



Conselho de
Monitoramento e
Avaliação de
Políticas Públicas

Relatório de Recomendações

Avaliação dos Programas de Mitigação de Risco da Atividade Rural

Ciclo 2019

Política	Mitigação de Risco Atividade Rural
Comitê e Ciclo CMAP	CMAS / 2019
Coordenador da Avaliação	SPE / ME
Executores	SPE / ME
Supervisor	Secap / ME

Sumário Executivo

1. 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).
2. O governo federal criou um Grupo de Trabalho Interministerial (GT) com 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)
3. O governo federal possui diversos programas para amparar o produtor rural. Dando continuidade ao trabalho iniciado no GT, este trabalho se deteve nos dois mais conhecidos, a saber:
 - 3.1. 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).
 - 3.2. 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.
4. A Avaliação buscou responder às seguintes perguntas:
 - (i) O que a literatura indica quanto à necessidade de incentivo ao seguro rural?
 - (ii) 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?
 - (iii) 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?
5. Entre os achados, destacam-se:
 - (i) A literatura é favorável à intervenção governamental ao setor através de subvenção econômica ao prêmio de seguro (ou equivalente).
 - (ii) De forma independente, os programas governamentais em questão estão se aprimorando ano a ano, mas a falta de uma gestão integrada dos programas (destes e de outros que não pertencem ao escopo deste estudo) impede o alcance mais efetivo da política pública.
 - (iii) A comparabilidade entre os programas exigiu que se segregassem duas funções que se acumulam no PROAGRO (seguro e resseguro), o que não existe no PSR (o gasto governamental se limita ao prêmio de seguro). Para tal exercício, foram usadas as mesmas taxas de subvenção aplicadas ao PSR à gama de produtos segurados no PROAGRO.
 - (iv) Após a segregação de funções do PROAGRO, o PROAGRO Mais mostrou-se o programa com menor custo fiscal por importância segurada. No entanto, é este mesmo programa que apresenta o pior resultado quando se agrega a função resseguro. Tal resultado joga luz sobre a questão da precificação do programa.

- (v) Com relação ao Proagro, dado o histórico de unicidade de alíquotas por produto em termos nacionais, os agricultores localizados 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 tendem a aderir. O resultado é uma seleção adversa que impede o equilíbrio das contas do programa. No PSR, há poucas seguradoras operando e com alta concentração de contratação de operações na região Centro-Sul do País, porém o MAPA tem buscado mitigar estes aspectos nos últimos anos, destacando parte do orçamento do programa para as regiões Norte e Nordeste.
 - (vi) A baixa representatividade da importância segurada vis-à-vis o Valor Bruto da Produção revela que ambos os programas não atingem o objetivo de segurar a produção agropecuária brasileira. Tal resultado denota a necessidade de se reformular o modelo adotado pelo governo brasileiro.
 - (vii) Do ponto de vista fiscal, a fusão entre os dois programas poderia resolver o problema do risco de resseguro inerente ao PROAGRO, uma vez que este impõe ao Tesouro Nacional a obrigação de cobrir todas as despesas do programa em caso de calamidade, não havendo, sob a égide legal presente, possibilidade de repassar o risco para o setor privado. Tal visão, no entanto, mostra-se simplista, pois não basta transferir o orçamento de um programa para o outro. O agricultor familiar é obrigado a aderir ao PROAGRO Mais para obter crédito a taxas vantajosas. Sua baixa renda e sua dispersão geográfica tornam os custos administrativos e, principalmente, os de verificação de sinistros impeditivos à boa atuação do setor privado. Desta forma, a transposição do orçamento pode provocar a exclusão de parte deste público-alvo da política. Uma alternativa (já em execução neste ano safra) seria elevar a subvenção para este público específico. O risco que se verifica aqui é, para atender todos os agricultores hoje assistidos pelo PROAGRO, pode-se gastar mais do que inicialmente orçado na soma dos dois programas.
6. A avaliação conclui que, se o objetivo é reduzir o gasto público e atingir um percentual relevante de proteção do valor bruto da produção agrícola, é preciso fazer uma gestão integrada dos programas destinados ao setor (PROAGRO, PSR, FESR, PGPM, PGPAF, Garantia Safra). Além disso, uma vez que a incerteza é insumo imprescindível na precificação de seguro, é importante focalizar esforços na formação de base de dados que permitam uma modelagem de preços mais robusta por parte do mercado, reduzindo fatores de risco que obrigatoriamente tornam o prêmio de seguro mais alto, o que exige uma subvenção maior para que possa ser adquirido pelo agricultor. Desta forma, é importante incentivar as pesquisas no setor agropecuário por parte do IBGE e incentivar a instalação de estações meteorológicas (que podem ser usadas para outros fins como, por exemplo, telefonia e internet) a fim de elevar a base de informações sobre o setor e permitir uma melhor precificação.
7. Uma Análise de Impacto Regulatório, portanto, precisa ser realizada, liderada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (executor da política) e pelo Ministério da Economia (responsável pelo equilíbrio das contas públicas) a fim de abarcar os programas citados e as instituições responsáveis pelas pesquisas e/ou investimentos necessários para a produção de mais informações para o setor agropecuário.
-

Recomendações

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	<p>Existem possibilidades de melhorias no PROAGRO e no PSR?</p> <p>a. Quanto se emprega de gasto público por apólice segurada em cada programa?</p> <p>b. A distribuição regional e por cultura é adequada?</p>	<ul style="list-style-type: none"> De forma independente, cada programa tem buscado melhorias na forma de atuação O gasto do governo com o PROAGRO Mais é, proporcionalmente, mais baixo que o PSR quando consideramos uma proxy para a função seguro do programa. No entanto, o custo do resseguro do mesmo programa é o maior, denotando problemas na sua precificação A baixa participação dos dois programas em relação ao Valor Bruto de Produção revela que ambos não atendem as necessidades do setor. A unicidade das alíquotas do Proagro com relação a cultura e região, ocorrida ao longo de sua existência pode ter gerado um problema de seleção adversa na qual apenas as produções mais arriscadas tenderiam a optar por aderir ao programa. 	<ul style="list-style-type: none"> Os resultados operacionais do PROAGRO indicam que há um problema de precificação do programa. Até recentemente, havia uma única alíquota para todos os produtos cobertos pelo programa, com graves consequências fiscais. Mais recentemente, o CMN adotou a diferenciação de alíquotas por produto, mas manteve a unicidade de taxas para todo o território nacional. Apenas para este último ano safra, o programa adotou alíquotas diferenciadas por produto e região. O histórico do programa é, portanto, prejudicado por uma política que não espelhava o risco a que se propunha cobrir. As apólices de seguro e os contratos do PROAGRO possuem maior concentração na região Sul do país, mas a produção agropecuária brasileira concentra-se no Centro-Oeste, o que pode explicar a baixa participação da importância segurada frente ao Valor Bruto da Produção Agropecuária. 	<p>Recomenda-se ao CMN que, no curto prazo, priorize o aprimoramento da precificação das alíquotas por cultura e município no PROAGRO de forma a reduzir o custo da função resseguro do programa.</p> <p>Recomenda-se ao MAPA que adote novas medidas para ampliar as regiões atendidas pelo PSR.</p>
2	<p>Quais são as vantagens e desvantagens de uma eventual fusão do PROAGO e do PSR, em particular, do ponto de vista fiscal?</p> <p>a. Qual seria o custo de programa único de seguro rural?</p> <p>b. Como a fusão pode incentivar a participação do setor privado?</p>	<ul style="list-style-type: none"> A função resseguro do PROAGRO é um grande problema fiscal, pois incorpora uma imprevisibilidade que pode comprometer os compromissos firmados na LDO A solução mais simples seria transferir o orçamento do PROAGRO para o PSR Para atrair o público do PROAGRO, neste ano safra, o PSR elevou, de forma experimental, o percentual de subvenção para este público. Todo o recurso destacado foi usado 	<ul style="list-style-type: none"> A multiplicidade descoordenada de programas governamentais voltados ao setor agropecuário gera ineficiência ao gasto público A transferência do orçamento do PROAGRO para o PSR não implica que o público do PROAGRO migrará para o PSR, pois os dois programas operam de modo muito distinto. O primeiro é fortemente correlacionado ao crédito direcionado e o segundo depende da capilaridade e do interesse econômico em atender determinado público ou área 	<p>Recomenda-se ao MAPA e ao ME que, conjuntamente, realizem uma Análise de Impacto Regulatório, envolvendo o BCB, IBGE, INMET, EMBRAPA e outros órgãos governamentais ou universidades que atuem na pesquisa sobre o setor agropecuário, para analisar a criação de um programa que agregue PROAGRO, PSR, PGP, PGPAF, FESR e Garantia-Safra, ou permita a gestão integrada dos mesmos, de modo a evitar sobreposições, minimizar o risco fiscal, promover a eficiência do gasto público e visando garantir os objetivos das políticas públicas subjacentes.</p>

Relatório de Recomendações

Mitigação de Risco Atividade Rural

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
		<ul style="list-style-type: none">• A evolução recente do mercado de seguro rural mostra que é crescente o número de apólices que não recebe subvenção ao prêmio. Isto denota que o setor privado tem interesse no setor e que este é capaz de atuar sozinho com os incentivos corretos• Há no mercado um insumo faltante: informação. Com mais informação, o prêmio de risco cai a exemplo de outros mercados	<ul style="list-style-type: none">• Há o risco, portanto, de uma parcela dos agricultores que atualmente é atendida pelo PROAGRO não o ser pelo PSR devido ao baixo interesse econômico, com consequências à imagem do governo federal• Para atingir toda a população atendida pelo PROAGRO, talvez o volume de subvenção ao prêmio de seguro deva ser elevado a níveis não suportados atualmente pelo OGU• O prêmio de seguro é altamente sensível à quantidade de informação disponível: produção, renda, clima, tipo de solo, produtividade etc.• Mais pesquisas no setor agropecuário por parte do IBGE para medir produção, renda e produtividade, por exemplo• Mais pesquisas da EMBRAPA para aperfeiçoar o ZARC, incorporando culturas consorciadas e mudanças climáticas, por exemplo• Mais estações meteorológicas (que também podem servir para expandir a telefonia e a internet no campo)• Como em qualquer mercado, mais informação reduz a incerteza, permitindo uma precificação mais adequada, ou seja, com prêmios menores. Sob este aspecto, há um ganho fiscal no longo prazo, pois, com a mesma quantidade de recursos, o governo federal será capaz de subvencionar mais apólices, aproximando-se do objetivo da política pública.	