenção do prêmio, o que, do ponto de vista fiscal, é inapropriado.

Segunda, os termos relativos à descrição orçamentária são inadequados. O § 4º do art. 1º utiliza o termo “conta das dotações” para se referir às rubricas orçamentárias. O texto também não é suficientemente claro ao misturar os conceitos de movimentação de empenho com pagamentos. O empenho é a primeira fase da despesa, ao passo que o pagamento é a terceira, após a liquidação – reconhecimento do direito do credor – que é a segunda fase. Para uma análise mais detalhada deste ponto, sugere-se a leitura do Manual Técnico do Orçamento nº 2, e da Lei nº 4.320, de 1964 (Lei de Direito Financeiro).

Terceira, não há a explicitação da composição do Comitê Gestor Interministerial, fato inapropriado, por dar margem a disputas políticas. Por fim, a grande liberdade conferida ao Poder Executivo para regulamentar a matéria é preocupante.

III. Algumas diretrizes para estruturação de um seguro rural

Inicialmente, cabe citar as observações de Peter B.R. Hazell e de G.E. Redja, reproduzidas pelo Prof. Jerry R. Skees, para a estruturação de um modelo de seguro rural desejável (Cf. Skees, 1999, p. 3)⁴.

As recomendações de Hazell são as seguintes (Cf. Hazell, 1992):

1) Os seguradores devem ser independentes do Ministério da Agricultura e, também, responsáveis pelo próprio negócio.

⁴ As traduções são livres. Para maior rigor lingüístico, recomenda-se a leitura dos originais.

2) Os seguros devem cobrir somente riscos da produção (seguráveis), e não riscos concernentes à má administração dos negócios.

3) Franquias e deduções devem ser usadas para pagamentos de parcelas seguradas em caso de perdas.

4) Deve-se tomar cuidado para que haja incentivo para diversificação de riscos.

5) A participação no seguro deve ser voluntária.

6) Rendimentos médios não devem ser usados para cobertura individual.

7) Incentivos apropriados devem ser adotados para se controlar custos administrativos. À medida que as seguradoras operam, os seus custos de avaliar as operações devem cair devido à acumulação de conhecimento. Não seria saudável que o Governo compensasse indiscriminadamente essas despesas, sob risco de não haver incentivos para redução de custos.

8) Devido à grande variedade de performance atuarial dos estados, uma política diferenciada de seguro deve ser adotada.

9) Sistema financeiro “saudável” e boa legislação (clara e precisa) são pré-requisitos para um efetivo setor de seguros.

Redja, por sua vez, aponta seis condições para que o risco seja segurado (Cf. Redja, 1995):

1) Necessidade de um grande número de unidades passíveis de exposição ao risco. Para que a lei dos grandes números possa ser assegurada para se predizer a perda futura média, é necessário um grande número de unidades aproximadamente homogêneas e com exposição de risco independente.

2) Perda acidental e não-intencional. As perdas devem ocorrer em face de um resultado aleatório. Havendo mudança de comportamento devido à compra de um seguro a ponto de modificar a probabilidade de perda ou sua extensão, o “risco moral”⁵ poderá acontecer.

3) Perda mensurável e determinável. Em outras palavras, as perdas devem ser mensuradas dentro de um nível aceitável de precisão.

4) Evitar perdas em face de catástrofe. Com a existência de risco sistêmico, as perdas estão altamente correlacionadas, o que inviabiliza a ocorrência da lei dos grandes números. Em outras palavras, nesse caso não ocorre a independência entre os eventos cobertos pela apólice e, em consequência, inexistente a diversificação dos riscos. No segmento de automóveis, a diversificação de riscos ocorre porque a seguradora arrecada o prêmio de muitos segurados, mas somente alguns terão seus carros sinistrados, o que permite o equilíbrio entre os valores arrecadados e eventuais indenizações, já se considerando os lucros das seguradoras. As sugestões do autor para amenizar o problema são a utilização do resseguro e diversificação geográfica do risco.

5) Possibilidade de estimação de perdas. Para se estimar uma taxa de prêmio apropriada, deve ser factível estimar-se tanto a frequência média quanto à incidência de perda.

6) Os prêmios devem ser economicamente factíveis. As chances de perda devem estar em patamar que não resulte em prêmios excessivamente caros. De outro modo, corre-se o risco de seleção adversa⁶.

⁵ Do inglês *moral hazard*. Esse fenômeno se refere, entre outras, a situações em que o agente altera seu comportamento em face de ter adquirido um seguro. Para o caso de um seguro rural: se o indivíduo tem um seguro com cobertura total, ele pode vir a não ter incentivos para tomar os cuidados e as precauções que teria se não fosse capaz de adquirir nenhum tipo de seguro.

⁶ Imagine que uma companhia se instale em um país para vender seguros agrícolas contra perdas no plantio de soja. Por hipótese, há duas regiões: na norte, há grande probabilidade de perda e, na sul, baixíssima. Caso a empresa adote a mesma política de venda de seguros para ambas, com base na expectativa de perda média, o que poderia acontecer? Adotando, também, a hipótese de racionalidade dos agentes, haveria grande tendência de que apenas os agentes com maior probabilidade de risco contratasse esse seguro, ou seja, ocorreria um processo de seleção adversa. Para mais

Essas observações foram, igualmente, abordadas pelo Prof. Cunha, que apontou princípios para um adequado seguro agrícola para a realidade brasileira (Cf. Cunha, 2002, pp. 4 e 5). Em complemento à lista já apresentada, destacamos mais três pontos:

1) O contrato de seguro deve ser feito com antecedência. Isso evitará que somente agricultores com alto risco contratem o seguro. Para o autor, a antecedência deve ser, no mínimo, de quinze dias do plantio da safra. Skees recomenda a contratação com um período de seis semanas de antecedência do plantio (Cf. Skees, 1999, p.5).

2) Lucro operacional (diferença entre faturamento, acrescida de prêmios de resseguros, e as indenizações) como base da contribuição das seguradoras para um fundo de estabilidade do seguro (referência a sua proposta). Esta rubrica contábil é de fácil apuração e pouco susceptível a fraudes.

3) Subsídio ao prêmio do seguro em grupo. O baixo valor arrecadado por apólice pode não ser suficiente para cobrir as despesas do contrato. Nesses casos, o seguro em grupo torna-se uma alternativa. Representa uma forma de combater o elevado custo de gerenciamento do seguro.

Tendo esses princípios como referência básica, poder-se-ia partir para a definição de parâmetros de perdas aceitáveis para a sociedade e, obviamente, o estabelecimento da função do Estado no sistema.

Lugar comum nas Lições de Skees (Cf. Skees, 1999) e de Cunha (Cf. Cunha, 2002) é o fato de que o critério utilizado para estruturação de sistema de seguro rural nem sempre segue o princípio da racionalidade econômica e, não raro, a alocação de recursos é ineficiente,

informações sobre perigo moral e seleção adversa, ver Varian (Cf. Varian, 1997, pp. 651 a 656)

podendo a formatação do modelo sofrer influência política que venha a distorcer os seus resultados.

Considerando, ainda, a existência de volumosos subsídios – ambiente propício para existência de *rent seeking*⁷ – e o fato de o mercado ser incompleto – inexistência de mecanismos eficazes para transferência de riscos por desastre natural –, o estabelecimento de um modelo de seguro rural, segundo o entendimento de especialistas, deveria reservar ao Estado o papel de regulador e, se necessário, de interventor em situações específicas, como por exemplo, em fenômenos naturais abrangentes.

Nessa linha, Cunha entende que a intervenção do governo é de todo recomendável nos seguintes casos (Cf. Cunha, 2002, p. 42): sinistros generalizados devido à existência de riscos interdependentes; seguro de agricultores muito pequenos; e amenização dos efeitos do alto custo de gerenciamento do seguro, por criar a possibilidade de estímulo à fraude e à seleção adversa.

Feitas essas considerações, pode-se retornar à Lei nº 10.823, de 2003. A Lei não trata da estruturação ampla de um modelo de seguro rural, restringe-se a autorizar o Poder Executivo a conceder subvenção econômica para auxiliar o agricultor a pagar o prêmio do seguro, dentro de condições específicas a serem estabelecidas oportunamente, sendo a iniciativa privada responsável pela contratação das apólices e pela condução do negócio.

Três das principais críticas a essa escolha do governo são as seguintes:

1) Fornecimento de subvenção para apólices que estão sujeitas a riscos independentes, ou seja, operações que são bem estimadas pela lei dos grandes números e, portanto, representam eventos em que as seguradoras são especialistas. A substituição da iniciativa privada pelo

⁷ Ação de grupos de pressão que defendem interesses próprios.

Estado é entendida como ineficiente, exceto para produtores humildes, por motivo diverso (assistência social). Na opinião dos críticos, o Estado deveria ajudar em operações com sinistros correlacionados, como geadas, secas e outros efeitos naturais generalizados. Mesmo nesses casos, a participação estatal seria de caráter complementar.

2) A ação do Estado pode vir a não ajudar na diluição e redução do risco, fazendo com que sua atuação acabe gerando efeitos distorcivos e, em consequência, arcando com uma parcela do custo maior do que a aceitável pela sociedade. Os custos iniciais de gerenciamento do seguro agrícola são altos, mas declinam à medida que as seguradoras montam bancos de dados com informações detalhadas dos produtores e das regiões. O Estado deve tomar cuidado no fornecimento de subsídios; caso contrário, não irá incentivar as seguradoras a reduzirem os custos iniciais.

3) Com a concessão dessas subvenções, o Estado deve criar uma situação de fato, na qual os agentes econômicos se articulam para manter seus benefícios, sem, no entanto, se empenharem para aumentar a qualidade do seguro rural. Qualquer mudança a partir dessa situação é uma tarefa difícil, devido à nova configuração de poder dos agentes envolvidos.

É com base nas observações de toda esta seção que muitos entendem que o modelo ora aprovado não dispõe de viabilidade técnica suficiente para garantir um seguro eficiente, sustentável financeiramente, digno de credibilidade e duradouro.

IV. Considerações finais

A política de equalização de taxa de juros e de pagamento de subvenção econômica surgiu no País em um ambiente muito particular.

Com a falência do modelo de crédito rural, no qual o Poder Público injetava os recursos, corria o risco do empréstimo e arcava, ainda, com o prejuízo da perda real do valor financiado – que foi elevadíssimo, em ambientes inflacionários –, novas alternativas precisavam ser adotadas.

Acrescendo-se ainda a isso a exigência da sociedade pela estabilidade da economia e o rigor fiscal exigido nos acordos com o Fundo Monetário Internacional, sobraram ao Estado poucas saídas.

Sem recursos e com a grande dependência do setor agrícola do financiamento público, o Estado adotou a equalização de taxas como política de suporte à produção. Rapidamente, esse instrumento se espalhou, e hoje é a ação dominante do Governo no financiamento. É usada na área rural, no setor de exportações, no segmento de pesca, para fomentar investimento industrial, para propiciar aquisição de máquinas e em outras atividades.

Agora a equalização de encargos financeiros chegou ao segmento de seguro rural. Mas é forçoso reconhecer que a situação aqui é bem diferente. Com um sistema financeiro pouco desenvolvido e, também, com a concentração do resseguro sob o domínio de uma empresa pública, a diversificação de riscos e a transferência, ou diluição, da exposição das seguradoras se tornam mais difíceis. Assim, a pura e simples concessão de subvenção ao prêmio pode gerar efeitos daninhos como a indução de *free rider*⁸ no sistema, uma vez que esses irão beneficiar-se do investimento do Estado para fomentar o seguro rural. E, mais uma vez, a sociedade não pode aceitar (nem suportar) que a participação do Estado seja no sentido de substituir os instrumentos de mercado especializado para essa finalidade.

Certamente, a discussão em torno da Lei nº 10.823, de 2003, ficou restrita ao mecanismo de subvenção econômica. No entanto, até esse ponto é complicado. Caso o País comece a crescer a taxas expressivas, não se acredita que o Estado irá prover recursos, tempestivamente, para fazer face à demanda dos produtores por seguro rural.

Por fim, entende-se que a estruturação do seguro rural ainda terá um longo e árduo caminho a percorrer. O consolo é que, em nenhum país do mundo, é possível encontrar um seguro dessa natureza que seja

⁸ Em tradução livre, o termo significa caroneiro, ou seja, o grupo que se beneficia de investimento de terceiro.

considerado eficiente, e, também, tenha superado os condicionantes apresentados. Para o País, no entanto, fica uma importante lição: é melhor tentar aprender com as experiências dos outros – o que, certamente, se torna menos oneroso – do que tentar aprender com os nossos próprios erros.

Bibliografia

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Manual Técnico de Orçamento (MTO-02). Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003.

CUNHA, A. S. Um seguro agrícola “eficiente”. Texto para Discussão nº 255, de 2002. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

HAZELL, P. B. R. “The Appropriate Role of Agricultural Insurance in Developing Countries”. Journal of International Development 4 (1992): 567-581.

PRESIDÊNCIA da REPÚBLICA. www.planalto.gov.br. Acesso em jan/2004.

REDJA, G. E. Principles of Risk Management and Insurance. New York: Harder Collins College Publishers, 1995.

SKEES, J. R. U.S. Agricultural Insurance Programs: lessons for Brazil. Piracicaba: Paper presented at International Workshop on Insurance for Agribusiness, 1999.

TAGLIALEGNA, G. H. F. Reestruturação do Seguro Rural no Brasil. Estudo nº 522, de 2003. Brasília: Consultoria Legislativa, 2003. mimeo.

VARIAN, H. R. Microeconomia – Princípios Básicos. Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda, 1997.