



Conselho de  
Monitoramento e  
Avaliação de  
Políticas Públicas

## Relatório de Avaliação

# Avaliação dos Programas de Mitigação de Risco da Atividade Rural

Ciclo 2019

# CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

## COMITÊ DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE SUBSÍDIOS DA UNIÃO

Ciclo CMAP  
2020

**Política avaliada**  
Programas de Mitigação de Risco da Atividade Rural

**Coordenador da avaliação**  
Secretaria de Política Econômica / Ministério da Economia

**Executores da avaliação**  
Secretaria de Política Econômica / Ministério da Economia

**Informações:**  
Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria  
Tel: (61) 3412-2358/2360

**Home Page:**  
<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/>

É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo deste relatório desde que mencionada a fonte.

## Lista de tabelas

Tabela 1: PROAGRO Tradicional: resultado operacional e custo da função resseguro .....	15
Tabela 2: PROAGRO Mais: resultado operacional e custo da função resseguro .....	16
Tabela 3: Seguro Rural de Custeio com PSR.....	18
Tabela 4: Seguro Rural de Produtividade com PSR.....	18
Tabela 5: Seguro Rural de Custeio sem PSR.....	19
Tabela 6: Seguro Rural de Produtividade sem PSR .....	19

## Lista de Gráficos

Gráfico 1: Percentual do VBP Coberto por PROAGRO e PSR (custeio e produtividade).....	12
Gráfico 2: Evolução do Valor Bruto da Produção e Mitigadores de Risco Climático .....	13
Gráfico 3: Importância Segurada (custeio e produtividade).....	14
Gráfico 4: Seguro Rural e FESR: Importância Segurada (R\$ milhões) .....	17
Gráfico 5: Seguro Rural e FESR: Prêmios Brutos e Participação do FESR nas apólices de custeio e de produtividade .....	18
Gráfico 6: Prêmio Bruto Seguro Rural de Custeio .....	20
Gráfico 7: Prêmio Bruto Seguro Rural de Produtividade .....	20
Gráfico 8: Subsídio por Importância Segurada .....	21
Gráfico 9: Prêmio Bruto .....	22
Gráfico 10: PROAGRO: valor enquadrado e resultado.....	23
Gráfico 11: PROAGRO Tradicional: resultado de culturas selecionadas .....	23
Gráfico 12: PROAGRO Mais: resultado de culturas selecionadas: PROAGRO: valor enquadrado e resultado .....	24
Gráfico 13: PROAGRO: resultado geral e por culturas selecionadas .....	24

## Sumário

1	Introdução .....	5
2	A Literatura sobre o Tema.....	6
3	Estrutura Atual dos Programas .....	8
3.1	PROAGRO – Programa de Garantia da Atividade Agropecuária .....	8
3.2	PSR – Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural.....	10
4	Principais Estatísticas dos Programas .....	11
4.1	A Base de Dados do Seguro Rural .....	11
4.2	A Base de Dados do PROAGRO .....	11
4.3	PROAGRO e Seguro Rural.....	11
5	As Propostas do Grupo de Trabalho Interministerial para Aprimoramento da Política de Gestão de Risco da Atividade Rural .....	25
5.1	Criação de Comitê Gestor do PROAGRO .....	25
5.2	Reestruturação do PROAGRO .....	25
5.2.1	Revisão das Alíquotas por Cultura e por Região .....	25
5.2.2	Novo Modelo de Operacionalização Orçamentária/Financeira.....	25
5.2.3	Constituição de Reservas Operacionais .....	25
5.2.4	Revisão dos Modelos de Cobertura .....	26
5.3	Obrigatoriedade de Contratação do PROAGRO/Seguro Rural.....	26
5.4	Avaliação da Migração do PROAGRO Tradicional para o Seguro Rural .....	26
5.5	Integração Operacional das bases de dados do PROAGRO e PSR .....	27
5.6	Criação do Conselho de Risco Rural .....	27
5.7	Modelo de Garantia (“Resseguro”) para o PROAGRO .....	27
5.8	Gestão Orçamentária e Financeira que promova a regularidade e a tempestividade do fluxo de Recursos .....	28
5.9	Busca por maior eficiência e efetividade nos programas públicos.....	29
5.10	Reduzir a assimetria de informações .....	29
6	Propostas Alternativas Pós-GT .....	29
7	Considerações Finais .....	30
	Referências bibliográficas .....	34

## 1 Introdução

A atividade rural, assim como qualquer atividade econômica, está sujeita a diversos fatores de risco. Os mais conhecidos no setor decorrem de variáveis biológicas (ocorrência de pragas e doenças), climáticas (secas prolongadas, excesso de chuvas, geadas, granizo e outros), e de mercado (flutuação nos preços dos produtos e dos insumos, variações na taxa de câmbio, entre outros).

Na eventualidade de um sinistro, o produtor pode ficar sem parte (ou a totalidade) de sua produção, comprometendo sua renda e sua capacidade de cumprir seus compromissos financeiros, podendo, até mesmo, não ter recursos para a sua subsistência.

Desta forma, os instrumentos de mitigação de risco climático funcionam como redutores de perda de renda no setor. Esta maior estabilidade gera uma externalidade positiva ao oferecer maior capacidade de pagamento aos agricultores, melhorando as condições de acesso ao crédito.

Sem instrumentos de mitigação de riscos adequados, a ocorrência de perdas em determinadas regiões ou produtos incentiva a busca por socorro governamental. Observa-se que as renegociações e prorrogações de dívidas do crédito rural têm sido recorrentes e geram um elevado custo fiscal para a União.

Nesse contexto, o governo federal criou um Grupo de Trabalho Interministerial (GT) com o objetivo de analisar e propor aprimoramentos nos principais programas mitigadores de risco. A Portaria Interministerial nº 496, de 13 de novembro de 2017 instituiu o GT, formado por membros dos Ministérios da Fazenda (MF), do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MPDG), do Banco Central do Brasil (BCB), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e da Secretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República (SEAD).

De maneira resumida, o GT se dedicou a analisar os seguintes programas de mitigação de riscos:

1. Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO): instituído pela Lei nº 5.969/1973 com o objetivo de exonerar o beneficiário do cumprimento de obrigações financeiras em operações de crédito rural de custeio, além de indenizar os recursos próprios do beneficiário, utilizados em custeio rural, inclusive em empreendimento não financiado, no caso de perdas de receitas em consequência de fenômenos climáticos naturais, pragas e doenças, na forma estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).
2. Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR): a Lei nº 10.823/2003 autorizou o Poder Executivo a conceder subvenção econômica ao prêmio do seguro rural e o Decreto nº 5.121/2004 instituiu o PSR, por meio do qual o Governo Federal arca com parcela dos custos de aquisição da apólice de seguro, tornando-a mais acessível aos produtores rurais.
3. Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR): criado pelo Decreto-Lei nº 73/1966, tem por finalidade manter e garantir o equilíbrio das operações do seguro rural no país, bem como atender à cobertura suplementar dos riscos de catástrofe inerentes à atividade rural. O FESR garante a estabilidade das operações do Seguro Rural, nas modalidades agrícola, pecuária, aquícola, de floresta e de penhor rural.

O PSR é um subsídio público que acumulou R\$ 6,1 bilhões em gastos desde 2004, a preços de 2019, e foi selecionado para avaliação no ciclo 2019 do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Este trabalho baseia-se nos resultados encontrados pelo GT, focalizando-se mais no PROAGRO e no PSR devido à similaridade de ambos. Em particular, buscou-se responder às seguintes questões avaliativas:

1. O que a literatura indica quanto à necessidade de incentivo ao seguro rural?
2. Existem possibilidades de melhorias no PROAGRO e no PSR?
  - a. Quanto se emprega de gasto público por apólice segurada em cada programa?
  - b. A distribuição regional e por cultura é adequada?
3. Quais são as vantagens e desvantagens de uma eventual fusão do PROAGRO e do PSR, em particular, do ponto de vista fiscal?
  - a. Qual seria o custo de programa único de seguro rural?
  - b. Como a fusão pode incentivar a participação do setor privado?

## 2 A Literatura sobre o Tema

A literatura sobre o tema é unânime em apontar a importância do seguro rural na estabilidade da renda no campo e na segurança alimentar do país. Globalmente, o mercado de seguro rural depende do fomento público.

Santos, Sousa e Alvarenga (2013) ressaltam o papel amenizador que o seguro agrícola possui e sua pequena representatividade no montante do mercado de seguros no Brasil. Seu trabalho analisa o PSR com base em dados oficiais do período 2006-2011 (Atlas do Seguro Rural do MAPA), a partir dos aspectos descritivos e de tabulações que permitem uma análise pautada nos objetivos do programa.

Concluíram que o PSR é uma ação essencial para o desenvolvimento do seguro agrícola no Brasil, mas, por outro lado, observou-se que o mercado conta com a possibilidade de avanços com suas próprias forças, havendo margem operacional para isto. Quando os dados são analisados por região ou estado produtor e por tipo de cultivo, evidencia-se baixa concorrência na oferta de seguros e uma grande concentração das operações em poucas seguradoras. A descontinuidade do incremento na subvenção, após ter sido reduzida em 23,4% de 2009 para 2010, deixou sequelas tanto nos operadores quanto nos produtores, por ter contrariado o aprendizado coletivo, trazendo insegurança em relação a montantes e prazos de liberação da ajuda ao prêmio. Entre as sugestões apontadas pelo estudo, esta descontinuidade é questão central a ser enfrentada pelos gestores, aliada a medidas de crescimento do mercado, qualificação da demanda e maior concorrência.

Tabosa e Vieira Filho (2018) usaram um procedimento metodológico baseado em vetores autorregressivos (PVAR) para dados em painel. Os resultados mostraram que, no programa avaliado, o número de produtores e a importância assegurada tiveram impacto positivo, no curto prazo, na produtividade do assegurado, sendo esse efeito prorrogado até seis anos, em média. No que se refere à área plantada, somente a importância segurada teve um efeito positivo. O número de apólices, contudo, obteve um impacto negativo, tanto na área plantada quanto na produtividade do assegurado.

Santos e Silva (2017) ressaltam que há complexas interações entre os agentes públicos, privados e os agricultores. Os autores sugerem as seguintes propostas de melhoria ao PSR:

- 1) Dar maior estabilidade ao PSR por meio da definição de valores orçamentários e de um calendário de liberação da subvenção, de modo a aumentar a autonomia do órgão executor do programa e a propiciar um ambiente de segurança do instrumento.
- 2) Redistribuir os valores da subvenção com foco em cultivos prioritários, de forma a obter a adesão de maior número de agricultores, dando-se atenção aos resultados do RISVS, de modo a aperfeiçoar o desenho da subvenção no sistema de seguro.

3) Ter em conta que o grupo grãos (soja, milho, arroz, trigo, sorgo, amendoim), que responde pela maior parte da subvenção, ao ter ampliado o porte e a adesão ao seguro, deve ser o grupo de produtos para os quais: i) o preço do seguro deve sofrer as maiores quedas; e ii) o dispêndio público com crédito controlado (juros subsidiados) deve-se reduzir em maior proporção que o aumento do gasto público com o PSR.

4) Implantar o Fundo de Catástrofe, tendo como condições orientadoras: i) o aumento da relação entre a subvenção e a importância segurada (aumento do RISVS); ii) o aumento da concorrência na oferta do seguro; e iii) a redução do preço do seguro.

5) Instituir e difundir indicadores de eficiência técnica e de produtividade agrícola como fatores de redução de riscos ao contratar o seguro, premiando a maior produtividade agrícola e tendo em vista a redução do preço das apólices.

6) Promover estudos e apoiar os agricultores na divulgação dos critérios de precificação por produto ofertado pelas seguradoras, de modo a tornar mais claro para o agricultor o que ele está contratando ou aquilo que poderá contratar.

7) Implantar um sistema de registro de demandantes do seguro (contemplados e não contemplados pelo PSR) visando ao dimensionamento do tamanho real da demanda.

O Senado Federal também desenhou uma proposta (BRASIL, 2016). Nela, o PROAGRO seria transformado em um seguro multirrisco de custeio obrigatório até certo limite de cobertura. Para além desse limite cobertura, o PSR seria transformado em um seguro de cobertura ampliada não compulsório. O pacote desses seguros seria submetido ao Resseguro. Parte do limite não atendido pelo Resseguro seria arcada pelo Fundo de Catástrofe que consta na Lei Complementar nº 137/2010.

Dentre as soluções aventadas e que o relatório recomenda estão:

1) Criação da política e do plano estratégico de gestão de riscos agropecuários no Brasil.

2) Estabelecimento de Sistema de Gestão de Riscos Agropecuários.

3) Aprimoramento dos sistemas de informação integrados em uma base de dados única (por exemplo, aos moldes do Cadastro Ambiental Rural - CAR).

4) Integração e articulação das políticas e programas públicos voltados para a produção agropecuária.

5) Promoção de aprimoramento da coordenação interinstitucional entre os diferentes programas.

6) Produção de Censo Agropecuário em periodicidade apropriada (frequência quinquenal);

7) Metas para se chegar a um seguro de renda para o produtor.

8) Necessidade de ampliação de recursos alocados no orçamento do PSR.

9) Aprimoramento de metodologia para a definição dos valores que deverão constar dos planos trienais e mesmo das propostas orçamentárias referentes ao PSR a cada ano.

10) Desenvolvimento de plano de longo prazo para o PSR.

11) Elaboração de cronograma de desembolso apropriado das estimativas de aporte de recursos financeiros para constar dos planos trienais.

12) Criação de mecanismo eficaz para que os contingenciamentos orçamentários não comprometam a eficácia do desenvolvimento do PSR.

13) Estabelecimento de prazo razoável para a adaptação dos instrumentos de gestão e operacionalização do PSR quando ocorrerem mudanças normativas no Programa.

- 14) Estabelecimento de regras para evitar competição/concorrência no planejamento e gestão das atividades do PSR e do PROAGRO.
- 15) Criação de parâmetros de referência para validação dos limites de prêmios a serem aceitos no seguro rural em todas as regiões do País, para todos os produtos e para todas as culturas abrangidas.
- 16) Fomento à política de maior disseminação do seguro rural nas diversas regiões no País.
- 17) Apoio à diversificação de seguradoras operantes no PSR.
- 18) Apoio à consideração por parte das seguradoras dos perfis de risco, nível tecnológico, histórico de produtividade individual e os critérios de fidelização do produtor com as empresas para fins de estabelecimento dos preços de prêmio, do estabelecimento de coberturas e das características específicas dos produtos do seguro rural.
- 19) Criação de mecanismo de avaliação sistemática de atendimento e satisfação dos beneficiários do PSR.
- 20) Aferição da qualidade e adequação dos produtos subvencionados pelo Governo Federal.
- 21) Criação de índices de eficiência para possibilitar a boa avaliação do PSR e a correção de eventuais problemas.
- 22) Aumento da confiabilidade e da tempestividade das coberturas do FESR, bem como promoção e adequação das faixas de cobertura e do modo de participação e da contribuição das seguradoras.
- 23) Criação e regulamentação do Fundo de Catástrofe, tratado pela LC nº 137/2010.
- 24) Aprimoramento do Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC).
- 25) Extinção gradual do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO).

Entre as recomendações, observa-se a congruência com as propostas de Santos e Silva (2017), no tocante à criação do Fundo de catástrofe. Além disso, também se destaca a preocupação com a criação de uma gestão integrada de risco.

Porém, a questão central da proposta está na obrigatoriedade de contratação, pois há questões legais envolvidas (entre elas a questão da venda casada e o risco de abuso por parte da instituição financeira frente ao agricultor). Por um lado, apresenta as vantagens de massificar o produto, de pulverizar espacialmente o risco do negócio, de induzir a aquisição da cobertura mínima, de reduzir o risco de renegociações das dívidas rurais e de formar a cultura do seguro e da gestão do risco no País. As desvantagens, por outro lado, estariam relacionadas à capacidade operacional do resseguro, à capilaridade dos agentes financeiros envolvidos, ao contingente de peritos para vistoriar e à falta de interesse de produtores mais qualificados tecnicamente e/ou com riscos mais baixos.

Nesta avaliação, realizar-se-á uma análise mais detida do conjunto de recomendações do GT na seção 5, que em diversos pontos é consistente com essas recomendações encontradas na literatura.

## **3 Estrutura Atual dos Programas**

### **3.1 PROAGRO – Programa de Garantia da Atividade Agropecuária**

O Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO) foi instituído em razão da incipiência do mercado de seguro rural privado no Brasil naquele momento. Tratava-se, então, de cobrir uma falha de mercado, em especial, para produtores de baixa renda.

O PROAGRO objetiva amparar os produtores rurais beneficiários da política de crédito rural e garantir a continuidade da atividade agropecuária mediante:

- (i) exoneração de obrigações financeiras relativas a operações de crédito rural de custeio, cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam bens, rebanhos e plantações, e
- (ii) indenização dos recursos próprios utilizados pelo produtor no custeio de sua atividade rural, quando ocorrerem perdas na produção decorrentes dos eventos anteriormente citados.

Ao realizar a contratação do crédito e a adesão ao programa de garantia da atividade agropecuária, o produtor rural paga o adicional do PROAGRO, similar ao prêmio de um seguro. Ao longo da existência do programa, a referida adesão foi voluntária em alguns momentos e obrigatória em outros, conforme a definição da política agrícola. Desde sua criação, o programa é administrado pelo BCB.

Desde 1997, o agricultor, para enquadrar sua operação no PROAGRO, precisa estar enquadrado ao Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC), criado em 1996 no âmbito do MAPA. O objetivo é incentivar a utilização de tecnologias adequadas às atividades e reduzir os riscos e os custos envolvidos na contratação de garantias em áreas inaptas ao plantio pretendido.

Atualmente, o PROAGRO é dividido em duas modalidades: o Tradicional e o Mais.

O PROAGRO Tradicional ampara financiamentos de custeio agrícola de até R\$300 mil lastreados com recursos controlados do crédito rural e que possuam ZARC para a cultura que está sendo financiada. Nesses casos, a adesão ao programa é obrigatória; porém, o produtor rural pode prescindir da contratação do programa se apresentar a contratação de apólice de seguro rural ao agente financiador. A cobertura envolve o valor financiado e as parcelas de recursos próprios do produtor utilizadas no empreendimento e que façam parte do valor enquadrado (semelhante à Importância Segurada do Seguro Rural).

O PROAGRO Mais, instituído em 2004, é destinado exclusivamente para os financiamentos de custeio agrícola realizados por beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Adicionalmente às coberturas oferecidas pelo PROAGRO Tradicional, o programa:

- (i) Exonera o produtor rural do pagamento de uma parcela de investimento, atualmente limitada a R\$ 5 mil, e
- (ii) Garante ao produtor uma renda mínima (GRM), limitada a R\$ 40 mil para culturas permanentes e olericulturas e a R\$ 22 mil para as demais lavouras.

Desde sua criação, a adesão ao PROAGRO Mais é obrigatória nos financiamentos de custeio agrícola no âmbito do Pronaf.

As normas e alíquotas de adicional do programa são definidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

No passado, o programa operava com alíquota única, definida anualmente em cada Plano Safra. Desde 2017, há diferenciação de alíquotas por tipo de cultura, com vistas a precificar melhor os riscos percebidos com base nas observações históricas do programa. Também há diferenciação de alíquotas entre as duas modalidades do programa, que refletem a capacidade de pagamento dos diferentes públicos-alvo. Não há, no entanto, distinção de alíquotas entre as diferentes regiões do país.

Em relação à cobertura oferecida pelo PROAGRO, o produtor rural adquire cobertura do tipo multirrisco, com proteção para oito eventos passíveis de perda. No entanto, não há possibilidade de customização do tipo de cobertura, como é comum nos seguros de subscrição.

A participação do governo no programa ocorre de forma complementar, cobrindo as diferenças (déficit) entre as receitas de adicional pagas pelos agricultores e as despesas com o pagamento de coberturas, serviços de comprovação de perdas e taxas de administração do programa. Ou seja, a subvenção econômica adotada neste programa é via complementação das despesas de cobertura as quais não são inteiramente suportadas pelos valores de adicional recolhidos.

Importante salientar que as despesas da União com o programa são classificadas como despesas obrigatórias, portanto não suscetíveis a contingenciamentos orçamentários.

### **3.2 PSR – Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural**

O Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) foi instituído pelo Decreto nº 5.121/2004 com base na Lei nº 10.823/2003 que autorizou o Poder Executivo a conceder subvenção econômica ao prêmio do seguro rural. Neste caso, a subvenção ao produtor é na forma de participação do governo no custo de contratação do seguro rural, que é o prêmio do seguro.

Desde sua criação em 2006, o PSR vem passando por contínuas modificações, de forma a adequá-lo às situações vigentes. Dentre elas está a adoção de Planos Trienais que permitiram a melhora nos resultados e na efetividade do Programa.

Diferentemente do PROAGRO que se limita as operações de crédito rural até R\$ 300 mil, o PSR não apresenta limite para valor da operação (ou de importância segurada). No entanto, há limite para o valor de subvenção a ser recebido. São R\$ 144 mil por agricultor por ano, obedecendo também sublimites por ramo (R\$ 48 mil para agrícola e R\$ 24 mil para cada ramo a seguir: pecuária, florestas e aquícola). Importante salientar também que o PSR não está atrelado a uma operação de crédito rural como no PROAGRO.

O percentual de subvenção também é diferenciado por tipo de cultura, privilegiando-se o seguro multirrisco.

O PSR envolve a participação do mercado privado de seguro rural. Neste caso, não se trata de corrigir uma falha de mercado e sim facilitar o acesso de um produto ainda caro para o agricultor. O objetivo é permitir que o ganho de escala do mercado permita prêmios mais baratos.

No PSR, após a contratação do seguro, a responsabilidade pela apuração de perdas e pelo pagamento de indenizações em caso de sinistro é da seguradora participante do Programa. Portanto, a despesa governamental total com o PSR está limitada à dotação orçamentária, utilizada para subvenção à contratação do seguro rural, não havendo risco de dotação suplementar em caso de eventos climáticos, pois o risco é totalmente transferido.

Esta estrutura representa um ponto forte do programa, pois a despesa orçamentária é previamente conhecida e é também limitada, já que o risco é transferido. As indenizações, em caso de quebra de safra, são de responsabilidade exclusiva das seguradoras.

Entretanto, a execução da dotação orçamentária depende do decreto de programação orçamentária e financeira, que limita o empenho e movimentação financeira. Assim, o recurso aprovado para o PSR pode sofrer contingenciamento, o que compromete a execução do programa.

Outro ponto negativo do programa é que o agricultor não sabe, no momento em que contrata a apólice de seguro, se será contemplado com a subvenção federal ou não. Esta incerteza, gera um risco ao agricultor que não sabe o custo efetivo que está incorrendo.

Uma terceira desvantagem é que, por se tratar de um produto privado, a apólice não obedece a um padrão específico, o que dificulta a comparabilidade entre os produtos de diferentes

seguradoras, fragilizando a compreensão do seguro negociado e, por conseguinte, gerando o risco de decisões equivocadas por parte do produtor. Por outro lado, permite a completa customização do produto às necessidades do cliente.

## 4 Principais Estatísticas dos Programas

Os trabalhos que analisam o PSR utilizam-se da base de dados do MAPA. O Atlas do Seguro Rural é uma excelente fonte de dados sobre o programa. No entanto, o seguro rural não se limita às apólices que são contempladas com a subvenção governamental. As análises temporais disponíveis na literatura ficam restritas à evolução das apólices que são contempladas pelo programa.

### 4.1 A Base de Dados do Seguro Rural

O objeto de trabalho deste relatório é a base de dados da SUSEP, agente fiscalizador do mercado de seguros. A análise desta base de dados permite observar a evolução do mercado de seguro rural como um todo: prêmio, importância segurada, área segurada, cultura, município, tipo de seguro (custeio, produtividade, renda etc.).

De acordo com a Circular SUSEP 522/2015, as seguradoras devem enviar anualmente àquela superintendência, até o último dia útil do mês de outubro de cada ano, os arquivos contendo dados estatísticos do seguro rural e do seguro de animais.

O arquivo enviado deve conter os dados referentes a todas as apólices que tiveram pelo menos 1 dia de vigência no período de 1º de julho do ano anterior a 30 de junho do ano corrente.

Da maneira com que as informações são dispostas na base de dados da SUSEP, cada arquivo corresponde ao conjunto de apólices de um ano safra, o que facilita a comparação com as operações do PROAGRO, cujo corte também se dá em anos safra e não em ano civil, a exemplo do OGU. Foram enviadas as apólices de seguro rural dos anos safra 2014-2015 a 2018-2019.

O banco de dados permite diferenciar as apólices de custeio, de produtividade, de renda e paramétricas. Também identifica as apólices que receberam subvenção (seja do governo federal ou dos governos estaduais) e as que não receberam subvenção alguma. Adicionalmente, é possível identificar aquelas que contam com resseguro do FESR ou de outra instituição. No entanto, não é possível distinguir as apólices de risco nomeado daquelas que são multirrisco.

### 4.2 A Base de Dados do PROAGRO

Os dados do PROAGRO foram recebidos do BCB, administrador do programa.

A fim de preservar o sigilo bancário das pessoas (pois são também operações de crédito), a base de dados disponibilizada agrupa as informações por cultura e município para cada ano safra. Além disso, o BCB também disponibilizou, por cultura e município, a diferença entre a alíquota recebida e a indenização paga, o que serve de proxy para o resultado operacional do programa por cultura. É importante ressaltar que as despesas administrativas do programa com perícia e afins não fazem parte das informações disponibilizadas. Por isso, a diferença entre o arrecadado e a despesa por cultura é apenas uma proxy e não o resultado do programa.

### 4.3 PROAGRO e Seguro Rural

As comparações feitas entre os programas também explicitam as diferenças entre os tipos de seguros. Uma vez que o PROAGRO se compara a um seguro de custeio, o PSR abarca uma gama maior (custeio, produtividade, renda e, mais recentemente, paramétrico). Desta forma, as apólices de seguro de custeio foram segregadas para se fazer a análise comparativa com o PROAGRO, evitando assim um viés. Além disso, o seguro produtividade é mais representativo

no PSR e uma análise sem considerar essa modalidade poderia prejudicar a caracterização do programa. Para fins ilustrativos, alguns dados de seguro produtividade também serão exigidos ao longo deste trabalho.

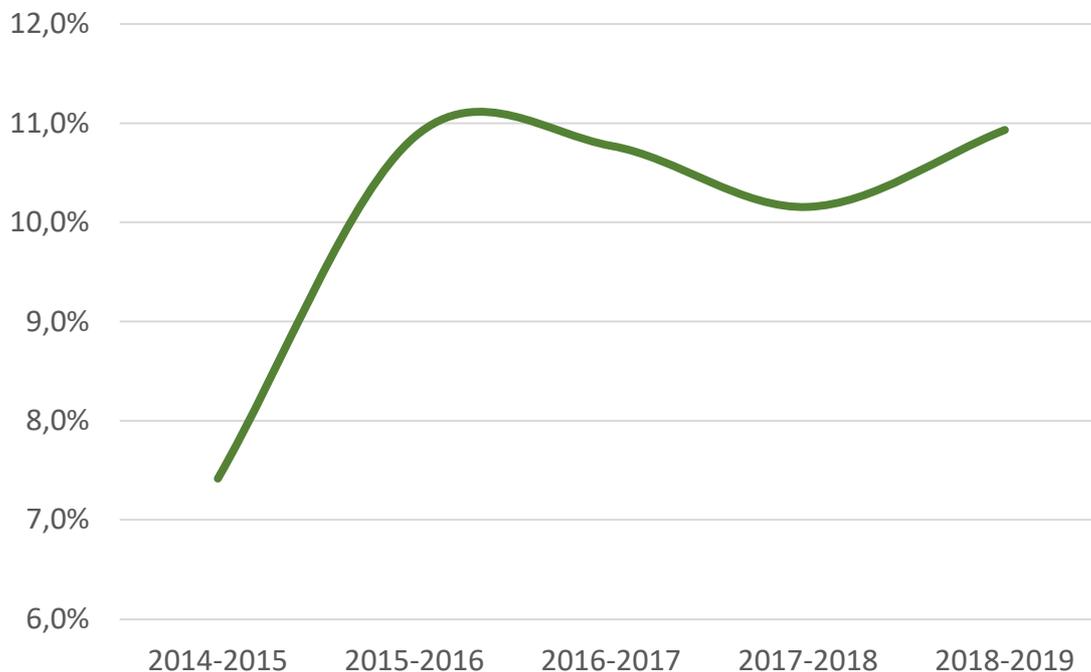
Pode-se perceber que os seguros de custeio não são os mais representativos dentre os produtos de seguro ofertados. Os seguros de produtividade possuem uma participação maior de mercado. Ou seja, a comparação entre os programas deve se atentar à diferença dos produtos ofertados. Pode-se, por outro lado, formular uma outra pergunta: seria o PROAGRO o responsável pela menor participação do seguro custeio na gama de produtos oferecidos em mercado?

Ao mesmo tempo, é importante frisar que o PROAGRO apresenta uma dupla função: ele opera, ao mesmo tempo, como um seguro e como um resseguro. Por não ser um produto do ramo de seguros, não é passível transferir o seu risco para uma resseguradora. Isso gera um duplo impacto fiscal que será tanto maior quanto pior for a precificação da função seguro do programa.

Lembrando que o PSR não apresenta esta dupla função, pois o risco do resseguro pertence ao mercado.

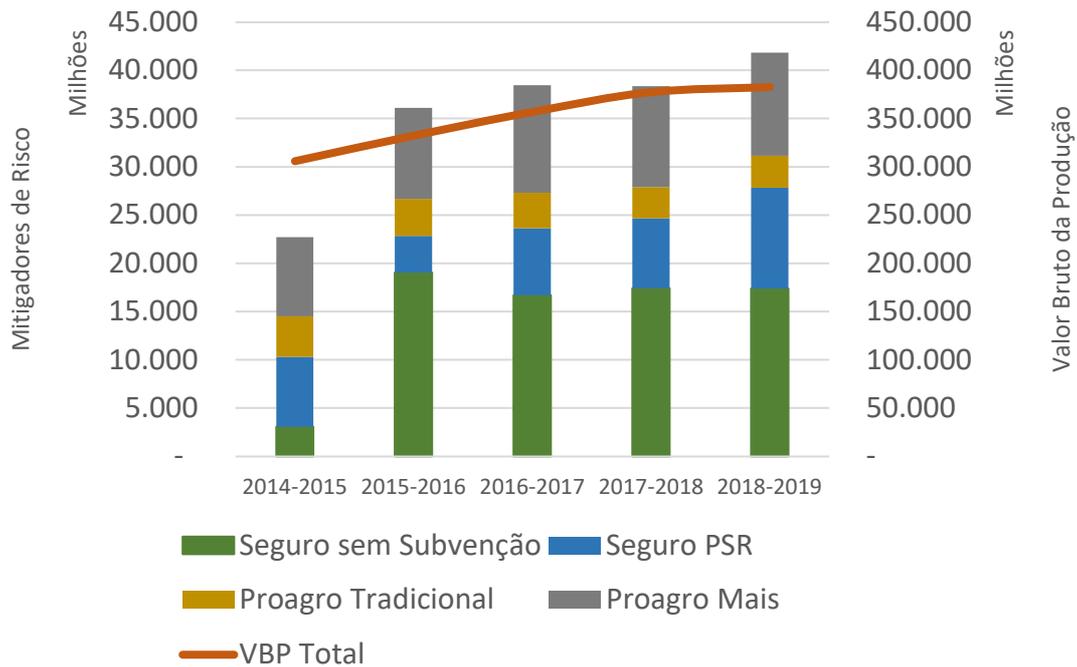
Verificando a importância segurada nos produtos de custeio e produtividade (PROAGRO e seguro rural de custeio e de produtividade com e sem subvenção) como proporção do Valor Bruto da Produção Agrícola, percebe-se que há muito a se desenvolver no mercado local, pois o volume coberto pouco supera os 10%. Com esta representatividade, pode-se concluir que a estrutura atual não é adequada às necessidades do país.

**Gráfico 1: Percentual do VBP Coberto por PROAGRO e PSR (custeio e produtividade)**



Fonte: MAPA, BCB, SUSEP.

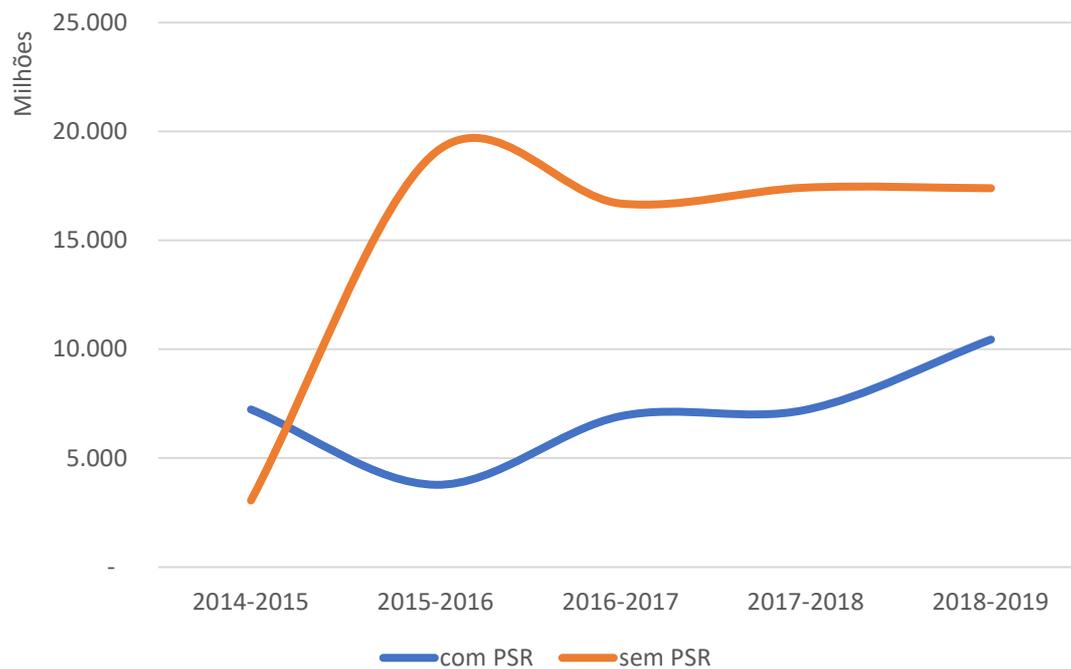
Gráfico 2: Evolução do Valor Bruto da Produção e Mitigadores de Risco Climático



Fonte: MAPA, BCB, SUSEP.

Ao observar a evolução das importâncias seguradas no seguro rural, pode-se perceber que houve grande impulso no mercado que não recebeu subvenção. Isto se mostra um ponto positivo para o setor. Poder-se-ia pensar que o agricultor só optaria pelo seguro se recebesse a subvenção do governo federal. Se não fosse contemplado, poderia optar pelo cancelamento da apólice. Não é este o cenário que se apresenta, revelando a importância do seguro para o agricultor (o risco percebido é maior que o custo de não segurar a produção). Além disso, mostra que o setor cresce mesmo com as restrições orçamentárias do programa (sujeitas ao contingenciamento), sendo um indicativo que a subvenção governamental pode não ser o principal motor para o crescimento do setor.

**Gráfico 3: Importância Segurada (custeio e produtividade)**



Fonte: SUSEP.

Assumindo que o governo federal tem uma visão global de sua atuação no mercado de seguro rural, pode-se pressupor que as alíquotas definidas no PROAGRO possuem subvenções equivalentes ao do PSR por tipo de produto segurado. Com esta hipótese em mãos, pode-se estimar o custo da função de resseguro assumida pelo Tesouro Nacional nas operações do PROAGRO. Isto pode ser avaliado nos quadros a seguir.

**Tabela 1: PROAGRO Tradicional: resultado operacional e custo da função resseguro**

PROAGRO TRADICIONAL

Ano Safra / Tipo Produto	Receita	Despesa	Resultado	Prêmio Equivalente	Custo Resseguro
<b>2014-2015</b>	<b>119.854.919,22</b>	<b>284.270.813,16</b>	<b>-</b>	<b>164.415.893,94</b>	<b>262.340.760,65 - 21.930.052,51</b>
CANA	476.646,94	-	476.646,94	794.411,57	794.411,57
DEMAIS CULTURAS	671.752,97	499.837,06	171.915,91	1.134.603,80	634.766,74
FRUTAS	3.113.764,83	3.605.441,02	-	491.676,19	5.189.608,05 - 1.584.167,03
GRAOS	110.165.582,46	254.283.586,76	-	144.118.004,30	246.176.850,54 - 8.106.736,22
OLERICOLAS	5.427.172,02	25.881.948,32	-	20.454.776,30	9.045.286,70 - 16.836.661,62
<b>2015-2016</b>	<b>148.180.358,30</b>	<b>316.262.641,90</b>	<b>-</b>	<b>168.082.283,60</b>	<b>276.129.642,92 - 40.132.998,98</b>
CANA	497.185,21	20.471,49	476.713,72	828.642,02	808.170,53
DEMAIS CULTURAS	937.585,94	248.697,60	688.888,34	1.582.782,33	1.334.084,73
FRUTAS	4.621.868,36	5.655.232,39	-	1.033.364,03	8.007.586,75 - 2.352.354,36
GRAOS	135.651.646,58	299.322.802,50	-	163.671.155,92	254.923.844,81 - 44.398.957,69
OLERICOLAS	6.472.072,21	11.015.437,92	-	4.543.365,71	10.786.787,02 - 228.650,90
<b>2016-2017</b>	<b>157.705.652,16</b>	<b>293.326.483,37</b>	<b>-</b>	<b>135.620.831,21</b>	<b>270.257.603,43 - 23.068.879,94</b>
CANA	998.972,52	509.258,44	489.714,08	1.664.954,20	1.155.695,76
DEMAIS CULTURAS	1.161.784,78	215.651,57	946.133,21	1.936.307,97	1.720.656,40
FRUTAS	7.614.077,85	6.353.621,95	1.260.455,90	13.843.777,91	7.490.155,96
GRAOS	142.257.687,68	280.821.774,38	-	138.564.086,70	243.357.347,80 - 37.464.426,58
OLERICOLAS	5.673.129,33	5.426.177,03	246.952,30	9.455.215,55	4.029.038,52
<b>2017-2018</b>	<b>152.851.295,69</b>	<b>419.019.239,45</b>	<b>-</b>	<b>266.167.943,76</b>	<b>262.359.456,30 - 156.659.783,15</b>
CANA	764.929,43	-	764.929,43	1.274.882,38	1.274.882,38
DEMAIS CULTURAS	438.135,32	196.532,46	241.602,86	730.225,53	533.693,07
FRUTAS	5.562.996,87	8.724.115,97	-	3.161.119,10	10.114.539,76 - 1.390.423,79
GRAOS	142.470.505,94	403.706.554,14	-	261.236.048,20	244.215.261,73 - 159.491.292,41
OLERICOLAS	3.614.728,13	6.392.036,88	-	2.777.308,75	6.024.546,88 - 367.490,00
<b>2018-2019</b>	<b>160.294.496,99</b>	<b>315.884.101,65</b>	<b>-</b>	<b>155.589.604,66</b>	<b>259.303.418,61 - 56.580.683,04</b>
CANA	756.712,42	150.303,13	606.409,29	1.218.960,89	1.068.657,76
DEMAIS CULTURAS	214.546,49	79.194,16	135.352,33	347.564,25	268.370,09
FRUTAS	4.034.715,37	4.957.440,55	-	922.725,18	7.115.612,41 - 2.158.171,86
GRAOS	151.367.199,60	305.999.194,27	-	154.631.994,67	244.223.370,11 - 61.775.824,16
OLERICOLAS	3.921.323,11	4.697.969,54	-	776.646,43	6.397.910,95 - 1.699.941,41
<b>Total Geral</b>	<b>738.886.722,36</b>	<b>1.628.763.279,53</b>	<b>-</b>	<b>889.876.557,17</b>	<b>1.330.390.881,90 - 298.372.397,63</b>

Fonte: BCB.

**Tabela 2: PROAGRO Mais: resultado operacional e custo da função resseguro**

PROAGRO MAIS

Ano Safra / Tipo Produto	Receita	Despesa	Resultado	Prêmio Equivalente	Custo Resseguro
<b>2014-2015</b>	<b>153.083.352,98</b>	<b>523.254.469,35</b>	<b>- 370.171.116,37</b>	<b>300.274.593,39</b>	<b>- 222.979.875,96</b>
CANA	879.083,05	11.064,72	868.018,33	1.465.138,42	1.454.073,70
DEMAIS CULTURAS	662.015,12	66.185,62	595.829,50	1.106.733,11	1.040.547,49
FRUTAS	7.924.182,63	23.413.013,66	- 15.488.831,03	13.206.971,05	- 10.206.042,61
GRAOS	136.662.289,88	450.861.861,89	- 314.199.572,01	272.902.780,32	- 177.959.081,57
OLERICOLAS	6.955.782,30	48.902.343,46	- 41.946.561,16	11.592.970,50	- 37.309.372,96
<b>2015-2016</b>	<b>270.621.182,21</b>	<b>468.288.343,79</b>	<b>- 197.667.161,58</b>	<b>480.873.596,85</b>	<b>12.585.253,06</b>
CANA	1.462.642,59	181.513,40	1.281.129,19	2.437.737,65	2.256.224,25
DEMAIS CULTURAS	1.432.983,98	398.648,96	1.034.335,02	2.390.381,38	1.991.732,42
FRUTAS	14.198.439,86	38.615.286,39	- 24.416.846,53	24.472.654,02	- 14.142.632,37
GRAOS	240.748.056,41	402.560.638,48	- 161.812.582,07	430.274.391,52	- 27.713.753,04
OLERICOLAS	12.779.059,37	26.532.256,56	- 13.753.197,19	21.298.432,28	- 5.233.824,28
<b>2016-2017</b>	<b>336.381.862,05</b>	<b>654.489.637,89</b>	<b>- 318.107.775,84</b>	<b>572.233.117,25</b>	<b>- 82.256.520,64</b>
CANA	1.163.615,58	2.315,96	1.161.299,62	1.939.359,30	1.937.043,34
DEMAIS CULTURAS	1.836.132,01	950.502,46	885.629,55	3.060.220,02	2.109.717,56
FRUTAS	16.413.586,78	27.477.568,08	- 11.063.981,30	29.842.885,05	- 2.365.316,97
GRAOS	299.905.314,36	554.370.214,93	- 254.464.900,57	508.951.964,01	- 45.418.250,92
OLERICOLAS	17.063.213,32	71.689.036,46	- 54.625.823,14	28.438.688,87	- 43.250.347,59
<b>2017-2018</b>	<b>340.195.276,42</b>	<b>683.322.725,06</b>	<b>- 343.127.448,64</b>	<b>579.959.861,46</b>	<b>- 103.362.863,60</b>
CANA	938.592,49	62.134,41	876.458,08	1.564.320,82	1.502.186,41
DEMAIS CULTURAS	2.779.719,74	1.161.397,53	1.618.322,21	4.632.866,23	3.471.468,70
FRUTAS	22.309.814,08	45.692.498,00	- 23.382.683,92	40.563.298,33	- 5.129.199,67
GRAOS	294.735.664,76	553.048.266,26	- 258.312.601,50	500.813.567,17	- 52.234.699,09
OLERICOLAS	19.431.485,35	83.358.428,86	- 63.926.943,51	32.385.808,92	- 50.972.619,94
<b>2018-2019</b>	<b>351.572.686,66</b>	<b>785.892.499,69</b>	<b>- 434.319.813,03</b>	<b>576.236.781,69</b>	<b>- 209.655.718,00</b>
CANA	760.243,49	28.881,17	731.362,32	1.223.267,69	1.194.386,52
DEMAIS CULTURAS	2.512.521,77	1.687.733,13	824.788,64	4.070.963,50	2.383.230,37
FRUTAS	20.337.523,91	57.356.769,70	- 37.019.245,79	35.448.415,47	- 21.908.354,23
GRAOS	310.535.635,64	630.024.671,97	- 319.489.036,33	507.505.256,22	- 122.519.415,75
OLERICOLAS	17.426.761,85	96.794.443,72	- 79.367.681,87	27.988.878,80	- 68.805.564,92
<b>Total Geral</b>	<b>1.451.854.360,32</b>	<b>3.115.247.675,78</b>	<b>- 1.663.393.315,46</b>	<b>2.509.577.950,64</b>	<b>- 605.669.725,14</b>

Fonte: BCB.

Nas tabelas acima, a coluna Receita é a receita do programa com o recebimento das alíquotas pagas pelos agricultores. A coluna Despesa é o valor da indenização paga (sem considerar os custos de verificação de sinistro e demais despesas administrativas do programa). A coluna Resultado é simplesmente a diferença entre a Receita e a Despesa. A coluna Prêmio Equivalente reflete a hipótese de serem usadas as mesmas taxas de subvenção que o PSR por produto. Assim, se o agricultor pagou R\$ 60,00 de alíquota em um produto que possui 40% de subvenção no PSR, o valor do Prêmio Equivalente é de R\$ 100,00.

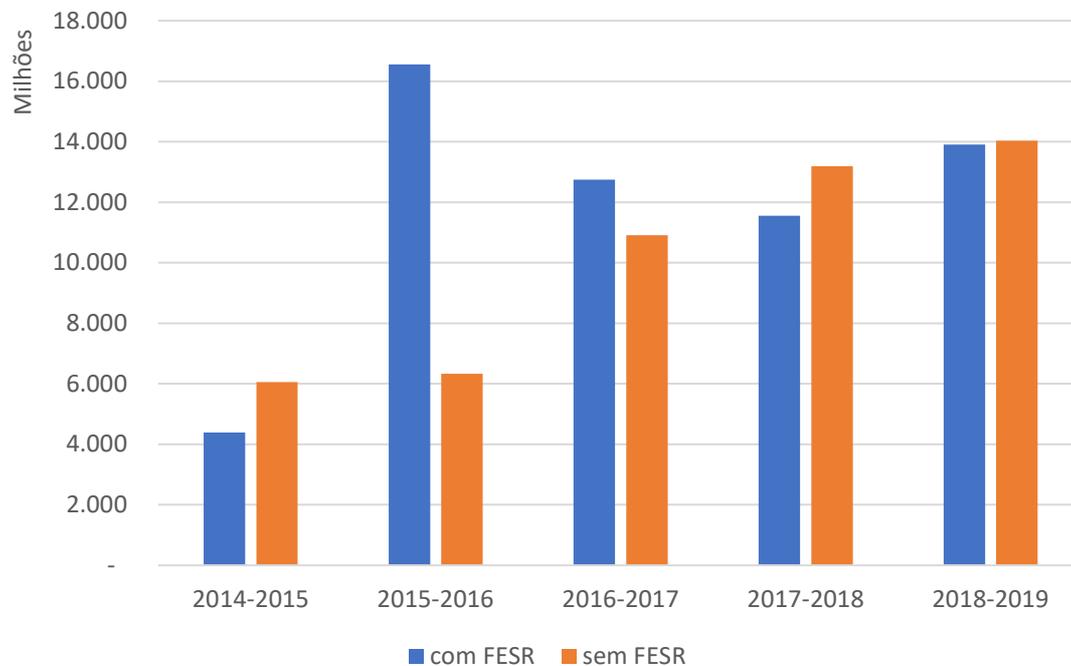
Desta forma, a coluna Custo Resseguro reflete a diferença entre as colunas Prêmio Equivalente e Despesa, ou seja, o quanto o governo federal gastou por manter esta operação em carteira. Certamente, tem-se aqui o pressuposto de que as alíquotas do PROAGRO são compatíveis com as praticadas em mercado.

Ao longo do período de análise, constata-se que o PROAGRO gerou um Custo de Resseguro para o Tesouro de pouco mais R\$ 904 milhões. A maior parte do resultado advém do PROAGRO Mais.

Algo que também pode-se observar nos dados disponibilizados pela SUSEP é a importância relativa no FESR como ressegurador das apólices de seguro rural. Apesar de não possuir uma precificação compatível com o mercado de seguros (as taxas de contribuição das seguradoras não são definidas de forma atuarial), o FESR atua como agente ressegurador de

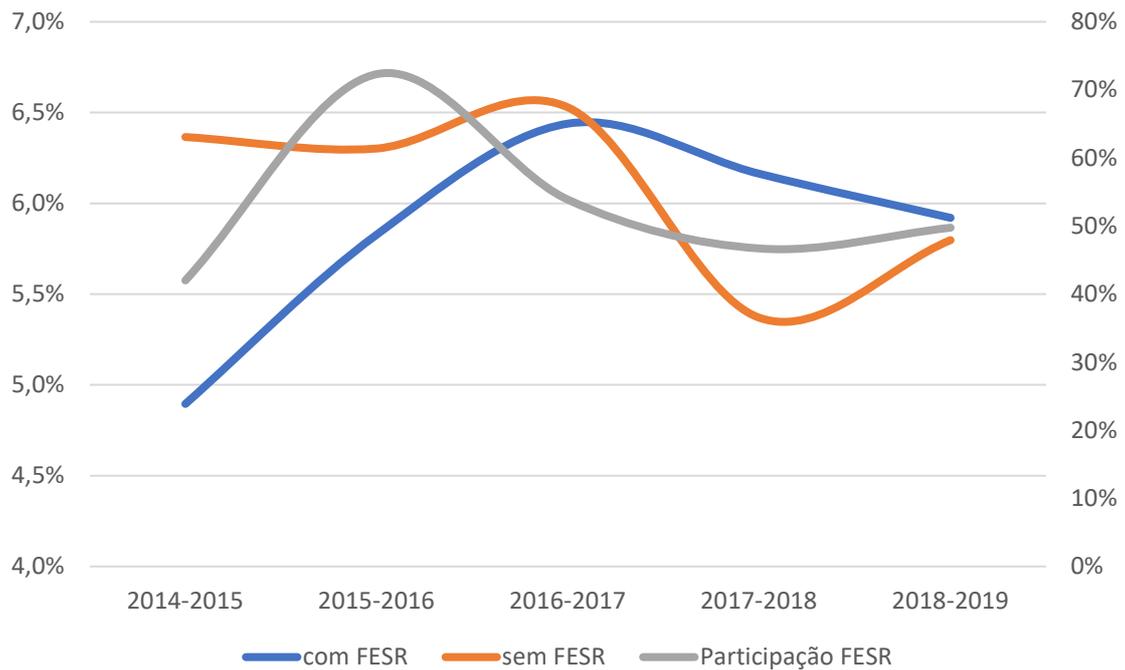
aproximadamente metade das importâncias seguradas no mercado (custeio e produtividade). Não faz parte do escopo deste trabalho, mas parece necessário avaliar o impacto de um fundo com funções resseguradoras sobre os prêmios de seguro do mercado. Em uma análise preliminar, podemos observar que as apólices que possuem o FESR como ressegurador não possuem prêmios brutos significativamente distintos das apólices que não o utilizam no final do período em análise.

**Gráfico 4: Seguro Rural e FESR: Importância Segurada (R\$ milhões)**



Fonte: SUSEP.

**Gráfico 5: Seguro Rural e FESR: Prêmios Brutos e Participação do FESR nas apólices de custeio e de produtividade**



Fonte: SUSEP.

As tabelas a seguir mostram, para cada ano-safra, a evolução do seguro rural com e sem subvenção para os segmentos Custeio e Produtividade.

**Tabela 3: Seguro Rural de Custeio com PSR**

Ano-Safra	CUSTEIO COM PSR					Taxa de Prêmio Média
	Contratos	Importância Segurada	Área	Prêmio	Subsídio ao Prêmio	
2014-2015	24.558	2.557.119.775	1.470.527	137.548.847	80.370.954	5,4%
2015-2016	3.582	250.234.113	63.695	7.278.345	4.079.292	2,9%
2016-2017	16.512	2.324.798.588	1.238.847	168.672.882	74.720.177	7,3%
2017-2018	14.953	2.259.930.093	1.045.560	142.470.681	65.371.231	6,3%
2018-2019	22.893	4.167.843.134	1.471.100	233.222.858	91.213.948	5,6%

Fonte: SUSEP.

**Tabela 4: Seguro Rural de Produtividade com PSR**

Ano-Safra	PRODUTIVIDADE COM PSR					Taxa de Prêmio Média
	Contratos	Importância Segurada	Área	Prêmio	Subsídio ao Prêmio	
2014-2015	95.100	4.821.686.908	1.896.564	345.441.872	213.508.133	7,2%
2015-2016	59.024	3.590.845.733	1.115.261	282.531.773	155.343.434	7,9%
2016-2017	48.431	4.636.097.907	1.733.342	382.917.984	168.332.890	8,3%
2017-2018	57.985	5.054.175.998	1.795.867	406.517.062	190.057.790	8,0%
2018-2019	84.978	6.369.025.741	2.082.493	454.270.587	202.135.977	7,1%

Fonte: SUSEP.

**Tabela 5: Seguro Rural de Custeio sem PSR**

Ano-Safra	CUSTEIO SEM PSR				
	Contratos	Importância Segurada	Área	Prêmio	Taxa de Prêmio Média
2014-2015	17.878	2.685.946.042	1.298.689	102.188.743	3,8%
2015-2016	80.352	17.047.212.464	8.886.385	972.823.849	5,7%
2016-2017	95.927	14.377.167.013	6.742.652	867.297.554	6,0%
2017-2018	90.287	15.918.104.662	6.605.517	801.753.325	5,0%
2018-2019	76.380	15.435.534.266	6.643.912	864.713.954	5,6%

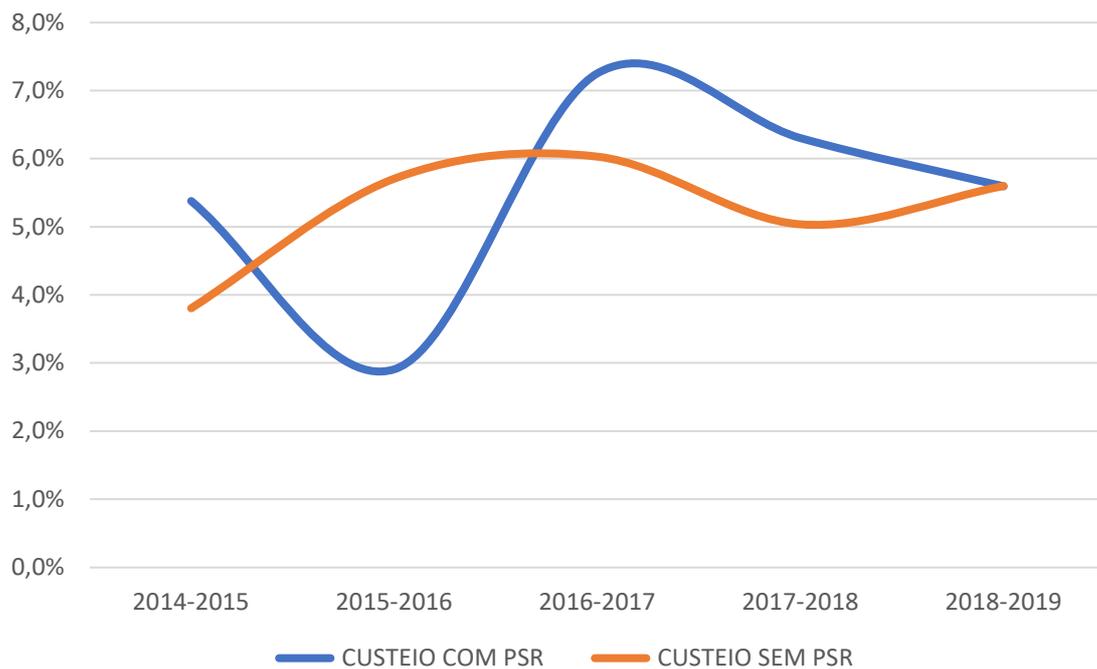
Fonte: SUSEP.

**Tabela 6: Seguro Rural de Produtividade sem PSR**

Ano-Safra	PRODUTIVIDADE SEM PSR				
	Contratos	Importância Segurada	Área	Prêmio	Taxa de Prêmio Média
2014-2015	3.808	377.337.920	169.362	15.111.237	4,0%
2015-2016	62.182	1.997.343.956	1.657.483	101.265.156	5,1%
2016-2017	56.933	2.321.321.977	826.027	114.514.529	4,9%
2017-2018	50.256	1.512.680.739	511.979	69.672.295	4,6%
2018-2019	21.936	1.962.315.627	687.674	84.582.344	4,3%

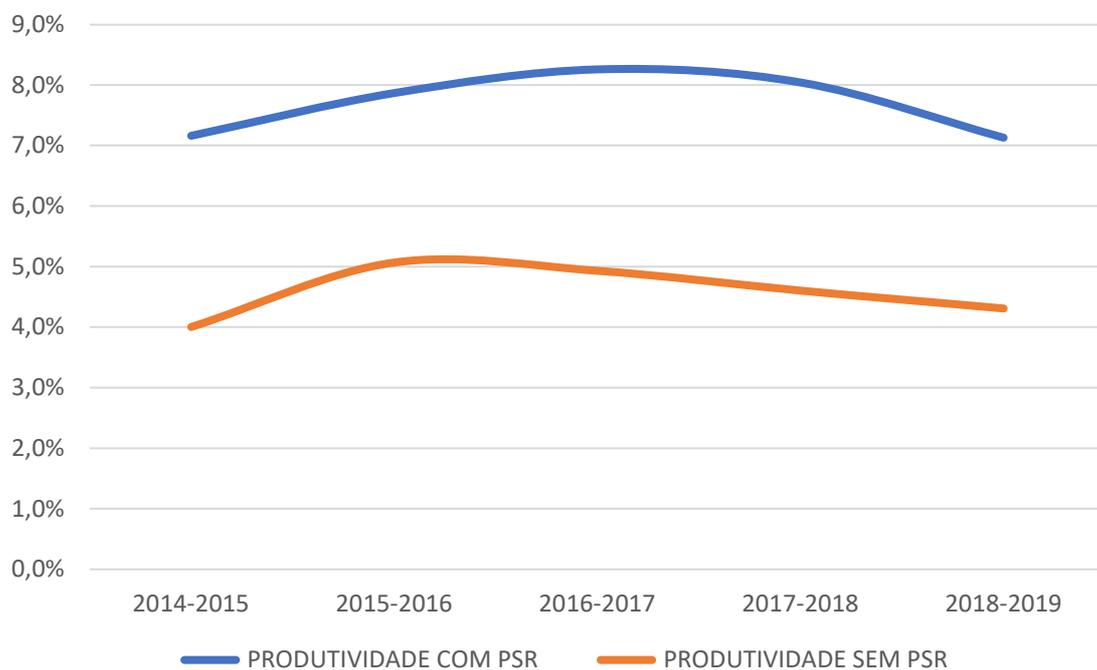
Fonte: SUSEP.

Gráfico 6: Prêmio Bruto Seguro Rural de Custeio



Fonte: SUSEP.

Gráfico 7: Prêmio Bruto Seguro Rural de Produtividade



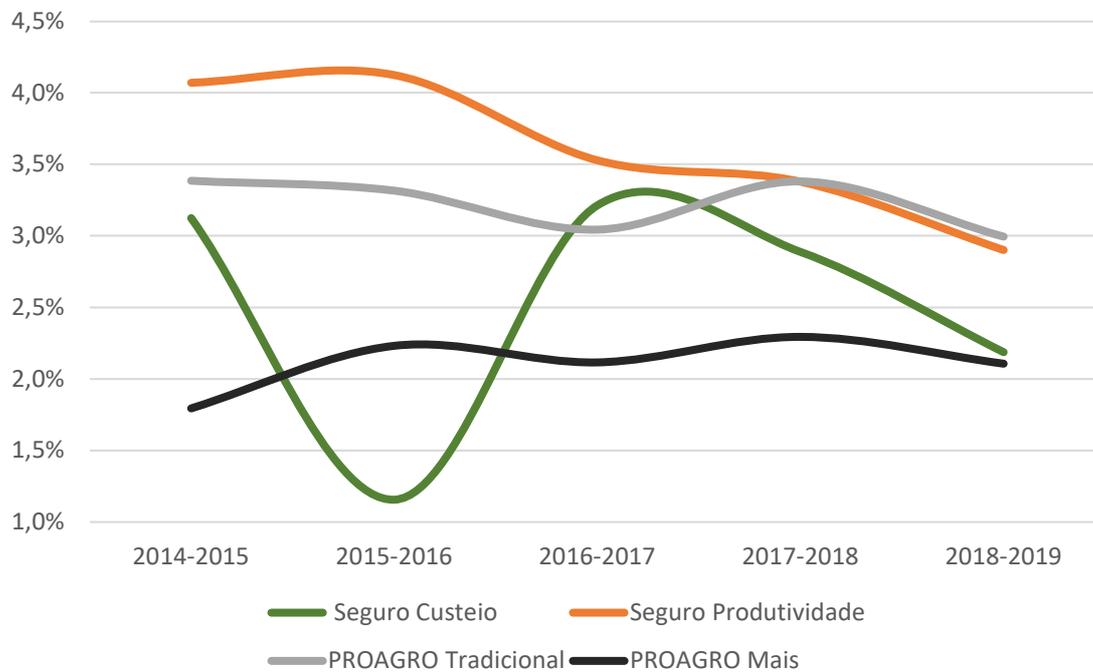
Fonte: SUSEP.

Comparando os prêmios do seguro de custeio e o Prêmio Equivalente no PROAGRO (utilizado nas tabelas sobre o programa), pode-se perceber que o PROAGRO Mais está, em média, mais alinhado ao prêmio do seguro de custeio. Por outro lado, o PROAGRO Tradicional é mais caro, o que pode explicar a tendência de redução do número de contratações neste segmento do programa ao longo dos anos.

Usando este mesmo conceito de Prêmio Equivalente, pode-se calcular o que seria o subsídio dado pelo governo para as operações do PROAGRO dentro de sua função seguro (ou seja, não considerando a função resseguro).

Calculando a razão do valor do subsídio pela importância segurada para cada ano safra, tem-se:

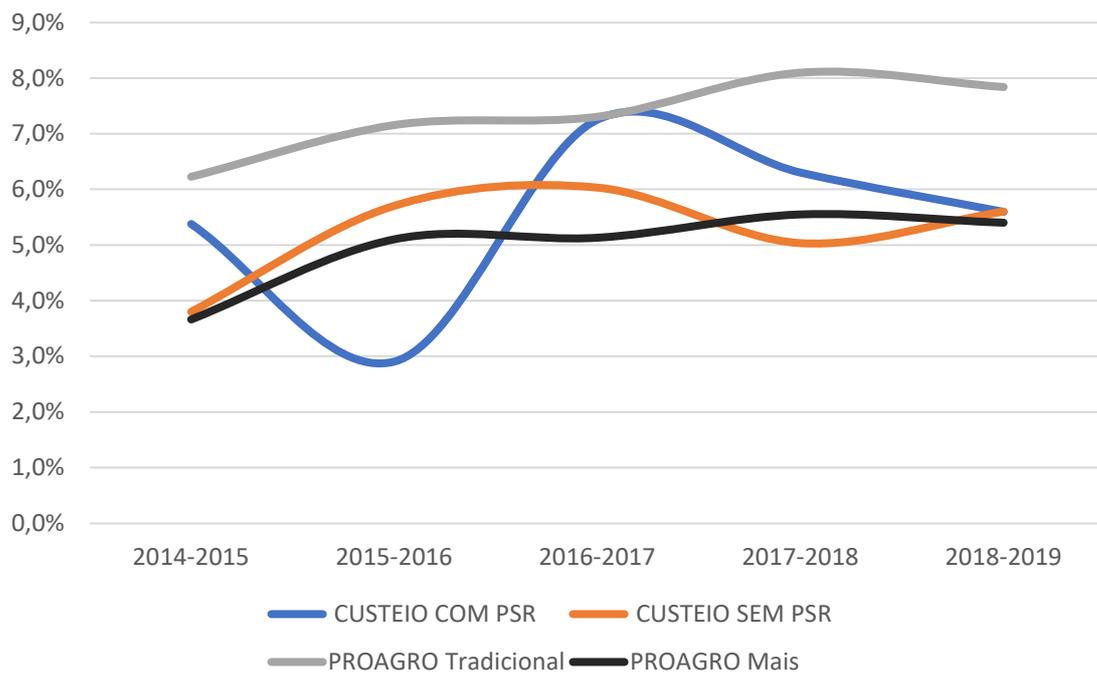
**Gráfico 8: Subsídio por Importância Segurada**



Fonte: SUSEP, BCB e elaboração própria.

Ou seja, assumindo o mesmo percentual de subvenção atribuído ao seguro rural, o PROAGRO Mais, é o programa com o menor custo por importância segurada.

Gráfico 9: Prêmio Bruto



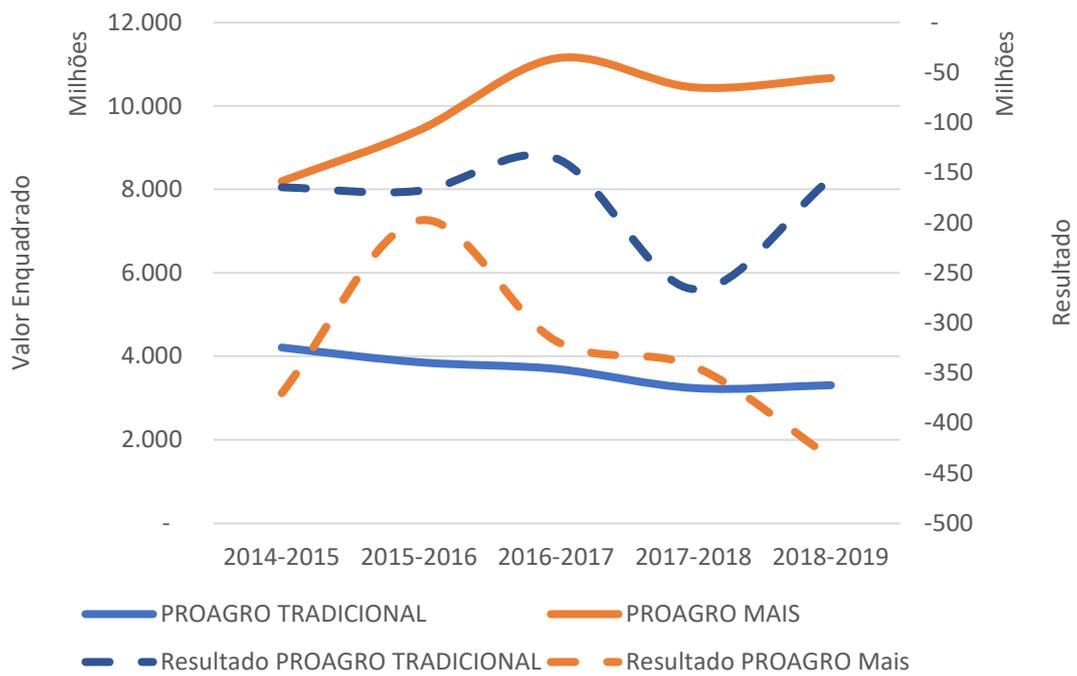
Fonte: SUSEP e BCB.

Se, na média, o prêmio equivalente não está muito distante do que é cobrado pelo mercado segurador, o que poderia explicar um resultado tão adverso para o PROAGRO?

Ao observar os resultados (lembrando que não são os resultados oficiais do programa, pois não abarcam custos administrativos, por exemplo), pode-se perceber que há certa concentração em 3 produtos: soja, milho e trigo.

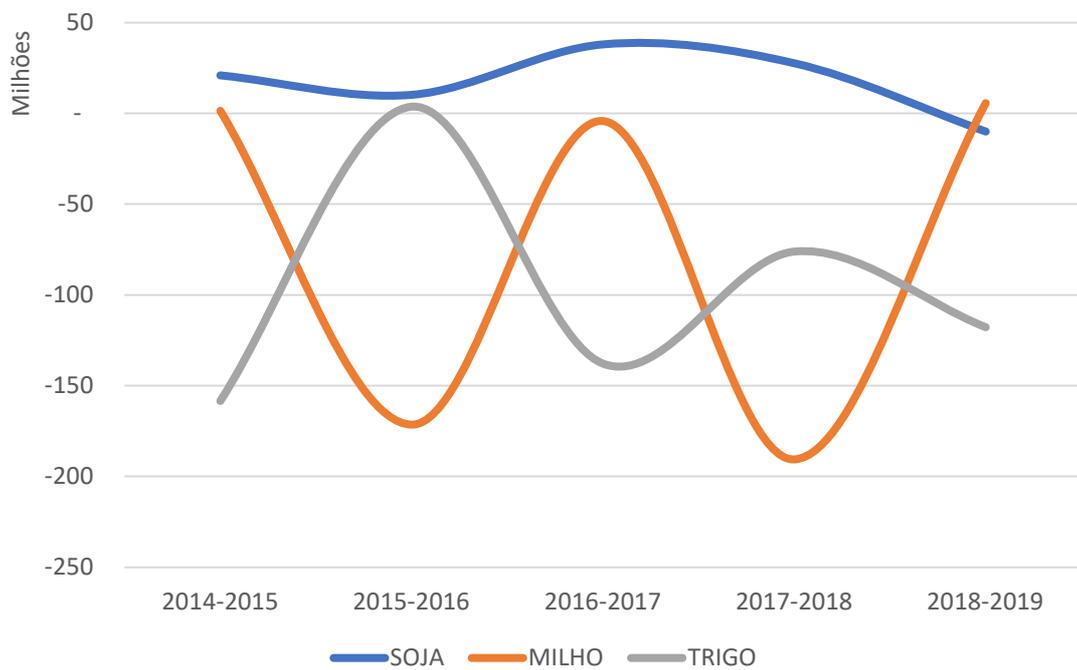
Para o período da análise, pode-se observar:

Gráfico 10: PROAGRO: valor enquadrado e resultado



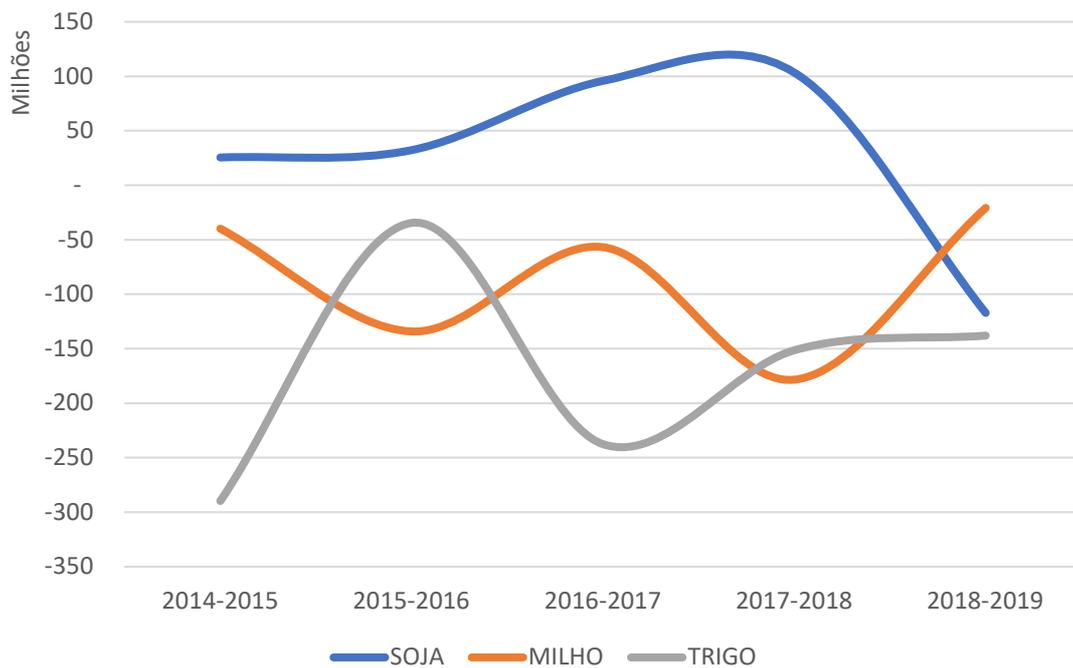
Fonte: BCB.

Gráfico 11: PROAGRO Tradicional: resultado de culturas selecionadas



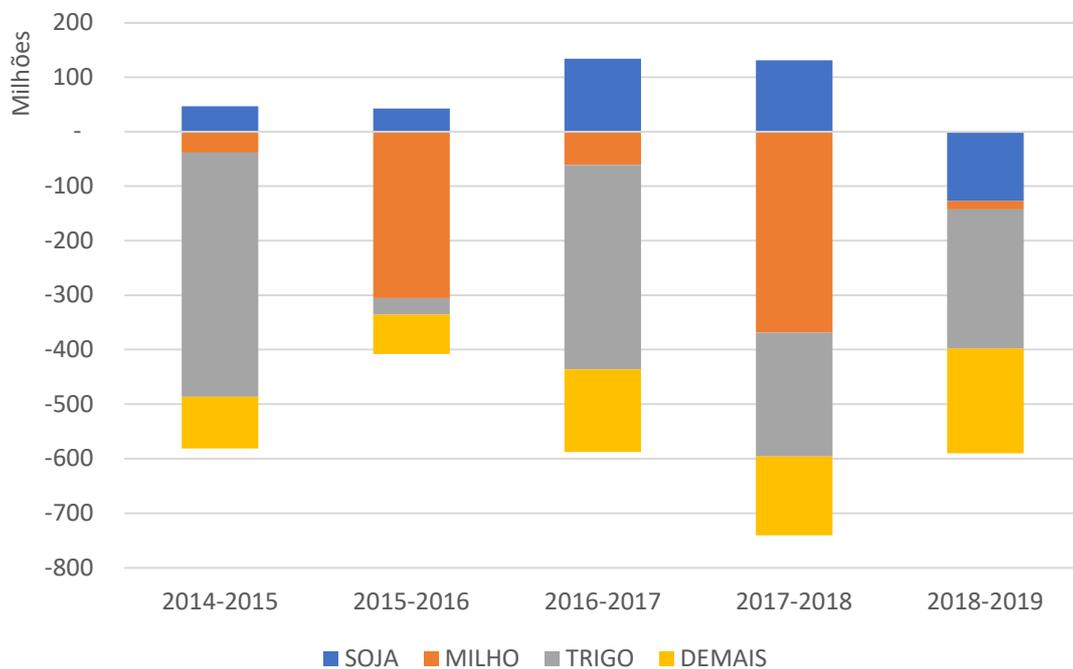
Fonte: BCB.

**Gráfico 12: PROAGRO Mais: resultado de culturas selecionadas: PROAGRO: valor enquadrado e resultado**



Fonte: BCB.

**Gráfico 13: PROAGRO: resultado geral e por culturas selecionadas**



Fonte: BCB.

A princípio, pode-se concluir que há descompasso na precificação de grãos, onde o resultado, em média, positivo com soja não é suficiente para suportar as perdas com milho e trigo. Ou seja, a mutualidade do programa não está contribuindo para compensar os resultados. É possível, pois, que as alíquotas de milho e de trigo não reflitam o risco assumido.

## 5 As Propostas do Grupo de Trabalho Interministerial para Aprimoramento da Política de Gestão de Risco da Atividade Rural

Esta seção apresenta as propostas construídas no âmbito do GT, caracterizando-as e explicitando os fatores considerados na sua formulação. Em especial, apresenta-se em maior detalhe a lógica de algumas propostas específicas relacionadas aos possíveis formatos de reformulação do PROAGRO à luz do PSR:

### 5.1 Criação de Comitê Gestor do PROAGRO

Um Comitê para coordenar aspectos táticos e operacionais do PROAGRO, contemplando, entre suas atribuições, a avaliação periódica dos resultados, sua efetividade, deficiências, equilíbrio atuarial, risco fiscal para o Orçamento da União e proposição de normas para seu aperfeiçoamento.

### 5.2 Reestruturação do PROAGRO

#### 5.2.1 Revisão das Alíquotas por Cultura e por Região

A partir de 2016, pela primeira vez na história do programa, as alíquotas foram diferenciadas por cultura, levando em consideração riscos quantificados para cada cultura na série histórica do programa. Além disso, também foram diferenciadas entre o PROAGRO Tradicional e o PROAGRO Mais, pois atendem a públicos com condições econômico-financeiras distintas.

No entanto, a não diferenciação das alíquotas por região e por safra tende a gerar problemas de seleção adversa ao programa. Produtores situados em regiões, culturas e épocas de plantio de baixo risco tendem a evitar a contratação do programa, seja por meio da não contratação de crédito rural a taxas controladas, seja pela contratação de seguro rural, por entenderem que a alíquota paga é elevada para o risco percebido. Por outro lado, produtores em regiões de risco elevado tendem a aderir ao PROAGRO, transferindo parte de seu risco para a União.

#### 5.2.2 Novo Modelo de Operacionalização Orçamentária/Financeira

O GT propôs que seja definido o valor da subvenção da União ao programa. A partir dessa definição, o aporte de recursos da União deveria acontecer em consonância com a adesão dos produtores rurais ao programa. Dessa forma, os repasses da União ao PROAGRO ocorreriam com base no volume de adesões ao programa. O balanço do PROAGRO refletiria, pois, de forma transparente, o volume de subsídios assumido pelo governo federal, distinguindo os aportes por contrapartida das operações contratadas daqueles resultantes da função resseguro do programa.

#### 5.2.3 Constituição de Reservas Operacionais

Como o programa abarca duas funções, a União ainda está exposta ao risco financeiro de uma eventual quebra de safra acima dos parâmetros atuariais, uma vez que o PROAGRO não conta com mecanismo de resseguro, sendo a União o garantidor em última instância do programa.

Com vistas a mitigar esse risco, o GT propôs a constituição de reservas para contingência dentro da contabilidade do PROAGRO. A constituição de reservas passaria por duas alterações no programa:

- (i) A adaptação da contabilidade do PROAGRO aos padrões do International Financial Reporting Standards (IFRS) em relação aos seguros rurais, constituindo provisionamento desde

o início do risco (pagamento de adicional pelo produtor) até o fim desse (pagamento da cobertura pelo programa ou a colheita sem sinistro pelo produtor), e

(ii) Inclusão de reserva percentual sobre a taxa de risco pura calculada na metodologia atuarial.

Com essas medidas, será possível constituir uma reserva dentro do programa, que será capaz de suportar perdas acima do esperado até um patamar pré-definido e sem a necessidade de participação suplementar pela União. Esta estrutura aproximaria o programa de uma estrutura de seguro propriamente dito.

#### **5.2.4 Revisão dos Modelos de Cobertura**

Com relação ao PROAGRO Tradicional, o GT propôs que se estudasse a possibilidade de adicionar uma cobertura de renda mínima, similar à do PROAGRO Mais, de forma a torná-lo mais atrativo para os agricultores.

Em relação ao PROAGRO Mais, o GT propôs reformular o modelo de cobertura para simplificá-lo e torná-lo mais próximo dos referenciais de mercado para os seguros de renda ou faturamento, que cobrem um percentual da receita esperada.

### **5.3 Obrigatoriedade de Contratação do PROAGRO/Seguro Rural**

Para o agricultor familiar, a obrigatoriedade foi determinada pelo CMN na própria criação do PROAGRO Mais (safra 2004/2005). Para os demais produtores, a obrigatoriedade de adesão ao PROAGRO surgiu somente na safra 2016/2017, com a limitação de enquadramento obrigatório para financiamentos de até R\$ 300 mil, coincidindo com o limite de risco assumido pelo PROAGRO. Note-se que empreendimentos de qualquer valor acima desse limite ficam dispensados da obrigatoriedade e não podem ser enquadrados parcialmente no programa.

O GT propôs a atualização do limite, inclusive prevendo reajuste periódico, tanto para a obrigatoriedade como para o limite de risco, considerando que a ampliação da base de beneficiários melhora a relação de mutualidade.

### **5.4 Avaliação da Migração do PROAGRO Tradicional para o Seguro Rural**

Em uma análise preliminar, considerando o valor segurado/enquadrado e o tamanho da área segurada/enquadrada das operações, o GT considerou possível que o público do PROAGRO Tradicional pudesse estar incluído no perfil de beneficiário do PSR. Sendo assim, o GT entendeu que seria possível atender ao público que atualmente adere a este programa por meio do PSR, suprimindo assim o sobreamento existente.

Uma importante vantagem dessa migração seria a eliminação da imprevisibilidade do dispêndio orçamentário da União com o PROAGRO Tradicional, pois, nesse caso, o risco de sinistro (indenização) ficaria com o mercado privado, e não mais com o Governo.

Contudo, o GT ressaltou que existem pontos que precisam ser considerados nessa possível transição:

(i) O mercado de seguro deverá atender esse público, ou seja, oferecer apólices que cubram as culturas/atividades dos produtores do PROAGRO Tradicional;

(ii) Mecanismos precisam ser criados de forma a garantir que esse público seja efetivamente segurado (o que depende, em última análise, das seguradoras os aceitarem) e de que eles recebam a subvenção ao prêmio do seguro. Além disso, é importante criar mecanismos normativos e operacionais para priorizar o atendimento do público que anteriormente seria atendido pelo PROAGRO Tradicional. Essa preocupação é relevante pois, caso os atuais

beneficiários do PROAGRO Tradicional não consigam ser atendidos pelo mercado de seguros, esses produtores não teriam acesso a financiamento com recursos controlados até R\$ 300 mil.

(iii) É necessário realizar uma análise do impacto regulatório da medida proposta, nos termos do Decreto 9.191/2017 que, em seu art. 32, orienta à realização de uma análise do impacto das mudanças consideradas “sobre outras políticas públicas, inclusive quanto à interação ou à sobreposição”. Portanto, devem ser realizadas estimativas e comparação dos recursos orçamentários associados à subvenção dos produtores do PROAGRO Tradicional e que potencialmente teriam subvenção ao prêmio do seguro rural. Além disso, é preciso considerar (e garantir) que o aumento gradual do orçamento do PSR ocorrerá em detrimento do orçamento atualmente aplicado no PROAGRO tradicional;

(iv) Também deve ser avaliada a necessidade de estabelecimento de mecanismos, incluindo medidas normativas, que restrinjam a continuidade da sobreposição que se supõe existir.

## 5.5 Integração Operacional das bases de dados do PROAGRO e PSR

Durante as discussões, o GT percebeu a necessidade de se estabelecer um banco de dados integrado, permanentemente atualizado, que contenha as informações sobre:

- (i) O universo das operações de crédito garantidas pelos programas;
- (ii) O universo dos seguros agrícolas apoiados ou não pelos referidos programas;
- (iii) Os valores envolvidos nos sinistros ocorridos e
- (iv) Os gastos públicos e privados realizados pela sociedade para mitigar os riscos rurais.

Este banco deveria, respeitando critérios de sigilo bancário e fiscal, consolidar e publicar na menor granularidade possível (ex. setor censitário ou município), os dados e informações necessárias para avaliação da efetividade das políticas públicas de mitigação do risco rural associadas à garantia da atividade agropecuária e ao seguro agrícola.

## 5.6 Criação do Conselho de Risco Rural

As políticas públicas de mitigação de riscos rurais não se esgotam na garantia da atividade agropecuária via PROAGRO, no PSR e no FESR, mas se estendem às políticas de garantia de preços mínimos, entre outras.

Considerando a já citada proposta de criação do Comitê Gestor do PROAGRO, a exemplo do que já existe no PSR, seria salutar a criação de um Conselho de Risco Rural com a missão de efetuar coordenação em nível estratégico e tático de ambos os comitês, bem como absorver e direcionar as demais políticas de mitigação do risco rural. Tal conselho poderia ser criado amparado nos dispositivos presentes da Lei Agrícola (Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991).

## 5.7 Modelo de Garantia (“Resseguro”) para o PROAGRO

Em adição a tais propostas, o GT também discutiu um mecanismo de garantia ao PROAGRO, que visaria a cobrir déficits superiores aos valores constantes no programa, de modo a evitar que a União tenha de fazer aportes emergenciais caso se tenha uma taxa de sinistralidade fora do limiar definido.

A primeira ideia do grupo foi realizar o resseguro do PROAGRO, mas essa proposta possui dois entraves: o primeiro é que o PROAGRO não é um seguro propriamente dito; o segundo é que a Lei Complementar 126/2007, em seu art. 9º, determina que a transferência de riscos em operações de resseguro somente será realizada com resseguradores, havendo a exceção, tão somente, do fundo que tenha por único objetivo a cobertura suplementar dos riscos do seguro

rural nas modalidades agrícola, pecuária, aquícola e florestal. Dessa maneira, para que se promova o resseguro seria necessária alteração legislativa.

Alternativamente, o grupo deliberou pela possibilidade de se formular uma garantia adicional que cubra eventuais prejuízos que excedam determinado patamar de perda. Dessa forma, caso determinada faixa de sinistralidade (a ser definida) seja atingida, entrariam os recursos do garantidor, de modo a evitar socorro financeiro por parte da União. Ademais, a execução de tal garantia estaria vinculada ao necessário esgotamento dos recursos previstos no PROAGRO (tanto a parte de custeio do programa, quanto da reserva constituída).

Foram aventadas duas possibilidades: a primeira, constituir uma reserva adicional de emergência dentro do próprio PROAGRO, com aportes periódicos, visando a minimizar a participação da União em eventuais situações calamitosas; a segunda, constituir um fundo dentro da Agência Brasileira de Gestão de Fundos (ABGF) para garantir a cobertura do programa caso seja atingido determinado patamar de perda.

Uma terceira possibilidade seria fazer o seguro de toda a carteira do PROAGRO (via ABGF ou outra entidade seguradora) visando a posterior realização de resseguro.

Dessa forma, sendo essa uma medida para implementação no médio/longo prazo, ponderou-se pela necessidade de realização de estudos mais aprofundados sobre o tema, de modo a definir a viabilidade, os custos envolvidos, a legislação a ser modificada – se houver, os prazos para implementação e demais questões de ordem técnica.

## **5.8 Gestão Orçamentária e Financeira que promova a regularidade e a tempestividade do fluxo de Recursos**

Desde sua criação, em 2006, o PSR passou por diferentes períodos orçamentários. Houve anos de forte crescimento orçamentário, chegando a atingir cerca de R\$ 700 milhões em 2014, logo seguido por forte redução para abaixo de R\$ 300 milhões em 2015. Esta variabilidade orçamentária compromete a execução do programa, gerando impactos negativos junto aos produtores rurais e as seguradoras, e não permitindo ações por falta de previsibilidade a médio prazo. Nos anos 2016 e 2017, os recursos orçamentários atingiram certa estabilidade, em torno de R\$ 400 milhões por ano, porém ainda com graves incertezas quanto ao fluxo de recursos e à disponibilidade financeira tempestiva ao longo do ano.

Com a regularidade e tempestividade no fluxo de recursos surgem os diversos benefícios derivados:

- (i) Possibilidade de aumento da área coberta. Atualmente, a área subvencionada corresponde a aproximadamente 7% da área total plantada. Para ampliá-la, dado um determinado limite orçamentário, entende-se que é importante reduzir as taxas de prêmio via massificação das contratações. Dessa maneira, o risco da carteira das seguradoras tenderia a se diluir, o que, conseqüentemente, poderia levar a uma redução gradual dos prêmios. Por fim, o estímulo à concorrência deve ser permanente, como em qualquer outro mercado.
- (ii) Possibilidade de migração do PROAGRO Tradicional para o PSR, respeitadas as premissas anteriormente apontadas.
- (iii) Reforça a posição do governo em introduzir ajustes (reduções na subvenção) no PSR.
- (iv) Aumenta o incentivo ao desenvolvimento do mercado privado de seguro rural (previsibilidade).

## 5.9 Busca por maior eficiência e efetividade nos programas públicos

- (i) Aumentar a eficiência do programa através do aperfeiçoamento de suas regras, entre outros buscando a redução das taxas de subvenção ao prêmio do seguro (de maneira a poder ampliar o número de beneficiários) e seu direcionamento aos segmentos que mais dela necessitam;
- (ii) Visar a contínua melhoria dos produtos oferecidos; além da iniciativa em curso de estímulo a produtos de seguro de receita, seria importante avaliar a possibilidade da criação de seguros paramétricos;
- (iii) Com a pretendida expansão do seguro de receita, há que se avaliar a coordenação do PSR com a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Este é um ponto fundamental na medida em que, em princípio, um produtor rural que tenha sua renda protegida via seguro de receita não terá necessidade de utilização de mecanismos de apoio à comercialização (PGPM – Programa de Garantia de Preços Mínimos). Desta forma, uma proteção adequada feita a priori (seguro de receita) tende a ser mais efetivo e de menor custo que o apoio a posteriori (PGPM). Abre-se aqui um grande espaço para avanço e otimização da política pública, tanto em menor dispêndio de recursos quanto em adequada proteção ao produtor rural.

## 5.10 Reduzir a assimetria de informações

Em relação à necessidade de melhoria do sistema de informação necessário para aperfeiçoar os instrumentos de gestão de risco rural, reforça-se a recomendação de criação de um banco de dados em parceria com o setor privado que reúna, ordene e sistematize as informações dos programas.

Inclui-se, também, como demanda, o aperfeiçoamento do processo de avaliação e monitoramento das políticas de mitigação de risco, com o estabelecimento de indicadores de desempenho e de efetividade comuns ao PSR e ao PROAGRO, assim como relatórios de monitoramento que permitam a comparação da evolução destes programas.

Destaque-se que, além da formação de um banco de dados, do PSR, PROAGRO e da SUSEP, é necessário revisar e ampliar a abrangência e a confiabilidade do ZARC com o objetivo de fornecer um leque mais amplo de informações ao mercado sobre fatores que influenciam a atividade agropecuária. Isto permitirá:

- (i) Reduzir o risco de produção;
- (ii) Incentivar a utilização e a disseminação da informação para todos os produtores, com e sem financiamento, com e sem seguro;
- (iii) Elaborar um zoneamento de risco climático com base em indicadores de produtividade e índices de perda;
- (iv) Desenvolver e implantar novos produtos de avaliação de riscos agropecuários;
- (v) Criar séries históricas individuais de produtividade das diferentes culturas que deverão ser utilizadas para se fazer uma precificação atuarial mais acurada do seguro.

Por último, reforça-se a importância da criação de um Conselho de Risco Rural com a missão de efetuar coordenação em nível estratégico dos comitês do PSR e futuramente do Comitê do PROAGRO, bem como absorver e direcionar as demais políticas de mitigação do risco rural.

## 6 Propostas Alternativas Pós-GT

Ao longo dos últimos anos, o mercado de seguro rural tem crescido. Ao mesmo tempo, as restrições fiscais estão se asseverando.

Cresce na sociedade o desejo de elevar a proteção contra riscos climáticos dos agricultores através de maior subvenção ao setor. No entanto, isto implica elevar as despesas públicas, o que tem sido cada vez mais difícil, dado o quadro fiscal pelo qual passa o país.

Por outro lado, é também importante eliminar a função de segurador em última instância das operações do PROAGRO, pois ela é responsável por um importante risco fiscal, uma vez que são despesas obrigatórias não contingenciáveis e sujeitas a intempéries para os quais o governo federal não tem expertise para se proteger.

Tem-se, pois, uma situação em que, idealmente, deve-se trocar a despesa gerada pela incerteza fiscal da função governamental como ressegurador do PROAGRO pela despesa com subvenção ao seguro privado que é limitada.

Algumas alternativas foram pensadas no âmbito do GT, mas todas foram deixadas para um momento futuro, pois dependem de mudança na legislação.

Em comum, todas assumem que o canal do crédito tem caráter relevante para o desenvolvimento do setor agropecuário, ou seja, o financiamento bancário é indutor de desenvolvimento do setor.

A primeira alternativa pretende manter a estrutura atual do PROAGRO, mas possibilita ao BCB contratar uma apólice de seguro para o agregado das operações do programa. Desta forma, a participação do OGU fica limitada ao valor do prêmio pago pela apólice de seguro da carteira do programa. Os recursos para o pagamento desta apólice viriam do adicional pago pelos agricultores e da contrapartida do OGU (atualmente pago somente quando faltam recursos ao programa). O ponto positivo desta alternativa seria sua facilidade operacional (nada muda no programa) do ponto de vista do agricultor. Seu custo relativo tende a ser menor, pois o seguro de uma carteira grande e diversificada tende a ser proporcionalmente mais barato que o somatório dos seguros individuais. O ponto negativo é que o BCB teria que estruturar uma licitação e estruturar um canal de comunicação com a(s) seguradora(s) contratada(s) quando houver sinistro.

A segunda alternativa extingue sumariamente o PROAGRO. Em seu lugar, entra uma apólice de seguro de uma empresa governamental de seguros (ABGF, por exemplo). O ponto positivo é que a apólice é passível de resseguro. Por ser uma empresa estatal dentro de um programa estatal, haveria menos resistência quanto à obrigatoriedade da contratação. O ponto negativo é que a ABGF não tem experiência na precificação nem na operacionalização deste tipo de produto. Além disso, poderia ser visto como um atentado à Lei do Consumidor, pois poderia ser visto como “venda casada”, gerando insegurança jurídica.

A terceira alternativa substitui a ABGF da proposta anterior por um *pool* de seguradoras participantes do programa que adotariam uma apólice padrão, onde cada uma seria responsável por uma fração de cada apólice. O ponto positivo é que será precificado e gerido por seguradoras que já participam do mercado e a apólice é passível de resseguro. No entanto, assim como no caso anterior, teria que alterar a estrutura operacional do crédito rural para incorporar uma apólice de seguro atrelada à operação de crédito rural, padecendo também da mesma insegurança jurídica anterior pela possível associação à “venda casada”.

## 7 Considerações Finais

Importante salientar que há muitos fatores que afetam o mercado de seguro rural. No Brasil, a proteção ao setor rural não se restringe ao PSR e ao PROAGRO. Também fazem parte da proteção ao agricultor o ZARC, as pesquisas sobre o setor agropecuário do IBGE, o programa Garantia Safra, o FESR, a política de preços mínimos do governo federal e o sistema de informações climáticas do país.

A literatura sobre o tema é francamente favorável à presença governamental como facilitador de instrumentos de mitigação de risco climático. Principalmente, nos casos em que há assimetria de informação ou, até mesmo, pouca informação sobre o setor até que o mercado consiga caminhar sozinho.

Quando se compara o valor bruto da produção agrícola brasileira com a importância segurada no PROAGRO e no PSR (Custeio e Produtividade), vê-se que há pouca representatividade dos produtos de seguro sobre o total. Isto ocorre inclusive com soja e milho, líderes de contratação no PROAGRO e no PSR. Sinal de que há um grande mercado a conquistar.

Em termos de custo, é importante segregar as duas funções do PROAGRO para fazer uma comparação com o PSR. Assim, assumindo os mesmos percentuais de subvenção dada ao seguro rural para cada produto em cada ano safra, pode-se estimar o prêmio equivalente no PROAGRO. Descontando o valor pago pelo agricultor, tem-se o valor subvencionado pelo governo federal no programa. Fazendo a razão entre as subvenções e as importâncias seguradas, percebe-se que o PROAGRO Mais é mais eficiente (para o mesmo valor de subvenção, tem-se uma importância segurada maior).

No entanto, é o PROAGRO Mais o que apresenta maior custo fiscal (agregando as funções seguro e resseguro do programa). Isto indica um problema de precificação.

É importante frisar que, no contexto atual, não há integração entre as políticas públicas. Além disso, os instrumentos utilizados são conceitualmente distintos, pois o PROAGRO e o Garantia Safra não são produtos do mercado segurador, o FESR, apesar de se apresentar como resseguro, não se utiliza de cálculos atuariais e a política de preços mínimos não está atrelada a nenhum produto de seguro renda para o agricultor.

Os mecanismos de gestão e de controle são distintos e dispersos (e.g. PROAGRO e PSR atuam de forma independente sob legislações distintas) e com sobreposições (e.g. público-alvo, culturas, regiões). Alguns produtos possuem o mesmo objeto segurado (e.g. custeio), mas diferem em outros aspectos (e.g. limite máximo de indenização, cálculo da indenização, precificação etc.), dificultando a comparabilidade por parte do agricultor.

Em linhas gerais, cada programa governamental, de forma independente, tenta estruturar uma política que busque reduzir as oscilações de renda dos produtores, o que geraria uma redução da necessidade de renegociações das dívidas rurais. No entanto, por operarem de forma independente, acabam por abrir uma disputa dentro do governo por elevação de recursos orçamentários, ampliando zonas de sombreamento, elevando o gasto público com a manutenção de estruturas cada vez maiores e permitindo a arbitragem dos agentes (o mercado escolherá a opção que lhe será mais conveniente a cada momento, o que não necessariamente levará ao atingimento do objetivo governamental).

Assim, para se ter uma gestão unificada de riscos agropecuários no País, o Governo Federal teria que integrar as políticas governamentais: PROAGRO, PROAGRO Mais, PSR, FESR, Benefício Garantia-Safra (Lei nº 10.420, de 2002), Programa de garantia do preço mínimo (PGPM). Lembrando que o Ministério da Economia possui assento em vários dos conselhos gestores dos programas governamentais e pode ter papel atuante com foco na eficiência dos recursos públicos de modo a melhor realizar a política pública de proteção ao agricultor.

Ou seja, tendo em mente que a finalidade desta política pública é proteger o agricultor, a integração dos programas (evitando sombreamentos) ganha mais relevância que a simples fusão deles. Uma Análise de Impacto Regulatório (AIR) abarcando todos os programas citados acima seria muito importante para evitar desperdício de recursos públicos e atender, de forma mais eficiente o agricultor.

Importante salientar que o aumento da segurança da renda no campo não está apenas atrelado ao acesso ao seguro rural. Há outros insumos relevantes que interferem nos preços do seguro. Quanto maior a quantidade de informação sobre determinada região e produto, mais fácil é a modelagem de precificação do seguro, reduzindo graus de incerteza. Este insumo, aliado à maior concorrência entre as seguradoras é fundamental para redução dos prêmios de seguro a serem subvencionados pelo governo federal. Desta forma, com a mesma quantidade de recursos, será possível abranger um volume maior de operações, abarcando uma quantidade maior de agricultores e de culturas.

Em um primeiro momento, as questões orçamentárias tornam mais importante eliminar a incerteza dos gastos fiscais com o resseguro do PROAGRO, o que pode implicar em maior gasto inicial com a subvenção às apólices de seguro. Espera-se que o valor desta subvenção será tão menor quanto mais massificado for o produto.

Para incentivar a participação do setor privado no setor, o governo federal continuará dando subvenção, mas é importante que esta não seja a única forma de atuação governamental no setor, pois assume-se o risco de deixar o mercado totalmente dependente da subvenção, o que não levará à eficiência esperada.

A massificação não é, per se, suficiente para alcançar este objetivo. Como em qualquer mercado, a incerteza é o principal insumo na precificação de prêmios de seguros. Uma ampliação da base de informações sobre o setor impacta positivamente na redução do custo da apólice. Pesquisas mais frequentes do IBGE no setor agropecuário sobre população, área e produção orientariam melhor as seguradoras sobre áreas de atuação.

A ampliação do número de estações meteorológicas possibilitará melhor previsibilidade das condições climáticas, além de poder reduzir o custo de verificação de sinistros. Como subproduto, as estações podem incorporar outras funções como internet ao meio rural e ampliar pesquisas de diversos órgãos governamentais e universitários sobre climas e microclimas do país. Tais pesquisas podem subsidiar a precificação de produtos mais específicos para cada região.

O ZARC é o principal parâmetro de indução de boas práticas de cultivo ao medir o risco hidrológico por tipo de solo, tipo de cultivo e por município. Seu aprimoramento, com revisões mais frequentes e introduzindo modelagens de culturas associadas a cenários climáticos, contribuiria de forma salutar na precificação das apólices de seguro.

Tal ampliação da base de informações sobre o setor proporcionaria menor incerteza na precificação dos produtos. Desta forma, o prêmio da apólice de seguros tende a se reduzir sem a necessidade de elevar a subvenção ao prêmio.

Assim, é necessário investir na geração de informações sobre o setor agropecuário (produção, população, renda, área, clima, solo etc.) a fim de melhorar a precificação do seguro rural, reduzindo, então, o custo de contratação de uma apólice.

É importante salientar que o governo federal não tem como verificar se os prêmios de seguro cobrados pelas seguradoras estão em patamares considerados justos. Se o valor da subvenção é estabelecido em função do valor do prêmio, taxas superestimadas demandarão maior valor de subvenção. Assim, para maior efetividade da gestão dos recursos, faz-se necessária a criação de parâmetros de referência para validação dos limites de prêmios a serem aceitos no seguro rural em todas as regiões do País, para todos os produtos e para todas as culturas abrangidas. Tais parâmetros só serão possíveis se houver mais informação sobre o setor.

Não se pode esquecer que, a despeito da insegurança orçamentária em torno do PSR, o mercado de seguro rural sem subvenção cresceu significativamente nos últimos anos. Tal informação pode indicar que o mercado teria condições de seguir com as próprias pernas sem a necessidade

de uma intervenção governamental que lhe dê subvenção ao prêmio. Mais informação (investimento em infraestrutura e pesquisas do IBGE e EMBRAPA) e condições de competição (regulação) podem ser os motores que faltam para que o setor atinja um número maior de agricultores.

Atualmente, observa-se que há poucas seguradoras operando o PSR e com alta concentração de contratação de operações na região Centro-Sul do País. Nos últimos anos, o MAPA, de forma independente, tem trabalhado para aumentar a quantidade de seguradoras participantes do programa e tem, também, destinado parte dos recursos do programa para outras regiões do país (Norte e Nordeste). Mais recentemente, tem incentivado o público de renda mais baixa.

Por seu turno, também de forma independente, o PROAGRO, a fim de corrigir problemas históricos, passou a incorporar diferenciação de alíquotas (prêmios) por cultura e região. Aparentemente, esta deveria ser a principal diretriz do programa desde o seu início, mas apenas em 2016, o PROAGRO definiu alíquotas distintas por cultura.

Ao olhar da população, fica a impressão de que a gestão do programa não se preocupava com os resultados fiscais de suas decisões, o que também afeta negativamente sua imagem. Os resultados apresentados revelam forte resultado negativo ao longo dos anos, não se podendo culpar apenas as intempéries climáticas. Alíquotas únicas para todos os produtos e regiões ou, mesmo, alíquotas únicas nacionalmente apontam para um grave problema de precificação com claros reflexos fiscais. Com esta metodologia, agricultores em regiões de clima menos arriscado não se interessam pelo programa por ser considerado caro. Por outro lado, os agricultores situados em regiões mais arriscadas decidem aderir. O resultado é uma seleção adversa que impede o equilíbrio das contas do programa.

É importante frisar que somente na Resolução CMN nº 4.830 de 18/06/2020, o PROAGRO passou a adotar diferenciação de alíquota também por região do país. Tal alteração, provavelmente, foi fruto das discussões do GT de 2018. O equilíbrio do programa passa pela adoção de medidas gestadas no mesmo GT.

Em resumo, isoladamente, os programas estão buscando aprimoramento, e todos merecem os louros pelo esforço e dedicação para melhorar suas atuações. No entanto, ainda há carência de uma gestão mais global da política pública que visa mitigar os riscos do setor rural. O GT de 2018 sugeriu um comitê gestor para o PROAGRO e PSR. Uma vez que a política pública visa a manutenção da renda do agricultor, abarcar outros programas como o PGPM, PGPAF, PROAGRO, PSR, FESR e Garantia Safra seja a melhor opção para proteger o agricultor em caso de intempéries (climáticas ou de preços).

Neste contexto, uma Análise de Impacto Regulatório (AIR) seria o instrumento mais adequado para ter uma avaliação mais precisa de como deve ser desenhada a política pública que visa garantir a renda do agricultor. O mercado segurador (leia-se seguradoras privadas) já demonstrou que tem condições de atingir um público maior, dado o crescimento recente do mercado de seguros sem subvenção governamental. Tal AIR não deve se limitar a um ou outro programa, mas ao conjunto de programas que visam atingir um mesmo público-alvo. O objetivo é construir uma gestão integrada como o Senado já havia apontado. Instituições como o IBGE, a EMBRAPA e outras que tratam de medições meteorológicas também precisam participar desta AIR a fim de oferecer suporte com planejamento e dados mais acurados (pesquisas e investimentos em suas respectivas áreas que possam oferecer mais informações).

## Referências bibliográficas

BRASIL. SENADO FEDERAL. Relatório de Avaliação da Política de Seguro Rural da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, 2016.

SANTOS, G. R.; SOUSA, A.G.; ALVARENGA, G. Seguro Agrícola no Brasil e o Desenvolvimento do Programa de Subvenção ao Prêmio, IPEA, Texto para Discussão nº 1910, Brasília, dezembro, 2013.

SANTOS, G.R.; SILVA, F.C. Dez Anos do Programa de Subvenção ao Prêmio de Seguro Agrícola: proposta de índice técnico para análise do gasto público e ampliação do seguro. IPEA. Texto para Discussão nº 2290, Rio de Janeiro, abril, 2017.

TABOSA, F.J.S; VIEIRA FILHO, J.E.R. Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR): avaliação de impacto na área plantada e na produtividade agrícola no Brasil in Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos /organizador: Adolfo Sachsida – Brasília, IPEA, 2018.