



Este boletim é uma síntese de avaliação realizada no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios - CMAS do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP



Em qualquer país, a atividade rural está sujeita a diversos fatores de risco como 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). Por isso, o apoio governamental para a mitigação desses riscos é comum. No Brasil, os dois principais programas federais nessa área são a Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), que reduz o custo de apólices de seguros para o produtor rural, e o Programa de Garantia da atividade Agropecuária (PROAGRO), um benefício administrado pelo Banco Central para exonerar mutuários de operações de crédito rural do cumprimento de obrigações financeiras no caso de perdas de receitas em consequência de fenômenos climáticos naturais, pragas e doenças.

R\$ 948,2  
milhões

Orçamento do PSR  
para 2021

R\$ 1.130,4  
milhões

Orçamento do PROAGRO  
para 2021

Com propósitos similares, mas atuando de forma distinta, os dois programas buscam

reduzir o risco da atividade agropecuária. Contudo, essa independência entre os dois programas poderia estar escondendo oportunidades de melhoria na eficiência da atuação governamental.

### Atores de avaliação

**Coordenação:** SPE-ME.

**Execução:** SPE-ME.

**Gestor da Política:** MAPA e BCB.

**Supervisão:** Secap-ME.

### Aspectos avaliados

**Resultados:** investigação da possibilidade de melhorias no PSR e no PROAGRO por meio da análise (i) de quanto se emprega de gasto público por apólice segurada em cada programa e (ii) da distribuição regional e por cultura dos recursos.



**Desenho:** avaliaram-se as vantagens e desvantagens de uma eventual fusão do PSR com o PROAGRO, ponderando a respeito do custo fiscal do programa único hipotético.

### Metodologias

**Resultados:** análise, por cultura e modalidade do seguro, do Valor Bruto da Produção coberto pelo PSR e pelo PROAGRO, dos prêmios de seguro, da área coberta, do subsídio por importância

segurada e estimativas para segregação dos custos associados às funções de seguro e resseguro do PROAGRO.

**Desenho:** revisão da literatura e análise dos resultados de Grupo de Trabalho Interministerial instituído em 2017, com o objetivo de analisar e propor aprimoramentos nos principais programas mitigadores de risco rural, que contou com a participação do Banco Central do Brasil (BCB), do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e da Secretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República (SEAD).

## Sistemas e bases de dados

- Base de dados da **SUSEP** que abrange o mercado de seguro como um todo, incluindo seguros subvencionados ou não pelo PSR.
- Base de dados agregados do BCB, por cultura e município, relativa a alíquotas recebidas e indenizações pagas no PROAGRO.

## O que foi encontrado

- Em relação aos **resultados** dos programas, a avaliação identificou que:



→ De forma independente, cada programa tem buscado melhorias na forma de atuação

- O gasto do governo com o PROAGRO. Mais, parte do PROAGRO voltado à agricultura familiar, 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 às necessidades do setor.

- A unicidade das alíquotas do PROAGRO com relação à cultura e, mais recentemente, a 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.
- 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.

- Em relação ao **desenho** dos programas, destaca-se:
  - A função resseguro do PROAGRO é um grande problema fiscal, pois incorpora uma imprevisibilidade que pode comprometer os compromissos firmados na Lei de Diretrizes Orçamentárias.
  - Uma solução simples seria transferir o orçamento do PROAGRO para o PSR, mas isso não necessariamente implica que o público do PROAGRO migrará ao PSR. Dessa forma, há risco de uma parcela dos agricultores atualmente atendidos pelo PROAGRO não ser contemplado.
  - 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. O problema é que, para garantir a cobertura de todo o público do PROAGRO, talvez o volume de subvenção ao prêmio de seguro deva ser elevado a níveis não suportados atualmente pelo OGU.

- A evolução recente do mercado de seguro rural mostra que é crescente o número de apólices que não recebem subvenção ao prêmio. Isto denota que o setor privado tem interesse no setor e que poderia ser capaz de atuar sozinho.
- A multiplicidade descoordenada de programas governamentais voltados ao setor agropecuário gera ineficiência ao gasto público.
- Há no mercado um insumo faltante: informação. Com mais informação, o prêmio de risco cai, a exemplo de outros mercados. São necessárias mais pesquisas no setor agropecuário por parte do IBGE para medir produção, renda e produtividade, pesquisas da EMBRAPA para aperfeiçoar o ZARC (Zona Agrícola de Risco Climático), incorporando culturas consorciadas e mudanças climáticas, e mais estações meteorológicas.
- 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.

## Recomendações aprovadas pelo CMAP



### **Conselho Monetário Nacional:**

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.



**MAPA:** que adote novas medidas para ampliar as regiões atendidas pelo PSR.



**MAPA e 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, PGPM, PGPAF, FESR e Garantia-Safra, ou permita a gestão integrada dos mesmos, de modo a evitar sobreamentos, minimizar o risco fiscal, promover a eficiência do gasto público e visando garantir os objetivos das políticas públicas subjacentes.

Para mais informações sobre esta avaliação, acesse os relatórios completos, notas técnicas e nota à imprensa disponíveis em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap>

**MINISTRO DA ECONOMIA**

Paulo Roberto Nunes Guedes

**SECRETÁRIO ESPECIAL DE FAZENDA**

Bruno Funchal

**SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO, ENERGIA E LOTERIA**

Gustavo José de Guimarães e Souza

**SUBSECRETÁRIA DE AVALIAÇÃO DE GASTO DIRETO**

Aumara Feu

**SUBSECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO DE SUBSÍDIO DA UNIÃO**

Nelson Leitao Paes

**COORDENAÇÃO GERAL DE AVALIAÇÃO DE BENEFÍCIO FINANCEIRO OU CRÉDITO - CFIC**

Carlos Renato de Melo Castro

Seiji Kumon Fetter

Leonardo Carvalho de Mello

Giovani Silva Machado

Filipe Tomaz Figueiredo Duarte

Elton Menezes do Vale

**COORDENAÇÃO GERAL DE AVALIAÇÃO DE BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS CGAT**

Rodrigo Leandro de Moura

Igor Vinicius de Souza Geracy

Rafael Luis Giacomini

Ana Cristina Secchi Correia

Ronan Luiz da Silva

**COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO DE GASTOS DIRETOS COART**

Wilsimara Maciel Rocha

Roberta da Silva Vieira

Henrique Chaves Faria Carvalho

Ana Paula Piedade Pedrosa

Daniela Sherring Siqueira

**COORDENAÇÃO GERAL DE ESTUDOS FISCAIS - COEF**

Jossifram Almeida Soares

Carlos Henrique Rosa

Fernando Lima Madeira

Rodney Stanev

**GABINETE**

Alexandre de Oliveira Lima Loyo

Luiz Alberto D'Ávila de Araujo

Para mais informações acesse:

<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/secretaria-de-avaliacao-planejamento-energia-e-loteria/boletins-publicados>

