



## Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira

### Seguro Rural

Estudo Técnico nº 25/2017

Wellington Pinheiro de Araujo

Brasília, setembro/2017





## Resumo

Este estudo apresenta informações sobre o desempenho do conjunto de ações destinadas à política de Seguro Rural em âmbito federal, tendo como usuários parlamentares e público interessado na temática.

Num cenário de crise fiscal, torna-se imperativo qualificar as discussões no âmbito do processo orçamentário, fornecendo um conjunto de informações sobre os objetivos, desempenho e resultados dos programas/políticas, o que auxilia na tomada de decisões.

Nesse contexto, é objetivo do presente estudo contribuir para um melhor entendimento do funcionamento das seguintes ações: Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural, Garantia-Safra e Programa de Garantia da Atividade Agropecuária. Para isso são abordados os seguintes temas: base legal da política de seguro rural, público alvo, programas e ações orçamentárias, síntese das principais avaliações realizadas num período recente, análise do desempenho orçamentário e sugestões de aperfeiçoamento.



## SUMÁRIO

1	DESCRIÇÃO DO PROGRAMA/POLÍTICA .....	4
1	Disposições Constitucionais e Legais .....	8
2	Vinculação do Programa às Leis Orçamentárias .....	9
i.	Gastos X Fontes de Financiamento.....	11
ii.	Resultados da Política (Metas e Indicadores) .....	12
2	SÍNTESE DAS AVALIAÇÕES REALIZADAS.....	12
i.	IPEA .....	13
ii.	TCU .....	15
	Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural.....	16
	Proagro.....	18
	Garantia-Safra .....	19
iii.	CGU.....	20
iv.	Banco Central.....	21
v.	Senado Federal.....	22
vi.	MAPA .....	26
3	AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO ORÇAMENTÁRIO.....	27
4	SUGESTÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA POLÍTICA/PROGRAMA .....	28
5	QUADRO-SÍNTESE.....	30



## 1 DESCRIÇÃO DO PROGRAMA/POLÍTICA

O seguro rural consiste em política de mitigação de riscos, com o objetivo de proteger os produtores rurais contra perdas causadas principalmente por fenômenos naturais adversos. Ao contratá-lo, o produtor tem a possibilidade de recuperar o capital investido na sua lavoura ou empreendimento, minimizando os efeitos da ocorrência de fenômenos climáticos extremos (seca, chuva, geada), infestação de pragas e doenças ou outro evento que afete a produtividade e as condições de mercado.

Assim como outras modalidades de seguro, a contratação de uma apólice de seguro rural envolve a disponibilidade de informações e o cálculo dos riscos envolvidos para a definição das coberturas e respectivos prêmios a serem pagos pelos contratantes.

As peculiaridades da atividade agropecuária, que, a despeito da oferta de soluções tecnológicas, ainda envolve elevadas margens de risco, têm dificultado a estruturação de um sistema de seguro rural condizente com a dimensão e importância econômica dessa atividade no Brasil, uma vez que o valor dos prêmios cobrados pelas apólices são em geral muito elevados.

A falta de uma política consistente nesse setor tem como resultado mais evidente a recorrente pressão sobre o Governo Federal pela adoção de mecanismos de refinanciamento e reescalonamento de dívidas rurais, sempre que os produtores se deparam com condições adversas de produção.

A possibilidade de refinanciamento de dívidas rurais, contudo, pode ser inviabilizada num futuro próximo, em razão de dispositivo trazido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), instituindo Novo Regime Fiscal. O art. 109, §2º, I, do ADCT, dispõe que, no caso de descumprimento de limites, fica vedada a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções.



Essa regra, somada à ocorrência cada vez mais frequente de eventos naturais extremos, motivados pelas mudanças climáticas, torna urgente a discussão sobre o aprimoramento dos programas e políticas de seguro rural atualmente adotados no Brasil.

Em primeiro lugar, é preciso constatar que a solução exclusivamente via mercado encontra grandes obstáculos, dadas as dimensões dos riscos envolvidos. Ressalte-se que esse não é um problema brasileiro e que diversas nações com importante atividade agropecuária, como Estados Unidos, Japão, Canadá, Suécia, México, Índia, Espanha e China, adotam participação estatal para garantir o estabelecimento de programas de seguro agrícola.

Nos Estados Unidos, por exemplo, a cobertura de seguro agrícola em 2015 atingiu 86% da área elegível, sendo 2,24 milhões de contratos, com um desembolso de US\$ 9,75 bilhões em prêmio, sendo 62% pagos pelo governo. O balanço anual do seguro nos EUA evidencia que o instrumento não se efetiva sem a ajuda da subvenção estatal, mesmo com a maturidade adquirida em décadas<sup>1</sup>.

Daí a necessidade de se avaliar as políticas atualmente adotadas pelo Governo Federal para essa finalidade, e identificar as possibilidades de aprimoramento, especialmente no tocante a questões de planejamento e orçamento.

Em nível federal, merecem destaque os seguintes programas/ações:

- a) Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro);
- b) Garantia-Safra;
- c) Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR).

O Proagro foi criado em 1973 e tem o objetivo de exonerar o produtor, junto às instituições financeiras, de obrigações financeiras decorrentes de financiamentos agropecuários, na ocorrência de frustração de safra provocada por eventos adversos de natureza climática ou biológica, tais como seca, chuva excessiva, e doenças ou pragas sem método de controle exequível.

O programa é administrado pelo Banco Central do Brasil e operado pelas instituições financeiras autorizadas a conceder crédito rural, as quais contratam as

---

<sup>1</sup> SANTOS, G. R.; SILVA, F. C. Dez anos do programa de subvenção ao prêmio de seguro agrícola: proposta de índice técnico para análise do gasto público e ampliação do seguro. Texto para Discussão. IPEA, Rio de Janeiro, abril de 2017.



operações de custeio e se encarregam de formalizar a adesão do mutuário. Funciona como um seguro agrícola de custeio, mas suas operações não passam por seguradoras, não têm apólice e não estão sob a fiscalização e regulamentação da Superintendência de Seguros Privados (Susep).

O Proagro é custeado por recursos alocados pela União e provenientes da contribuição paga pelo produtor rural (adicional/prêmio do Proagro), bem como pelas receitas obtidas com a aplicação do adicional recolhido. Atualmente atende apenas pequenos e médios produtores rurais.

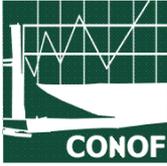
O Garantia-Safra foi criado em 2002 e é uma ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) inicialmente voltada para os agricultores familiares localizados na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), que sofrem perda de safra por motivo de seca ou excesso de chuvas.

Atualmente, o Poder Executivo está autorizado a incluir agricultores familiares de outras localidades, desde que atendidos previamente alguns requisitos, como a comprovação de que os produtores se encontram em municípios sistematicamente sujeitos a perda de safra, em razão de estiagem ou excesso hídrico.

O valor do Benefício Garantia-Safra e a quantidade de agricultores a serem segurados são definidos anualmente durante a reunião do Comitê Gestor do Garantia-Safra. Pelas regras em vigor, são beneficiários os agricultores familiares cuja renda média bruta mensal nos 12 meses que antecederam a inscrição não supere um salário mínimo e meio, e garante ao contemplado o recebimento de um auxílio pecuniário (cerca de 1 salário mínimo), por tempo determinado (até 5 meses).

Uma vez aderidos ao programa, os agricultores familiares pagam anualmente um aporte de R\$ 17,00, os municípios, R\$ 51,00, os estados, R\$ 102,00 e a União, no mínimo, R\$ 340,00 por agricultor que fizer adesão.

A Subvenção ao Prêmio de Seguro Rural (PSR) vem sendo concedida pelo Governo Federal desde 2005 aos produtores rurais para o pagamento de parte do prêmio do seguro rural nas modalidades agrícola, pecuária, florestal e aquícola, reduzindo o custo de sua aquisição. O objetivo é fomentar o desenvolvimento do mercado de seguros privados de forma a ampliar a cobertura de recursos empregados em cada safra.



Segundo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a subvenção tem como principais objetivos:

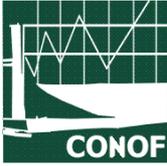
- reduzir o custo de aquisição do seguro (prêmio) pelo produtor;
- massificar a utilização do seguro rural no país, aumentando o número de lavouras e hectares amparados;
- estabilizar a renda dos produtores rurais, reduzindo a demanda por renegociação e prorrogação de dívidas.

A implementação transcorre nas operações realizadas pelas sociedades seguradoras, devidamente autorizadas a operar em seguros de danos pela Susep, e habilitadas no PSR pela Secretaria-Executiva do Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural. São beneficiários da subvenção os produtores rurais, pessoas físicas ou jurídicas, adimplentes com a União.

Com relação aos programas direcionados ao seguro rural, também é importante destacar as iniciativas no sentido de fortalecer o mercado de resseguros. O Fundo de Estabilidade do Seguro Rural – FESR foi criado em 1966, com a finalidade de manter e garantir o equilíbrio das operações do seguro rural no país, bem como de atender à cobertura suplementar dos riscos de catástrofe, inerentes à atividade rural. Porém, com aportes sempre abaixo da demanda, o fundo perdeu credibilidade ao longo do tempo.

Por fim, em 2010 foi promulgada a Lei Complementar nº 137, criando o Fundo de Catástrofe do Seguro Rural, que tem como objetivo garantir cobertura complementar às seguradoras e resseguradoras para os riscos do seguro rural em casos de catástrofes climáticas, como secas, geadas intensas ou excesso de chuva. Sob o modelo de parceria público-privada, será definido o percentual do sinistro de responsabilidade das seguradoras e resseguradoras e a parte que caberá à cobertura suplementar com recursos do fundo.

Além do governo federal, seguradoras, resseguradoras, agroindústrias e cooperativas serão cotistas do fundo. A proposta inicial é a constituição de um lastro de R\$ 4 bilhões, sendo R\$ 2 bilhões com aporte imediato da União e os R\$ 2 bilhões restantes com emissão de títulos públicos federais. Até o momento, porém, esse fundo aguarda regulamentação.



## 1 Disposições Constitucionais e Legais

O seguro rural conta com amplo acolhimento pela legislação, merecendo destaque os seguintes dispositivos:

- a) Constituição Federal: o art. 187, V, estabelece que a política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente o seguro agrícola;
- b) Lei nº 5.969, de 12 de dezembro de 1973: instituiu o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro);
- c) Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991: conhecida como Lei Agrícola, dispõe sobre a política agrícola e procurou regulamentar o art. 187 da Constituição Federal. O Capítulo XVI da Lei Agrícola dispôs exclusivamente sobre a Garantia da Atividade Agropecuária, particularmente sobre o Proagro;
- d) Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002, com alterações posteriores, criou o Fundo Garantia-Safra, de natureza financeira, vinculado e gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, e instituiu o Benefício Garantia-Safra;
- e) Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, autorizou o Poder Executivo a conceder subvenção econômica em percentual ou valor do prêmio do seguro rural;
- f) Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto de 2010, autorizou a União a participar, na condição de cotista, de fundo que tenha por único objetivo a cobertura suplementar dos riscos do seguro rural nas modalidades agrícola, pecuária, aquícola e florestal.

Dentre as proposições que versam sobre seguro rural, em tramitação no congresso, a proposta que merece maior atenção é o Projeto de Lei do Senado nº 4, de 2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Gestão de Riscos Agropecuários. Esse projeto foi elaborado a partir das conclusões de avaliação promovida em 2016 pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado, sobre a política de seguro rural no Brasil.

O projeto institui o Programa de Seguro Rural Público, com cobertura básica e contratação obrigatória, para os produtores rurais que contratarem, junto aos



agentes, financeiros empréstimos com recursos públicos controlados. Estabelece também um Programa de Seguro Rural Privado, com cobertura ampliada e contratação não compulsória, para cobrir riscos excedentes não amparados pelo primeiro, sendo autorizada ao Poder Executivo a concessão de subvenção ao prêmio do seguro rural.

O governo poderá submeter o seguro público a um programa de resseguro via consórcio de seguradoras. O projeto prevê, ainda, a extinção gradual do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) e transfere as despesas com a subvenção de gestão de riscos para as operações oficiais de crédito, recursos sob supervisão do Ministério da Fazenda.

## 2 Vinculação do Programa às Leis Orçamentárias

Os Programas, Objetivos, Metas e Iniciativas constantes do Plano Plurianual 2016-2019, relacionados à política de seguro rural, estão listados nas tabelas abaixo:

Tabela 1 - Programa 2077 – Agropecuária Sustentável (PPA 2016-2019)

Indicadores	Unidade de Medida	Data - Ref	Índice - Ref
Percentual de área coberta pelo seguro rural subvencionado	%	31/12/2014	6,5900
<b>Objetivos</b>			
0601 – Aperfeiçoar mecanismos de gestão de riscos climáticos e de proteção de renda para a atividade agropecuária, com ênfase no seguro rural			
<b>Órgão Responsável:</b> Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento			
<b>Metas 2016-2019</b>			
046O - Ampliar o número de produtores rurais beneficiados pelo Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR).			
<b>Regionalização da Meta</b>	<b>Total</b>	<b>Unidade</b>	
Região Centro-Oeste	10,00	percentual	
Região Nordeste	2,00	percentual	
Região Norte	1,00	percentual	
Região Sudeste	22,00	percentual	
Região Sul	65,00	percentual	
046P - Elevar a área coberta pelo seguro rural subvencionado.			
<b>Regionalização da Meta</b>	<b>Total</b>	<b>Unidade</b>	
Região Centro-Oeste	28,00	percentual	
Região Nordeste	5,00	percentual	
Região Norte	2,00	percentual	
Região Sudeste	17,00	percentual	
Região Sul	48,00	percentual	
<b>Iniciativas</b>			
02CI - Aprimoramento do processo de fiscalização das operações subvencionadas			



02CK - Desenvolvimento de novos mecanismos de prevenção aos riscos agroclimáticos

02CM - Disponibilização de informações e aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento de riscos agroclimáticos.

050G - Revisão e aperfeiçoamento dos normativos que regem o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural – PSR.

050H - Adequação do seguro rural considerando irrigação como fator de minimização de riscos para ampliação da oferta do seguro rural.

**Tabela 2 – Programa 2012 – Fortalecimento e Dinamização da Agric. Familiar - PPA 2016-2019**

Indicadores	Unidade de Medida	Data - Ref	Índice - Ref
Rendimento médio mensal domiciliar per capita da agricultura familiar	R\$	30/09/2013	512,1900

**Metas 2016-2019**

0422 - Possibilitar a adesão ao Garantia-Safra para 1,35 milhão de famílias da agricultura familiar, mantendo a adesão preferencialmente em nome das mulheres rurais

**Órgão Responsável:** Ministério do Desenvolvimento Agrário

Regionalização da Meta	Total	Unidade
Área de atuação da Sudene	1.350.000,00	unidade

**Iniciativas**

04NS - Desenvolvimento de novos modelos de cobertura para segmentos da agricultura familiar não atendidos pelo Seguro da Agricultura Familiar – SEAF.

04NW - Articulação para a definição das diretrizes para o credenciamento e para a supervisão dos encarregados dos serviços de comprovação de perdas imputáveis ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Proagro (regulamentação do Art. 65C da Lei nº 8171/91), e a busca da implementação do sistema de supervisão e o cadastramento de peritos, incluindo normatização, sistemas informáticos e estrutura operacional.

As ações que constam da Lei Orçamentária para 2017, são as seguintes:

**Tabela 3 – Ações vinculadas à política de seguro rural - LOA 2017**

Nome da Política	UO	Ação Orçamentária	Valor (R\$)
Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural	22101 – Min. Da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	099F – Concessão de Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural (Lei nº 10.823, de 2003)	400.000.000,00
Proagro	71101 – EFU – Rec. Sob supervisão do Min. Da Fazenda	0265 – Indenizações e Restituições relativas ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – PROAGRO (Lei nº 8171, de 1991)	887.000.000,00
Garantia-Safra	20129 – Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário.	0359 – Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei nº 10.420, de 2002)	468.040.642,00
Fundo de Estabilidade do Seguro Rural	71904 - Fundo de Estabilidade do Seguro Rural	0026 – Cobertura do Déficit nas Operações de Seguro Rural	2.000.000,00

Fonte: SIAFI



## i. GASTOS X FONTES DE FINANCIAMENTO

A Tabela 4 traz um histórico dos desembolsos com as principais ações orçamentárias do Governo Federal voltadas às políticas de seguro rural.

**Tabela 4 - Execução Orçamentária – Ações Vinculadas à Política de Seguro Rural (2013 a 2017)**

ANO	AÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	AUTORIZADO	EMPENHADO	PAGO	RESTOS A PAGAR PAGOS	TOTAL DE EXECUÇÃO FINANCEIRA
2013	0026	16.800.000,00	55.330.249,00	19.285.209,55	19.282.239,13	1.458,53	19.283.697,66
	0265	1.322.590.879,00	1.322.590.879,00	550.000.000,00	100.000.000,00	329.610.000,00	429.610.000,00
	0359	203.000.000,00	1.420.330.080,00	980.330.080,00	980.330.080,00	215.330.080,00	1.195.660.160,00
	099F	400.000.000,00	630.000.000,00	583.671.287,69	155.556.443,87	255.874.352,05	411.430.795,92
	<i>Total</i>						<b>2.055.984.653,58</b>
2014	0026	20.000.000,00	20.000.000,00	1.118.739,85	1.117.239,47	1.462,56	1.118.702,03
	0265	766.800.000,00	766.800.000,00	620.000.000,00	0,00	0,00	0,00
	0359	203.000.000,00	916.267.709,00	916.267.709,00	859.000.000,00	0,00	859.000.000,00
	099F	400.000.000,00	700.000.000,00	400.000.000,00	9.875.088,08	403.133.637,24	413.008.725,32
	<i>Total</i>						<b>1.273.127.427,35</b>
2015	0026	15.000.000,00	15.000.000,00	11.653.519,88	11.652.043,27	0,00	11.652.043,27
	0265	859.000.000,00	728.000.000,00	490.000.000,00	0,00	1.070.000.000,00	1.070.000.000,00
	0359	203.000.000,00	446.274.009,00	446.274.009,00	380.604.550,89	57.267.709,00	437.872.259,89
	099F	668.080.000,00	637.080.000,00	577.401.363,37	169.694.703,97	390.083.324,18	559.778.028,15
	<i>Total</i>						<b>2.079.302.331,31</b>
2016	0026	2.000.000,00	2.000.000,00	0,00	0,00	1.476,61	1.476,61
	0265	833.000.000,00	637.800.000,00	637.800.000,00	637.800.000,00	490.000.000,00	1.127.800.000,00
	0359	203.000.000,00	748.514.982,00	748.514.982,00	712.514.982,00	65.669.358,11	778.184.340,11
	099F	741.611.790,00	593.289.432,00	398.583.921,39	374.829.641,33	407.706.659,40	782.536.300,73
	<i>Total</i>						<b>2.688.522.117,45</b>
2017 <sup>1</sup>	0026	2.000.000,00	2.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	0265	887.000.000,00	887.000.000,00	887.000.000,00	369.500.000,00	0,00	369.500.000,00
	0359	468.040.642,00	468.040.642,00	468.040.642,00	156.767.000,00	24.000.000,00	180.767.000,00
	099F	400.000.000,00	400.000.000,00	41.712.444,88	17.944.710,54	23.754.280,01	41.698.990,55
	<i>Total</i>						<b>593.944.104,45</b>

Fonte: SIAFI

<sup>1</sup> 2017: Execução orçamentária até ago/2017.

\*Códigos das Ações Orçamentárias:

0026 – Cobertura do Déficit nas Operações de Seguro Rural

0265 – Indenizações e Restituições relativas ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – PROAGRO (Lei nº 8171, de 1991)

0359 – Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei nº 10.420, de 2002)

099F – Concessão de Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural (Lei nº 10.823, de 2003)

Os dados constantes da Tabela 4 evidenciam um dos principais problemas atribuídos à política de seguro rural do Governo Federal que é a irregularidade nos desembolsos. Os valores destinados ao Prêmio do Seguro Rural normalmente têm sido objeto de contingenciamento, prejudicando uma melhor programação e estruturação desse setor.



No caso da cobertura do déficit nas operações de seguro rural, a cargo do Fundo de Estabilidade do Seguro Rural, os valores irrisórios alocados e executados mostram a irrelevância deste fundo para o funcionamento do mercado de seguros.

## ii. RESULTADOS DA POLÍTICA (METAS E INDICADORES)

Como será visto no Item 2, as ações vinculadas à política de seguro rural ainda carecem de melhores indicadores para avaliação. No caso do PSR, O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento divulga anualmente o Relatório Estatístico do Seguro Rural, onde apresenta os seguintes indicadores de desempenho:

Tabela 5 - Principais Indicadores de desempenho do PSR

Indicador	2013	2014	2015	2016
Área Segurada (milhões de hectares)	9,6	10,0	2,9	5,6
Produtores Atendidos (mil produtores)	65,6	86,6	28,0	48,0
Apólices Contratadas (mil unidades)	101,9	118,2	40,5	76,3
Subvenção (R\$ milhões)	557,9	693,5	282,3	398,6

Fonte: Seguro Rural – Relatório Estatístico 2016 - MAPA

Não se verifica correlação entre os indicadores de desempenho constates do relatório e as unidades e metas utilizadas no PPA 2016-2019. De qualquer modo, os indicadores apresentados demonstram a grande irregularidade na implementação dessa política que, diferentemente de outras ações a cargo do Governo Federal, depende da regularidade nos desembolsos para a efetiva contratação dos seguros.

## 2 SÍNTESE DAS AVALIAÇÕES REALIZADAS

A política de seguro rural, pela importância e longo tempo de existência, tem sido objeto de diversas avaliações nos últimos anos. Apresentamos a seguir um resumo das principais constatações e recomendações mais recentes.



## **i. IPEA**

Em 2013, o IPEA publicou um texto para discussão<sup>2</sup> em que aponta que, em 2011, o total de seguros contratados no Brasil foi de 48.180, dos quais 407 eram pessoas jurídicas e 47.773 pessoas físicas. Diante dos mais de 4,7 milhões de estabelecimentos com produção no país, em área superior a 70 milhões de hectares e valor da produção em lavouras acima de R\$ 210 bilhões/ano, acadêmicos, seguradoras, produtores e gestores públicos têm levantado a hipótese de que o seguro agrícola é de porte ainda muito pequeno no país. Com previsão orçamentária de R\$ 400 milhões para a safra 2012/2013, e tendo seu desembolso passado de R\$ 31 milhões, em 2006, para R\$ 253 milhões, em 2011, o PSR cobriu 10% da área plantada no país em 2011.

Uma questão a ser resolvida pelo governo diz respeito a seu papel à frente do PSR. Observou-se que há possibilidade de crescimento do mercado, havendo margem operacional para isso, quando se toma como referência a baixa sinistralidade no período 2006-2011. Há também a possibilidade de oferta e diferenciação de produtos e a necessidade de aumentar a concorrência entre as seguradoras, mesmo sabendo-se que o pequeno porte do setor, dentro do sistema geral de seguros, tende a tornar o mercado de seguro agrícola dependente de oligopólios.

Para enfrentar os desafios do PSR, considerando-se os resultados apresentados no estudo, sugerem-se medidas tais como:

- 1) continuidade e estabilidade do PSR no que se refere ao montante de recursos para a subvenção – principal função do governo federal na gestão do PSR;
- 2) clareza de regras e previsibilidade da liberação dos recursos com antecipação de previsões e provisões por safra;
- 3) adoção de medidas de incentivo e de direcionamento do mercado para o aumento do ingresso de contratantes de seguro;

---

<sup>2</sup> SANTOS, G. R.; SOUSA, A. G.; ALVARENGA, G; Seguro agrícola no Brasil e o desenvolvimento do programa de subvenção ao prêmio. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 2013.



4) efetivação de um Fundo de Catástrofe, com condicionantes de complemento ao que oferece hoje o sistema de seguros, observando-se as margens operacionais dos agentes e o caráter de incentivo à dinâmica produtiva e barateamento do prêmio ao seguro;

5) incremento da coleta, sistematização e análise dos dados do seguro agrícola e de outros seguros destinados ao produtor rural;

6) adoção de indicadores mais precisos de eficiência técnica e de produtividade, combinadas com melhores diagnósticos e com ações que reduzam riscos;

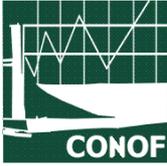
7) maior divulgação dos critérios de precificação por produto ofertado pelas seguradoras e mais clareza para o agricultor acerca do que ele está contratando ou poderá contratar.

Recentemente (abril de 2017), o IPEA publicou mais um texto para discussão<sup>3</sup> em que apresenta avaliação dos dez anos de existência do PSR, assim como estuda a relação entre a subvenção e a importância segurada no âmbito do PSR, criando-se um índice que relaciona tais variáveis e as participações dos produtos segurados no valor total do PSR, de modo a ancorar uma proposta de mudança na forma de alocação de recursos do PSR para o caso de aumento do seu porte.

De acordo com o trabalho, o PSR representa parcela pequena, relativamente à sua importância, no conjunto dos gastos públicos federais com a agropecuária, tendo respondido por 1,51% do empenho no período 2000-2015. Esse percentual alcançou 2,12% (R\$ 400 milhões) em 2014. Os beneficiários distintos passaram de 16.460, em 2006, para 73.532, em 2014, tendo recuado para 27.706, em 2015. sem contar a cobertura do Proagro e Garantia-Safra, menos de 10% da produção agrícola vegetal possui seguro por meio do PSR, número muito abaixo do padrão dos Estados Unidos (86% de cobertura) e também do internacional – que oscila entre 30% e 40%, como é o caso da Espanha.

---

<sup>3</sup> SANTOS, G.R.; SILVA, F.C. Dez anos do programa de subvenção ao prêmio de seguro agrícola: proposta de índice técnico para análise do gasto público e ampliação do seguro. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro, 2017.



O texto também ressalta que as experiências com seguros agrícolas trazem evidências de que eles não se consolidam sem a participação estatal, em razão, principalmente, da não aleatoriedade dos eventos climáticos causadores de sinistros.

Após análise dos indicadores do PSR nos seus dez anos, o trabalho propõe o indicador RISVS para auxiliar na interpretação de como a subvenção se relaciona com a importância segurada ao longo dos anos, por tipo de cultivo. O indicador é maior para cultivos que demandam mais subvenção para cobrir uma dada importância. O RISVS tem foco nos aspectos de alocação do recurso público, sendo tão somente um suporte à gestão. Seu uso faz sentido na hipótese de aumento do PSR, estimando-se o valor de R\$ 1 bilhão ao ano.

Os valores que aproximam o PSR de R\$ 1 bilhão (o que corresponde a multiplicar a subvenção total de 2015 por 3), além de resultarem uma distribuição mais consistente com o crescimento do mercado de seguro agrícola, também consideram um aumento do número dos produtos a serem cobertos.

Uma consequência esperada com o aumento do porte do seguro agrícola é a ampliação da difusão do instrumento em razão da expectativa de maior adesão de produtores, principalmente nos estratos de médios e pequenos contratos. O passo seguinte a essa medida é a redução de gastos públicos com encargos relativos às prorrogações de prazos e/ou perdões de dívidas. Da mesma forma, é esperada uma maior propagação e adoção de tecnologias em insumos e técnicas de manejo que dinamizem a produção, reduzam riscos e aumentem a produtividade agrônômica.

## **ii. TCU**

O TCU promoveu em 2014 um conjunto de trabalhos que estudou os mecanismos de mitigação de riscos da atividade agropecuária adotados pelo Governo Federal, quais sejam: o Programa de Subvenção ao Prêmio de Seguro Rural, o Proagro e o Garantia Safra.



## Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural<sup>4</sup>

A auditoria operacional foi realizada com o fim de avaliar a eficácia do PSR para a mitigação de riscos na atividade agropecuária. As análises realizadas no trabalho apontam uma série de problemas que têm prejudicado o desenvolvimento do seguro rural, tais como: publicação intempestiva das regras em relação ao período de plantio, desarticulação entre os Programas de subvenção federal e dos demais entes da Federação, ausência de um fundo garantidor de perda catastrófica eficiente, subutilização das estruturas regionais do Ministério, contingenciamento e atrasos dos repasses de subvenção aos operadores, sistemática de distribuição da subvenção que limita a competitividade do mercado, deficiências nos controles internos e no monitoramento de impactos da política.

Esse conjunto de problemas, aliado ao não cumprimento dos planos e metas estabelecidos pelo Governo Federal para a política, tem inviabilizado o cumprimento de seus objetivos, uma vez que o mercado não tem segurança para investir no desenvolvimento de novos produtos, no aumento de suas carteiras e na expansão de sua área de atuação, ficando concentrado apenas em algumas regiões do Centro-Sul do País.

Com relação ao PSR e Proagro, não foi localizada uma avaliação oficial sobre qual das duas políticas é a mais interessante do ponto de vista do produtor e do Governo Federal em termos de custos e objetivos das duas políticas públicas. Em decorrência dessa situação, há uma concorrência entre as duas políticas públicas, principalmente na modalidade Proagro Tradicional, com sobreposição de esforços, custo e oportunidades na gestão dos dois instrumentos.

A análise dos dados gerais do Seguro rural mostra que o aumento do valor de subvenção não tem se refletido num aumento proporcional do número de operações. Se comparado com 2008, o recurso de subvenção praticamente dobrou no exercício de 2012 (de R\$ 157 milhões para R\$ 318 milhões), sendo que o

---

<sup>4</sup> Acórdão: 453/2014-Plenário  
Data da sessão: 26/2/2014  
Relator: Ministro José Múcio Monteiro  
TC: 039.811/2012-3



número de apólices subiu apenas em pouco mais de 3 mil (60.120 para 63.328 operações).

Em face dos problemas detectados, cumpre destacar as seguintes recomendações ao Poder Executivo:

9.1. determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que:

...

9.1.5. desenvolva parâmetros, com o auxílio da Susep, para a definição de valores de referência para o prêmio do seguro rural nos principais mercados e empreendimentos do país, baseados em metodologia atuarial válida, com o objetivo de promover o acompanhamento e avaliação periódica da precificação das apólices, em observância aos artigos 17, inc. III, e 25 do Decreto 5.121/2014, e ao princípio da eficiência na Administração Pública;

...

9.1.9. promova o desenvolvimento de indicadores de desempenho que traduzam as diretrizes constantes do artigo 3º do Decreto 5.121/2004, contendo:

I - rotinas e fontes de coletas de dados;

II - planos de metas de curto, médio e longo prazo; e

III - rotinas de revisão de estratégias em conformidade com os resultados dos indicadores;

...

9.2.1. desenvolva estudo de projeção da necessidade de dispêndios do PSR, para os próximos 10 anos, visando à obtenção de base para a elaboração das estimativas de aporte de recursos orçamentários nos períodos de vigência do PPA, dos planos trienais e dos orçamentos anuais, prevendo a necessidade de expansão gradual do mercado nas diversas regiões e empreendimentos agropecuários do País;

9.2.2. elabore, para cada ano safra, em consonância com os períodos de plantio de cada empreendimento agropecuário a ser subvencionado, cronograma de desembolso das estimativas de aporte de recursos financeiros para constar dos planos trienais;

9.2.3. elabore, em conjunto com a Casa Civil e o Ministério da Fazenda, estudo com os objetivos de disponibilizar alternativas para fornecer garantias ao mercado agrícola e segurador a respeito do cumprimento dos planos de curto, médio e longo prazo para o Programa de Subvenção ao Seguro Rural;

...

9.2.6. em conjunto com o Banco Central do Brasil - Bacen, realizem o planejamento de suas atividades utilizando-se do compartilhamento de suas bases de dados relativas ao Proagro e ao PSR, para definir o público alvo de cada política, evitando a sobreposição e a concorrência entre os dois programas governamentais.

No que se refere à operacionalização do PSR, o TCU recomendou ainda mudança na sistemática de distribuição de recursos e mecanismos, de forma a prevenir o descasamento da liberação de recursos com a época de plantio das safras, além de melhorias na sistemática de monitoramento e controles.



## PROAGRO<sup>5</sup>

A auditoria operacional foi realizada com o fim de avaliar a eficácia do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) e do Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC) para a mitigação de riscos na atividade agropecuária.

Na atual sistemática utilizada pelo Governo Federal para proteção contra eventos agroclimáticos adversos, o Proagro é um dos instrumentos de mitigação de riscos mais abrangentes, protegendo e orientando os agricultores e o Sistema Financeiro Nacional no que se refere ao crédito agrícola.

A União, porém, não tem traduzido adequadamente os riscos financeiros do Proagro em suas peças orçamentárias, já que o Banco Central não tem solicitado os recursos baseado em cálculos atuariais e a União tem feito cortes nos valores solicitados para o Proagro no Projeto de Lei Orçamentária Anual, submetido ao Congresso Nacional.

Foi constatado ainda que os três ministérios encarregados da operacionalização desses instrumentos (Ministério da Fazenda, do Desenvolvimento Agrário<sup>6</sup> e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) agem de maneira desarticulada, dando margem à sobreposição de esforços e/ou lacunas de competências em sua gestão.

Concluiu-se que o Bacen deve instituir rotinas periódicas de fiscalização da atuação dos agentes financeiros operadores do Proagro para evitar risco moral, já que essas instituições avaliam a ocorrência de perdas e são também beneficiárias das indenizações pagas pelo programa.

O Tribunal fez determinações e recomendações ao Bacen, ao Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário visando à utilização de cálculos atuariais para avaliação e dimensionamento de riscos no Proagro, à definição clara dos papéis de cada ministério em sua

---

<sup>5</sup> Acórdão: 450/2014 – TCU - Plenário  
Data da sessão: 26/2/2014  
Relator: Ministro José Múcio Monteiro  
TC: 015.738/2013-2

<sup>6</sup> Atualmente: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário



operacionalização, ao aumento na periodicidade de fiscalizações do Bacen, além do desenvolvimento de rotinas de avaliação e monitoramento dessa política.

## **GARANTIA-SAFRA<sup>7</sup>**

A auditoria operacional foi realizada com o fim de avaliar a eficácia da Contribuição para o Fundo Garantia Safra do Governo Federal para a mitigação de riscos na agricultura.

A auditoria concluiu que o Garantia-Safra é uma evolução no tratamento e na convivência com a seca nas regiões do semiárido em relação às práticas do passado que davam espaço ao clientelismo local e ao assistencialismo.

Além disso, o benefício é um importante mecanismo para dar a opção ao homem do campo de se manter em sua atividade após eventos de seca severos, apresentando um interessante modelo que garante o compartilhamento dos riscos entre beneficiários, municípios, estados e a União.

Apesar desses avanços, o Tribunal detectou diversas oportunidades de melhoria para a condução do programa, uma vez que foram constatados beneficiários fora do perfil definido, insuficiência de instrumentos de previsão orçamentária, falhas na coleta e tratamento de dados estratégicos e indicadores de desempenho, além da insuficiência de mecanismos de estímulo a adoção de práticas agronômicas e outras medidas de convivência com o semiárido.

Verificou-se que a dinâmica traçada para a política estimula o plantio de culturas que não possuem recomendação técnica para muitas regiões abrangidas pelo benefício, o que acaba por contribuir no risco financeiro das operações e proporcionar um baixo rendimento físico-financeiro da ação orçamentária.

O Tribunal fez determinações e recomendações ao Ministério do Desenvolvimento Agrário visando à instituição de novos controles nos sistemas informatizados, aperfeiçoamento de dimensionamento de riscos financeiros,

---

<sup>7</sup> Acórdão: 451/2014-Plenário  
Data da Sessão: 26/2/2014  
Relator: Ministro José Múcio Monteiro  
TC: 015.741/2013-3



tratamento de informações estratégicas, avaliação periódica da sustentabilidade financeira do Fundo Garantia Safra e instituição de medidas de estímulo às práticas agrônômicas adequadas para a região do semiárido.

### **iii. CGU**

Em 2015, a CGU promoveu uma avaliação do PSR, segundo a qual, os resultados apresentados para Ação 099F denotaram êxito no desempenho da Secretaria de Política Agrícola, tendo em vista que o valor de R\$ 399.978.750,20 corresponde ao total de subvenção concedida de fato em 2014 e que, do orçamento autorizado para a Unidade, parte teria que contemplar o pagamento dos valores inscritos em restos a pagar em 2013.

De acordo com dados do Siafi Gerencial, foram R\$ 403.133.637,24 de RP pagos em 2014. Uma das metas regionalizadas, prevista no PPA 2012-2015, para o Objetivo 0601 - prover mecanismos de prevenção ao risco, de modo a minimizar seus efeitos na atividade agropecuária, é ampliar de 56 mil para 105 mil o número de produtores rurais beneficiados pelo Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural.

A análise destaca dois pontos. Primeiro, que o resultado obtido pelo MAPA, em 2014, está bem afastado da meta final prevista (105.000 beneficiados) no PPA 2012-2015. O quantitativo de beneficiados pelo Programa, em 2014, (56.292) é praticamente o mesmo do ponto de partida apresentado no Plano Plurianual (56.000). O segundo é que, quando comparadas as quantidades de beneficiados por região (Planejado no PPA x Realizado pelo MAPA), percebe-se que, guardadas as proporções, não há discrepância considerável. Isso revela que o resultado da distribuição de subvenção entre as regiões do Brasil em 2014 guarda relação com o planejamento.

Dentre as políticas públicas executadas por intermédio de suas ações finalísticas, destaca-se a ampla divulgação do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) ao público-alvo, promovida pelo Ministério, entretanto, apesar de boa divulgação, não há transparência dos dados dos beneficiários no programa de subvenção visando estimular o controle social da política pública.



#### **iv. BANCO CENTRAL**

O Banco Central publica anualmente Relatório Circunstanciado das Atividades do Proagro. O último publicado abrange os três últimos anos agrícolas já encerrados (2013/2014, 2014/2015 e 2015/2016).

A apresentação dos resultados do programa é feita, principalmente, por meio de tabelas, com dados relativos ao ano agrícola (safra) e ao ano civil. O relatório, embora apresente um conjunto de tabelas com várias aberturas e composições, não se propõe a esgotar todas as possibilidades de avaliação do programa, tendo por fim servir como fonte geral de consulta para os interessados no tema.

Segundo o relatório, além do acompanhamento da auditoria interna, que sempre esteve presente, as contas do Proagro passaram, a partir das demonstrações financeiras do ano 2000, a contar também com auditoria externa feita pela KPMG Auditores Independentes até o exercício de 2011. A partir do exercício de 2012 a auditoria externa passou a ser realizada pela PriceWaterhouseCoopers (PwC).

A CGU vem monitorando todo o trabalho dessas auditorias, particularmente, a partir do exercício de 2006. Nesse sentido, recomendou a adoção de indicadores de gestão com a finalidade de mensurar o desempenho de seus processos organizacionais.

O relatório afirma que o aperfeiçoamento dos sistemas de controle utilizados na administração do Proagro permitiu a melhoria de seus processos gerenciais e, em consequência, contribuiu para a redução do prazo médio de processamento dos pagamentos realizados pelo programa. O prazo médio de pagamento, de aproximadamente 57 dias no exercício de 2007, foi reduzido para 11 dias corridos no exercício de 2010. Porém, nos exercícios 2013 e 2014, esse prazo sofreu um incremento decorrente de elevados níveis de perda em alguns anos agrícolas, bem como da insuficiência de recursos disponíveis como consequência de atraso no repasse de recursos orçamentários do Proagro por parte da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Especificamente, no exercício de 2014, a STN não realizou a transferência de nenhum recurso para o Proagro.



As transferências de recursos por parte da STN foram regularizadas no exercício de 2015, com as transferências de restos a pagar relativos aos exercícios de 2013 e 2014, além de parte dos recursos previstos para o próprio ano de 2015. No primeiro semestre de 2016 as transferências do Tesouro Nacional foram regulares e em valores suficientes para atender as despesas incorridas pelo Proagro.

Essa regularidade permitiu o pagamento das indenizações e demais despesas, contribuindo, assim, para a redução gradativa do prazo médio para pagamento das despesas do programa, que é uma das metas de desempenho do Proagro, sendo que, em julho de 2016, esse prazo médio foi de 30,3 dias.

A manutenção de prazo reduzido entre a data de registro da operação até a data do efetivo pagamento da indenização do Proagro é condição necessária à manutenção da credibilidade do programa, tendo em vista que essa situação atende às expectativas dos agentes do Proagro e, principalmente, às dos produtores rurais beneficiários, contribuindo certamente para consolidação de uma imagem positiva do Programa.

O relatório apresenta uma série de tabelas, com demonstrativos sobre a execução dos programas por região e tipos de produtos, instituições financeiras, tipo de evento, desempenho financeiro.

Quanto ao desempenho financeiro, destaque-se que a relação obtida apresenta um comportamento cíclico e com grande variabilidade, determinados pela ocorrência de eventos, principalmente climáticos, de maior ou menor intensidade e abrangência.

## **V. SENADO FEDERAL**

Em 2016, a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal promoveu uma avaliação da política de Seguro Rural no Brasil. Buscou discutir, principalmente por meio da realização de audiências públicas, os aspectos mais relevantes e críticos da atuação da União para o sucesso dessa política pública e as condições para promoção de sinergias que favoreçam a sua expansão e efetividade no País.



De acordo com o trabalho, o Brasil dispõe de diversas políticas e programas públicos agropecuários federais, estaduais e municipais que têm impacto na gestão de riscos do setor de forma direta ou indireta, tornando o mapeamento das políticas públicas um grande desafio. Há carência de um sistema de informação integrado a uma base de dados única, reunindo e disponibilizando a informação e as ferramentas de análise de diferentes riscos, como agroclimático, de preço, de sanidade animal, vegetal e de crédito, entre outros.

As análises desenvolvidas indicam que, no contexto atual, não há integração entre políticas públicas, os instrumentos utilizados são conceitualmente distintos (e.g. Proagro não é seguro), os mecanismos de gestão e controle são distintos e dispersos (e.g. operadores, agentes financeiros; órgãos fiscalizadores, comitês regulamentadores, etc.), há sobreposições múltiplas (e.g. público-alvo, culturas, regiões), alguns produtos possuem o mesmo objeto segurado (e.g. custeio), mas diferem em vários aspectos (e.g. limite máximo de indenização, cálculo da indenização, precificação, etc.).

No caso do FESR, os dados indicam que o fundo tem dificuldades de pagamento das coberturas em virtude de falta de previsão orçamentária e de contingenciamento de recursos.

Com relação ao PSR, para maior efetividade da gestão dos recursos, faz-se necessária a criação de parâmetros de referência para validação dos limites de prêmios a serem aceitos no seguro rural em todas as regiões do País, para todos os produtos e para todas as culturas abrangidas. Alertou-se, ainda, para o fato de que há poucas seguradoras operando o PSR e que as operações estão muito concentradas na região Centro-Sul do País.

O trabalho recomenda que se avance na criação de indicadores de desempenho, revestidos dos atributos de confiabilidade, validade e mensurabilidade, na avaliação sistemática de atendimento e satisfação dos beneficiários do PSR, na aferição da qualidade e adequabilidade dos produtos subvencionados pelo Governo Federal, na criação de índices de eficiência para possibilitar a boa avaliação do PSR e na correção de eventuais problemas.



O Relatório aponta que, para a adoção de uma gestão unificada de risco rural no País, o Governo Federal terá que caminhar na integração das seguintes políticas governamentais: Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Pronafianos (Proagro Mais), Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), Benefício Garantia-Safra (Lei nº 10.420, de 2002), Programa de Garantia do Preço Mínimo (PGPM).

A Comissão propôs uma nova Política Nacional de Gestão de Riscos Agropecuários, por meio de uma minuta de Projeto de Lei do Senado, a ser submetida a consulta pública por um semestre, em que o Proagro seria extinto e criado em seu lugar um seguro obrigatório similar ao de custeio até certo limite de cobertura. Para além desse limite de cobertura estabelecido, o PSR seria transformado em um seguro de cobertura ampliada não compulsório. O pacote desses seguros seria submetido ao Resseguro. Parte do limite não atendido pelo Resseguro seria arcada pelo Fundo de Catástrofe.

Dentre as sugestões recomendadas na avaliação, destacam-se:

- 1) criação da política e do plano estratégico de gestão de riscos agropecuários no Brasil;
- 2) estabelecimento de Sistema de Gestão de Riscos Agropecuários;
- 3) aprimoramento dos sistemas de informação integrados em uma base de dados única (por exemplo, aos moldes do Cadastro Ambiental Rural - CAR);
- 4) integração e articulação das políticas e programas públicos voltados para a produção agropecuária;
- 5) promoção de aprimoramento da coordenação interinstitucional entre os diferentes programas;
- 6) produção de Censo Agropecuário em periodicidade apropriada (frequência quinquenal);
- 7) metas para se chegar a um seguro de renda para o produtor;
- 8) necessidade de ampliação de recursos alocados no orçamento do PSR;



- 9) aprimoramento de metodologia para a definição dos valores que deverão constar dos planos trienais e mesmo das propostas orçamentárias referentes ao PSR a cada ano;
- 10) desenvolvimento de plano de longo prazo para o PSR;
- 11) elaboração de cronograma de desembolso apropriado das estimativas de aporte de recursos financeiros para constar dos planos trienais;
- 12) criação de mecanismo eficaz para que os contingenciamentos orçamentários não comprometam a eficácia do desenvolvimento do PSR;
- 13) estabelecimento de prazo razoável para a adaptação dos instrumentos de gestão e operacionalização do PSR quando ocorrerem mudanças normativas no Programa;
- 14) estabelecimento de regras para evitar competição/concorrência no planejamento e gestão das atividades do PSR e do Proagro;
- 16) fomento à política de maior disseminação do seguro rural nas diversas regiões no País;
- 17) apoio à diversificação de seguradoras operantes no PSR;
- 19) criação de mecanismo de avaliação sistemática de atendimento e satisfação dos beneficiários do PSR;
- 20) aferição da qualidade e adequação dos produtos subvencionados pelo Governo Federal;
- 21) criação de índices de eficiência para possibilitar a boa avaliação do PSR e a correção de eventuais problemas;
- 22) aumento da confiabilidade e da tempestividade das coberturas do FESR, bem como promoção e adequação das faixas de cobertura e do modo de participação e da contribuição das seguradoras;
- 23) criação e regulamentação do Fundo de Catástrofe, tratado pela LC nº 137/2010;
- 24) aprimoramento do Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC);



25) extinção gradual do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro).

#### **vi. MAPA**

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento promoveu em 2017 uma avaliação do PSR. Segundo o documento, de 2006 a 2016 o número de produtores rurais atendidos passou de 16 mil para 48 mil, ou seja, houve aumento de 192% no número de beneficiários. A área e a importância segurada cresceram 220% (de 1,8 para 5,6 milhões de ha) e 362% (de 2,9 para 13,3 bilhões), respectivamente. Diante da expansão do Programa, a concessão de subvenção cresceu consideravelmente, passando de R\$ 31,16 milhões em 2006 para R\$ 398,58 milhões em 2016.

Em 2016 o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural contou com orçamento de R\$ 400 milhões. Este montante possibilitou a contratação de 76.346 apólices de seguro rural, beneficiando 48.033 produtores – o valor médio da subvenção foi de R\$ 8.298,13 por produtor. O investimento de R\$ 398,58 milhões em subvenção assegurou a cobertura de 5,6 milhões de hectares, ocupados por culturas agrícolas, florestas e pecuária. Dessa forma, o PSR garantiu capitais da ordem de R\$ 13,26 bilhões - crescimento de 142,4% na comparação com 2015 -, gerando prêmios de seguro da ordem de R\$ 935,32 milhões. No ano, a subvenção concedida pelo Governo representou 42,6% do valor total do prêmio pago pelos produtores.

Contudo, analisando a relação entre o valor bruto da produção agropecuária (VBP) e o da importância segurada (IS), constata-se que o volume de recursos disponibilizados para a execução do programa ainda é reduzido, representando apenas 2,3% do faturamento do setor, estimado pelo MAPA em R\$ 527,9 bilhões em 2016.

Isto evidencia o grande potencial de ampliação do alcance do PSR, no intuito de proporcionar proteção mais efetiva das atividades agropecuárias.

Na intenção de divulgar rotineiramente os resultados do PSR, o MAPA disponibilizou, em sua página na internet, uma ferramenta de consulta pública



intitulada Atlas do Seguro Rural. Por meio desta ferramenta, o usuário pode acessar todos os dados do PSR desde o ano de 2006.

O MAPA criou, ainda, o Grupo de Trabalho do Seguro Rural, composto por especialistas em agronegócio e seguro da iniciativa privada, tendo como objetivo discutir e propor novas alternativas para o aprimoramento da atuação do governo federal no âmbito do PSR.

### **3 AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO ORÇAMENTÁRIO**

Os gastos médios com as principais ações orçamentárias dedicadas ao suporte da política de seguro rural, conforme dados da Tabela 1, representou desembolsos financeiros da ordem de R\$ 2,0 bilhões no período de 2013 a 2016.

Conforme as avaliações constantes do item 2, e as metas estabelecidas no PPA, há consenso de que tais desembolsos não correspondem às necessidades de cobertura dos riscos envolvidos na atividade agropecuária. Nesse sentido, no futuro próximo se intensificarão as pressões para a ampliação desses valores. No caso do PSR, a avaliação do IPEA aponta que a alocação anual de R\$ 1,0 bilhão, apenas a essa ação, traria maior consistência ao desenvolvimento do mercado de seguro agrícola, com diversificação de regiões e produtos a serem cobertos.

Do ponto de vista orçamentário, um dos maiores entraves à execução da política está associada à irregularidade nos pagamentos, decorrente dos frequentes contingenciamentos dos recursos destinados ao Prêmio do Seguro Rural. A retenção dos recursos inviabiliza a contratação das apólices, o que mina os objetivos da política.

Verifica-se ainda a inoperância do FESR para a estruturação de um sistema de resseguros que de fato sirva de anteparo para a ocorrência de sinistros em maior escala. O atual modelo de resseguro não oferece as garantias mínimas para incentivar o desenvolvimento do mercado de seguros privados.

Outro problema urgente é a regulamentação e constituição do Fundo de Catástrofe de que trata a Lei Complementar nº 137/2010. Essa norma autoriza a participação da União em fundo destinado à cobertura suplementar dos riscos do



seguro rural, dispondo que a integralização de cotas poderá ser realizada a critério do Ministro de Estado da Fazenda até o limite de R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais).

A aprovação do PLS 4/2016, que se encontra em tramitação no Senado Federal, também deve ampliar as demandas de recursos para a operacionalização do seguro obrigatório, assim como expansão dos subsídios à contratação de seguro complementar.

#### **4 SUGESTÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA POLÍTICA/PROGRAMA**

De acordo com as avaliações constantes do Item 2, o fortalecimento do sistema de seguros direcionados aos produtores rurais passa pela definição do porte desejável para o sistema, assim como pela garantia da sua estabilidade orçamentária e de um calendário de desembolsos para a liberação dos recursos. É importante também a adoção de indicadores de desempenho que permitam uma melhor avaliação da política.

Cumprir avaliar a possibilidade de unificação dos principais programas do Governo Federal direcionados à política de seguro rural: Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural, Proagro e Garantia-Safra. O atual modelo, com atuação de diferentes órgãos, tem favorecido a sobreposição de ações, prejudicando a eficiência dos programas.

Como forma de garantir a liberação tempestiva dos recursos alocados na Ação 099F – Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural, essa programação, que atualmente consta do orçamento do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, deve ser transferida para o orçamento das Operações Oficiais de Crédito (Órgão 74000). Conforme o Anexo III da LDO, as despesas com subsídios a cargo desse órgão não estão sujeitas a limitação de empenho.

Outra medida urgente é a estruturação do Fundo de Catástrofe previsto na Lei Complementar nº 137/2010, que dará previsibilidade e incentivará a ampliação do mercado privado de seguros agrícolas.

Como já mencionado, as dificuldades legais e financeiras de promover novos refinanciamentos de dívidas rurais, em virtude dos dispositivos do Novo



Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira  
Estudo Técnico nº 25/2017

Regime Fiscal, certamente exercerão significativa influência na discussão sobre a estruturação de um novo sistema de cobertura de riscos para a atividade agropecuária.



## 5 QUADRO-SÍNTESE

Nome do Programa/Política		Seguro Rural
Base Legal		Constituição Federal, art. 187, V. Lei nº 5.969, de 12 de dezembro de 1973, (instituiu o Proagro). Lei nº 8.171, 17 de janeiro de 1991, (Lei Agrícola). Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002, (criou o Fundo Garantia-Safra). Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, (autorizou a subvenção ao prêmio do seguro rural). Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto de 2010, (autorizou a criação do Fundo de Catástrofe).
Ministério Responsável		Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural); Secretaria Especial de Agricultura Familiar (Garantia-Safra); Banco Central (Proagro);
Ano de Início		Proagro: 1973; Garantia-Safra: 2002; Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural: 2003;
Público-Alvo		Proagro: pequenos e médios produtores que contratam financiamentos para custeio. Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural: agronegócio em geral; Garantia-Safra: agricultores familiares situados na área de atuação da Sudene ou outras regiões com histórico de restrições ou excessos hídricos.
Execução orçamentária 3 últimos anos	2017	R\$ 1.757.040.642,00 (Dotação Autorizada)
	2016	R\$ 2.688.522.117,45 (Inclusive Restos a Pagar Pagos)
	2015	R\$ 2.079.302.331,31 (Inclusive Restos a Pagar Pagos)
Principais Constatações	Pontos Fortes	A política de seguro rural é indicada para promover estabilidade de renda aos produtores rurais e reduzir pressões por refinanciamentos de dívidas. Além disso, pode incentivar a adoção de práticas de manejo e tecnologia mais adequadas a cada ambiente. As despesas com o apoio à contratação de apólices de seguro não são consideradas subsídios agrícolas pela OMC.
	Pontos Fracos	Política fragmentada em várias ações, sob a responsabilidade de diferentes órgãos, sem articulação, com recursos orçamentários insuficientes frente à dimensão do setor agropecuário no Brasil. Os recursos alocados ainda sofrem contingenciamentos, o que prejudica uma melhor previsibilidade e estruturação do mercado de seguros. Faltam indicadores para avaliação.
Recomendações/Sugestões		- Avaliar a conveniência de unificar as ações e órgãos orçamentários responsáveis pela política; - Incrementar dotações para Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural; - Transferir a programação para Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural para o Órgão Operações Oficiais de Crédito; - Incrementar dotações para o FESR; - Constituir o Fundo de Catástrofe.