

La gestión del seguro rural en Brasil

Carlos Enrique Guanziroli¹, Carlos Américo Basco²

Resumen

Se exponen diversos temas y propuestas para enfrentar los problemas del actual sistema de seguros rurales en Brasil, que surgieron del Seminario Riesgo y Gestión del Seguro Rural de Brasil, realizado del 24 al 26 de junio de 2008 en el Instituto de Economía de la Universidad de Campinas (UNICAMP). Los principales temas abordados corresponden a la ventaja de un sistema de seguro en relación con las prórrogas de deudas, las subvenciones a las primas cuando los riesgos son muy altos, la necesidad de un sistema de informaciones que trabaje con datos detallados de los agricultores en vez de promedios que no reflejan la verdadera situación del agro. También se hace referencia a la posibilidad de instaurar un fondo de catástrofe en Brasil que garantice de forma efectiva el pago de las indemnizaciones extraordinarias, en vista de que a la fecha no se ha logrado implementar un sistema eficiente de protección contra los riesgos de plagas y eventos climáticos en Brasil.

1 Profesor Asociado II en la Facultad de Economía de la Universidad Federal Fluminense (UFF), PhD. en Economía por la Universidad de Londres, Consultor IICA en Desarrollo Rural, guanzi@ism.com.br.

2 Representante del IICA en Brasil, Especialista en Políticas Agrícolas, carlos.basco@iica.int.

Palabras clave: *seguros rurales, desarrollo agrícola, políticas agrícolas, Brasil, riesgo climático.*

Introducción

En el Seminario Riesgo y Gestión del Seguro Rural de Brasil, se analizó el actual sistema de seguros rurales de este país. El evento se realizó del 24 al 26 de junio de 2008 en el Instituto de Economía de la Universidad de Campinas (UNICAMP). Fue organizado por esta Universidad, la Federación Nacional de Agencias y Empresas de Seguros (FENAAEG), la Federación Nacional de Empresas de Seguros (FENSEG), la Empresa Brasileña

de Pesquisa Agropecuaria (EMBRAPA), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA).

En dicho evento se pudo evidenciar que el actual sistema de seguros rurales muestra grandes deficiencias. Las principales razones se vinculan con subvenciones insuficientes, carencia de un banco de datos realista de la productividad agropecuaria, previsiones climáticas no muy seguras y la carencia de un fondo



de catástrofes. Por ello es conveniente revisar la evolución del sistema actual y las consecuencias sobre la producción y sobre el propio crédito rural. Se requiere determinar, además, los aspectos idóneos para darle mayor eficiencia y brindarle al Gobierno las herramientas necesarias para disminuir su exposición frente a la tendencia de los productores rurales de no pagar sus deudas.

Evolución del sistema de seguros en Brasil

El sistema de seguros rurales en Brasil ha experimentado una serie de graves problemas que afectaron su desarrollo. Un reflejo de ello es el distanciamiento que hubo entre los siniestros ocurridos y las primas pagadas por los asegurados que, por ejemplo, entre 1995 y 2005 acumularon un volumen de siniestros muy superior. Mientras las primas recolectadas sumaban los R\$277 millones, los siniestros alcanzaron los R\$500 millones en el mismo período, lo que le generó al sistema un déficit de R\$223 millones.

El peor período fue el comprendido entre el 2003 y el 2004, cuando las inundaciones y sequías del sur generaron siniestros por R\$106 millones frente a un ingreso por primas de apenas R\$40 millones, lo que dejó al sistema prácticamente quebrado.

El problema mayor reside en la gran variabilidad climática de un país del tamaño de Brasil, con un sistema de seguros que pretendía proteger a los productores contra todo tipo de riesgo: inundaciones, granizo, sequía, plagas, entre otros.

El problema mayor reside en la gran variabilidad climática de un país del tamaño de Brasil, con un sistema de seguros que pretendía proteger a los productores contra todo tipo de riesgo: inundaciones, granizo, sequía, plagas, entre otros.



En función de estos problemas, las operaciones de seguro se redujeron en el 2007 a 32 000, por un valor asegurado de R\$2,4 billones, que corresponde a solamente 3% del área sembrada en Brasil. Cabe registrar que en ese año ya hubo subvenciones a las primas de R\$61 millones dadas por el gobierno. En el 2008, el gobierno planifica dar R\$160 millones de subvención con el objetivo de ampliar la cobertura a 72 000 productores, con lo que llegaría a 10% del área sembrada. El sistema actual opera principalmente en Sao Paulo, Río Grande del Sur, Paraná y Santa Catarina, con la mayor parte de los contratos que cubren riesgos para unos pocos productos: soya, maíz, manzana y uva.

El seguro rural en Brasil es insignificante en relación con el total de seguros en el país. Representa apenas el 0,37 % del total de las operaciones y funciona con apenas cinco empresas: Alianza del Brasil (BB), MAPFRE, Puerto Seguro, Noble y AGF.

No obstante, existe un considerable potencial de desarrollo y crecimiento del seguro rural que de ser optimizado, permitiría, por ejemplo, ampliar la cobertura por lo menos en un 50% del área sembrada en Brasil en un corto plazo, si algunos de los obstáculos que afectan al sistema fuesen removidos.

► *Existen también factores estructurales de la agricultura brasileña que potencian el riesgo, como la precaria infraestructura logística de transportes del país, deficiente gestión financiera que efectúan los agricultores por falta de asistencia técnica adecuada, entre otros.*

En la medida en que el mercado agrícola se moderniza con nuevos instrumentos de mercados (CDA, LCA Warrants, por ejemplo), se muestra mayor exigencia para que el sistema de seguros rurales sea más eficiente y pueda acompañar la evolución del mercado.

La inexistencia del seguro afecta también el crédito rural, ya que los bancos se ven obligados a ser extremadamente cautelosos en la oferta de crédito porque, al no existir seguro, no habrá como cubrir eventuales quiebras de clientes. Por este motivo, los bancos acaban prestando valores mucho menores que los disponibles. Tal fue el caso de Mato Grosso, donde solamente el 5% del crédito disponible habría sido liberado en 2007. En el ámbito nacional, la inseguridad y poca certeza como consecuencia de la falta de seguros habría reducido la disponibilidad de crédito aproximadamente en 30%.

Existen también factores estructurales de la agricultura brasileña que potencian el riesgo, como la precaria infraestructura

logística de transportes del país, deficiente gestión financiera que efectúan los agricultores por falta de asistencia técnica adecuada, entre otros.

Los seguros, como bien se sabe, son mitigadores también de la volatilidad agrícola. La falta de seguro rural acentúa la diferencia entre los momentos de euforia y de recesión de la agricultura, porque en los momentos de crisis, cuando se acumulan deudas, se restringe el crédito, lo que impide que se retome la producción.

En la fase final del proceso cíclico generado por la carencia de seguro, falta de crédito y baja producción, el volumen de deudas no pagadas crece significativamente. En esos momentos casi siempre hay fuertes presiones por parte de los productores, quienes piden moratorias de sus deudas. Los gobiernos, en general, acaban prorrogando vencimientos o perdonando parte de los valores incobrables (amnistías, prórrogas, moratorias, etc.). Esto genera un elevado costo político para el gobierno, un incremento para el presupuesto nacional y baja eficiencia entre los productores.

Se estima que las deudas agrícolas no pagadas llegarían a R\$130 mil millones (aproximadamente US\$90 mil millones), es decir, el equivalente del valor de una cosecha entera. Esta deuda estaría dividida entre el presupuesto nacional (R\$87 mil millones), el Banco del Brasil y bancos privados (33 MM) y los proveedores de insumos (10 MM).

En el Cuadro 1 se detallan los valores que no han sido pagados al Tesoro:

Cuadro 1. Saldos deudores rurales medios anuales entre 1995 y 2007.

Año	Deuda total acumulada R\$ ³
1995	42,3
1996	39,1
1997	37,1
1998	40,2
1999	44,2
2000	48,0
2001	51,7
2002	54,5
2003	62,2
2004	68,7
2005	74,4
2006	81,5
2007	87,4

Fuente: Gervásio y Kreter 2007.

Para evitar que el proceso de endeudamiento se perpetúe, es posible que el gobierno utilice un sistema de seguros eficiente y así disminuir las renegociaciones de deudas.

La solución puede ser mediante subvenciones o aportes a fondos privados de catástrofe, con los cuales el gobierno podría ayudar a implementar un sistema de seguros en Brasil y así prevenir los incobrables. Se calcula que el gasto preventivo con subvenciones sería muy inferior a lo que el Gobierno ha asumido cuando los productores no pagan sus deudas.

La falta de seguro rural acentúa la diferencia entre los momentos de euforia y de recesión de la agricultura, porque en los momentos de crisis, cuando se acumulan deudas, se restringe el crédito, lo que impide que se retome la producción.



Para fortalecer este sistema, se podría considerar como ejemplo la decisión tomada en España, donde se prohibió por Ley que el gobierno auxiliara a los productores que no pagan sus deudas. Para no correr el riesgo de perder sus propiedades, los productores rurales terminan contratando los seguros correspondientes.

Así pues, el seguro sería la mejor forma de evitar la prorrogación de deudas agrícolas, lo cual ha constituido un proceso costoso y desgastante para el poder público y para la imagen de los agricultores frente a la sociedad. Además, contribuiría a que la producción fluya con mayor responsabilidad y tranquilidad social.

Obstáculos para la implementación de un sistema de seguros eficiente

Entre los principales obstáculos para la implementación de un sistema de seguros rurales en Brasil, se destaca el problema citado por casi todos los expositores del Seminario Riesgo y Gestión del Seguro Rural, que se refiere a la carencia de un banco de datos eficiente en el país, que permita calcular los índices de productividad

3 R\$ mil millones de mayo del 2007, corregidos por el índice de precios al consumidor ampliado (IPCA).



de forma diferenciada entre la agricultura familiar y agricultura patronal. Al mezclar las dos categorías, se obtienen rendimientos promedios más bajos, que al ser usados como referencia en los seguros, los productores más tecnificados quedan totalmente fuera de la cobertura.

En Mato Grosso, por ejemplo, el seguro cubre apenas a quien produce cantidades menores a 46 bolsas (60kg) de soya por hectárea. Según los productores, este valor es exageradamente bajo y deja fuera a los agricultores tecnificados que producen en promedio más de 65 bolsas por hectárea. Si por un evento climático su producción cae a 50 bolsas, por ejemplo, ese productor no estará cubierto. Un seguro que funciona así no es atractivo para los productores rurales medios o grandes.

Otro tema que aparece como obstáculo para la conformación de un sistema de seguros eficiente es la falta de previsiones climáticas adecuadas. Por más que se pueda creer en los pronósticos de tiempo, su previsibilidad no llega a los 15 días y los de clima son altamente inciertos (menos de 40% de confiabilidad en períodos largos). Existen pocas estaciones meteorológicas en Brasil en condiciones de predecir con algún grado de certeza las variaciones de tiempo y clima, por lo que el monitoreo climático es insuficiente.

La importancia del monitoreo climático se acentúa en función de los efectos previstos en la agricultura por causa del calentamiento global y del efecto invernadero. Se prevé que en algunas regiones de Brasil habrá un aumento de la incidencia de los períodos secos y de la temperatura mínima que pueden provocar,

entre otros efectos, que en el año 2040 desaparezca la producción de frijoles, que 1000 municipalidades dejen de ser aptas para algodón, 400 para arroz, 300 para café, 400 para soya, y que la yuca desaparezca en el nordeste brasileño. Todos estos datos surgieron del seminario.

Para enfrentar este desafío, recientemente se ha observado un crecimiento importante de instituciones que calculan clima y tiempo como: AGRITEMPO, el Centro Integrado de Agrometeorología (CIRAM), el Centro de Pesquisas Tecnológicas (CEPETEC), EMBRAPA, el Instituto Agronómico de Pesquisa de Paraná (IAPAR), el Sistema Meteorológico de Paraná (SIMEPAR), el Centro de Pesquisas Agrícolas de Santa Catarina (CEPAGR), CLIMATEMPO, el Sistema Meteorológico Agrícola (SOMAR), el Instituto Meteorológico (IMET), el Centro de Meteorología de Minas Gerais y el Centro de Meteorología de Pernambuco (CAMEPE).

La Compañía de Abastecimiento de Alimentos de Brasil (CONAB) también ha mejorado su sistema de previsión de cosechas que se apoya en estimativas hechas por técnicos locales y por el sistema de georeferenciamiento denominado geoprocesamiento de cosechas (GEOSAFRAS), y que utiliza satélite y personas con un aparato de GPS (sistema de procesamiento georeferenciado) en tierra.

Por otra parte, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE) y el Laboratorio de Previsiones Agrícolas (LSPA) cuentan con estadísticas agrícolas municipales. Uno de estos bancos de información llamado PAM (Producción Agrícola Municipal) contiene los datos



La importancia del monitoreo climático se acentúa en función de los efectos previstos en la agricultura por causa del calentamiento global y del efecto invernadero.



municipales, pero estos se divulgan con un año de atraso, por lo que luego son de poca utilidad. Además, no distingue tipos de tecnologías usadas por los productores y no muestra el detalle de las giras que LSPA realiza todos los meses, en las que se cubren 35 cultivos.

No obstante, el Censo Agropecuario de 2006 puede ser utilizado en el nivel municipal para distinguir entre agricultores familiares y patronales (metodología FAO/ INCRA) y aplicar después esos coeficientes a los datos del PAM.

Otro elemento que ayuda a mitigar la inseguridad es la zonificación agrícola y riesgo climático que realiza el MAPA. A través de ecuaciones, se capta la influencia de suelos, clima y características de la planta (sistema radicular, exigencias de agua, entre otros) en el balance hídrico del cultivo. Así se pueden determinar las áreas más propicias y con menos riesgo para plantar cada especie vegetal. Hasta el presente, el MAPA ya publicó 200 resoluciones con mapas de riesgo para



Existen diversos obstáculos que deben ser enfrentados en Brasil, donde se destaca la fragilidad en el sistema de fiscalización sobre la ocurrencia del siniestro, debido a la insuficiencia de fiscales capacitados para efectuar la tarea de peritaje.

una gama bastante amplia de productos y regiones. La zonificación es también un inductor de tecnologías y ayuda a reducir la asimetría de informaciones entre los productores, y entre estos y el mercado.

Finalmente, existen diversos obstáculos que deben ser enfrentados en Brasil, donde se destaca la fragilidad en el sistema de fiscalización sobre la ocurrencia del siniestro, debido a la insuficiencia de fiscales capacitados para efectuar la tarea de peritaje. Esto viabiliza los fraudes, tan comunes en las experiencias pasadas como en el Programa Oficial de Seguro Rural (PROAGRO) y que se repiten ahora en el sistema privado. Por ser muy alto el riesgo para las aseguradoras, no se interesan en este tipo de servicio o simplemente aumentan los valores de las primas a niveles muy altos para protegerse.

La fiscalización podría realizarse por satélite, pero siempre habría necesidad de contar con peritos que mediante un aparato de GPS puedan georeferenciar, interpretar, confirmar y copiar las imágenes de los satélites en mapas de riesgo efectivo.

La capacitación de técnicos es fundamental en una estrategia de fiscalización eficiente. Sin peritaje es imposible viabilizar un sistema de seguro agrícola que funcione con tasas razonables de prima.

Propuestas para la superación de obstáculos

En el seminario citado se discutió la propuesta de ampliar el tema e iniciar el

trabajo con seguro rural en vez de hacerlo con seguro agrícola únicamente. Para ello se estructuraría un sistema de seguro de renta que capte y proteja a los agricultores también contra las variaciones de precios agrícolas, además de los riesgos climáticos. Como contrapartida, el productor haría partícipes del seguro todos sus ingresos. Es decir, se aseguraría al productor y no solo a un cultivo. En caso de que este productor tenga pérdidas en un cultivo y ganancia en otro, sus ingresos totales no habrán variado y el seguro, por lo tanto, no sería accionado.

Existen, entretanto, problemas técnico-políticos de difícil resolución para adoptar un sistema de este tipo. En EE.UU. existe ese seguro, pero el riesgo es calculado en función del promedio de las ganancias de las últimas cinco declaraciones de impuestos. Sucede que en Brasil la mayor parte de las propiedades son de personas físicas y las declaraciones no son confiables ni públicas.

La otra solución presentada fue proponerle al Gobierno que aumente el subsidio brindado a las primas. La subvención varía actualmente entre 40% y 60% del valor de la prima, pero tiene un límite de R\$32 000 por subvención. De esa forma, se atiende al medio y pequeño productor, pero no se consigue atender al gran productor.

Como actualmente no existen fondos estatales que protejan efectivamente al asegurado afectado por un evento catastrófico (anormal), se presentaron varios argumentos a favor de la institución de un Fondo de Catástrofe, como se muestra a continuación.

argumentos a favor de la institución de un Fondo de Catástrofe

- Se demostró la diferencia que existe en términos de riesgo entre países. En Argentina, por ejemplo, el sistema de seguros es totalmente privado, pero se destina exclusivamente a la cobertura de riesgo por granizo, que es un evento bastante previsible y que ocasiona, por lo tanto, menores riesgos para las empresas aseguradoras y reaseguradoras. En Brasil, además del granizo, el sistema precisa cubrir eventos muy inciertos como inundaciones, sequías, exceso de lluvias, huracanes, entre otros. Por ese motivo, la posibilidad de catástrofes es mayor y el sistema privado se muestra incapaz de funcionar en esas condiciones.
- Se consideró también que la apertura del sistema de reaseguro a empresas extranjeras podría ayudar a disminuir el costo de la intervención estatal.
- Se definió que el Fondo de Catástrofes será administrado por un consorcio que tendrá un consejo supervisado también por el gobierno a través de la Superintendencia de Seguros Públicos (SUSEP). El fondo sería formado con una subvención del gobierno y por aportes del sector privado, que constituirán una reserva plenamente disponible para pagar las indemnizaciones.
- El Fondo de Catástrofes tendría algunas ventajas en relación con el actual Fondo de Estabilización de Seguro Rural (FESR). Por ejemplo, no dependerá de dotaciones presupuestarias suplementarias, porque será un fondo privado al que el Estado hará un aporte para que pueda asumir los compromisos venideros de catástrofes.
- Se señaló el interés del Ministerio de Hacienda de Brasil para implementar este fondo de forma rápida y sostenible, y así terminar con las renegociaciones agrícolas que son extremadamente costosas. Para este fin, ya se envió la PLP 374/2008 al Congreso Nacional, la cual se espera aprobar antes de que finalice el 2008.

Comentarios finales

El seguro rural, en su modalidad agrícola, es uno de los instrumentos más importantes para el desarrollo de la agricultura. Al permitir la protección del productor rural contra las pérdidas resultantes de los efectos adversos de la naturaleza, el seguro constituye un instrumento de estabilización de la renta, de generación de empleo y de promoción del desarrollo tecnológico en el medio rural.

► *En el contexto contemporáneo, el seguro rural constituye una condición esencial para la prosperidad de la agricultura, sobre todo en un ambiente económico marcado por la incertidumbre y riesgos económicos elevados.*

El seguro ejerce también un importante efecto sobre el crédito rural, porque al reducir el riesgo y la falta de pago, reduce el costo del crédito y facilita la incorporación de las actividades rurales en el mercado de capitales. En el contexto contemporáneo, el seguro rural constituye una condición esencial para la prosperidad de la agricultura, sobre todo en un ambiente económico marcado por la incertidumbre y riesgos económicos elevados.

El escenario actual es favorable para un nuevo salto de la agricultura brasileña con la consolidación de un seguro rural como pieza de la política de promoción de competencia y crecimiento sostenido del sector.

Bibliografía

Gervásio Castro, R.; Kreter, AC. 2007. Endeudamiento agrícola en Brasil. *Política Agrícola* 16(4): 23. IPEA.

Résumé / Resumo / Abstract

► Gestion de l'assurance rurale au Brésil

Dans le présent article sont exposées plusieurs questions et propositions en rapport avec les problèmes du système actuel d'assurances rurales au Brésil, qui ont été examinées lors du séminaire sur le risque et la gestion de l'assurance rurale tenu du 24 au 26 juin 2008 à l'Institut d'économie de l'Université de Campinas (UNICAMP). Les principales questions abordées concernent notamment l'avantage que présente un système d'assurances du point de vue des reconductions de dettes, les subventions de primes lorsque les risques sont très élevés et la nécessité de disposer d'un système d'information qui fonctionne avec les données détaillées fournies par les agriculteurs plutôt qu'avec des moyennes qui ne reflètent pas la véritable situation du secteur agricole. Il est également fait référence à la possibilité d'instaurer un fonds de catastrophe au Brésil qui garantisse effectivement le paiement des indemnités extraordinaires, compte tenu du fait que, à ce jour, le pays n'a pas réussi à mettre en place un système efficace de protection contre les risques d'infestations et les phénomènes climatiques au Brésil.

► Gestão do seguro rural no Brasil

Apresenta os diversos temas e propostas para enfrentar os problemas do atual sistema de seguro rural no Brasil levantados no Seminário Risco e Gestão do Seguro Rural no Brasil, realizado de 24 a 26 de junho de 2008 no Instituto de Economia da Universidade de Campinas (UNICAMP). Os principais temas tratados disseram respeito às vantagens de um sistema de seguro com relação às prorrogações de dívidas, às subvenções aos prêmios quando os riscos são muito elevados e à necessidade de um sistema de informações que trabalhe com dados detalhados dos agricultores, em vez de médias que não refletem a verdadeira situação do agro. Também foi mencionada a possibilidade de ser estabelecido um fundo para catástrofes no Brasil que efetivamente garanta o pagamento das indenizações extraordinárias, tendo em vista que, até o presente, não foi possível implementar um sistema eficiente de proteção contra os riscos de pragas e eventos climáticos no Brasil.

► Managing agricultural insurance in Brazil

This article presents different topics and proposals for solving the problems facing the rural insurance system in Brazil, addressed at the seminar "Risk and the Management of Rural Insurance in Brazil," held on June 24-26, 2008, at the Economics Institute of the University of Campinas (UNICAMP). Much of the discussion focused on the advantages of operating an insurance system vs. extending debt repayment dates; the subsidizing of premiums when risks are high; and the need for an information system that can operate with detailed data on farmers rather than averages, which do not reflect the true situation in agriculture. Reference was also made to the possibility of creating a Catastrophe Fund in Brazil to provide victims with additional indemnification, since to date it has been impossible to implement an efficient system of protection against the risks posed by pests and climatic events in Brazil.