

IICA
E13
27



Reflexões sobre

seguro agrícola



Milton José da Silva e Silva





INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A
AGRICULTURA (IICA) – REPRESENTAÇÃO DO IICA NO BRASIL

REFLEXÕES SOBRE SEGURO AGRÍCOLA

(COLETÂNEA DE ENFOQUES)

IICA
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA
- 3 - 2003

PORTO ALEGRE
NOVEMBRO/2003

11CA
E13

00003684

27

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
INTRODUÇÃO	9
1. OBJETIVOS DO TRABALHO	11
1.1 – Objetivo Geral	11
1.2 – Objetivo Específico	11
2. EXPERIÊNCIAS DE SEGURO AGRÍCOLA	13
2.1 – Os Seguros de Seguradoras Estaduais	13
2.2 – Os Seguros de Empresas Mútuas	14
2.2.1 – Associação dos Fumicultores do Brasil (Afubra) – RS	14
2.2.2 – Cooperativa Agropecuária Batavo – SP	15
2.2.3 – Programa do Instituto Riograndense do Arroz (Irga) – RS.	15
2.2.4 – Cooperativa Agropecuária Mista Entre Rios – PR.	16
2.2.5 – Outros programas análogos	16
2.3 – Proagro: O Seguro do Governo Federal	16
2.4 – A Legislação sobre o Seguro Agrícola	17
2.5 – Projetos de Lei na Câmara dos Deputados	20
3. AS NOVAS INICIATIVAS EM SEGURO AGRÍCOLA	21
3.1 – Programa Estadual de Seguro Agrícola – RS	21
3.1.1 – O seguro agrícola solidário	22
3.1.1.1 – Seguro agrícola solidário do milho (2000/2001)	22
3.1.1.2 – Seguro agrícola solidário da uva	23
3.1.2 – O seguro agrícola comercial	25
3.1.3 – O seguro agrícola básico	25

3.1.3.1 – Safra 2001/2002	26
3.1.3.2 – Safra 2002/2003	26
3.1.3.3 – Safra 2003/2004	27
3.2 – Mais uma Alternativa de Seguro Rural	27
3.3 – O Seguro Agrícola do Governo de São Paulo	28
4. O MERCADO DE SEGURO AGRÍCOLA	31
4.1 – Os Produtos do Mercado de Seguro Agrícola	31
4.1.1 – Seguro de produtividade	31
4.1.2 – Seguro de custos	32
4.1.3 – Seguro de crédito	33
4.2 – Demanda e Oferta de Seguros	33
4.2.1 – A demanda	33
4.2.2 – A oferta	34
4.2.3 – Equilíbrio de mercado	35
4.2.4 – Incentivo ao crescimento do mercado de seguro agrícola	35
4.2.4.1 – Subsídio ao prêmio do seguro	36
4.2.4.2 – Redução dos custos de administração do seguro	36
4.2.4.3 – Comparativo entre redução dos custos gerenciais e os subsídios	38
5. A EFICIÊNCIA DO SEGURO AGRÍCOLA	39
5.1 – Requisitos para o Seguro Operar com Eficiência	39
5.1.1 – Redução do risco global da agricultura	39
5.1.2 – Riscos que não devem ser segurados	40
5.1.3 – Riscos assumidos e capacidade financeira das seguradoras	40
5.2 – Mecanismos de Diluição e Partilha do Risco	40
5.2.1 – Diversificação da cobertura	40
5.2.2 – Franquia	41

5.2.3 – Redução do prêmio	41
5.2.4 – Co-seguro	41
5.2.5 – Resseguro	42
5.2.6 – Consórcio de seguradoras	43
5.2.7 – Fundo de Estabilização do Seguro (FES)	43
6. A PROPOSTA	45
6.1 – Aspectos Gerais	45
6.1.1 – Objetivos	45
6.1.2 – Características gerais	45
6.1.3 – O papel do Governo	45
6.2 – O Caso dos Sinistros Generalizados	46
6.2.1 – Conceito de sinistros generalizados	46
6.2.2 – Justificativa para participação do Governo no seguro agrícola ...	46
6.2.3 – Fundo de Proteção Contra Sinistro Generalizado (FSG)	47
6.2.3.1 – Justificativa para a criação do FSG	47
6.2.3.2 – Fontes de recursos para o FSG	48
6.2.3.3 – Condições de acesso ao FSG	48
6.2.3.4 – Definição do risco máximo reembolsável com recursos do FSG	49
6.2.3.5 – As transferências às seguradoras e o subsídio ao prêmio ...	50
6.3 – O Caso dos Sinistros Independentes	51
6.4 – Gerenciamento de Riscos para um Seguro Privado Eficiente	51
7. MUDANÇA DA LEGISLAÇÃO VIGENTE	55
7.1 – Conflito de Interesses das Propostas Legislativas	55
7.2 – O Governo e o Desenvolvimento do Mercado Segurador	56
7.3 – O Açodamento e o Desenvolvimento do Seguro	56
8. ANEXO: LEI Nº 10.823, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2003	59
9. BIBLIOGRAFIA	63

APRESENTAÇÃO

O Governo do Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da Secretaria da Agricultura e Abastecimento, e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), órgão especializado e com vínculo à Organização dos Estados Americanos, vêm, a público, apresentar o trabalho intitulado *Reflexões sobre seguro agrícola*, elaborado pelo economista Milton José da Silva e Silva, consultor do Projeto de Cooperação Técnica entre o IICA/OEA e o Governo do RS/SAA.

O trabalho busca esclarecer certos aspectos do seguro agrícola nem sempre de conhecimento generalizado e que, por isso mesmo, tornam-se entraves ao desenvolvimento deste importante instrumento de política. O enfoque central destas reflexões refere-se aos prováveis comportamentos da oferta e da demanda e à respectiva interação refletida no *equilíbrio de mercado*. Ainda nesse aspecto, são abordados os incentivos ao crescimento do mercado de seguro agrícola. Posteriormente, são objetos de reflexão os requisitos para o seguro agrícola operar com eficiência e os mecanismos de diluição e partilha do risco. Por derradeiro, é oferecida uma proposta que sugere tratamento diferenciado aos seguros de sinistros generalizados e aos seguros de sinistros independentes.

O Governo do Rio Grande do Sul, nos últimos anos, empreende esforços para atender as reivindicações dos agricultores que reclamam a falta de um seguro agrícola que os proteja dos riscos adversos provocados por fenômenos incontroláveis da natureza. O Poder Executivo Estadual, desde 1987, quando ocupava a chefia do Governo do Estado o eminente senador da República Dr. Pedro Simon, investe na proteção agrícola. Deram prosseguimento aos estudos sobre o seguro agrícola, com importante contribuição no estabelecimento de aspectos que envolvem a execução de programa voltado ao tema, os ilustres Dr. Alceu Collares e Dr. Antonio Britto, ex-governadores do Estado.

Ressalta-se, em 1998, o início da cooperação do IICA, que não tem medido esforço para ver concretizado o desejo do Governo do Estado em atender as aspirações dos produtores agrícolas do Rio Grande do Sul.

Em janeiro de 1999, assumiu o Governo do Estado o Dr. Olívio Dutra com o firme propósito de pôr em marcha o seguro agrícola no Rio Grande do Sul. No primeiro ano de seu Governo, foi enviado à Assembléia Legislativa do Estado um projeto do Executivo sobre o assunto. O projeto

foi aprovado e convertido em lei que levou o nº 11.352. A regulamentação desta lei deu-se por intermédio do Decreto nº 39.722. No final de 1999, início de 2000, organiza-se a equipe técnica do seguro agrícola. Os pequenos agricultores familiares tinham prioridade de atendimento.

Em janeiro de 2003, assume a chefia do Executivo o proeminente deputado federal Dr. Germano Rigotto. Simultaneamente, assume a Presidência da República o Sr. Luiz Inácio Lula da Silva. De imediato, o Governo Lula manifesta o desejo de concretizar, nacionalmente, o instrumento do seguro rural.

Com essa expectativa, o governador Rigotto aguarda a iniciativa Federal. Como até junho de 2003 não houvesse uma definição do Governo Federal, o Executivo gaúcho desencadeou a campanha 2003/2004 do seguro agrícola para milho e uva nos moldes praticados anteriormente.

Adicionalmente, o Governo do Estado, prevendo uma possível e indispensável parceria com o Governo Federal para a execução do seguro agrícola no futuro, determinou que se empreendessem estudos visando ampliar as noções sobre o funcionamento deste tipo de contrato, tendo como perspectiva a ampliação da abrangência geográfica e a adesão dos produtores. Surgiu então, entre outras atividades voltadas à concepção de novos produtos, a possibilidade de aprofundar-se sobre o funcionamento do seguro agrícola.

A partir dessa determinação, e após muita leitura, surgiu a idéia da elaboração de um trabalho consubstanciado em reflexões sobre as múltiplas facetas que envolvem a concepção do seguro agrícola. Dada a abertura do tema, o trabalho não se restringe ao Rio Grande do Sul. Ao abordar diferentes aspectos de forma genérica, a intenção inicial do projeto era a de produzir um documento que ajudasse a concepção do seguro agrícola nacional.

Finalmente, registra-se o fato de o Governo Federal já ter conseguido aprovar no Congresso Nacional a Lei nº 10.823, de 19.12.2003 (vide – 8. Anexo), que complementa o seguro rural no que se refere à subvenção econômica e ao prêmio do seguro. No momento, o esforço é direcionado à regulamentação da referida lei, parte mais difícil do projeto justamente por envolver a montagem do que se pode chamar de arcabouço institucional, técnico e político do instrumento.

INTRODUÇÃO

> O seguro agrícola é um instrumento de política agrícola indispensável ao desenvolvimento do setor agropecuário. A modernização tecnológica, por um lado, alavanca a eficiência e, em conseqüência, a renda da terra; por outro, acarreta um custo mais elevado. Portanto, é necessária uma proteção que cubra esses riscos e previna perdas incontroláveis, principalmente quanto aos riscos generalizados. Pela experiência acumulada, deduz-se que o seguro agrícola traz, de maneira implícita, a complexidade inerente ao gerenciamento do risco que, especialmente no caso agrícola, se complica pela gravidade e pela aleatoriedade dos fenômenos que desencadeiam as perdas.

Para que o seguro agrícola seja operado com eficiência, três requisitos são essenciais: a redução do risco global da agricultura, o reconhecimento de que existem riscos que não devem ser segurados e ser o risco, assumido pelas seguradoras, compatível com a capacidade financeira destas. Identificar alguns mecanismos de diluição e partilha do risco, como a diversificação da cobertura, a franquia, a redução do prêmio, o co-seguro, o resseguro, o consórcio de seguradoras e o Fundo de Estabilidade do Seguro, é criar alternativas para tornar o seguro agrícola viável.

Além de todas essas medidas de precaução contra os riscos agrícolas, inicialmente, para o desenvolvimento do mercado de seguro, faz-se necessário que o Governo ajude os agricultores e as seguradoras a

consolidar o mercado e o sistema de seguro agrícola. O subsídio é o caminho mais curto para que esse ideal se concretize, e pode ser de dois tipos: subsídio ao prêmio de seguro e transferência de recursos às seguradoras para reduzirem os custos de administração do seguro. Necessário dizer que esses subsídios não podem ser criados em caráter de permanência nem utilizados para ocultar ineficiências dos agricultores e das seguradoras decorrentes de desconhecimento ou descaso administrativo.

Finalmente, precisa ficar claro que os problemas encontrados para eficaz implantação do seguro agrícola têm três origens: política, técnica e econômica; não tendo, portanto, dificuldade no que se refere à legalidade, como se poderá ver no curso do trabalho. Assim, por tudo que se conseguiu reunir, acrescido de demoradas reflexões, este documento tem por finalidade mostrar ao Governo (que representa a sociedade) os riscos que correm os agricultores e a melhor forma de prepará-los para enfrentar o embate. Repassa também informações ao Executivo e ao Legislativo a fim de que possam rever suas posições sobre o assunto, caso queiram oferecer um instrumento que realmente leve aos agricultores uma proteção real.

1. OBJETIVOS DO TRABALHO

> 1.1 – Objetivo Geral

Identificar as dificuldades que se antepõem ao desenvolvimento de um seguro agrícola e sugerir formas de superar as dificuldades.

> 1.2 – Objetivo Específico

Configurar um sistema de seguro agrícola privado, voluntário, apoiado pelo setor público, mas que atenda aos requisitos de eficiência.

Para isso, faz-se necessário:

- análise da experiência brasileira na área do seguro agrícola;
- análise dos condicionamentos da oferta e demanda de seguro agrícola;
- definição dos princípios aos quais um sistema de seguro agrícola deve obedecer para que seja financeiramente viável e minimamente distorcido, e;
- discussão das formas de apoio público ao desenvolvimento do mercado de seguro agrícola.

TTT
11/03/2004

2. EXPERIÊNCIAS DE SEGURO AGRÍCOLA

A pouca experiência brasileira no campo do seguro agrícola abrange três categorias:

- as seguradoras estaduais;
- os seguros mútuos, e;
- o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro).

> 2.1 – Os Seguros de Seguradoras Estaduais

Esta categoria de seguro teve início em 1970 quando, em razão do fracasso da Companhia Nacional de Seguro Agrícola (dissolvida em 1966), o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) aprovou a criação do seguro agrícola, em caráter experimental, no estado de São Paulo e, posteriormente, no Rio de Janeiro (1976) e no Rio Grande do Sul (1978). Fundamentadas em resoluções do CNSP, seguradoras de propriedade dos governos dos três estados, respectivamente Cosp, Banerj e União de Seguros, iniciaram operações de seguro agrícola, no que foram seguidas pelas seguradoras BEMGE (Minas Gerais) e Banestes (Espírito Santo). A única exceção à regra das seguradoras estatais ocorreu em Santa Catarina onde, por falta de uma empresa estatal que apoiasse esse tipo de transação, o seguro da lavoura da maçã foi feito por seguradoras privadas. De todas essas experiências relatadas, a única a ter algum sucesso foi a vivenciada pela Cosp. As demais fracassaram ou suspenderam as atividades.

A Companhia de Seguros do Estado de São Paulo (Cosp) foi criada em 1969, mas sua origem vem do final da década de trinta, quando a Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo, por intermédio do Instituto Agrônomo de Campinas (IAC), contratava seguros contra granizo na lavoura algodoeira. Apesar de ser uma empresa estatal, a Cosp é gerenciada como se fosse uma empresa privada. Suas operações são amparadas pelo Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR) e

resseguradas pelo Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), hoje IRB – Brasil Re S.A. No passado, a sobrevivência de sua carteira agrícola dependeu do suporte do Governo de São Paulo. Todavia, a capacidade de administrar e manter a carteira agrícola pequena foi um dos fatores que contribuíram para que a companhia continuasse a exercer as atividades.

O ramo agrícola, em 1998, representou menos de 3% (três por cento) dos 350 milhões de reais que a seguradora arrecadou em prêmios. Além disso, a Cosesp manteve sua ação confinada a uma área geográfica restrita a alguns municípios de São Paulo e do Paraná, abrangendo poucas culturas com alguns sinistros. A política adotada pela empresa durante 27 anos foi não permitir coberturas amplas em regiões e em lavouras cujos riscos não teria condições de avaliar com certa segurança.

Vale a pena destacar dois aspectos surgidos após análise sobre esse tipo de seguro:

- o custo operacional do seguro (excluindo as indenizações) é extremamente elevado; fato que, sozinho, e independente da taxa de risco, é capaz de comprometer a viabilidade financeira do empreendimento, e;
- a possibilidade de se dividir o risco ao longo do tempo ser insuficiente para viabilizar financeiramente o seguro diante de uma catástrofe generalizada, ainda que se trate de uma empresa com o padrão gerencial da Cosesp.

Tais observações levam a concluir que um programa de seguro agrícola viável requer a introdução de outros mecanismos de divisão do risco, além dos já utilizados. Ademais, é imprescindível a redução dos custos administrativos das seguradoras.

> 2.2 – Os Seguros de Empresas Mútuas

Na categoria dos seguros mútuos, embora a experiência seja restrita, a taxa de insucesso é bem menor. Os programas são:

▪ 2.2.1 – Associação dos Fumicultores do Brasil (Afubra) – RS

De todas as experiências, esta é a mais bem sucedida. Criada em 1955, com sede em Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, e representando os quase 135 mil produtores de fumo dos três estados do extremo sul do país

(Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná), a Afubra criou um seguro agrícola mútuo com a finalidade de indenizar os agricultores pelas perdas em suas lavouras de fumo causadas por granizo ou ventos fortes, muito freqüentes nas regiões *fumageiras* durante o período de desenvolvimento das lavouras. Os recursos provêm das contribuições dos próprios associados. A Afubra, em 2002, indenizou 29 mil associados, o que lhe custou algo em torno de 23 milhões de reais.

■ 2.2.2 – Cooperativa Agropecuária Batavo – SP

Em 1985, a Cooperativa Batavo criou o Fundo Mútuo Agrícola (FMA), que indeniza o produtor pelos custos de produção estimados pela própria cooperativa. São abrangidas pelas coberturas securitárias as lavouras de soja e de milho contra seca, granizo, doenças ou pragas. Não há cobertura para lavouras de inverno nem para a lavoura de feijão, pois são consideradas de alto risco. A adesão, voluntária, abrange 90% (noventa por cento) dos associados. Cada membro contribui com até 7% (sete por cento) de sua produção, mas a contribuição só é paga quando for verificado sinistro. Não há dinheiro envolvido.

■ 2.2.3 – Programa do Instituto Riograndense do Arroz (Irga) – RS

O Irga tem uma atuação mista entre programa de cobertura e seguro mútuo. Foi criado no final da década de quarenta e é pioneiro nesta categoria. Oferece cobertura contra granizo. A principal fonte de recursos é a Taxa CDO (Cooperação de Defesa da Orizicultura) de R\$0,177 (cento e setenta e sete centavos de reais) incidente sobre o saco de *arroz em casca* de 50kg. É importante frisar que essa taxa não incide sobre a comercialização do *arroz em casca*, somente sobre o arroz beneficiado. O montante arrecadado vai para o Irga para atender as indenizações dos produtores de arroz e para cobrir as despesas do próprio instituto.

A execução do seguro é exercida por 38 escritórios regionais, nos quais trabalham, inclusive, agrônomos e técnicos agrícolas. A base de cobertura é o custo médio ponderado das lavouras do Estado do Rio Grande do Sul, com limites estabelecidos anualmente por resolução do Irga. O seguro abrange, aproximadamente, oito mil produtores associados. As ocorrências de sinistro têm prazo de três dias úteis para a comunicação. A perícia é

efetuada imediatamente por agrônomo local, e o cálculo da indenização homologado pelo Conselho do Irga.

■ 2.2.4 – Cooperativa Agropecuária Mista Entre Rios – PR

Em 1996, esta cooperativa criou um plano de cobertura contra granizo. O plano cobre os custos de produção das culturas de milho, soja, trigo, cevada e aveia. As exigências a cumprir por parte dos produtores dizem respeito à obrigação de fazer o cultivo dentro da técnica recomendada e à necessidade de comprar todos os insumos e entregar a produção à cooperativa.

■ 2.2.5 – Outros Programas Análogos

Há notícias de outros programas de cobertura limitada como:

- maçã no Rio Grande do Sul e Santa Catarina, e;
- uva em São Paulo.

Genericamente, os produtores da Chapada dos Parecis, no Estado do Mato Grosso, estão introduzindo a figura do condomínio de produção. Trata-se da formação de grupos de no máximo 11 produtores que fazem um seguro mútuo, ajustando as perdas entre si.

Essas poucas experiências apresentam alguns traços em comum:

- as lavouras são tecnologicamente homogêneas e minimamente rentáveis;
- a associatividade é bem desenvolvida;
- a taxa de sinistro é pequena e os riscos não são correlacionados.

Especialmente relevante é o fato de todos os participantes disporem das mesmas informações, o que torna o risco moral praticamente inexistente. Qualquer que seja o prejuízo, esse será partilhado entre os membros; assim a viabilidade financeira do seguro sequer chega a ser suscitada.

> 2.3 – Proagro: o Seguro do Governo Federal

A terceira categoria de experiências que o Brasil teve na área do seguro agrícola trata, na verdade, não de um seguro propriamente dito, mas de

um *programa* governamental: o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro). Embora o programa esteja mais voltado para o fomento agrícola, ficou subordinado ao Banco Central, órgão cujo encargo primordial é a defesa da moeda.

Em 1973, confrontando com a incapacidade de atrair empresas seguradoras privadas para o ramo, o Governo criou o Proagro (Lei nº 5.963) com funções semelhantes às de um seguro agrícola. Contudo, o programa nunca foi financeiramente viável. Nos primeiros anos, os compromissos com os segurados foram honrados, mas só porque o Governo, à época, lançava mão livremente da emissão de moeda para o financiamento (não considerava o déficit do Tesouro nem os compromissos assumidos pelo próprio Banco do Brasil). A filiação ao Banco Central era, pois, conveniente.

A situação começou a mudar em 1986, com o fechamento da “conta movimento” do Banco do Brasil e, posteriormente, com a proibição constitucional de financiamento do déficit do Tesouro pelas autoridades monetárias. A partir dessas mudanças, as dificuldades financeiras do programa tornaram-se transparentes. Nos 13 primeiros anos de operação (1973 a 1987), apenas o ano de 1985 apresentou superávit. O total de receitas no período chegou a US\$ 924 milhões, e o total de despesas US\$ 2,681 bilhões, com um prejuízo de US\$ 1,756 bilhão para o Tesouro Nacional. A partir da promulgação da nova Constituição Federal, boa parte dos déficits transformou-se em dívidas das quais decorreu um complicado acerto de contas entre entidades do Governo, bancos e seguradoras.

> 2.4 – A Legislação sobre o Seguro Agrícola

A legislação sobre seguro agrícola depende da solução de alguns atrapalhos que envolvem a Constituição do país. O art. 187, V, da Carta Magna determina que a política agrícola leve em conta o seguro agrícola. A questão envolve a disputa política em torno da regulamentação do art. 192, que dispõe sobre a estruturação do sistema financeiro. O inciso II do citado artigo diz que lei complementar disporá sobre “autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, resseguro, previdência, bem como do órgão oficial fiscalizador e do órgão oficial ressegurador”. Como o art. 192 nunca foi regulamentado, prevalece à situação anterior à Constituição, isto é, o Decreto-Lei nº 73, de 21 de dezembro de 1966, que concede ao antigo Instituto de Resseguro do Brasil (IRB) o monopólio do resseguro.

Ocorre que o ressegurador com poder de monopólio exerce de fato o papel de regulador do mercado de seguros, já que a ele compete aceitar ou recusar as propostas das seguradoras. Definidas as condições em que aceita contratar o seguro, o ressegurador monopolista tem a capacidade de enquadrar as seguradoras nas condições que ele mesmo estabelecer. Assim, enquanto lei complementar não vier a regulamentar o art. 192, o IRB não apenas manterá o monopólio do resseguro como manterá o poder efetivo de regular o mercado.

Visando modificar tal situação, a Emenda Constitucional nº 13, de 1996, alterou o citado inciso II, eliminando da redação original a expressão "(...) e do órgão oficial ressegurador". O objetivo era retirar do IRB o monopólio do resseguro. Ocorre que a Emenda nº 13, não sendo auto-aplicável, também demanda lei complementar para sua regulamentação. O Governo decidiu então, em vez de lei complementar, usar medida provisória com o mesmo objetivo. Diante disso, o Partido dos Trabalhadores (PT) ajuizou, junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), ação de inconstitucionalidade e obteve liminar favorável à ação. Que se saiba, até o mês de junho de 2002, o mérito da questão ainda não fora julgado.

Como se não bastasse o enredo montado, em ação paralela que tornaria inócua a decisão judicial, tramita uma outra proposta de emenda constitucional – a PEC nº 53/99 –, que dá nova redação ao art. 192 da CF/88, retirando definitivamente o monopólio e o poder regulador do IRB. A referida proposta de emenda constitucional foi aprovada, em dois turnos, no Senado e aguarda espaço na agenda do Plenário da Câmara dos Deputados. Caso também seja aprovada pela Câmara, posteriormente terá de ser regulamentada.

Por causa do impasse político (como mencionado), a legislação básica sobre seguros é a que antecede à Constituição atual. A legislação que rege todas as operações de seguros privados no Brasil, inclusive o seguro agrícola, é o já mencionado Decreto-Lei nº 73/1966. Esse diploma legal instituiu o Sistema Nacional de Seguros Privados (SNSP), mediante o qual o Governo estabelece as normas de funcionamento dos seguros privados e fiscaliza sua devida aplicação no mercado brasileiro. O SNSP é constituído pelos seguintes órgãos:

- Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP);
- Superintendência de Seguros Privados (Susep);
- Instituto de Resseguros do Brasil (IRB);
- sociedades autorizadas a operar em seguros privados, e;
- corretoras habilitadas.

O mesmo dispositivo instituiu também o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR), com a finalidade de garantir o sistema e atender a cobertura suplementar dos riscos de catástrofes.

As fontes de recursos do FESR são:

- a) excedentes do máximo admissível tecnicamente como lucro nas operações de seguros de crédito rural, resseguros e suas retrocessões, segundo limites fixados pelo CNSP;
- b) dotações orçamentárias anuais, por dez anos, mediante crédito especial necessário para cobrir o déficit operacional do exercício anterior;
- c) comissões de corretagem dos seguros contratados por órgãos públicos (essa fonte foi extinta em junho de 1993 em decorrência da Lei nº 8.666, Lei das Licitações).

Ainda com base nessa legislação, o CNSP aprovou, em julho de 1970, a criação das seguintes modalidades de seguros agropecuários:

- **seguro agrícola:** voltado a operações de custeio agrícola, oferece cobertura contra fenômenos meteorológicos desfavoráveis, pragas e doenças incontroláveis;
- **seguro pecuário:** destinado à cobertura de prejuízos por morte de animais decorrente de acidentes ou doenças;
- **seguro de bens, benfeitorias e produtos agropecuários, e;**
- **seguro temporário de vida:** garante a liquidação dos financiamentos concedidos ao pequeno produtor em caso de falecimento deste.

Alheia à legislação existente, a Lei Agrícola nº 8.171, de 17.1.1991, recriou o seguro agrícola (Capítulo XV) e reformulou o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Capítulo XVI). A respeito do seguro agrícola, a lei estabelece especificamente:

Art. 56 – É instituído o seguro agrícola destinado a:

I – cobrir prejuízos decorrentes de sinistros que atinjam bens fixos e semifixos ou semoventes;

II – cobrir prejuízos decorrentes de fenômenos naturais, pragas e outros que atinjam plantações.

Parágrafo único – As atividades florestais e pesqueiras serão amparadas pelo seguro agrícola previsto nesta lei.

(...)

Art. 58 – A apólice de seguro agrícola poderá constituir garantia nas operações de crédito rural.

> 2.5 – Projetos de Lei na Câmara dos Deputados

Curiosamente, o seguro não precisa de lei nova para operar, já que a própria Constituição assegura o direito à livre iniciativa. Apesar disso, a forma que os legisladores brasileiros encontram para responder à enorme demanda social por um seguro agrícola é, justamente, criando novas leis. O problema do seguro agrícola no Brasil é de natureza técnica e econômica, não de natureza legal. Ratificam essa afirmação projetos de lei em trâmite no Legislativo Federal:

- Projeto de Lei nº 1.005-A/99, de autoria do Sr. Geddel Vieira Lima, que “dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Seguro Rural (SNSR) e dá outras providências.” O projeto cria um Sistema Nacional de Seguro Rural cujo objetivo é dar cobertura securitária a uma ampla variedade de sinistros. Cobre o capital fixo e o circulante. Limita o aporte de recursos do Erário às catástrofes generalizadas. Cria um sistema local de arbitragem com o intuito de solucionar conflitos entre segurador e segurado.
- Projeto de Lei nº 3.031/00, de autoria do Sr. Pompeu de Mattos, que “Institui o Programa de Seguro Agrícola e dá outras providências.” Tem por objetivo “desobrigar o produtor rural de liquidar operações de crédito” quando sinistrado. Autoriza o Poder Executivo a constituir campanha de seguros. Cria uma “taxa de contribuição” sobre o crédito para subsidiar o seguro. A proposta é transferir aos bancos o ônus do subsídio. Ignora que o próprio Governo utiliza recursos do Orçamento para ressarcir aos bancos a diferença entre a taxa de juros de mercado e a do crédito rural.
- Projeto de Lei nº 4.214/01, de autoria do Senador Arlindo Porto, “altera os artigos 15 e 17 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguro e resseguros e dá outras providências.”

3. AS NOVAS INICIATIVAS EM SEGURO AGRÍCOLA

> Três são as iniciativas mais recentes de criação de seguro agrícola: uma no Estado do Rio Grande do Sul e duas no Estado de São Paulo.

> 3.1 – Programa Estadual de Seguro Agrícola – RS

Por iniciativa do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, foi criado o Programa Estadual de Seguro Agrícola instituído pela Lei nº 11.352, de 14 de julho de 1999. A referida lei foi regulamentada pelo Decreto nº 39.722, de 16 de setembro de 1999. O objetivo geral do programa é a proteção da agricultura, da pecuária, da silvicultura e dos bens relativos a essas atividades contra os riscos no caso de frustração e perdas por fenômenos naturais adversos. Sua atuação se dá a partir de uma relação de compra e venda de um serviço entre o agricultor (segurado) e a empresa seguradora. A participação do Estado ocorre fundamentalmente por meio de controle e regulação do Sistema Estadual de Seguro Agrícola.

Após as definições das características do seguro pretendido, é feito o lançamento do edital de credenciamento para a participação de companhias seguradoras. Todas as empresas do país que atuam no ramo securitário foram convidadas a apresentar propostas para o programa, na modalidade que passou a ser identificada como “Seguro Agrícola Solidário”. Existem mais de cem seguradoras no Brasil, e apenas cinco delas manifestaram interesse: Saoex (Porto Alegre), Vera Cruz (São Paulo), Porto Seguro (São Paulo), Cosesp (São Paulo) e Gralha Azul (Curitiba). Dessas, apenas três já trabalhavam com seguro agrícola, e somente a Porto Seguro apresentou a documentação necessária ao referido credenciamento, mesmo assim, com cobertura apenas para milho, na safra 2000/2001. Para a cultura do feijão, mesmo com a disposição do Governo em subsidiar o seguro, não houve interesse de qualquer seguradora.

A idéia inicial era fazer um seguro de custo de produção nos moldes do praticado pela Cosesp que, embora tenha demonstrado interesse

pelo tipo de contrato securitário, não se credenciou, assim como as demais companhias brasileiras, devido às dificuldades em gerenciar o evento climático da safra de 1999/2000, principalmente do milho no centro do país. Como já informado, apenas a Porto Seguro cumpriu todas as exigências para atuar como seguradora junto ao Programa Estadual de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul. A participação da Porto Seguro originou a apólice chamada de **Grupo de Risco Municipalizado (GRM)**, denominado genericamente de seguro de índice. Essa modalidade de seguro vinha sendo pesquisada há três anos pela companhia, que pretendia comercializá-la nos três estados da Região Sul do país. A referida modalidade de seguro agrícola considera séries municipais de rendimentos (t/ha) observadas as culturas de, pelo menos, vinte anos.

A partir desse histórico é procedido o ajustamento dos dados originando o que, em estatística, é denominado de reta ajustante e que representa a tendência histórica dos dados observados, permitindo previsões de rendimentos para a próxima safra. Ao se encerrar a safra para a qual foi feita a previsão dos rendimentos, três situações podem ser constatadas, a saber: primeira, pode o rendimento por hectare da colheita coincidir com a previsão. Segunda, o rendimento obtido é superior ao rendimento estimado. Terceira, o rendimento obtido é menor que o rendimento previsto. Nesse caso, a diferença é considerada como perda da cultura e, portanto, objeto de indenização. O aspecto positivo dessa apólice é a redução dos custos operacionais do seguro (sendo um seguro de índice, não são feitas vistorias). O produtor não é indenizado pelo risco próprio, mas pelo risco do município. Conseqüentemente, por ser uma única seguradora operando em todo o Estado, a exposição ao risco é muito alta. O Governo do Estado, reconhecendo a validade da proposta, contratou então a seguradora credenciada, Porto Seguro, e lançou o *Fase I do Seguro* (projeto-piloto), iniciado no verão de 2000 com duas modalidades: o seguro agrícola solidário e o seguro agrícola comercial.

■ 3.1.1 – O seguro agrícola solidário

■ ■ 3.1.1.1 – Seguro agrícola solidário do milho (2000/2001)

A modalidade *seguro agrícola solidário* foi a primeira a ser implementada dentro do programa. Tem a participação direta do Estado por

intermédio de subsídio ao prêmio devido pelo agricultor. Na safra 2000/2001, o subsídio foi de 50% do prêmio de seguro e beneficiou tão-somente os agricultores familiares e a cultura do milho.

A modalidade de seguro foi implementada como projeto-piloto em quatro Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) do Estado (Médio-Alto Uruguai, Norte, Missões e Fronteira Noroeste), envolvendo 101 municípios. Ainda como exigência, a área de cada agricultor não poderia ultrapassar a 25 hectares e a área de cada cultura deveria medir entre 1 e 5 hectares. O limite de cobertura, em caso de perda total, é de 100%; e, em caso de perda parcial, o percentual equivalente às perdas menos 5 pontos percentuais.

O agricultor realiza seu enquadramento junto a Emater/RS e, caso esteja apto, pode contratar o seguro com direito ao subsídio. Os agentes de contratação do seguro são os sindicatos dos trabalhadores rurais, cooperativas, associações e as próprias seguradoras, sobretudo os corretores de seguro. O projeto-piloto, no período 2000/2001, contratou 65 apólices com coberturas voltadas para a safra do milho que muito serviram para recolher subsídios ao desenvolvimento da próxima fase. Os seguros das culturas de feijão, trigo e uva, embora estivessem previstas suas execuções, não foram implementados nessa primeira fase.

■ ■ 3.1.1.2 – Seguro agrícola solidário da uva

Tendo em vista a pretensão de ampliar as culturas representativas da agricultura familiar, bem como, alcançar números maiores de municípios e produtores, o Programa Estadual de Seguro Agrícola do Estado resolveu inserir a uva como cultura segurável na safra 2001/2002.

As características desse seguro são:

- a) subsídio de 50% (cinquenta por cento) do valor do prêmio do seguro, limitado a R\$250,00 (duzentos e cinquenta reais) por agricultor (unidade familiar);
- b) parreiral, por agricultor, não exceder a medida de 2 (dois) hectares, caso contrário, não receberá o subsídio;
- c) público beneficiário constituído por agricultores familiares que possuam parcela de terra, sob regime de proprietário, posseiro, arrendatário e parceiro, de até 100 hectares e que se enquadrem nas normas do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

De maneira complementar às normas anteriores, o seguro da uva terá como beneficiários os agricultores familiares que atendam aos seguintes requisitos:

- utilizem o próprio trabalho de maneira direta e pessoal e o trabalho da própria família, sem o concurso de empregado permanente, sendo permitida a ajuda eventual de terceiros quando a natureza sazonal da atividade agrícola o exigir;
- cultivem quantidade de terra que absorva a força de trabalho familiar, garantindo-lhe a subsistência e o progresso social e econômico;
- tenham, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da renda oriunda da exploração agrícola, excluindo-se os proventos da aposentadoria rural;
- residam na propriedade ou em aglomerado urbano próximo;
- tenham suas lavouras localizadas na microrregião de Caxias do Sul, conforme definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), compreendendo os seguintes municípios: Antônio Prado, Bento Gonçalves, Boa Vista do Sul, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Cotiporã, Fagundes Varela, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi, Monte Belo do Sul, Nova Pádua, Nova Roma do Sul, Santa Tereza, São Marcos, Veranópolis e Vila Flores.

No primeiro ano de execução do seguro agrícola solidário para uva, houve a adesão de 495 agricultores, o que redundou em um prêmio total arrecadado de R\$367.338,18 (trezentos e sessenta e sete mil trezentos e trinta e oito reais e dezoito centavos). As indenizações pagas, referentes a essa safra, alcançaram a importância de R\$34.384,60 (trinta e quatro mil trezentos e oitenta e quatro reais e sessenta centavos), equivalente a 9,4% do prêmio total. Dessa forma, a nova modalidade de seguro consolidou-se como mais um instrumento de fomento e proteção da atividade agrícola no Estado.

Para a safra 2002/2003, visando atender a demanda dos agricultores, o seguro da uva foi estendido para todo o Estado, mantendo-se o subsídio de 50% sobre o prêmio total bem como as demais condições da safra anterior. A execução do seguro nessa safra teve uma adesão de 773 agricultores, ou seja, um aumento de 278 contratos, o que equivale a 56,2% em relação ao ano anterior. O prêmio total alcançou R\$660.820,75 (seiscentos e sessenta mil oitocentos e vinte reais e setenta e cinco centavos), 80% superior ao anterior período. As indenizações respectivas foram no montante de R\$64.584,54 (sessenta e quatro mil quinhentos e oitenta e quatro reais e cinqüenta e quatro centavos), representando 9,8% da totalidade do prêmio

arrecadado. Mesmo com um aumento considerável do número de seguros contratados, o percentual de sinistros permaneceu praticamente igual ao ano anterior.

■ 3.1.2 – O seguro agrícola comercial

O *seguro agrícola comercial* é uma modalidade em que a participação do Estado é indireta e não há subsídio. Por outro lado, este seguro não tem restrições a qualquer cultura e está disponível para todos os agricultores do Estado. Nessa modalidade, a atuação do Governo é principalmente fornecer às empresas seguradoras, interessadas em comercializar seus produtos de seguro agrícola, dados e informações referentes às condições climáticas e agropecuárias do Estado.

A contratação do seguro agrícola comercial não tem sido uma prática regular no Rio Grande do Sul. Os agricultores que não se enquadram na categoria de *agricultores familiares* e que, aparentemente, teriam condições financeiras para contratar o seguro comercial não o fazem. Nenhuma apólice dessa modalidade foi contratada. Grande parte do desinteresse dos agricultores é o fato de não haver subsídio para a referida modalidade, o que os obriga a pagar os 100% do prêmio do seguro.

■ 3.1.3 – O seguro agrícola básico

Antecipando a safra 2001/2002, o Governo do Estado procurou analisar o motivo da baixa procura pelo seguro do milho na safra 2000/2001. A experiência mostrou, entre outras dificuldades, que a operacionalização do seguro para um grande número de agricultores familiares apresentava dois grandes problemas: baixa capacidade de acesso ao público beneficiário e alto custo operacional. Identificadas as dificuldades, foi concebida uma estratégia para superá-las.

A essência do problema era como atingir o público beneficiário. Era necessário um “canal mais eficiente”, que invertesse a lógica normal do seguro fazendo com que o contrato de seguro fosse até ao agricultor sem que ele necessariamente procurasse o seguro. Em parte, os problemas foram resolvidos com a criação do *seguro agrícola básico*. O objetivo central dessa modalidade era o de garantir uma renda mínima ou básica ao agricultor e, ao mesmo tempo, viabilizar a operacionalização para milhares de contratos em um curto espaço de tempo.

A estratégia adotada para se alcançar esse objetivo foi integrar o seguro agrícola ao Programa Troca-Troca de Sementes (programa de financiamento e subsídio à aquisição de sementes por parte dos agricultores familiares – nesse caso, de milho). Por ser um programa já institucionalizado, e com processos e etapas bem definidas, a idéia foi aproveitar os fluxos operacionais do *Troca-Troca* para fazer chegar o seguro agrícola até o agricultor. A questão do alto custo operacional foi resolvida por meio do subsídio ao prêmio de seguro que passou de 50% na safra anterior para, aproximadamente, 90% na safra 2001/2002.

■ ■ 3.1.3.1 – Safra 2001/2002

A idéia foi aceita tanto pelo Governo do Estado quanto pela companhia de seguros (Porto Seguro) e, dessa forma, efetivada na safra 2001/2002 com resultados animadores. Foram contratadas, aproximadamente, 25 mil apólices. Contudo, no período dessa safra ocorreu o fenômeno *La Niña*, que provocou uma grande seca com reduções dos rendimentos do milho. O fato resultou um exagerado aumento na taxa de sinistros, ocasionando a obrigação de indenizar por parte da seguradora. O somatório das indenizações foi 2,15 vezes maior do que o montante do prêmio total arrecadado (incluindo o subsídio pago pelo Governo). Como não poderia deixar de ser, o acontecido desestimulou a seguradora Porto Seguro, parceira do Programa Estadual de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul.

■ ■ 3.1.3.2 – Safra 2002/2003

Na safra seguinte, o programa, cumprindo determinações do Conselho de Administração do Sistema de Seguro Agrícola do Rio Grande do Sul, lançou edital de credenciamento de seguradoras para participação com o Governo do Estado na execução do seguro agrícola para a safra 2002/2003. Em virtude do “desastre” ocorrido na safra anterior, a Porto Seguro não se habilitou ao credenciamento para atuar no citado exercício. A única seguradora que preencheu os requisitos para o referido credenciamento foi a UBF Garantias & Seguros S.A. Entretanto, a UBF, para aceitar o contrato com o Governo, sugeriu algumas mudanças no sistema operacional: mudança da sistemática de estimação dos rendimentos da cultura (t/ha) de tendência histórica de séries de, no mínimo, 28 anos para média móvel de 5 anos; aumento do gatilho de 10%, praticado no ano anterior, para 20% da Produtividade Média Esperada (PME); e, mudança nas taxas de prêmio

em decorrência não só da mudança de critério de estimativa dos rendimentos esperados mas, principalmente, em consequência da alteração do gatilho (franquia). Aceitas as alterações propostas pela UBF, desencadeou-se o processo de execução do seguro agrícola 2002/2003. Com uma equipe mais treinada, principalmente no que diz respeito aos controles eletrônico e de comunicação, repetiu-se a experiência, ampliando o número de contratos para mais de 38 mil apólices.

■ ■ 3.1.3.3 – Safra 2003/2004

Na Safra 2003/2004, o Governo do Estado havia mudado e, naturalmente, enfrentava as dificuldades inerentes a qualquer mudança. Esse fato, sem dúvida, causou um retardamento na tomada de decisão a respeito do seguro agrícola. Como o seguro é um contrato que tem data pré-estabelecida para vigor, quando se obteve a confirmação de que era desejo do Governo manter o instrumento ativo, em especial do governador, que se havia comprometido com os agricultores gaúchos na campanha eleitoral, a oportunidade de alterações havia se esgotado. Assim, por decisão política, houve a determinação de se repetir a operação do ano anterior, estando a operação em fase final. O número de contratos efetuados de seguro ficou em 20.122 apólices.

> 3.2 – Mais uma Alternativa de Seguro Rural

O produtor tem agora uma nova alternativa de seguro para a safra 2003/2004. Trata-se do seguro de insumos, inédito no mercado. Ao contrário da apólice agrícola convencional, que cobre toda a safra, a de insumos cobre exclusivamente os custos dos insumos: sementes, adubos, defensivos agrícolas, inoculantes e microorganismos espalhados sobre as sementes para aumentar o potencial de germinação. “A vantagem é que essa apólice é mais barata que a do seguro convencional e garante parte significativa dos gastos, uma vez que os insumos respondem por quase 40% do custeio de uma lavoura”, segundo informações do Sr. Luis Alcides Vidigal, diretor da corretora Prisma Seguros.

A empresa está de olho num setor que movimenta R\$10 bilhões por ano. Inicialmente, o produto será oferecido apenas para a região noroeste do estado de São Paulo, que compreende 96 municípios, entre eles Ribeirão Preto e Franca. “Escolhemos a região por ter forte perfil agrícola: planta 12

milhões de hectares com cana e é responsável por 96% da produção de açúcar do Estado”, segundo Vidigal. O seguro contempla as culturas de cana-de-açúcar, milho, soja, algodão e amendoim. As taxas variam de 0,6% (cana-de-açúcar) a 5,5% (amendoim) e incidem sobre o valor comprovado pela nota fiscal. O agricultor pode optar por segurar todos os insumos ou apenas uma parte deles. A indenização é paga em caso de ocorrência de incêndio, tromba d’água, granizo, chuvas excessivas, seca e geadas. “Em caso de uma dessas eventualidades, o perito visita a fazenda e, constatada a perda total, a indenização é paga em espécie ou em mercadoria”, afirma Vidigal. A apólice do seguro de insumos cobre somente perda total, ou seja, um prejuízo superior a 80% sobre a área afetada. “Se uma fazenda tem 10 hectares e apenas 1 hectare foi afetado, esse 1 hectare é analisado e, em caso de perda total, é pago indenização sobre essa área”.

O seguro será vendido por meio de uma rede de sete cooperativas no interior de São Paulo, como a Cooperativa dos Plantadores de Cana da Zona de Guariba (Coplana) e a Cooperativa dos Cafeicultores e Citricultores de São Paulo (Coopercitrus). “As cooperativas foram escolhidas porque elas são o canal de relacionamento com o agricultor”. Essas cooperativas englobam 35 mil cooperados. “A meta é atingir pelo menos 5% deles, ou 1,7 mil agricultores”, afirma. A Prisma Seguros, como corretora, vende as apólices de uma seguradora brasileira, a Companhia Mutual de Seguros. A venda do seguro rural, inicialmente concentrada no nordeste de São Paulo, deve se expandir para todo o Estado e também para o norte do Paraná no próximo ano. A corretora também tem planos de expandir sua carteira para culturas perenes, como o café e a laranja. Embora o Brasil seja um dos maiores produtores mundiais de grãos, o seguro rural movimentou R\$56 milhões no primeiro semestre, ou seja, 0,4% de toda a indústria brasileira de seguros.

> 3.3 – O Seguro Agrícola do Governo de São Paulo

O Governo do Estado de São Paulo assinou o decreto de criação do seguro agrícola em 10 de novembro de 2003. Sinteticamente, segundo o que foi divulgado pela Gazeta Mercantil, o seguro deverá entrar em operação no ano de 2004, num primeiro momento, como projeto-piloto. Caracteriza-se pelos seguintes aspectos:

- a) **beneficiários:** pequenos agricultores com renda de até R\$100 mil que fazem empréstimo em banco ou que investem na lavoura os próprios recursos;

- b) número de beneficiários:** o programa estima em 20 mil produtores;
- c) importância segurada:** estimada em R\$300 milhões;
- d) prêmio de seguro:** 6% sobre a importância segurada = R\$18 milhões;
- e) cobertura do seguro:** adversidades climáticas como seca, geada, tromba d'água, etc.;
- f) abrangência geográfica:** 219 municípios em 24 regiões agrícolas do Estado de São Paulo;
- g) culturas contempladas:** milho, feijão, banana e uva;
- h) recursos:** o Governo do Estado de São Paulo incluiu no orçamento para 2004 a dotação de R\$10 milhões para atender ao seguro agrícola;
- i) operacionalização:** a modalidade securitária será comercializada pelo Banco Nossa Caixa e pelas seguradoras autorizadas pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Governo de São Paulo, entre elas a Cosesp (Companhia do Estado de São Paulo);
- j) subsídio:** o decreto governamental cria o benefício no patamar de 50% do prêmio do seguro;
- k) administração do subsídio:** responsabilidade do Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista – o Banco do Agronegócio Familiar (FEAP/ Banagro). O FEAP tem 24 linhas de crédito destinadas aos agricultores familiares.

A seguir, algumas estimativas sobre o programa:

● importância segurada total	R\$300 milhões
● nº de beneficiários	20 mil agricultores
● prêmio arrecadado total – 6% s/IS	R\$18 milhões
● participação do produtor (50%)	R\$9 milhões
● subsídio ao prêmio (50%)	R\$9 milhões
● importância segurada média por produtor	R\$15 mil
● prêmio médio por produtor	R\$900,00
● subsídio médio por produtor (50%)	R\$450,00

Exemplificando: o agricultor que plantar 30ha de milho, ao custo de R\$570,00/ha, contrata o seguro cuja apólice constará como importância segurada a quantia de R\$17.100,00. Para tanto, terá um gasto com o prêmio de seguro de R\$1.026,00 (taxa de 6% s/IS). O subsídio (50% do prêmio)

será de R\$513,00, valor a ser creditado, pelo Banco Nossa Caixa, na conta corrente do agricultor contratante.

Entretanto, algumas informações não foram explicitadas:

- a) O risco segurado é regional, municipal ou individual?
- b) Qual o método de cálculo do risco?
- c) Haverá franquia ou gatilho?
- d) Qual o limite da área das unidades de produção?
- e) Qual o limite da área de cada cultura em relação à unidade de produção?
- f) A taxa de prêmio de 6% será única ou haverá variações?
- g) Qual é o fluxo operacional do seguro?
- h) Qual o papel de cada instituição participante do programa?

4. O MERCADO DE SEGURO AGRÍCOLA

> Uma análise da oferta e da demanda de apólices de seguro agrícola é o ponto de partida da investigação da viabilidade financeira desse serviço. O primeiro passo da análise é a definição do produto ou de produtos que se tornarão objeto das transações.

> 4.1 – Os Produtos do Mercado de Seguro Agrícola

Os produtos podem ser tão variados quanto à criatividade das seguradoras e a demanda dos agricultores. As características do seguro são definidas na apólice, que é como se denomina o contrato de seguro. As apólices diferenciam-se umas das outras no que diz respeito à “coisa segurada”, mas também no que concerne à amplitude de cobertura, que pode ser específica ou multi-risco. A cobertura multi-risco faz parte da estratégia da seguradora de diluição de risco por combinarem, em uma mesma apólice, eventos de diferentes probabilidades de ocorrência.

Na experiência do Brasil, e de outros países, as coberturas mais comuns são:

- do valor da produtividade média (seguro de produtividade);
- dos custos operacionais (seguro de custos), e;
- do valor do crédito de custeio (seguro de crédito).

■ 4.1.1 – Seguro de produtividade

No seguro de produtividade, o objeto do seguro é a perda de receita do agricultor por hectare cultivado. A perda de receita é a diferença entre a receita esperada e a receita efetiva, somente obtida por ocasião da venda. A receita esperada depende do rendimento (t/ha) da lavoura e do preço do

produto. Ambos têm um forte componente aleatório. A receita esperada é, assim, o produto de uma promessa tecnológica (a produção futura) pelo preço futuro do bem que vier a ser colhido. Por sua vez, a produção esperada por hectare depende da tecnologia utilizada, da correção do uso dessa tecnologia e de sua adequação ao ambiente natural (daí a expressão “promessa tecnológica”). Todas essas variáveis são de difícil controle. O objeto de uma eventual perícia não é um bem físico, mas um projeto tecnológico. Por isso, o *risco moral* é elevado.

Séries históricas de rendimentos (t/ha) de cada agricultor e de preços ao portador são a base concreta de informações em que uma seguradora teria para se ancorar. Igualmente necessárias são as informações de base municipal, para melhor aproximação disponível dos dados de rendimento. Até que informações sobre o produtor se tornem disponíveis, esse terá de se contentar em ver sua produção futura estimada pela média do município.

É a modalidade de seguro que melhor atende aos interesses do agricultor. O ressarcimento é pelo valor das perdas que podem decorrer tanto do risco físico da produção quanto do risco de mercado. Se tiver sua receita assegurada por uma apólice de seguro, e principalmente quando tiver sua produção futura estimada pela média do município, o agricultor se beneficiará da redução de custos de produção. Assim, terá incentivo para reduzir a quantidade de fertilizantes, não precisando atribular-se para combater pragas antes que a infestação se alastre nem para colher antes das chuvas que se avizinham. Mesmo que o seu próprio desempenho em uma safra vá determinar os parâmetros da apólice na safra futura, em seus cálculos, os ganhos do presente provavelmente compensarão as perdas futuras, descontadas estas que são as taxas elevadas. O seguro de produtividade não incentiva o aumento de produtividade.

■ 4.1.2 – Seguro de custos

No seguro de custos, a coisa segurada é a despesa de custeio da safra, do preparo do solo à colheita. Menos amplo que o anterior, este seguro permite que, sobrevivendo o sinistro, o agricultor tenha recursos para o replantio (se a indenização ocorrer em tempo hábil) ou pelo menos para se manter na atividade. A compensação pelas perdas é parcial.

Para a sociedade, existem vantagens de se estimular os gastos com insumos e outras despesas que podem implicar aumento de produtividade. Com os custos segurados, o agricultor não terá motivos para economizar no uso de insumos, do capital ou do trabalho. São dois perigos: que o

agricultor exagere no gasto com insumos ou que declare valores exagerados de despesas não realizadas.

■ 4.1.3 – Seguro de crédito

Garante o ressarcimento do crédito, seja o bancário, seja o de fornecedores. Ao reduzir o risco para o banco, diminuiria o custo do crédito, caso o mercado desse produto fosse competitivo. Pelo menos, essa modalidade amplia o acesso ao crédito a quem não tem outra garantia a oferecer ao agente financeiro. A cobertura é menos ampla que a do seguro de custos, já que exclui a parcela dos custos coberta por recursos próprios do agricultor.

> 4.2 – Demanda e Oferta de Seguros

■ 4.2.1 – A demanda

A quantidade de demanda do seguro é uma função inversa à do prêmio. Quanto mais elevado for o prêmio, mais incentivos terão os produtores de “bancar”, eles próprios, o risco. Um prêmio menor tem a propriedade de atrair para o mercado de seguros aqueles agricultores de menor risco. Assim sendo, a curva de demanda de mercado (a soma das demandas individuais) será assintótica ao eixo horizontal.

A hipótese a ser testada é que a função *demanda de seguro de safra* seja elástica em relação ao prêmio do seguro. Risco e preço esperado dos produtos agrícolas são deslocadores da função *demanda*. Quanto maior for o risco, maior será a disposição dos agricultores de fazer seguro. O mesmo se aplica ao preço esperado do bem. Os preços agrícolas são um dos determinantes do poder aquisitivo do agricultor. Na medida em que a rentabilidade da agricultura for baixa, o mercado de seguro agrícola será pequeno. Nesse sentido, a rentabilidade da agricultura funciona como uma espécie de “restrição orçamentária” do agricultor. Um agricultor que estiver sofrendo prejuízos não terá condições de adquirir uma apólice de seguro por mais que a deseje. Todavia, como a decisão de adquirir a apólice antecede a decisão de vender o produto, a variável relevante é o preço que se espera que seja observado quando a safra estiver pronta para o mercado. Essa hipótese sobre os deslocadores da função *demanda* leva a algumas conclusões:

- a demanda de seguro sofre uma variação cíclica: ela acompanha o movimento do preço do bem;
- a demanda pelo seguro de safra vincula-se às políticas que interferiram nos preços agrícolas (por exemplo, uma desvalorização do câmbio ou uma bem sucedida negociação sobre a redução de barreiras à importação de produtos agrícolas brasileiros levarão ao aumento da demanda por seguro);
- a hipótese da relação positiva entre demanda de seguro e risco leva a crer que a demanda de seguro tenderá a crescer em longo prazo. O motivo é que as novas tecnologias agrícolas, intensivas no uso de capital e insumos, envolvem dispêndios mais elevados e, por conseguinte, riscos de perdas mais substanciais. A própria existência do seguro estimulará os agricultores a assumirem riscos maiores, concorrendo, assim, para o crescimento da demanda por esse serviço.

■ 4.2.2 – A oferta

A quantidade de oferta é função direta do prêmio do seguro e inversa do risco. Entretanto, o risco também varia diretamente com o prêmio, consequência do mecanismo da “seleção adversa”, isto é, à medida que o prêmio se eleva, clientes de menor risco abandonam o mercado, o que aumenta a participação daqueles de maior risco. Nesse sentido, pode-se dizer que a “qualidade” dos consumidores se deteriora.

Em outras palavras, a relação entre quantidade ofertada e prêmio do seguro pode ser positiva, negativa ou nula, conforme predominar o efeito prêmio sobre a oferta ou o efeito da seleção adversa. A expectativa é de que a curva de oferta de seguro seja do tipo voltada para trás. A quantidade ofertada de apólice cresce na medida em que o prêmio se eleva, mas, para valores acima de certo limite, prêmios ainda mais altos reduzirão a quantidade ofertada. É pouco provável que o segmento negativamente inclinado da curva de oferta seja observável empiricamente.

Neste segmento, o risco do seguro seria tão elevado que seguradora alguma haveria de se interessar em vender a apólice. Em tal situação, um subsídio ao prêmio teria o efeito de atrair clientes de menor risco e, teoricamente, poderia mudar a inclinação do segmento negativamente inclinado da curva “endireitando-a”, por assim dizer. O segmento crescente da curva de oferta parece ser o mais relevante.

■ 4.2.3 – Equilíbrio de mercado

As características do mercado de seguro agrícola permitem inferir que, apesar de seu potencial de crescimento, no curto prazo, esse mercado haverá de representar uma proporção pequena do PIB agrícola. Pelo lado da demanda, a baixa rentabilidade da agricultura limita a capacidade de os agricultores pagarem prêmios elevados por uma apólice de seguros. Pelo lado da oferta, os altos custos administrativos impõem um valor mínimo relativamente elevado que as seguradoras deverão de exigir pelo prêmio. Portanto, mesmo sem dizer nada sobre os riscos da agricultura, pode-se dizer que, para muitas lavouras, nem se chega a observar um prêmio que seja capaz de equilibrar oferta e demanda. Em outras palavras, sem interferência do Poder Público, poderá não existir mercado para o seguro.

Contudo, se o risco for levado em conta, uma situação curiosa aparece: se de um lado o risco eleva a demanda pelo seguro; de outro (a partir de certo limite) leva à retração da quantidade ofertada e, portanto, a uma demanda insatisfeita (excesso de demanda). Ou seja, medidas que diminuem os riscos, estimulam a oferta e reduzem a demanda. Em longo prazo, à medida que a agricultura consolidar seu caráter empresarial, que cooperativas passarem a congregar um número cada vez maior de pequenos empreendimentos, que o padrão tecnológico tornar-se mais uniforme e as informações mais transparentes, os custos de administração do seguro cairão drasticamente e a oferta do seguro se ampliará.

Pelo lado da demanda, a agricultura mais intensiva em capital, embora possa ter riscos físicos menores (se essa que é uma das metas do desenvolvimento tecnológico for atingida), enfrentará riscos econômicos mais elevados, donde se infere que a demanda do seguro deverá crescer. Tem, pois, fundamento, a visão otimista do futuro do seguro agrícola. No curto prazo, com a agricultura em fase de rápida transformação, é que se concentram os problemas. Daí a necessidade de medidas que dêem o empurrão inicial no processo.

■ 4.2.4 – Incentivo ao crescimento do mercado de seguro agrícola

Na atual fase de desenvolvimento da agricultura brasileira, é um desafio para o Poder Público incentivar o crescimento do mercado de seguro agrícola. A maneira mais direta de se atingir esse objetivo é mediante a concessão de um subsídio ao prêmio do seguro.

■ ■ 4.2.4.1 – Subsídio ao prêmio do seguro

Os subsídios são uma forma de compatibilizar os planos das seguradoras com as expectativas dos agricultores, os demandantes do seguro. *Subsídios a preços* são facilmente justificáveis quando induzem mudanças de comportamento. Em tal caso, eles são provisórios. *Subsídios permanentes* tendem a estimular a acomodação dos agentes em uma posição confortável, às expensas da sociedade. Por isso, em princípio, deve ser encarado com suspeita.

A todo custo, há de se evitar subsídios que sejam utilizados como compensação por qualquer tipo de ineficiência. As hipóteses de demanda elástica e oferta inelástica, embora não dispensem o teste empírico, são plausíveis, como se deduz da análise. Caso confirmadas, elas têm implicações para a análise da opção de se subsidiar o prêmio de seguro. A combinação de demanda elástica com oferta inelástica implica que o subsídio será apropriado, em sua maior parte, para as seguradoras, principais beneficiárias do subsídio, não para os produtores rurais. Essa assertiva pode ser verificada comparando-se o prêmio que vigoraria na ausência do subsídio com aquele efetivamente cobrado, uma vez instituído o subsídio.

A comparação mostrará que a redução do valor do prêmio decorrente do subsídio será não mais que uma pequena fração do valor do próprio subsídio. Tal resultado seria observado em um mercado perfeitamente competitivo e é decorrente, de maneira exclusiva, das peculiaridades relacionadas à elasticidade das funções de oferta e demanda. Sendo o mercado imperfeito, como de fato é, o subsídio é uma transferência direta às seguradoras. É como se as seguradoras *inflassem* o valor do prêmio antes de subtrair o subsídio, apropriando-se da maior parte do benefício. Pelas razões apresentadas, o trabalho não descarta o subsídio ao prêmio do seguro, mas o reserva para circunstâncias especiais, de preferência quando estiverem em jogo mudanças de comportamento.

■ ■ 4.2.4.2 – Redução dos custos de administração do seguro

Além da concessão de subsídios, há outras formas mais eficientes de se viabilizar financeiramente o seguro agrícola. Todas atuam sobre a curva de oferta, seja pela redução dos custos de administração do seguro,

seja pela redução da parcela de risco assumido pelas seguradoras. O presente tópico focaliza a primeira.

No seguro de produtividade, como se viu, a coisa segurada é um projeto tecnológico. O que se contrata é o seguro de uma produção que ainda não foi colhida e que só virá a existir, na ausência de sinistros, se o cultivo for conduzido dentro de padrões técnico-agronômicos adequados. Em uma eventual perícia, o segurador terá de certificar-se de que o projeto técnico foi fielmente executado, medir a área sinistrada, avaliar o montante dos danos, tudo isso em prazo compatível com o calendário agrícola. Delongas inviabilizam o replantio, destroem provas e prejudicam os salvados, ampliando as perdas do agricultor.

O agricultor conhece melhor a sua lavoura do que a seguradora. As informações são assimétricas, o risco moral é elevado. Além de tudo isso, o mercado é atomizado. É grande o número de agricultores pequenos, e precária é a rede de transportes. Há custos fixos envolvidos na fiscalização de cada um. O valor do prêmio pode nem mesmo superar esses custos fixos. Ainda que a coisa segurada seja as despesas de custeio, não há como evitar as tarefas que a avaliação das perdas haverá de requerer. Os altos custos gerenciais são um sério obstáculo à expansão do seguro agrícola. As reduções desses custos para as seguradoras são um incentivo ao seguro. Para reduzir tais custos, o Governo pode contribuir por meio de ações como as que se seguem:

- a) fornecimento de informações**, como as já levantadas no programa de “regionalização” do Proagro (mapas detalhados de aptidão dos solos, séries históricas de dados meteorológicos, histórico de incidência de sinistros) e outras como o rendimento médio por hectare, por cultura e por município;
- b) envolvimento mais ativo dos serviços (estaduais) de extensão rural**, no acompanhamento da execução dos projetos bem como na avaliação das perdas;
- c) estímulo ao seguro em grupo**, por exemplo, dos filiados de uma cooperativa, cuja participação do Governo dar-se-á mediante incentivos ao cooperativismo;
- d) redução dos custos das seguradoras**, por intermédio de estímulos do Governo à concorrência no mercado de resseguros. O fim do monopólio do IRB – Brasil Re S.A. será um passo importante nessa direção.

■ ■ 4.2.4.3 – Comparativo entre redução dos custos gerenciais e os subsídios

A redução dos custos gerenciais tem sobre os subsídios uma vantagem não desprezível: enquanto os últimos são fontes de ineficiência, a primeira promove a eficiência. A redução dos custos administrativos oferece um bônus adicional, ou seja, ao viabilizar a redução do prêmio, induz o ingresso no mercado de agricultores de menor risco, reduzindo, conseqüentemente, o risco da seguradora. Transferir para o conjunto da sociedade parcela do risco da agricultura é outra forma de o Governo estimular o desenvolvimento do mercado de seguro agrícola.

Como sempre, a participação do Governo é uma faca de dois gumes, assim como pode estimular, pode também inibir o desenvolvimento do mercado.

5. A EFICIÊNCIA DO SEGURO AGRÍCOLA

> 5.1 – Requisitos para o Seguro Operar com Eficiência

Antes de considerar a possibilidade da utilização de recursos públicos para subsidiar o seguro agrícola, é preciso certificar-se de que o sistema esteja operando com o máximo de eficiência. Isso significa garantir que as seguradoras não assumirão riscos desnecessários. Verificando ser o risco inevitável, poder-se-ia lançar mão dos recursos públicos, não sem antes verificar se o sistema satisfaz três condições:

- redução do risco global da agricultura;
- reconhecimento de que existem riscos que não devem ser segurados, e;
- que o risco assumido pelas seguradoras seja compatível com sua capacidade financeira.

■ 5.1.1 – Redução do risco global da agricultura

Esta condição será satisfeita por intermédio da observância de duas práticas, a saber:

- generalização do uso de tecnologia, e;
- *realocação* espacial das atividades agrícolas, de forma a tornar a distribuição geográfica coerente com as restrições impostas por fatores naturais.

Assim, não faz sentido plantar banana em região sujeita a geadas quando há outras áreas mais apropriadas para essa cultura e que não são sujeitas ao referido fenômeno meteorológico.

■ 5.1.2 – Riscos que não devem ser segurados

Estão inclusos:

- as plantações que não respeitam as recomendações do zoneamento agrícola, e;
- os riscos que por incúria ou falta de informação deixaram de ser contratados preventivamente.

■ 5.1.3 – Riscos assumidos e capacidade financeira das seguradoras

A tarefa de regulação é especialmente importante no caso de sinistros generalizados. O que caracteriza um sinistro generalizado é a interdependência de sinistros localizados. Limitando-se o valor das coberturas que determinada seguradora pode fazer em área sujeita ao mesmo fenômeno, pode-se salvaguardá-las das catástrofes (sinistros generalizados).

> 5.2 – Mecanismos de Diluição e Partilha do Risco

Não sendo possível evitar o risco agrícola em sua integralidade, a solução encontrada pelo mercado de seguro agrícola foi diluí-lo ou partilhá-lo. A seguir serão apresentados os referidos mecanismos.

■ 5.2.1 – Diversificação da cobertura

A diversificação da cobertura por diferentes tipos de sinistro é uma das formas de diluição do risco regularmente utilizado pelas seguradoras. A condição para que o mecanismo funcione eficazmente é que os riscos sejam não correlacionados. Normalmente esse procedimento consubstancia-se em **apólices multi-risco**, em que eventos de alto risco são combinados com eventos de baixo risco.

■ 5.2.2 – Franquia

A exigência de franquia é uma forma de partilha do risco. Por intermédio da franquia o segurado é forçado a assumir uma parcela do risco. A franquia tem um papel importante para a eficiência do sistema: a **redução do risco moral**. Sabendo que não estará integralmente coberto, o segurado é levado a evitar o sinistro, ainda que seja uma pequena parcela.

■ 5.2.3 – Redução do prêmio

Em todo seguro há uma espécie de “solidariedade” coletiva. Mas essa solidariedade tem um preço. Os potenciais clientes de baixo risco somente se disporão a contribuir se o valor do prêmio, quando cotejado com o risco, for relativamente pequeno. Ao se fixar um prêmio elevado, a solidariedade desaparece. Portanto, **a primeira condição para diluir o risco é a drástica redução do valor médio dos prêmios**. Esse é o âmago da questão da viabilidade do seguro agrícola. O seguro beneficia-se do que se pode chamar “efeito escala”. Não se pode conceber um seguro entre um número reduzido de clientes.

■ 5.2.4 – Co-seguro

O co-seguro consubstancia-se em um mecanismo de permuta entre partes das apólices vendidas por determinada seguradora de uma região por apólices de igual valor vendidas por outra seguradora de outra região. O co-seguro, ao partilhar os riscos interdependentes ou correlacionados, busca aumentar a eficiência e reduzir custos do seguro. Esse fato decorre do conhecimento mais profundo das práticas agrícolas e da frequência de sinistros que a concentração da atividade em uma região menos extensa traz à seguradora. Nesta modalidade de operação, uma empresa que opera no Sul transfere algumas de suas apólices a outra que opera no Norte, recebendo desta, em troca, um número de apólices de valor equivalente. Por esse mecanismo, têm-se, ao mesmo tempo, as vantagens da maior eficiência da especialização regional e do menor risco de cobertura nacional.

Se o co-seguro contar com a participação de um grande número de seguradoras de determinada região, cada uma limitando a exposição ao risco a uma percentagem pequena de sua carteira, os problemas ocasionados pelos sinistros correlacionados, para todos os fins práticos, desaparecerão.

■ 5.2.5 – Resseguro

O resseguro é o seguro de uma “carteira” de apólices ou de parte dela. Uma ou mais seguradoras transferem para a resseguradora uma parcela de suas apólices. Obviamente, um prêmio é pago por isso e, em troca, é garantido ressarcimento das indenizações que forem devidas na proporção das apólices transferidas. O resseguro divide o risco entre seguradora e resseguradora e reduz o risco global além de atuar como regulador das seguradoras, substituindo o Governo nessa função. A redução do risco decorre de um princípio estatístico conhecido como “lei dos grandes números” (ver Lindgren end McElrath, cap. 6):

“a variância de uma distribuição de médias, de variáveis independentes, é a enésima parte da variância das variáveis originais”.

$$\text{Var.}(\bar{x}) = \sigma^2 / n$$

É esse o princípio que explica porque a variância de uma variável agregada é sempre menor que a variância das variáveis que compõem aquela variável agregada. No processo de agregação, as oscilações acima e abaixo da média tendem a se compensar. Por isso, quando se observam valores agregados, já não mais se notam as oscilações das variáveis individuais. No efetivo exercício contratual, as relações entre seguradoras e resseguradoras são bem mais complexas. As seguradoras não escolhem aleatoriamente as apólices cuja transferência proporão às resseguradoras. Pelo contrário, muitas seguradoras fazem o possível para transferir a pior parcela de sua carteira à resseguradora. Assim sendo, alguns riscos estarão presentes nas relações entre seguradoras e resseguradoras, como seleção adversa e informação assimétrica, o que provocará, na resseguradora, um comportamento de prevenção e determinará uma tendência de elevação nas taxas como resguardo à probabilidade de que esse “serviço” custe a elas caro demais. Esse fato certamente contribuirá para a melhora da qualidade das carteiras das seguradoras além de contribuir para a redução do risco global.

A contribuição das resseguradoras ao aperfeiçoamento do mercado de seguros vai além. É também de interesse dessas empresas que o risco das seguradoras seja o menor possível. Assim, cobram um adicional de risco daquelas seguradoras cuja agressividade for maior que a prudência. Ademais, a resseguradora, ao fixar parâmetros para as apólices que irá aceitar em sua carteira, termina por atuar, de fato, como **agente regulador do mercado de seguros**.

■ 5.2.6 – Consórcio de seguradoras

Trata-se de uma associação de seguradoras visando propiciar cobertura a sinistros que, por ser o risco desconhecido, muito alto ou, ainda, por ter custo operacional muito elevado, nenhuma seguradora aceitaria assumir individualmente, de forma independente. O consórcio de seguradoras é um mecanismo de diluição de risco.

No consórcio, todos os prêmios vão para um fundo comum que cobre todas as indenizações. O lucro ou prejuízo é rateado entre as participantes do consórcio na proporção do valor das apólices vendidas pelas seguradoras. O custo de gerenciamento é o principal fator de diferenciação para as seguradoras. Para evitar o problema do risco moral (as seguradoras *inflariam* os custos administrativos para aumentar sua participação nos resultados), o sistema requer, para um bom funcionamento, que os custos administrativos do seguro sejam razoavelmente uniformes. Uma seguradora pequena, de reservas pouco expressivas, pode competir em pé de igualdade com outras muito maiores, desde que tenha boa penetração no mercado e baixos custos de gerenciamento do seguro.

■ 5.2.7 – Fundo de Estabilização do Seguro (FES)

O Fundo de Estabilização do Seguro é um recurso constituído cumulativamente pelos lucros *extranormais* das companhias seguradoras e das resseguradoras em períodos com baixa sinistralidade para ser utilizado em períodos de alta sinistralidade a fim de liquidar as indenizações devidas aos segurados. O FES tem como objetivo principal a diluição do risco ao longo do tempo. Os recursos do FES são privados e, como tais, devem ser geridos exclusivamente pelas seguradoras e resseguradoras.

Ao Poder Público compete definir o que é o lucro *extranormal* e quais as condições que uma seguradora deve atender para poder usar os recursos do fundo, que são de propriedade coletiva. A contribuição das seguradoras para o fundo deve ser calculada a partir de um percentual aplicado sobre a respectiva margem bruta, entendida como receitas de prêmios menos indenizações pagas. O percentual de contribuição das seguradoras e resseguradoras deve ser decidido pelo Conselho de Administração do Fundo.

6. A PROPOSTA

> 6.1 – Aspectos Gerais

■ 6.1.1 – Objetivos

Esta proposta tem por objetivo criar um sistema de seguro agrícola que seja tão eficiente quanto possível.

■ 6.1.2 – Características gerais

- a) o seguro será privado e de participação voluntária;
- b) o Poder Público terá o papel de estimular o desenvolvimento do mercado de seguro privado, não de competir com ele;
- c) a participação de recursos do Tesouro é prevista, mas apenas quando for considerada indispensável, não devendo se transformar em um mecanismo de transferência de renda a grupos de especuladores;
- d) o seguro que se pretende criar deve ampliar as possibilidades de os agricultores gerenciarem seu próprio risco, mas sem aumentá-lo, e;
- e) o seguro é estruturado de forma a minimizar o risco moral e a estimular a redução dos custos de gerenciamento do próprio seguro.

■ 6.1.3 – O papel do Governo

A intervenção do Governo é recomendável nos seguintes casos:

- a) **sinistros generalizados**, isto é, situações em que os riscos são interdependentes e que, portanto, os tradicionais mecanismos de redução do risco global não se aplicam (exceto o co-seguro com a participação de um grande número de segurados);
- b) **seguro para pequenos agricultores** (v.g., beneficiários do Pronaf);

- c) **custo de gerenciamento do seguro elevado**, pois, conseqüentemente, altas serão as taxas de prêmio, o que pode provocar a fraude ou a seleção adversa (fuga dos agricultores de baixo risco).

Por exclusão, os riscos independentes (ou não correlacionados) de agricultores que não se enquadram no Pronaf ficam a cargo de seguradoras privadas cujo único auxílio que receberão do Governo será a redução do custo de gerenciamento do seguro, quando for o caso. Ao Governo caberá, ainda, regular e supervisionar o funcionamento do sistema.

> 6.2 – O Caso dos Sinistros Generalizados

■ 6.2.1 – Conceito de sinistros generalizados

Os sinistros generalizados são os comumente denominados “sinistros catastróficos”. Conforme a magnitude do sinistro, pode ocorrer comprometimento da estabilidade financeira de uma seguradora ou do próprio sistema de seguro. Nesse caso, a participação da sociedade na partilha do risco (participação do Governo) é indispensável. A questão é como fazer isso sem fugir aos princípios de eficiência preconizados para o seguro agrícola privado.

■ 6.2.2 – Justificativa para participação do Governo no seguro agrícola

A participação do Governo no seguro agrícola justifica-se em função de determinadas circunstâncias:

- a) as incertezas associadas às atividades agrícolas;
- b) o fato de os sinistros serem generalizados (riscos correlacionados);
- c) o elevado custo de administração do seguro que decorre da falta de informações disponíveis aos segurados e às seguradoras;
- d) a baixa rentabilidade da agricultura que reduz a disposição dos agricultores em adquirir apólices de seguro, e;
- e) o imperativo de o prêmio de seguro não poder ultrapassar certos limites para não afugentar os potenciais segurados de menor risco (mecanismo da seleção adversa).

Admitir que o apoio do Governo seja necessário é o mesmo que dizer que o seguro agrícola, exclusivamente privado, é inviável financeiramente.

Considerando a inevitabilidade do subsídio, faz-se necessário as seguintes ações:

- regulamentar o sistema de seguro agrícola;
- otimizar o uso dos recursos públicos;
- minimizar as distorções na alocação dos recursos da sociedade;
- aumentar a produtividade das lavouras sem aumentar o risco físico;
- evitar o aumento de atividades e de áreas sujeitas a riscos mais elevados;
- canalizar os subsídios para a redução do prêmio de seguro, ampliando o mercado;
- atender as condições de eficiência a que a política deva estar submetida.

■ 6.2.3 – Fundo de Proteção Contra Sinistro Generalizado (FSG)

A proposta sugerida é a de criação, pelo Governo, de um fundo que proteja os produtores e as seguradoras contra os sinistros catastróficos e que seria denominado de Fundo de Proteção contra Sinistros Generalizados (FSG).

■ ■ 6.2.3.1 – Justificativa para a criação do FSG

A criação deste fundo justifica-se por vários aspectos. Parte-se do princípio de que, nas circunstâncias em causa, deve haver recursos que garantam a estabilidade do sistema de seguro. Esses recursos não podem ficar à mercê dos ciclos conjunturais da vontade do Congresso ou das prioridades do Executivo. Os orçamentos anuais cobrem um período muito curto para as necessidades prementes, como as de um fundo que pretenda conferir estabilidade ao seguro.

As dificuldades são agravadas pela dependência do ritual de liberação de verbas segundo a prática da execução orçamentária. As intervenções do Governo na política agrícola são caracterizadas quase sempre por respostas a crises. Nada se tem a reparar se a crise que motivou a intervenção for conjuntural. Entretanto, a intenção será contraproducente caso se trate de construção de estruturas permanentes de apoio ao desenvolvimento.

■ ■ 6.2.3.2 – Fontes de recursos para o FSG

A proposta é de que o Governo Federal crie uma taxa, sobre o valor bruto da produção agropecuária, vinculada ao FSG, denominada de “Taxa de Cooperação contra Sinistros Generalizados (TCSG)”.

■ ■ 6.2.3.3 – Condições de acesso ao FSG

O FSG é exclusivamente público. Não se confunde com o FESR que é exclusivamente privado, embora gerido pelo Governo. A exposição que se segue trata exclusivamente do FSG. O acesso ao novo fundo dar-se-á tão-somente em caso de sinistro catastrófico, caracterizado pela ocorrência, concomitante, das seguintes condições:

- a) que mais de 50% da área plantada com determinada lavoura, em certa região, sofra perdas superiores a 50% da produção esperada em decorrência de sinistro identificado como causa das perdas;
- b) que a sinistralidade seja alta, isto é, que o índice de sinistralidade (I/P) seja superior a “2” (“I” = somatório das indenizações devidas por uma seguradora em decorrência de sinistro; e “P” = montante dos prêmios arrecadados);
- c) que exista reconhecimento da ocorrência do sinistro como catastrófico (a calamidade é pública; como tal, deve ter seu reconhecimento atestado por autoridade competente por intermédio de Portaria que pode ser emitida pelo Ministério da Agricultura, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário ou pelas secretarias estaduais da agricultura).

As duas primeiras condições estabelecem que o sinistro, para ser caracterizado como generalizado, precisa ser suficientemente abrangente e, ao mesmo tempo, implicar perda extraordinária à seguradora. A terceira condição, ao exigir o reconhecimento oficial da ocorrência do sinistro, visa proteger as partes de questionamentos judiciais em torno da questão.

Falta definir a base regional. Sinistros como seca e geada podem atingir dezenas de municípios. Um município isolado não seria, pois, adequado para caracterizar um sinistro generalizado. Macrorregiões – o Sudeste ou o Sul, por exemplo – são heterogêneas demais, e também não proveriam uma definição adequada. Regiões como zona cacaueteira da Bahia, zona canavieira do Nordeste, arrozeira do Rio Grande do Sul ou mesmo o semi-árido nordestino parecem satisfazer melhor o senso comum. O que se

quer dizer é que a divisão política do país não provê um conceito adequado para se definir a base geográfica do seguro para fins de caracterização do sinistro generalizado.

A área-base tem mais a ver com a especialização regional em determinada lavoura e com a história de incidência de sinistro. A microrregião homogênea, definida por uma combinação de fatores econômicos e geográficos, oferece uma melhor aproximação. O zoneamento agrícola realizado pelo Ministério da Agricultura, para definição de épocas de plantio, em muitos aspectos, aprimora o conceito de microrregião, englobando fatores estranhos à atividade agrícola. A principal vantagem do zoneamento é o fato de ser feito por lavoura e ter as bordas como linhas divisórias de municípios. Em vista disso, sempre que bem delimitado, dentro de certo espaço geográfico contíguo, o zoneamento fornecerá a base geográfica para a definição do sinistro generalizado.

Os estudos que levaram ao zoneamento contêm uma outra informação que é crucial para a proposta: a freqüência de ocorrência de sinistros num período de cerca de 30 anos. Se a solução for inviável, como no caso de uma atividade desenvolvida de forma relativamente uniforme em boa parte do território nacional, a microrregião homogênea definida pelo IBGE será adotada.

■ ■ 6.2.3.4 – Definição do risco máximo reembolsável com recursos do FSC

Trata-se da definição do percentual que a sociedade aceita contribuir para a cobertura de sinistro generalizado. Se uma cultura, em determinada região, é vitimada anualmente por sinistro generalizado, é óbvio que ela não deve ser cultivada na região e, em conseqüência, o seguro não pode ser utilizado para viabilizá-la. Por outro lado, pode acontecer que em outra região a mesma cultura jamais experimentou sinistro generalizado, o que, certamente, acarretará a não-contratação do seguro pelos produtores por ser desnecessário.

Entretanto, entre esses dois extremos, existem variadas hipóteses de ocorrência de sinistro generalizado. A questão levantada é em quanto ficaria o percentual de transferência. Para fins de análise, pode-se supor que a resposta seja uma safra em cada cinco. Como não se sabe se a safra que será perdida será a primeira ou a quinta, o melhor que se tem a fazer é trabalhar com a perda média. Ou seja, perder uma safra a cada cinco é o mesmo que perder 20% de cada uma das cinco safras. A título de exemplo,

suponha-se que a perda máxima admitida seja 20%. Esse seria o percentual aceito pela sociedade para contribuir com a cobertura de sinistro generalizado. Dado o limite de 20% de perda, assumido pela sociedade, a seguradora terá de buscar proteção adicional no próprio mercado segurador. Enfatize-se que o objetivo do Fundo de Proteção é permitir às seguradoras recuperar parte dos prejuízos causados por sinistros generalizados na forma de transferência (doação).

As transferências dizem respeito exclusivamente às perdas operacionais, ou seja, as indenizações pagas menos o saldo de prêmios recebidos de segurados e pagos às resseguradoras. Para se desenvolver o mercado segurador, as empresas do ramo devem ser incentivadas. Nesse sentido, propõe-se que, verificada a ocorrência de sinistro generalizado, até o limite fixado, o FSG contribua com R\$1,00 para cada real co-segurado ou ressegurado. Em outras palavras, a proposta é que o FSG funcione como um resseguro público, exclusivo para sinistros generalizados. Para minimizar o risco moral, uma franquia e uma taxa de administração seriam subtraídas das indenizações devidas pelo FSG.

■ ■ 6.2.3.5 – As transferências às seguradoras e o subsídio ao prêmio

As principais diferenças podem ser explicadas por meio de uma analogia com os impostos diretos e indiretos. A transferência é como um imposto direto, e o subsídio como um imposto indireto. Na transferência, o processo é transparente, não pairando dúvidas sobre a aderência ao princípio da equidade distributiva. Sabe-se o que será incentivado e o que será desestimulado. No caso do subsídio ao prêmio, a principal vantagem é a menor resistência do segurado. Com certeza, o subsídio será apropriado para a seguradora, enquanto a sociedade acredita que o beneficiário seja o agricultor. No caso da transferência, informa-se à sociedade, aos agricultores e às seguradoras, com antecedência, o quanto estas últimas receberão por terem se sujeitado a uma possibilidade de sinistro que, pelas proporções esperadas, pode levá-la à falência.

O anúncio da concessão do auxílio, se merecer a credibilidade que o FSG confere, tem o efeito adicional de atrair novos participantes ao mercado, fazendo com que, em longo prazo, a transferência não seja transformada em lucro puro e simples. Para que tal efeito aconteça, o único ponto do qual o Governo não poderá se descuidar é evitar que sejam criadas barreiras à entrada no mercado de novas empresas de seguro.

> 6.3 – O Caso dos Sinistros Independentes

Se no caso de riscos generalizados é indispensável à participação do Governo na divisão do risco, quando os sinistros são independentes, a natureza dessa participação se altera. Em vez de contribuir financeiramente, o mais importante é que o Governo exerça com competência determinadas funções clássicas e inerentes a ele:

- disseminar informações;
- garantir o cumprimento de contratos;
- defender a concorrência, e;
- proteger o consumidor.

Enfim, regular e fiscalizar as seguradoras sem cercear-lhes a iniciativa e a criatividade. Especialmente relevantes são as seguintes ações:

- definição de parâmetros técnicos (v. g., grau de exposição ao risco) dos quais as seguradoras não poderão se arredar para não comprometer a estabilidade financeira da empresa;
- exigência mínima quanto às características de seguro, inclusive de prazos para avaliação de perdas e pagamento de indenizações, e;
- monitoramento do mercado para assegurar a observância das normas.

> 6.4 – Gerenciamento de Riscos para um Seguro Privado Eficiente

Para deixar claras as condições de eficiência que norteiam a proposta, estão relacionados, a seguir, alguns dos relevantes princípios de gerenciamento de risco que as seguradoras não podem deixar de observar:

- a) o valor máximo do prêmio deve ser “viável”** – A agricultura é uma atividade de baixo retorno, e o poder aquisitivo da maioria dos agricultores é pequeno. A demanda pelo seguro é muito sensível ao valor do prêmio. Prêmios elevados induzirão a seleção adversa, inviabilizando o seguro;
- b) o número de unidades seguradas deve ser grande** – Só um grande número de unidades independentes permite a efetiva diluição do risco. As leis estatísticas da probabilidade aplicam-se aos grandes números. Com um número pequeno de segurados, nem mesmo o valor do prêmio a ser cobrado pode ser calculado com um mínimo de segurança;

- c) o contrato de seguro deve ser feito com antecedência** – O ideal é que, no caso de culturas anuais, o seguro seja contratado com o mínimo de quinze dias de antecedência. Essa exigência dissuade o agricultor de adquirir a apólice somente quando as probabilidades das perdas forem maiores do que o normal;
- d) o lucro operacional como base de cálculo da contribuição das seguradoras ao FESR** – Atualmente, o lucro líquido das seguradoras é a base de suas contribuições para o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural. Essa norma envolve grave risco moral. É sempre possível *inflar* as despesas operacionais para reduzir a base da contribuição. Já o lucro operacional (diferença entre faturamento e indenizações, acrescida de prêmios de resseguro) é mais fácil de ser apurado e mais difícil de ser escamoteado. A observância desse princípio é crucial para a garantia das próprias seguradoras de que o fundo, que é de propriedade comum, não será lesado;
- e) o aumento da liquidez dos recursos do FESR** – As seguradoras devem assumir maior parcela de responsabilidade pela gestão dos recursos deste fundo. A ação do Estado deve cingir-se à fiscalização. Na gestão de tais recursos, a busca de rentabilidade deve ser condicionada a requisitos mínimos de liquidez. Os pagamentos de indenizações não podem depender de prazos de liquidação de dívidas;
- f) os custos operacionais devem ser baixos** – A falta de séries históricas sobre custos de produção, produtividade, sinistralidade e outras informações a respeito do segurado são causas de incerteza para as seguradoras e fatores de elevação dos custos de gerenciamento do seguro. No longo prazo, as próprias seguradoras haverão de coletar tais informações diretamente na fonte. Até que isso aconteça, o Governo pode contribuir da seguinte forma:
- envolver os serviços estaduais de extensão rural para assessorar tanto as seguradoras quanto os segurados (mediante assinatura de convênios);
 - fornecer informações estatísticas de órgão oficiais, e;
 - isentar as seguradoras que aderirem ao seguro agrícola de pagamento do Imposto de Renda sobre o lucro da carteira agrícola por um período a determinar (sugere-se cinco anos);
- g) o estímulo ao seguro em grupo** – Em vista da necessidade de manter o prêmio do seguro abaixo de certo limite, e levando em conta o alto custo de gerenciamento do seguro, o seguro em grupo deve ser

estimulado. Em especial no caso de pequenos agricultores, quando o pequeno valor arrecadado em prêmio pode ser insuficiente até mesmo para cobrir as despesas do contrato. Em tais casos, o seguro em grupo torna-se inevitável. O subsídio ao prêmio do seguro, quando contratado em grupo (composto por, no mínimo, algumas dezenas de agricultores), pode ser perfeitamente justificável;

- h) o seguro agrícola tem que ter qualidade** – Prazos rígidos para identificação do sinistro, quantificação das perdas, resolução de conflitos em instância administrativa e pagamento das indenizações devidas são cruciais para o bom funcionamento do seguro agrícola. O agricultor tem de tomar decisões sobre se “vale a pena replantar, colher o que restou da lavoura sinistrada ou utilizá-la como forragem para os animais”. Os prazos precisam ser coerentes com o calendário agrícola. Os efetivos cumprimentos dos prazos determinados são os principais determinantes da “qualidade” do seguro. Fator de melhora nesse quesito é a constituição de comissões locais de arbitragem de conflitos, de preferência mediante convênio com as empresas estatais de extensão rural (Emater);
- i) a existência de franquia em qualquer seguro** – A franquia, além de ser indispensável, se aplica inclusive ao resseguro e ao acesso aos fundos (público e privado) de estabilidade do seguro. Ajuda também a reduzir o risco moral, em decorrência da peculiaridade de significar uma partilha do risco com o agricultor;
- j) a cobertura do seguro deve se limitar aos eventos incontroláveis da natureza** – O seguro não pode cobrir sinistros que decorram de erro de administração, descaso, complacência ou falta de informação. Não pode ser uma recompensa à incúria;
- l) a criação do seguro agrícola não pode ser um ato de açodamento** – Sob pressão dos agricultores, ansiosos pelo seguro, o Governo pode conceder, às seguradoras, subsídios maiores do que poderia sustentar no longo prazo. Por outro lado, esse comportamento pode provocar um efeito contrário ao objetivo do desenvolvimento do mercado segurador. Subsídios somente são admissíveis se estimularem a eficiência. Os mesmos não devem ser utilizados para compensar agricultores e seguradoras pelo elevado custo do seguro. A advertência tem importância porque se reconhece que as propostas do trabalho têm prazos de maturação maiores do que aqueles em que as partes envolvidas estariam dispostas a esperar.

7. MUDANÇA DA LEGISLAÇÃO VIGENTE

> As possibilidades de piorar a qualidade das leis, com perdas de bem-estar social, especialmente, são evidentes em casos como o do seguro agrícola em que a sociedade é chamada a partilhar custos com o setor privado. Ao setor privado nunca faltarão argumentos para justificar a redução de sua quota de sacrifício; à sociedade, serão sempre poucos os que se levantarão em defesa de seus interesses. Em semelhantes circunstâncias, a introdução de nova legislação, ou a mudança da legislação vigente, encerra riscos consideráveis.

> 7.1 – Conflito de Interesses das Propostas Legislativas

O conflito de interesses sempre está presente em toda proposta legislativa. Os maiores riscos ocorrem quando o confronto se dá entre o interesse de pequenos grupos organizados e o interesse da coletividade. Os primeiros têm poucos participantes, mas cada um tem muito a perder ou a ganhar. O interesse da coletividade é muito difuso, e o número de participantes é muito grande, mas é ínfimo o ganho ou a perda de cada membro individualmente. Na literatura, esses pequenos, mas influentes grupos, receberam diversos apelidos: “Grupo de pressão”, “interesses corporativos”, “os rent seekers”, dos americanos, são alguns dos títulos. A assimetria de forças entre os defensores de interesses específicos e os advogados do interesse coletivo deixa a sociedade vulnerável. A longa tradição brasileira de privatizar lucros e socializar prejuízos demonstra quão vulneráveis são as posições daqueles advogados do interesse coletivo.

> 7.2 – O Governo e o Desenvolvimento do Mercado Segurador

Uma vez aceito o princípio de que o Governo deve contribuir financeiramente para o seguro, as seguradoras não se contentarão com nada menos que a cobertura integral das perdas causadas pelos sinistros generalizados, além de subsídios ao prêmio. Em vez de um ou outro, a sociedade passará a arcar com os dois. Como os outros mecanismos de partilha do risco (resseguro, co-seguro, FSG, etc.) levarão tempo para se desenvolver, e como é grande a pressão para que o seguro seja criado, é também grande a possibilidade de se implantar o seguro sem a presença das condições mínimas para seu funcionamento adequado. Caso o Governo assuma a totalidade do risco dos sinistros generalizados, a razão de ser das resseguradoras deixará de existir. Em vez de contribuir para o desenvolvimento do mercado segurador, a participação do Governo haverá de inibir o seu florescimento.

Ainda, se o Governo subsidiar o prêmio do seguro, a título de compensação pelos altos custos de gerenciamento do seguro, muito provavelmente, as empresas seguradoras não se sentirão incentivadas a reduzir esses custos. O resultado será um sistema de seguro permanentemente ineficiente e deficitário. Para que não parem dúvidas sobre a questão, inibir a utilização dos mecanismos de divisão e diluição do risco é a consequência mais danosa da assunção pelo Governo de riscos desnecessários e de custos que são próprios da iniciativa privada. É precisamente a ausência de tais mecanismos que faz com que a agricultura seja excluída do seguro.

> 7.3 – O Açodamento e o Desenvolvimento do Seguro

O risco maior no processo em curso de desenvolvimento de um seguro agrícola é o açodamento. Se o Governo, sob pressão dos agricultores, dispuser-se a assumir a parcela de risco evitada pelas seguradoras, as mesmas ficam sem motivos para buscar mecanismos que, ao longo do tempo, foram criados e aperfeiçoados justamente para preservá-las do risco extraordinário. Nesse caso, a ordem dos fatores afeta o produto. Primeiro, sejam satisfeitos os requisitos que minimizem o risco da sociedade; depois, seja criado o seguro.

Se a ordem for invertida, somente quando o ônus do seguro ficar tão pesado a ponto de comprometer a estabilidade das contas públicas é que as falhas poderão ser corrigidas. História parecida ocorreu em países com

sistemas políticos mais desenvolvidos do que o brasileiro, em sociedades menos paternalistas e com mais tradição de disciplina fiscal, destacando-se, entre esses, o dos Estados Unidos da América.

O próprio Proagro não foi diferente. O programa teve enorme sucesso de público até inviabilizar-se financeiramente. Na tentativa de reequilibrar as contas, o Governo reduziu sua participação nos encargos do seguro e a qualidade do serviço caiu até o programa ser rejeitado por seus supostos beneficiários. Como se viu, foi a derrocada do Proagro que abriu espaço para as seguradoras privadas. O dilema é que os riscos surgidos com a nova legislação precisam ser analisados tendo em contrapartida os riscos já existentes. O novo projeto de seguro talvez fosse desnecessário se as coisas permanecessem como estão. Não é o que acontece. Há uma incontida pressão pela criação do seguro agrícola, e o processo está em movimento.

De forma quase sempre casuística e atabalhoada, novos programas de seguro já estão sendo criados, inclusive por iniciativa de governos estaduais. Inúmeros projetos de lei, que não contêm salvaguardas como as discutidas, estão sendo apresentados e debatidos no Congresso. Mostrar ao Governo (na qualidade de representante da sociedade) os riscos que ele corre é a melhor forma de prepará-lo para enfrentar o embate com os vários grupos de interesse e a melhor forma de induzir tanto o Executivo quanto o Legislativo a reverem suas posições.

8. ANEXO:
LEI Nº 10.823,
DE 19 DE DEZEMBRO
DE 2003

> Dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do seguro rural e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º. Fica o Poder Executivo autorizado a conceder subvenção econômica em percentual ou valor do prêmio do seguro rural, na forma estabelecida em ato específico.

§ 1º. O seguro rural deverá ser contratado junto a sociedades autorizadas a operar em seguros pela Superintendência de Seguros Privados (Susep), na forma da legislação em vigor.

§ 2º. Para a concessão da subvenção econômica de que trata o *caput*, o proponente deverá estar adimplente com a União, na forma do regulamento desta lei.

§ 3º. As obrigações assumidas pela União em decorrência da subvenção econômica de que trata este artigo serão integralmente liquidadas no exercício financeiro de contratação do seguro rural.

§ 4º. As despesas com a subvenção econômica de que trata este artigo correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas anualmente ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, observados os limites de movimentação e empenho e de pagamento.

Art. 2º. A subvenção de que trata o art. 1º poderá ser diferenciada segundo:

- I – modalidades de seguro rural;
- II – tipos de culturas e espécies animais;
- III – categorias de produtores;
- IV – regiões de produção;
- V – condições contratuais, priorizando aquelas consideradas redutoras de risco ou indutoras de tecnologia.

Art. 3º. O Poder Executivo regulamentará:

I – as modalidades de seguro rural contempláveis com o benefício de que trata esta lei;

II – as condições operacionais gerais para a implementação, execução, pagamento, controle e fiscalização da subvenção econômica de que trata esta lei;

III – as condições para acesso aos benefícios previstos nesta lei, incluindo o rol dos eventos cobertos e outras exigências técnicas pertinentes;

IV – os percentuais sobre prêmios ou montantes máximos de subvenção econômica, de forma compatível com a Lei Orçamentária Anual; e

V – a composição e o regimento interno do Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural de que trata o art. 4º desta lei.

Parágrafo único. O Poder Executivo poderá fixar limites financeiros da subvenção, por beneficiário e unidade de área.

Art. 4º. Fica criado, no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que o coordenará, o Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural.

§ 1º. O Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural poderá criar comissões consultivas, das quais poderão participar representantes do setor privado.

§ 2º. O Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural definirá a organização e a composição das comissões consultivas e regulará seu funcionamento.

§ 3º. Cabe ao presidente do Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural designar os integrantes das comissões consultivas.

Art. 5º. Compete ao Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural:

I – apreciar e encaminhar, ao Poder Executivo, proposta relativa ao percentual sobre o prêmio ou valor máximo de subvenção econômica;

II – propor os limites subvencionáveis, considerando a diferenciação prevista no art. 2º e a definição de que trata o inciso IV do art. 3º desta lei;

III – aprovar as condições operacionais específicas, implementar e operacionalizar o benefício previsto nesta lei;

IV – incentivar a criação e implementação de projetos-piloto pelas sociedades seguradoras, contemplando novas culturas ou espécies, tipos de cobertura e áreas, com vistas no apoio e desenvolvimento da agropecuária no país;

V – 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;

VI – deliberar sobre:

a) as culturas e espécies animais objeto do benefício previsto nesta lei;

b) as regiões a serem amparadas pelo benefício previsto nesta lei;

c) as condições técnicas a serem cumpridas pelos beneficiários;

d) proposta de Plano Trienal ou seus ajustes anuais, dispondo sobre as diretrizes e condições para a concessão da subvenção econômica, observadas as disponibilidades orçamentárias e as diretrizes estabelecidas no Plano Plurianual.

(...)

Art. 7º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 19 de dezembro de 2003; 182º da Independência e 115º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

9. BIBLIOGRAFIA

Azevedo, Roberto G., *Considerações sobre seguros rurais no Brasil*. Gerenseg – Administração e Gerenciamento de Seguros Ltda. *Caderno de seguros rurais no Brasil*. São Paulo, 1997. Versão mimeografada.

Azevedo Filho, Adriano, *Perspectivas para o seguro agrícola e indicadores regionais de produtividade*. *Preços Agrícolas*, ano XIV, nº 152, junho de 1999.

Cunha, Aécio S., consultor legislativo da Área de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Um seguro agrícola eficiente*, Brasília, DF, junho de 2002. Trabalho recolhido na internet.

Diário Oficial da União – Seção 1 – nº 248, segunda-feira, 22 de dezembro de 2003.

Secretaria da Agricultura e Abastecimento (SAA) – Governo do Estado do Rio Grande do Sul. *Relatório do Programa Estadual de Seguro Agrícola*, gestão 1999–2002, Porto Alegre, dezembro de 2002. Trabalho mimeografado.

Skees, Jerry R., *U.S. Agricultural Insurance Programs: Lessons for Brazil*. Trabalho apresentado no Workshop Internacional sobre seguro para o Agronegócio, 10 e 11 de dezembro de 1999, Piracicaba, São Paulo.

Vidigal, Luiz Alcides, diretor da corretora Prisma Seguros. Mensagem recolhida da internet. 21 de agosto de 2002.



COORDENAÇÃO TÉCNICA



Governo do Estado do Rio Grande do Sul
Secretaria da Agricultura e Abastecimento

Coordenadoria Estadual de Planejamento Agrícola (Cepa)
Programa Estadual de Seguro Agrícola



Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura