SEGURO RURAL COMO FERRAMENTA DE GESTÃO DA PROPRIEDADE RURAL

LEILA HARFUCH[1], GUSTAVO DANTAS LOBO[2]

A previsibilidade de recursos é chave para a gestão de riscos do setor agropecuário, como indica o caso do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR).

É INEGÁVEL que, nos últimos anos, o Brasil apresentou taxas de crescimento recorde na produção e na produtividade agropecuárias. Todavia, observa-se um paradoxo: ao passo que há incrementos na produção, os riscos inerentes às atividades agropecuárias só crescem. Fatores climáticos, econômicos e outros afetam diretamente a segurabilidade da atividade agropecuária, impondo a necessidade de recursos públicos para garantir a existência de um mercado de seguros eficiente.

Implementado em 2004 sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o PSR é, atualmente, o principal instrumento de política agrícola no que diz respeito à gestão de riscos nos moldes de uma parceria público-privada (PPP). Nos últimos anos, observou-se uma evolução significativa do seu alcance, e, em 2020, foram destinados R$ 881 milhões de subvenção ao prêmio das apólices, abrangendo uma área de 13,7 milhões de hectares (17% da área total de lavouras*) e uma importância segurada de R$ 45,8 bilhões. Considerando todas as apólices (com e sem subvenção), foram pagos R$ 2,52 bilhões em indenizações aos produtores rurais no ano. Já o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), que foi criado em 1973 e colocado sob gestão do Banco Central do Brasil (BCB), atingiu outros R$ 14 bilhões de valor segurado e 4,5 milhões de hectares em cerca de 300 mil operações nos últimos dois anos. Apesar de distintos, ambos os programas possuem como públicos-alvo os pequenos e os médios produtores rurais.

Apesar das incertezas em relação ao orçamento disponibilizado ao PSR para a safra 2021/22, tudo indica que os recursos destinados deverão fortalecer e manter o Programa num patamar mais elevado, ainda que os desafios sejam maiores a cada ano dado o crescimento do setor agropecuário.

PREVISIBILIDADE DOS RECURSOS

Mais do que o volume de recursos em si, o embate no orçamento expõe um problema crônico no programa de subvenção brasileiro e que fundamenta uma das principais demandas do setor, defendida pelo MAPA, pelas seguradoras e pelos produtores rurais: a previsibilidade dos recursos destinados à subvenção do PSR.

De caráter discricionário, os recursos destinados ao PSR são sujeitos a cortes e contingenciamentos. Como os contratos são realizados antes mesmo da disponibilização de recursos do PSR, muitas apólices são canceladas, impondo ao sistema um alto grau de incerteza, que pode se traduzir nas taxas das apólices praticadas (valor do prêmio). Ou seja, a discricionariedade dos recursos prejudica a própria evolução da política de seguro rural no Brasil.

Tomaremos como exemplo um dos programas de subvenção ao prêmio em vigor nos Estados Unidos. Os subsídios nesse país são compostos de três vias, que são definidas na Farm Bill (política agrícola americana) a cada cinco anos: (i) subvenção ao prêmio das apólices; (ii) subsídios dos custos operacionais e administrativos das seguradoras; e (iii) oferta de liquidez via resseguros.

Somente em 2020, foram coletados mais de US$ 10 bilhões em prêmios (com 60% de subvenção) e segurados cerca de US$ 114 bilhões distribuídos em 161 milhões de hectares. A diferença em escala já era de se esperar dado o orçamento elevado para a política agrícola americana. Todavia, percebe-se uma disparidade em termos de previsibilidade dos recursos destinados à subvenção e, por consequência, sobre a expectativa de alcance da subvenção em termos de área e importância seguradas. O Gráfico 1 apresenta a variação da subvenção, da área e da importância seguradas no Brasil (linhas contínuas) e nos EUA (linhas tracejadas).

No Gráfico, ficam evidentes dois pontos: (i) a grande dependência entre o valor subvencionado, a área e a importância seguradas, que compartilham os mesmos movimentos; e (ii) a grande diferença em termos de

variância destes fatores se comparados os países. Ou seja, além do volume de recursos dos programas de seguro, os EUA e o Brasil diferem bastante na previsibilidade de disponibilidade desses recursos. O Brasil registrou, em diversos momentos, variações de mais de 100% na disponibilidade de recursos de um ano para outro, enquanto a variação máxima de um período para outro nos EUA não passou de 60%, apresentando uma trajetória quase constante a partir de 2012. Ainda assim, com a expectativa de prioridade do seguro rural na política agrícola brasileira, espera-se que essa oscilação seja cada vez menor e que os recursos se apresentem em uma trajetória crescente.

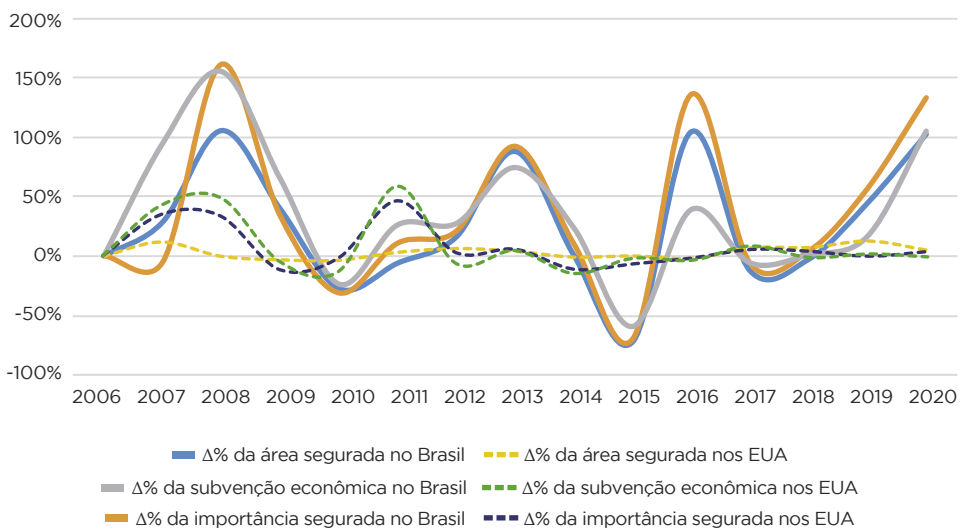
RELEVÂNCIA DA SUBVENÇÃO

Outro ponto ao qual vale se atentar é que, no PSR, variações positivas da subvenção são acompanhadas de uma maior variação percentual do valor segurado. Por exemplo, em 2016, para cada R$ 1,00 subvencionado, eram segurados R$ 33,00. Em 2020, para cada R$ 1,00, foram segurados R$ 52,00. O valor segurado variou a uma magnitude superior às variações da subvenção, indicando uma oportunidade de alavancagem maior do seguro, a depender das condições da subvenção (limite por beneficiário, por exemplo). O exercício simples aqui realizado deixa evidente que, mais do que a capacidade de alavancagem do seguro rural em termos de área e importância seguradas, é preciso garantir uma menor volatilidade dos recursos disponibilizados para o PSR. A previsibilidade de recursos se mostra imperativa e condicionante como estratégia de fomentar o seguro rural no Brasil. Para alcançar esse objetivo, é preciso um movimento explícito de priorização dessa política entre os demais instrumentos da política agrícola que precisam de subvenção econômica.

Como bem demonstrado pelo último relatório do PSR[**], o orçamento do programa representou 10,5% dos gastos públicos com programas de promoção da produção agropecuária. O seguro rural torna-se cada vez mais essencial para reduzir os riscos inerentes à produção agropecuária, e diversos esforços do MAPA são claros em fomentar esse instrumento. Entre 2014 e 2020, foram subvencionados R$ 3,39 bilhões em prêmios e pagos R$ 10,25 bilhões aos produtores em indenizações (*vide* Gráfico 2) no âmbito do PSR – valor este que equivale, *grosso modo*, a quase um ciclo de subvenção econômica do Plano Safra.

Por um lado, fortalecer as políticas de gestão de risco promove um círculo virtuoso para o setor agropecuário. Ao sofrer um sinistro, o produtor recebe a indenização do seguro rural, mantendo o seu fluxo de caixa e o seu patrimônio, possibilitando pagar pelo crédito rural e, ainda, investir na propriedade, aumentando a produtividade. Isso reforça o papel do seguro rural como um indutor de tecnologias no campo por compartilhar os riscos com o produtor. Por outro lado, o produtor que não contrata seguro rural cai em um círculo vicioso: impactos climáticos sobre a produção diminuem o faturamento, reduzem a capacidade de pagamento dos financiamentos de crédito rural (com renegociação de dívidas) e, consequentemente, o acesso a novos créditos, limitando o pacote tecnológico adotado nos ciclos

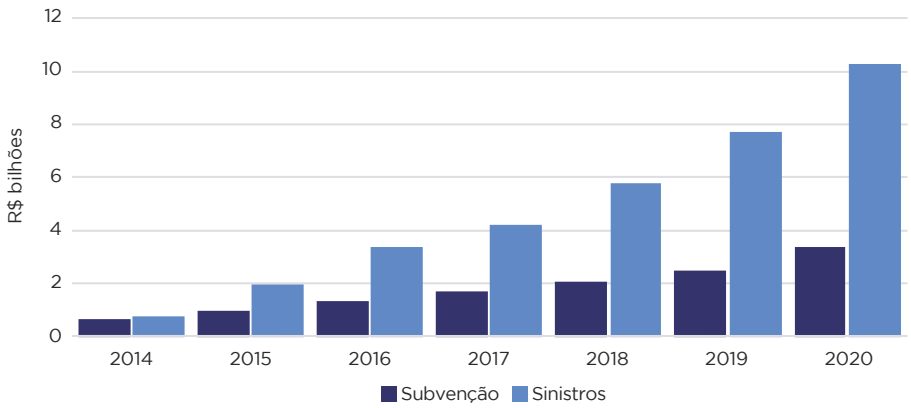
GRÁFICO 1: VARIAÇÕES PERCENTUAIS (Δ%) DA ÁREA SEGURADA, DA IMPORTÂNCIA SEGURADA E DA SUBVENÇÃO ECONÔMICA NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS ENTRE 2006 E 2020



Fonte: Atlas do Seguro Rural (2020); RMA/USDA (2020)



GRÁFICO 2: VALORES ACUMULADOS ANUALMENTE DA SUBVENÇÃO E DOS SINISTROS PAGOS
(R$ BILHÕES)



Fonte: DEGER/SPA/MAPA; Programa Agro Gestão Integrada de Riscos (ProAgir, 2021)

produtivos posteriores e comprometendo a produtividade, o fluxo de caixa e o patrimônio.

Diante do exposto, é inegável que o sistema de seguro rural brasileiro atravessa uma mudança de paradigma, tornando-se muito mais robusto e atingindo um maior número de produtores. Todavia, para alcançarmos um sistema de seguro rural compatível com o tamanho da nossa agropecuária, é necessário priorizar o programa de subvenção (PSR) e, considerando as restrições de orçamento, revisitar outros instrumentos da política agrícola cuja necessidade de subvenção é menor. Essa priorização não passa somente pela previsibilidade de recursos para a subvenção econômica ao PSR, mas também: pelo fortalecimento de instrumentos de gestão de risco como o Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC); pela disseminação da cultura do seguro rural entre os produtores e do conhecimento sobre o setor agropecuário entre as seguradoras; pela incorporação de geotecnologias pelas seguradoras e pelo MAPA que reduzam a assimetria de informação e o custo de auditoria; pelo aprimoramento e compartilhamento de bancos de dados; pelo fomento ao mercado de resseguros, entre outras iniciativas. Essa ampla agenda vem sendo endereçada pelo MAPA e pelo mercado de seguros, com grandes expectativas de que os avanços continuem neste ano. ■

*** Razão entre a área segurada e a área plantada de lavouras permanentes e temporárias da pesquisa Produção Agrícola Municipal (PAM, 2019)**

**** Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/riscos-seguro/seguro-rural/documentos-seguro-rural/relatorio-geral-psr-2020-1.pdf**

1 Sócia-gerente da Agroicone
2 Pesquisador da Agroicone



SHUTTERSTOCK