

## AUDITORIA OPERACIONAL NOS INSTRUMENTOS DE MITIGAÇÃO DE RISCOS NA AGROPECUÁRIA (PROAGRO)

O Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) é um programa governamental que visa à exoneração de obrigações financeiras relativas a operações de crédito rural de custeio e investimento, cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam rebanhos e plantações.

Já o Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC) é um instrumento de gestão de risco rural constituído de portarias que permitem a cada município identificar a melhor época de plantio das culturas, nos diferentes tipos de solo e ciclos de cultivares. É um dos principais instrumentos da política agrícola, uma vez que é requisito para concessão do crédito agrícola e a contratação do Proagro e do Seguro Rural.

O Proagro apresentou forte aumento na assunção de riscos, com um valor enquadrado superior a dez bilhões de reais e com valores indenizados superiores a um bilhão de reais no exercício de 2012. Já o ZARC praticamente define os empreendimentos e Municípios que serão abrangidos pela Política Agrícola Nacional, não só em relação ao Seguro Rural e ao Proagro, mas também em relação ao crédito agrícola.

### Objetivo da auditoria

A auditoria operacional foi realizada com o fim de avaliar a eficácia do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) e do Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC) para a mitigação de riscos na atividade agropecuária. A auditoria faz parte de um conjunto de trabalhos que estudou os mecanismos de mitigação de riscos da atividade agropecuária adotados pelo Governo Federal.

### Principais achados do TCU

Na atual sistemática utilizada pelo Governo Federal para proteção contra eventos agroclimáticos adversos, o Proagro e o ZARC são os instrumentos de mitigação de riscos mais abrangentes, protegendo e orientando os agricultores e o Sistema Financeiro Nacional no que se refere ao crédito agrícola.

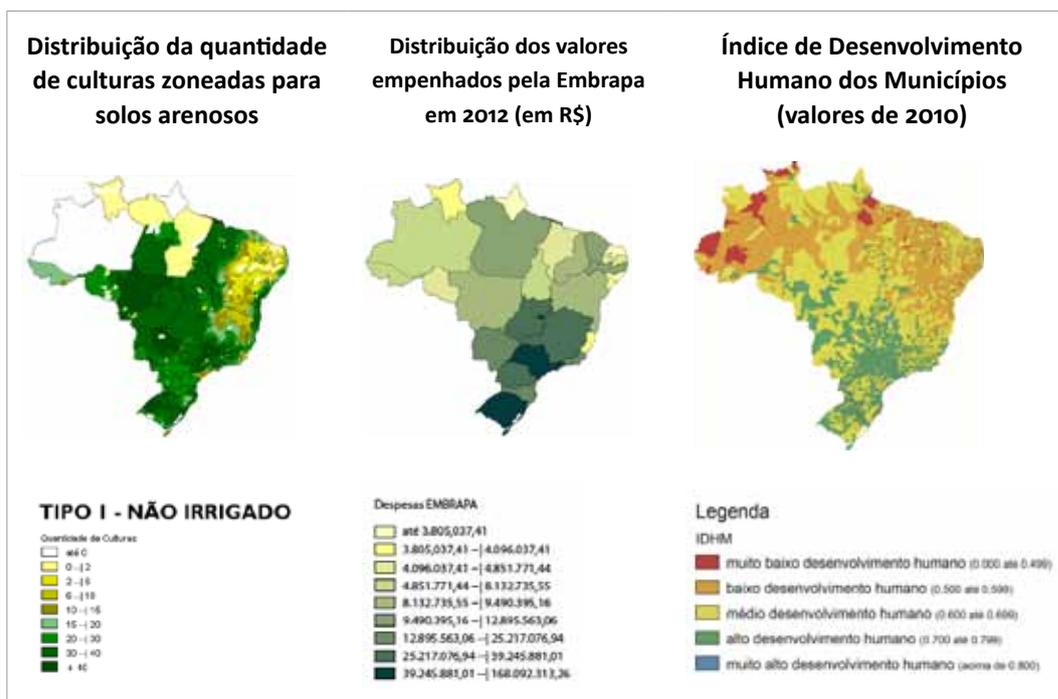
A União, porém, não tem traduzido adequadamente os riscos financeiros do Proagro em suas peças orçamentárias, já que o Banco Central do Brasil (Bacen) não tem solicitado os recursos baseado em cálculos atuariais e a União tem feitos cortes nos valores solicitados para o Proagro no Projeto de Lei Orçamentária Anual submetido ao Congresso Nacional sem base técnica identificável.

Foi constatado ainda que os três ministérios encarregados da operacionalização desses instrumentos (Ministério da Fazenda, do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) agem de maneira desarticulada, dando margem à sobreposição de esforços e/ou lacunas de competências em sua gestão.

Concluiu-se que o Bacen deve instituir rotinas periódicas de fiscalização da atuação dos agentes financeiros operadores do Proagro para evitar risco moral, já que essas Instituições avaliam a ocorrência de perdas e são também beneficiárias das indenizações pagas pelo Programa.

O ZARC, por sua vez, tem sido subutilizado na redução das desigualdades regionais contrariando princípios da Constituição Federal e das Leis que regem a Política Agrícola Nacional, apresentando pouca abrangência na região Norte e Nordeste, decorrente, dentre outras causas, da menor ênfase dada à pesquisa agropecuária em relação ao Centro-Sul do País, o que limita o acesso a crédito e o desenvolvimento de cadeias produtivas nessas regiões que tem menor IDHM.

Quanto à avaliação de sua eficiência, concluiu-se que o ZARC deve ter uma rotina de revisão de sua metodologia de modo a limitar os riscos de crédito e do Proagro em 20%.



**Mapa 1 - Distribuição da quantidade de culturas zoneadas para solos arenosos**

Fonte: Mapa confeccionado pelo TCU conforme portarias do ZARC vigentes em 12/10/2013.

**Mapa 2 - Distribuição dos valores empenhados pela Embrapa em 2012**

Fonte: Mapas confeccionados pelo TCU a partir de dados do Siop e Siape para o exercício de 2012.

**Mapa 3 - Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (valores de 2010)**

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil- Site do Pnud 12/10/2013.

## Deliberações do TCU

O Tribunal fez determinações e recomendações ao Bacen, ao Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário visando à utilização de cálculos atuariais para avaliação e dimensionamento de riscos no Proagro, à definição clara dos papéis de cada ministério em sua operacionalização, ao aumento na periodicidade de fiscalizações do Bacen, à priorização de investimentos em pesquisa e zoneamento nas regiões Norte e Nordeste, à instituição de mecanismos de avaliação da eficácia e revisão dos modelos teóricos em que se baseia o ZARC, além do desenvolvimento de rotinas de avaliação e monitoramento dessas Políticas.

## Benefícios esperados

Espera-se que a implementação das medidas propostas aumente a transparência e melhore a gestão de riscos do Proagro promovendo ajustes em sua sistemática de planejamento, monitoramento e fiscalização. Em relação ao ZARC, espera-se aumentar a eficiência e a abrangência desse instrumento único de gestão de riscos e difusão de tecnologias à disposição da agropecuária nacional, obtendo uma economia de mais de R\$ 2 bilhões nos próximos dez anos.

## Acórdão

Acórdão: 450/2014 – TCU - Plenário

Data da sessão: 26/2/2014

Relator: Ministro José Múcio Monteiro

TC: 015.738/2013-2