

PROJETO DE LEI

Dispõe sobre o aperfeiçoamento dos instrumentos de seguro rural para a proteção da produção agrícola, pecuária, aquícola e de florestas no Brasil, mediante a instituição de mecanismos para fazer frente a catástrofes decorrentes de eventos da natureza e de doenças e pragas, incluindo subvenção econômica, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I DO OBJETO

Art. 1º Esta Lei Complementar dispõe sobre o aperfeiçoamento dos instrumentos de seguro rural para a proteção da produção agrícola, pecuária, aquícola e de florestas no Brasil, mediante a instituição de mecanismos para fazer frente a catástrofes decorrentes de eventos da natureza e de doenças e pragas, observadas as normas do órgão regulador de seguros.

§ 1º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como catástrofe a ocorrência ou a série de ocorrências, originadas do mesmo evento, que provoque perdas relevantes nas produções rurais seguradas.

§ 2º Compete ao órgão regulador de seguros a qualificação e a quantificação das perdas relevantes de que trata o § 1º, observadas as peculiaridades de cada ramo, cobertura, cultura, região ou microrregião.

CAPÍTULO II DA SUBVENÇÃO

Art. 2º Fica a União autorizada a conceder subvenção econômica a consórcio constituído com finalidade exclusiva de atendimento à cobertura suplementar dos riscos de catástrofe do seguro rural nas modalidades agrícola, pecuário, aquícola e de florestas.

§ 1º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se por consórcio a pessoa jurídica sem fins lucrativos, constituída por sociedades seguradoras e resseguradores locais, com objeto exclusivo de gestão e de atendimento à cobertura

suplementar dos riscos de catástrofe do seguro rural nas modalidades agrícola, pecuário, aquícola e de florestas, na forma definida pelo órgão regulador de seguros.

§ 2º A subvenção mencionada no **caput** será efetivada mediante rubrica orçamentária específica e respeitará as disponibilidades orçamentária e financeira, observando-se o disposto nos arts. 4º e 10.

§ 3º A proposta de subvenção será apresentada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, observadas as informações encaminhadas pelo órgão fiscalizador de seguros e obedecidos os limites, os prazos e os procedimentos previstos na lei de diretrizes orçamentárias e legislação correspondente.

Art. 3º A subvenção de que trata o art. 2º somente poderá ser concedida se o referido consórcio atender aos seguintes requisitos:

I - ser constituído por sociedades seguradoras e resseguradores locais, nos termos definidos no § 1º do art. 2º;

II - ter suas despesas de administração cobertas por recursos provenientes exclusivamente das sociedades participantes;

III - ter as contribuições e recursos aportados das consorciadas ou doadores em caráter definitivo, para o fim a que se propõe, não se constituindo em nenhuma hipótese patrimônio individual de qualquer das consorciadas;

IV - ter a adesão das consorciadas sido realizada conforme as normas do órgão regulador de seguros; e

V - requerer de suas consorciadas contribuições mínimas ao consórcio em função de todas suas operações no seguro rural nas modalidades agrícola, pecuário, aquícola e de florestas.

Parágrafo único. O consórcio somente poderá receber a subvenção de que trata o **caput** do art. 2º:

I - se a adesão de que trata o inciso IV do **caput** deste artigo, e a manutenção como consorciada, for condicionada a que todas as empresas do mesmo grupo econômico que operem com seguro rural participem do consórcio; e

II - se as operações de seguro rural forem contratadas com observância das condições estabelecidas no regulamento do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural do Governo Federal, relacionadas com o zoneamento agrícola de risco climático do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Art. 4º O não-atendimento pelo consórcio, a qualquer tempo, dos requisitos estabelecidos no art. 3º, implicará a imediata devolução ao Tesouro Nacional dos valores subvencionados com a correspondente receita financeira decorrente de seus investimentos, deduzidos os montantes utilizados para os fins previstos na subvenção.

Parágrafo único. Os recursos referidos no **caput** serão transferidos para a conta única do Tesouro Nacional por intermédio de transferência bancária, cabendo ao órgão fiscalizador de seguros apurar sua adequada realização, sem prejuízo das competências dos demais órgãos.

CAPÍTULO III DO CONSÓRCIO

Art. 5º O consórcio previsto no art. 2º é isento do Imposto Sobre a Renda, inclusive quanto aos ganhos líquidos mensais e à retenção na fonte sobre os rendimentos auferidos em operações e aplicações financeiras de renda fixa e renda variável, contribuição social sobre o lucro líquido - CSLL, contribuição para o financiamento da seguridade social - COFINS e contribuição para o PIS/Pasep.

Art. 6º O consórcio deverá elaborar:

I - estatuto, regulamento operacional e de garantias;

II - plano de negócios;

III - orçamento anual; e

IV - nota técnica atuarial.

§ 1º Os documentos mencionados no **caput** deverão ser elaborados com base nas diretrizes definidas pelo órgão regulador de seguros, e encaminhados ao órgão fiscalizador de seguros para análise e aprovação, observadas as adequações aos requisitos definidos pelo órgão regulador de seguros.

§ 2º Deverão constar da nota técnica atuarial, no mínimo, a política de resseguro, os limites de exposição ao risco e a estimativa de risco potencial.

Art. 7º O consórcio poderá:

I - contratar operação de resseguro, observada a legislação aplicável às sociedades seguradoras; e

II - realizar operações financeiras, observadas as normas do Conselho Monetário Nacional.

Art. 8º O patrimônio do consórcio somente poderá ser utilizado para a garantia de que trata esta Lei Complementar e não se comunica com o patrimônio de suas consorciadas.

Parágrafo único. Os patrimônios das consorciadas não responde, seja solidária ou subsidiariamente, por dívidas e ônus do consórcio, ressalvados os aportes efetuados por elas em favor do consórcio.

Art. 9º A saída de qualquer sociedade participante do consórcio, a qualquer tempo, implicará perda dos direitos de cobertura relativos às operações a ela garantidas para os sinistros ocorridos em apólices ou certificados comercializados após a formalização da saída.

Parágrafo único. O órgão regulador de seguros elaborará as regras de participação e de retirada de seguradora ou resseguradora do consórcio.

Art. 10. Observadas as normas do órgão regulador de seguros, o gestor do consórcio deverá obedecer à seguinte ordem de utilização dos recursos para liquidação dos sinistros:

I - recursos aportados pelas sociedades participantes, com exceção daqueles definidos para cobertura de suas despesas administrativas;

II - outros recursos aportados ao consórcio, excetuados os decorrentes de subvenções públicas;

III - subvenções públicas aportadas ao consórcio; e

IV - recursos provenientes da garantia adicional da União, prevista no art. 15.

Parágrafo único. Para os fins do disposto neste artigo, a utilização dos recursos provenientes de resseguro ou de operações financeiras, quando houver, observará as características de sua cobertura, na forma a ser regulamentada.

Art. 11. Aplica-se ao consórcio previsto nesta Lei Complementar, no que couber, o disposto nos arts. 278 e 279 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

Art. 12. O consórcio está sujeito à regulamentação do órgão regulador de seguros e às regras estabelecidas para as sociedades seguradoras, observadas as peculiaridades técnicas, contratuais, operacionais, de risco da atividade e de natureza da empresa.

CAPÍTULO IV DOS ÓRGÃOS REGULADOR E FISCALIZADOR DE SEGUROS

Art. 13. Compete ao órgão regulador de seguros estabelecer, relativamente ao consórcio referido no art. 2º:

I - diretrizes e condições de funcionamento;

II - regras prudenciais, inclusive limite de exposição a risco e nível de reservas;

III - regras para administração e administradores;

IV - diretrizes para as contribuições mínimas e adicionais; e

V - regras para regulação de sinistros e controle operacional.

§ 1º As diretrizes a serem definidas pelo órgão regulador de seguros deverão estar baseadas em parâmetros que visem ao equilíbrio financeiro e atuarial do consórcio, levando-se em consideração a garantia adicional prevista no art. 15.

§ 2º O órgão regulador de seguros estabelecerá, ainda, normas e condições complementares que se fizerem necessárias para o cumprimento desta Lei Complementar.

Art. 14. Compete ao órgão fiscalizador de seguros:

I - apresentar ao órgão regulador de seguros:

a) relatório circunstanciado da atuação do consórcio e dos ramos de seguro rural, com e sem participação da garantia desse consórcio, incluindo as subvenções econômicas ao consórcio efetivamente realizadas e o equilíbrio atuarial; e

b) parecer conclusivo quanto à adequação das propostas mencionadas nos incisos III e IV do art. 6º;

II - fiscalizar as atividades do consórcio, a atuação de seus gestores e de suas consorciadas; e

III - analisar as propostas de que trata o art. 6º e, se adequadas, proceder às correspondentes aprovações.

CAPÍTULO V DA GARANTIA ADICIONAL DA UNIÃO

Art. 15. Fica a União autorizada a assumir subsidiariamente responsabilidades para cobertura dos riscos de catástrofe do seguro rural não suportados pelo consórcio de que trata esta Lei Complementar.

§ 1º O Poder Executivo definirá o montante da garantia adicional a ser oferecida pela União por assumir as responsabilidades referidas no **caput**.

§ 2º O Poder Executivo regulamentará as condições operacionais gerais e as regras de acesso à cobertura suplementar.

§ 3º Caberá ao Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento atestar o direito à cobertura de que trata o **caput** nos sinistros ocorridos, podendo delegar esta atribuição.

§ 4º A despesa gerada em decorrência do disposto no **caput** deverá constar de programação orçamentária específica.

Art. 16. Fica a União autorizada a emitir títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional para atender a eventuais despesas decorrentes da assunção da responsabilidade prevista no art. 15, cujas características serão definidas pelo Ministro de Estado da Fazenda.

Parágrafo único. Os títulos emitidos nos termos deste artigo deverão ser previamente depositados em instituição financeira pública federal, e serão utilizados para alienação e entrega de recursos ao consórcio e somente para atender às despesas previstas no art. 15, nos termos a serem definidos pelo Ministério da Fazenda, observado o disposto no § 2º desse mesmo art. 15.

CAPÍTULO VI DAS SANÇÕES

Art. 17. O consórcio de que trata esta Lei Complementar, suas consorciadas e seus dirigentes sujeitam-se às sanções aplicáveis às sociedades seguradoras e a seus administradores.

CAPÍTULO VII DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 18. Após o início das operações do consórcio ou após um ano da entrada em vigor desta Lei Complementar, o que ocorrer primeiro, fica extinto o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural, de que tratam os arts. 16 e 17 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966.

§ 1º Fica o IRB-Brasil Resseguros S.A. autorizado a gerir o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural até o fim da liquidação de suas obrigações, observadas as regras estabelecidas pelo órgão regulador de seguros.

§ 2º Findas as obrigações de que trata o § 1º, o superávit financeiro será incorporado à conta única do Tesouro Nacional.

Art. 19. O § 1º do art. 1º da Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, passa a vigorar, após três anos da publicação desta Lei, com a seguinte redação:

“§ 1º O seguro rural deverá ser contratado junto a sociedades que atendam às seguintes condições:

I - tenham sido autorizadas a operar em seguros pelo órgão fiscalizador de seguros, na forma da legislação em vigor; e

II - tenham aderido ao consórcio previsto em lei com a finalidade exclusiva de atendimento à cobertura suplementar dos riscos de catástrofe desse seguro nas modalidades agrícola, pecuário, aquícola e de florestas.” (NR)

Art. 20. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 21. Ficam revogados:

I - a partir da publicação desta Lei Complementar:

a) os incisos IV e V do art. 82 da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991;

b) o art. 19 do Decreto-Lei nº 73, de 1966;

II - a partir da data da extinção, na forma do art. 18, do Fundo de Estabilidade do Seguro Rural, os arts. 16 e 17 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966.

Brasília,

EM Interministerial nº 86 - MF/MAPA/MP

Brasília, 27 de maio de 2008.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência o anteprojeto de lei complementar que visa a aperfeiçoar os mecanismos institucionais que regem o seguro rural para a proteção da produção agrícola, pecuária, aquícola e de florestas no Brasil contra catástrofes naturais, doenças e pragas.

2. Como é do conhecimento de Vossa Excelência, a atividade agrícola está exposta aos efeitos climáticos que podem apresentar forte oscilação no decorrer dos anos, ora afetando a produtividade positivamente, ora impondo perdas excessivas ao produtor rural. A eventual ocorrência de clima adverso a determinadas culturas e, conseqüentemente, perdas excessivas, leva o produtor rural a um ciclo vicioso. Esse ciclo tem início com a falta de capacidade financeira do produtor de honrar os compromissos assumidos no passado para o plantio da safra perdida. Estende-se pela sua incapacidade financeira de arcar com os custos do plantio da nova safra, levando-o a contrair novas dívidas, sem que a antiga tenha sido quitada. Com isso, o produtor se vê inserido em um ciclo de renegociações, que acaba por comprometer o seu patrimônio e, principalmente, a sua capacidade de realizar novos investimentos.

3. Neste sentido, o aperfeiçoamento legal, regulatório e institucional, bem assim a política de subvenção ao prêmio do seguro rural, que foi introduzida em 2003, com a edição da Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, têm sido prioritários no Governo de Vossa Excelência, cuja contrapartida vem sendo o expressivo crescimento da demanda por esse seguro, por parte dos agricultores. O volume de prêmios do seguro rural teve um expressivo crescimento com o advento da referida subvenção, atingindo o volume total de prêmios de R\$ 88,7 milhões em 2006 e R\$ 138 milhões em 2007. O volume de subsídios, por sua vez, que em 2005 foi de apenas R\$ 2,3 milhões, atingiu R\$ 31,1 milhões em 2006, R\$ 61 milhões em 2007 e, em 2008, R\$ 160 milhões foram disponibilizados no orçamento pelo Governo. Com isso, conseguiremos ampliar a produção agropecuária segurada de R\$ 2,7 bilhões em 2007 para R\$ 7 bilhões em 2008.

4. Apesar de todo o progresso, o risco resultante de catástrofes ainda constitui barreira importante para o incremento da oferta do seguro rural. Uma vez que os sinistros são correlacionados, as catástrofes naturais geram impacto financeiro acentuado no âmbito securitário. Ainda que a dispersão geográfica amenize os impactos causados na produção, a ocorrência de um evento em determinada região ou microrregião gera uma série de

sinistros, cujo número será tanto maior quanto maior o número de segurados, representando acentuado custo.

5. Vários países introduziram mecanismos em suas normas buscando amenizar esse problema. Podemos citar os Estados Unidos, a Espanha, o Canadá, a Austrália e o México, entre outros. Não há, no entanto, um padrão; cada país tem o seu modelo próprio, calcado nas suas peculiaridades agrícolas, institucionais e fiscais. Contudo, em todos os exemplos, o Governo apóia de forma efetiva e substancial, com recursos orçamentários, seja na forma de pagamento parcial do prêmio ou pela assunção de perdas decorrentes de eventos catastróficos. Os programas variam de subvenções a garantias de resseguro, diretas ou indiretas, através de fundos ou instituições garantidoras, públicas ou privadas.

6. No Brasil, para que a oferta de seguros se alinhe à crescente demanda dos agricultores, as seguradoras recorrem a mecanismos para gerenciar sua exposição ao risco climático. Hoje, o principal mecanismo utilizado é o resseguro, onde as seguradoras nacionais cedem a maior parte de seu risco a companhias resseguradoras estrangeiras. Outro mecanismo que as seguradoras podem utilizar é o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR), fundo constituído por recursos públicos e privados, que também sofre de limitações devido à liquidez de suas garantias, além de apresentar um fraco desenho institucional, o que inibe a sua utilização pelas seguradoras.

7. A análise da estrutura legal do FESR (Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966) e a experiência dos diversos anos demonstram a ineficiência de seu modelo. Isto porque a sua forma de operar inibe a participação tanto de seguradoras quanto de resseguradoras em operações de seguro rural com cobertura do FESR. No caso das seguradoras, os fatores inibidores decorrem da forma de contribuição ao FESR, que é baseado no lucro das respectivas operações, não tendo qualquer correlação com o risco, como é o padrão no setor securitário, bem como o fato do pagamento de eventuais indenizações estar condicionado à existência de dotação orçamentária, o que gera insegurança quanto à sua tempestividade. Já no caso das resseguradoras, os fatores inibidores estão associados à forma de cobertura do FESR, que garante às seguradoras proteção mesmo quando as receitas com prêmios recebidos são maiores do que as despesas com indenizações, não criando incentivos corretos para que estas realizem boas subscrições de risco, bem como o fato do FESR ser administrado por um ressegurador (concorrente), no caso, o IRB.

8. O desenho do FESR faz com que o alcance do seguro rural ainda seja bastante restrito. Para superar tais limitações, o Governo de Vossa Excelência já deu um importante passo ao abrir o mercado de resseguro. Uma outra forma de expandir, de forma consistente, a oferta do seguro rural será a instituição de um Fundo de Catástrofe, que dê cobertura às operações de seguro rural contra efeitos climáticos catastróficos.

9. O Fundo de Catástrofe permitirá que as seguradoras expandam sua cobertura para segmentos produtivos onde o risco constitui forte obstáculo à atuação da

iniciativa privada. A constituição do Fundo de Catástrofe tratará, portanto, da necessidade de adequar a oferta de seguro rural à crescente demanda, incentivada pela subvenção ao prêmio do agricultor. Vale ressaltar que, apesar do forte crescimento, os agricultores contratam ainda cobertura securitária para menos de 3% do valor da produção vegetal. Há, dessa forma, urgência na medida, a qual viabilizará uma política agrícola mais completa e capaz de dar ao setor rural brasileiro melhores condições produtivas.

10. Neste sentido, o projeto de lei complementar anexo autoriza as seguradoras privadas a constituírem o Fundo de Catástrofe, em substituição ao FESR. Esse fundo será constituído na forma de um consórcio privado que, se atendidos determinados pré-requisitos definidos na lei e outros a serem estabelecidos pelo órgão regulador de seguros, poderá contar com subvenção pública destinada à capitalização do fundo.

11. Mediante a gestão privada do Fundo, pretende-se dispor de maior agilidade e eficiência operacional diante de eventos naturais que provoquem perdas relevantes aos produtores rurais, com efeitos na solvência das sociedades garantidoras desses riscos.

12. O consórcio será regido em seus diversos aspectos pelo órgão regulador de seguros, inclusive no que tange à base de contribuição (art. 13), buscando-se com isso estabelecer critérios que possam se adequar à expansão do ramo, de forma eficiente. Adicionalmente, o Fundo poderá contar com contribuições da União, na forma de subvenções públicas (art. 2º). Tais recursos comporão provisões para garantia da cobertura futura, motivo pelo qual prevê-se a sua isenção tributária (art. 5º).

13. As diretrizes prudenciais e as regras de funcionamento e administração do consórcio serão definidas pelo órgão regulador de seguros, seguindo parâmetros que visem ao equilíbrio financeiro e atuarial do Fundo, observadas as diretrizes emanadas do órgão fiscalizador das seguradoras e do consórcio. Note-se, por oportuno, que as diretrizes para aplicação dos recursos caberão ao Conselho Monetário Nacional, conforme a sua competência legal.

14. Embora tais recursos auxiliem no aumento da capacidade de cobertura suplementar de riscos do Fundo, não há como desconsiderar o estabelecimento de um limite de responsabilidade do consórcio ante suas disponibilidades financeiras. Desse modo, torna-se relevante prever a possibilidade de o Fundo obter no mercado instrumentos que auxiliem sua solvência e ampliação de capacidade. Por isso, o projeto estabelece a possibilidade de realizar tanto operações de resseguro quanto operações financeiras (art. 7º), reguladas pela legislação e órgãos competentes.

15. O projeto contempla, ainda, a constituição de garantia adicional pública para absorver os riscos de catástrofe do seguro rural não suportados pelo consórcio (art. 15º), sendo administrado por um banco público federal e lastreado por títulos da dívida pública mobiliária federal interna, favorecendo seu uso em caso de catástrofes mais drásticas, frente à sua vinculação direta em rubrica do orçamento. Sua regulamentação específica, assim como o valor dessa garantia adicional, ficarão a cargo do Poder

Executivo.

16. Nesse contexto de reformulação do seguro rural, o projeto altera o art. 1º da Lei nº 10.823, de 2003 (art. 20), para prever a vinculação da subvenção ao prêmio à participação da seguradora no consórcio. Essa vinculação garantirá maior diversificação dos riscos transferidos ao consórcio e, como consequência, menor custo médio para os seguros adquiridos pelos agricultores.

17. O projeto revoga ainda o art. 19 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de forma a adequar as isenções concedidas ao seguro rural ao art. 150, §6º, da Constituição Federal, que exige lei específica para a concessão de isenções, assim como art. 176 do Código Tributário Nacional que diz expressamente que a lei que concede isenção deve especificar os tributos a que se aplica.

18. Vale ressaltar que as seguradoras contribuem para o FESR, com base não apenas nas modalidades de seguros de que trata esta lei, mas também nas operações de Penhor Rural, cujo montante de prêmios arrecadados é quase três vezes superior ao das operações de seguro agrícola, pecuário, aquícola e de florestas. Estas alterações propostas representam, portanto, uma redução potencial de custos para os agricultores.

19. Excelentíssimo Senhor Presidente, o instrumento proposto nesse anteprojeto de lei complementar permitirá não apenas o crescimento consistente e significativo do mercado de seguro rural, mas também a criação de importante instrumento anticíclico de apoio aos agricultores. Essa inovadora ação de Governo significará um grande incentivo para a política agrícola brasileira, constituindo-se em um passo extremamente importante para conferir maior sustentabilidade ao processo produtivo e ao agronegócio, o que propiciará estabilidade de renda, tranquilidade social e geração de empregos para os agricultores e suas famílias.

20. São essas as razões que nos levam a submeter à consideração de Vossa Excelência o anexo anteprojeto de lei complementar.

Respeitosamente,

Assinado por: Guido Mantega, Reinhold Stephanes e Paulo Bernardo Silva