

Curitiba, 31 de agosto de 2022.

NOTA TÉCNICA

À

Comissão de Direito do Agronegócio Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Paraná

Ref.: PL 4588/2021 – “Política Nacional de Proteção ao Produtor Rural” e suas consequências para o Agronegócio. Seguro Rural como instrumento relevante para mitigação dos riscos inerentes às atividades do Agronegócio.

Prezados (as) Senhores (as),

A Comissão de Direito Securitário da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Paraná, vem, a pedido de Vossas Senhorias, manifestar-se por meio desta Nota Técnica sobre o papel do Seguro Rural em face do PL 4588/2021 considerando as consequências da eventual edição desta lei para o Agronegócio e a relevância do seguro para a mitigação dos riscos desta atividade econômica, conforme tema a ser deliberado na reunião ordinária de 02 de setembro de 2022.

I. INTRODUÇÃO

1. Não há dúvidas com relação à relevância do Agronegócio para a economia brasileira. Os bens e serviços gerados pelo setor em 2021 alcançaram participação de 27,4% no PIB nacional, a maior desde 2004 – quando foi de 27,53%¹.

¹ CEPEA, 2022.

2. Mais importante do que isso, o Agronegócio – sozinho – apresentou um *superávit* (saldo da balança comercial de exportações e importações) de US\$ 43 bilhões no período de janeiro a abril de 2022, enquanto os demais setores da economia brasileira apresentaram um déficit de US\$ 23,5 bilhões no mesmo período.
3. Nos últimos quarenta anos, a produção agropecuária brasileira se desenvolveu de tal forma, que o Brasil poderá alcançar nos próximos anos a segunda posição na exportação mundial de alimentos.
4. Segundo a Embrapa, as commodities brasileiras, compostas por grãos e carnes bovinas, foram responsáveis por abastecer um décimo da população do planeta, o que representa cerca de 800 milhões de pessoas².
5. Trata-se, portanto, de um setor da economia brasileira que, indiscutivelmente, está funcionando muito bem e gerando resultados excelentes para o país.
6. Tais resultados não são fruto apenas do fato do Brasil ser privilegiado em termos de áreas de produção. São consequência sobretudo do desenvolvimento tecnológico do Agronegócio brasileiro nas últimas décadas. Por exemplo, o Brasil possui uma média de produtividade de soja por hectare maior do que os Estados Unidos, segundo estudo da EMBRAPA.
7. Ou seja, o nosso país ocupa uma posição de liderança global no Agronegócio graças ao alto nível de desenvolvimento e eficiência que este setor atingiu na economia nacional. Tal desenvolvimento depende do contínuo aumento da sofisticação de todos os atores envolvidos nesta cadeia produtiva, o que inclui não apenas os produtores, mas também as agroindústrias, fornecedores de insumos, cooperativas, indústrias de maquinário, mercado financeiro, mercado securitário etc.
8. Embora não seja protagonista, vale destacar também as contribuições da base jurídica que sustenta a Política Agrícola no cenário nacional: o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), o art. 187 da Constituição Federal e a Lei 8.171/91.

² Confederação Nacional das Seguradoras (CNseg). Disponível em: <https://cnseg.org.br/noticias/seguro-rural-bate-novos-recordes-em-arrecadacoes-e-indenizacoes-pagas-em-2022.html>. Acesso em 31/08/2022.

- 9.** Feita tal contextualização, fica claro que qualquer iniciativa legislativa que tenha intenção de “mexer” nesse mercado e nessa base jurídica deve fazê-lo com extrema responsabilidade e parcimônia, uma vez que é muito alto o risco de que a intervenção estatal gere insegurança jurídica e, conseqüentemente, ineficiência econômica. E *“não se mexe em time que está ganhando”*.
- 10.** O ditado popular resume perfeitamente a crítica cabível ao Projeto de Lei nº 4.588/2021, de autoria do Deputado Sérgio Souza, o qual pretende instituir a “Política Nacional de Proteção ao Produtor Rural”.
- 11.** Infelizmente, a iniciativa legislativa da qual trata esta Nota Técnica parece caminhar muito mais no sentido de geração de insegurança jurídica e ineficiência econômica do que contribuir com o desenvolvimento do Agronegócio.
- 12.** O principal problema do Projeto de Lei nº 4.588/2021 é conceitual: o projeto de lei enxerga o produtor rural como hipossuficiente ou vulnerável (o legislador confunde estes conceitos), incapaz de gerir seu negócio de forma eficiente, seja nas transações com outros atores econômicos ou na alocação dos riscos próprios de sua atividade.
- 13.** Tal ideia vai na contramão do cenário descrito acima, de aperfeiçoamento do nexo de contratos que compõe a atividade rural e criam uma “rede de segurança” norteada muito mais pela eficiência econômica do que por intervenções estatais fomentadas por discursos demagógicos.
- 14.** Não se nega que o Agronegócio brasileiro passou por alguns traumas recentes, a exemplo da crise de abastecimento dos insumos agrícolas causada pelo conflito entre Rússia e Ucrânia ou a quebra da safra 2021/2022 causada pela estiagem no sul do país.
- 15.** Contudo, se a intenção é investir em ferramentas de proteção do produtor rural contra os riscos da sua atividade, vale muito mais concretizar as políticas já existentes de fomento ao crédito rural, ao cooperativismo e à ampliação do acesso ao Seguro Rural (mencionado de forma genérica uma única vez no PL nº 4588/2021³) do que intervir nas relações jurídicas entre agentes econômicos com atuação já consolidada no mercado.

³ Artigo 5º - A política de que trata esta tem por fundamentos:

16. Nesse cenário, a presente Nota Técnica foca especialmente no Seguro Rural como o instrumento ideal para a mitigação dos riscos do Agronegócio, defendendo que tal mecanismo é mais eficiente do que aqueles propostos no Projeto de Lei nº 4.588/2021 que versam sobre a proteção do produtor rural contra possíveis perdas financeiras inerentes à sua atividade.

II. UMA BREVE ANÁLISE CRÍTICA DO PROJETO DE LEI Nº 4588/2021

17. O principal objetivo do Projeto de Lei nº 4588/2021 é estabelecer normas e princípios de proteção ao produtor rural, em especial aquele considerado “pequeno” (resultado anual bruto inferior a R\$ 500 mil) e “médio” (resultado anual bruto inferior a R\$ 2,4 milhões).

18. Conforme justificativas do projeto, a intenção seria de “contribuir para melhorar o ambiente de negócios e aprimorar a solução de contenciosos”. Isso porque, segundo as justificativas apresentadas, o produtor rural ocupa uma posição de “fragilidade” frente aos outros agentes econômicos da cadeia produtiva e está sujeito a uma “infinidade de variáveis fora de seu controle”.

19. Os primeiros artigos da minuta de lei trazem os princípios, fundamentos e instrumentos da “Política Nacional de Proteção ao Produtor Rural” e os direitos básicos do produtor rural (artigos 4º ao 7º).

20. Muito do que consta em tais artigos já está previsto (e melhor posto) no arcabouço jurídico que fundamenta a política agrícola, em especial no art. 187 da Constituição Federal e artigos 2º, 3º e 4º da Lei 8.171/91.

21. O que não é redundante em relação à política pública agrícola já existente no ordenamento jurídico brasileiro, basicamente, são as questões relativas ao que o projeto de lei chama de “repressão a abusos decorrentes da hipossuficiência técnica, econômica ou jurídica do produtor rural”.

III – a necessidade de políticas públicas que proporcionem ao produtor rural acesso facilitado ao crédito, seguro rural, assistência técnica, educação financeira, orientação e assistência jurídica, bem como formas alternativas de resolução de conflitos, nos termos do artigo 187 da Constituição Federal.

22. É nesse sentido que são estruturados os títulos III (“Da Proteção Contratual”) e IV (“Da Proteção Processual”) do projeto de lei, os quais trazem uma série de regras que visam favorecer o produtor rural em suas relações jurídicas com outras partes que estariam em uma posição negocial “mais vantajosa”, sobretudo fornecedores de insumos e instituições financeiras concessionárias de crédito.

23. Novamente, muito do que consta nesses artigos é uma repetição do que já existe em outros diplomas, sobretudo no Código de Defesa do Consumidor (para os casos em que o Poder Judiciário reconhece que o produtor rural de fato está em uma posição de hipossuficiência).

24. Há novidades, contudo. Dentre elas, destaca-se o art. 7º, II do projeto de lei, que prevê o direito do produtor rural de “readequação das cláusulas contratuais, nas hipóteses de caso fortuito ou força maior, em especial as decorrentes do risco climático da atividade agrícola, que impliquem perda significativa da produção, com possibilidade de revisão judicial para a busca do reequilíbrio econômico-financeiro da transação”.

25. Ainda, o art. 23 do projeto de lei prevê o direito do produtor rural de solicitar prorrogação do prazo de pagamento do débito perante o agente financiador em caso de “dificuldade na comercialização de produtos, frustração da produção por fatores adversos e eventuais ocorrências graves e prejudiciais ao desenvolvimento da atividade”. Em caso de “indeferimento desarrazoado” por parte do agente financiador, caberá a este indenizar o produtor rural por perdas e danos.

26. Outra novidade é a dispensa de que o produtor rural de pequeno ou médio porte comprove o cumprimento de obrigações fiscais, previdenciárias, trabalhistas ou ambientais para solicitar crédito rural (art. 24).

27. Por fim, é previsto que o produtor rural de pequeno ou médio porte poderá ter suspensão a inscrição de seu nome em cadastros de proteção ao crédito pelo simples fato de o débito em questão estar sob litígio (independentemente do fato de ser concedida liminar pelo Juízo nesse sentido).

28. As quatro menções exemplificativas citadas demonstram uma inequívoca intervenção estatal sobre as relações jurídicas do produtor rural com outros agentes econômicos, criando regras que desequilibram as bases jurídicas sobre as quais as transações são realizadas e

geram grande insegurança jurídica (principalmente por conta da subjetividade envolvida na aplicação dos critérios de tais regras).

29. Por óbvio, os agentes econômicos que serão prejudicados por estas regras irão precificar os riscos causados pela insegurança jurídica advinda da intervenção estatal em seus contratos. Se este projeto for convertido em lei, há uma grande probabilidade de aumento de custo na obtenção de crédito rural ou de insumos.

30. Os grandes afetados por esta dinâmica serão - ironicamente - os próprios pequenos e médios produtores que o PL nº 4.588/2021 visa proteger. No ambiente de negócios incerto e turbulento que será criado caso a lei entre em vigor, os bancos e empresas de insumos certamente favorecerão os produtores rurais com melhores condições de cumprir com os contratos, resultando em menor oferta de crédito e insumos essenciais para os produtores rurais de pequeno e médio porte.

31. Não há necessidade de muito aprofundamento técnico-econômico para se chegar à conclusão de que o Projeto de Lei nº 4.588/2021 PL em questão está fadado ao insucesso na sua tramitação seja pela impropriedade conceitual seja pela consequência reversa àquilo que objetiva: A proteção do produtor rural.

32. O próximo tópico abordará a disciplina jurídica do Seguro Rural no Brasil, a fim de demonstrar como já existe em nosso Sistema Financeiro um mecanismo consagrado para proteger produtor rural contra os riscos da sua atividade tornando este “ingênuo” PL ineficaz e desnecessário.

III. O SEGURO RURAL COMO INSTRUMENTO MITIGADOR DE RISCOS PARA O PRODUTOR RURAL

III.I - HISTÓRICO LEGISLATIVO DO SEGURO RURAL

33. Foi em 1939 que a experiência brasileira em seguro para o ramo rural teve seu início. O Decreto nº 10.554 regulamentou o Seguro Contra Granizo para lavoura algodoeira, operado em caráter obrigatório e vinculado à venda da semente de algodão, então monopólio do estado de São Paulo.

34. Os bons resultados dessa iniciativa permitiram a criação da Carteira Agrícola de Seguros Contra Granizo para os viticultores do estado de São Paulo (Lei nº. 11/1948) e da Carteira de Seguro Agrícola contra Geadas para Horticultura (Lei nº. 8.375/1964).

35. Posteriormente, já na década de 50, foi promulgada a Lei Federal nº. 2.168, que instituiu o seguro agrário com escopo de “preservação das colheitas e rebanho contra a eventualidade de riscos que lhe são peculiares”, e criou a Companhia Nacional de Seguro Agrícola (CNSA), entidade de economia mista com o objetivo de desenvolver o seguro agrário. Ainda, instituiu o Fundo de Estabilidade do Seguro Agrário (FESA).

36. Com o objetivo de massificar o Seguro Rural no Brasil, novo marco regulatório importante foi definido: tratou-se da Lei Federal nº. 4.430/1964, que estabeleceu a obrigatoriedade do seguro agrícola nas operações de financiamento, destinadas à agricultura e pecuária, realizadas pelos estabelecimentos bancários de propriedade ou controlados acionariamente pela União.

37. Em 1966, foi editado o Decreto-Lei nº. 73, que dispôs sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados (SNSP) e regulamentou as operações de seguros e resseguros. Criou-se, ainda, o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural a ser administrado pelo IRB, estendendo a obrigatoriedade da contratação do seguro rural às operações de financiamento agrícola para todas as instituições financeiras do Sistema Nacional de Crédito Rural.

38. Em 1973 foi aprovada a Lei Federal nº. 5.969, que instituiu o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO), destinado a exonerar o produtor rural das obrigações financeiras relativas a operações de crédito, cuja liquidação tenha sido dificultada pela frustração da safra em decorrência de fenômenos climáticos adversos.

39. Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Seguro Rural Agrícola ganhou espaço no texto constitucional por meio do art. 187, que o definiu expressamente como instrumento de planejamento e execução da Política Agrícola Nacional.

40. Nesse sentido, a fim de regulamentar a atividade agrícola é que foi promulgada a lei nº. 8.171/1991, que estabeleceu ações e instrumentos da Política Agrícola Nacional. O legislador infraconstitucional cuidou de definir expressamente os objetivos do Seguro Rural por meio de seu art. 56, dentre eles, a minimização de risco de sinistros que atinjam bens fixos, semifixos ou

semoventes e minimização das perdas decorrentes de fenômenos naturais, pragas, doenças e outros que possam atingir as plantações.

41. Ressalta-se a Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, regulamentada pelo Decreto nº. 5.121/2004, que autorizou a concessão de subvenção econômica ao valor do prêmio do Seguro Rural e instituiu o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), cujas diretrizes são voltadas à universalização do Seguro Rural para assegurar seu papel como instrumento da estabilidade da renda agropecuária.

42. Por fim, a Lei nº 13.195/2015 que estabelece que a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. – ABGF encarregada da gestão do Fundo de Estabilidade do Seguro Rural – FESR.

III.II –AS COBERTURAS DO SEGURO RURAL

43. De modo geral, o Seguro Rural “oferece coberturas que, ao mesmo tempo, atendam ao produtor e à sua produção, à sua família, à geração de garantias a seus financiadores, investidores, parceiros de negócios, todos interessados na maior diluição possível dos riscos, pela combinação dos diversos ramos de seguro”⁴.

44. É um seguro que além de oferecer cobertura para a própria atividade agropecuária (riscos climáticos que podem gerar perdas financeiras), serve para garantir o patrimônio do produtor rural, seus produtos e o crédito para a sua comercialização, além do seguro de vida quando este é tomador de crédito rural.

45. Atualmente, o Seguro Rural é regido pela legislação já mencionada e regulado pela Resolução CNSP nº 404/2021⁵ Circulares SUSEP nºs 640/2021 e 627/2021⁶ que estabelece as regras e condições a serem observadas pelas Sociedades Seguradoras para comercialização do produto Seguro nas suas sete modalidades:

⁴ Cf. Site da SUSEP. Seguro Rural <http://www.susep.gov.br/setores-susep/cgpro/coseb/seguro-rural/> acesso em 20/08/2022.

⁵ Resolução CNSP nº 404/2021 - Dispõe sobre o Seguro Rural e o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural - FESR.

⁶ Circular Susep nº 640/2021 - Dispõe sobre o Seguro Pecuário, o Seguro de Animais, o Seguro de Penhor Rural, o Seguro de Benfeitorias e Produtos Agropecuários e os seguros rurais subvencionáveis. Circular SUSEP nº 627/2021 - Dispõe sobre o envio de arquivos de dados pelas sociedades seguradoras, sociedades de capitalização, entidades abertas de previdência complementar, resseguradores locais, resseguradores admitidos e corretores de resseguro.

- a. Seguro agrícola;
- b. Seguro pecuário;
- c. Seguro aquícola;
- d. Seguro de florestas;
- e. Seguro de penhor rural;
- f. Seguro de benfeitorias e produtos agropecuários;
- g. Seguro de vida do produtor rural, devedor de crédito rural.

46. Neste sentido, considerando o amplo campo de aplicabilidade do Seguro Rural em face das relações sociais e econômicas estabelecidas cotidianamente no principal setor econômico do país, o órgão regulamentador do mercado de seguros autoriza a emissão de apólices nas referidas modalidades, o que torna um dos mais amplos instrumentos de Política Pública para o produtor rural e o Agronegócio em geral.

III.III - A EFETIVIDADE E IMPORTÂNCIA DO SEGURO RURAL COMO INSTRUMENTO MITIGADOR DE RISCOS PARA O AGRONEGÓCIO:

47. Apesar de ainda distante de mercados mais desenvolvidos como o dos Estados Unidos - onde 92% dos agricultores norte-americanos utilizam-se dos seguros rurais – a cultura do seguro mudou nos últimos anos no Brasil e, atualmente, 20% das lavouras/pastagens do país contemplam algum tipo de seguro contra os riscos inerentes à atividade agropecuária.

48. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), divulgou recentemente que, em 2021, houve recorde em apólices contratadas, ultrapassando 217 mil novos contratos, o que corresponde a cerca de 14 milhões de hectares segurados. A subvenção de R\$ 1.18 bilhão ao prêmio do Seguro Rural alcançou mais de 120 mil produtores rurais, que puderam se beneficiar desse importante instrumento de proteção financeira.

49. Como mencionado anteriormente, os maiores afetados pela política proposta pelo Projeto de Lei nº 4588/2021 serão os próprios pequenos e médios produtores que pretensamente visaria proteger. Há uma certa ingenuidade por trás da ideia de – por via legislativa e de forma mandatória - simplesmente transferir os riscos da atividade rural às empresas de maior capacidade econômica, esperando que com isso se protegerá o produtor rural.

50. O mercado sempre se adapta ao contexto em que está inserido e isso não é diferente no caso das mudanças legislativas. Na prática, a proposta legislativa de proteção do produtor rural provavelmente irá apenas tornar a cadeia produtiva do Agronegócio menos eficiente, com maiores custos de transação e menor “apetite” de riscos de todos os envolvidos.

51. Portanto, faz muito mais sentido alocar estes riscos das empresas que são especialistas justamente em mitigá-los: as sociedades seguradoras. A maneira de fazer isso é por meio do fomento ao seguro agrícola, o qual já está previsto na política agrícola (art. 187, V da Constituição Federal e artigos 56 a 58 da Lei 8.171/91).

52. As seguradoras se valem de cálculos atuariais e de mecanismos regulamentados de garantia de solvência (resseguro, cosseguro etc.) para decidir a assunção de certo risco e qual o custo de sua transferência/mitigação - traduzido no prêmio que é pago para emissão da apólice.

53. A precisa proteção advinda do Seguro Rural traz benefícios não apenas para o produtor rural, mas também para os demais elos da cadeia do Agronegócio. É sabido que qualquer intercorrência com a produção agrícola/pecuária impacta financeiramente os demais agentes deste círculo virtuoso, ou seja, vendedores de insumos, transportadores, comerciantes, bancos e a até a própria população.

54. Todas estas atividades interligadas funcionando harmonicamente representam o maior negócio da economia brasileira (sua grande abrangência e relevância econômica para o país foram abordadas na introdução desta Nota Técnica) e o Seguro Rural é o instrumento adequado – **já consolidado** – para mitigar todos os riscos advindos desta cadeia produtiva.

55. Dessa forma, insere-se a proteção do produtor rural dentro da lógica do mercado, assegurando-se que a transferência/mitigação de riscos do Agronegócio ocorra da forma mais eficiente possível.

IV. CONCLUSÃO

56. O Agronegócio é um setor relevantíssimo para economia brasileira e manter o seu crescimento é um desafio constante visto que a sua cadeia produtiva apresenta riscos incomparavelmente maiores que as atividades econômicas dos setores secundário e terciário.

57. De modo que o sucesso do Agronegócio, consubstanciado pelos resultados econômicos obtidos, não depende apenas da eficiência na aplicação de fatores de produção, como capital e trabalho, uso correto da tecnologia e comportamento dos preços. Depende, fortemente, das condições climáticas e suas imprevisíveis oscilações.

58. Neste cenário, ratifica-se que o Seguro Rural atende adequadamente a sua finalidade no mercado agropecuário brasileiro, pois é um mecanismo consagrado de Política Agrícola Nacional que permite melhorar e proteger a atividade agropecuária, por meio da prevenção e da redução dos riscos, do incentivo à produção e diversificação de novas culturas e estímulo ao emprego de boas práticas de cultivo.

59. O Seguro Rural e toda a legislação vigente dedicada à proteção e a subvenção pública das atividades do produtor rural demonstram que o Projeto de Lei nº 4588/2021 é desnecessário e até prejudicial para o desenvolvimento equilibrado e sustentável do Agronegócio, pois, *s.m.j.*, determinará insegurança jurídica e econômica para o setor.

60. É a nota técnica.

Atenciosamente,

Fábio José Possamai
OAB/PR – 21.631

Rafael Leonardo Borg
OAB/PR – 86.933

Natalli Caroline Rugery Cardoso
OAB/PR – 100.062