



Estudos especiais do BNDES

O BNDES e a alocação de recursos equalizados no Plano Safra 2024/2025

Estudo Especial nº 34/2024

No início de julho de 2024, o Governo Federal lançou o Plano Safra 2024/2025, o qual consiste em apoio financeiro ao setor agropecuário brasileiro no âmbito do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), oferecendo crédito, incentivos e políticas agrícolas para médios e grandes produtores rurais e para a agricultura familiar.

Embora o Plano Safra reúna um montante significativo de recursos que ficam disponíveis ao setor, uma parte importante diz respeito à parcela de recursos que são equalizados pelo Tesouro Nacional. O Governo decide qual a taxa de juros a ser cobrada do mutuário final dos diversos programas da agricultura empresarial e familiar no âmbito do Plano Safra, ao passo que as instituições do Sistema Financeiro Nacional, a partir de seus custos financeiros básicos, participam de um leilão (*bid*) com critérios pré-definidos, a fim de receber um montante elegível de limite equalizável. Esses critérios podem variar a cada novo Plano Safra, mas, geralmente, obedecem a percentuais de alocação regional, grau de execução orçamentária em safras anteriores e minimização das despesas de equalização do Tesouro Nacional.

Ao longo dos últimos anos, o BNDES tem se tornado um ator relevante no Plano Safra, cumprindo seu papel de alocador e executor de políticas públicas do Governo Federal. Essa atuação tem se refletido tanto no crescimento de sua participação relativa no repasse de montantes mais significativos de recursos equalizados, quanto no ganho de importância dos recursos do Plano Safra nas estatísticas operacionais do BNDES. O objetivo dessa edição dos Estudos Especiais do BNDES é explorar essa relação virtuosa, que vem se fortalecendo ao longo dos últimos anos.

A atuação do BNDES no Plano Safra ocorre, majoritariamente, por meio da modalidade indireta automática, que consiste na utilização da rede agentes financeiros credenciados

no BNDES – por exemplo, bancos comerciais públicos e privados, cooperativas de crédito, bancos cooperativos, agências de fomento, bancos regionais de desenvolvimento e bancos de montadoras – como canais de distribuição. Esse modelo de operações de segundo piso proporciona maior capilaridade ao *funding* do BNDES, permitindo que os recursos cheguem ao cliente final, em particular às micro, pequenas e médias empresas (MPME). Cabe ressaltar que há literatura disponível que mostra evidência empírica favorável à atuação do BNDES no segmento de MPMEs por meio de suas operações de repasse.¹

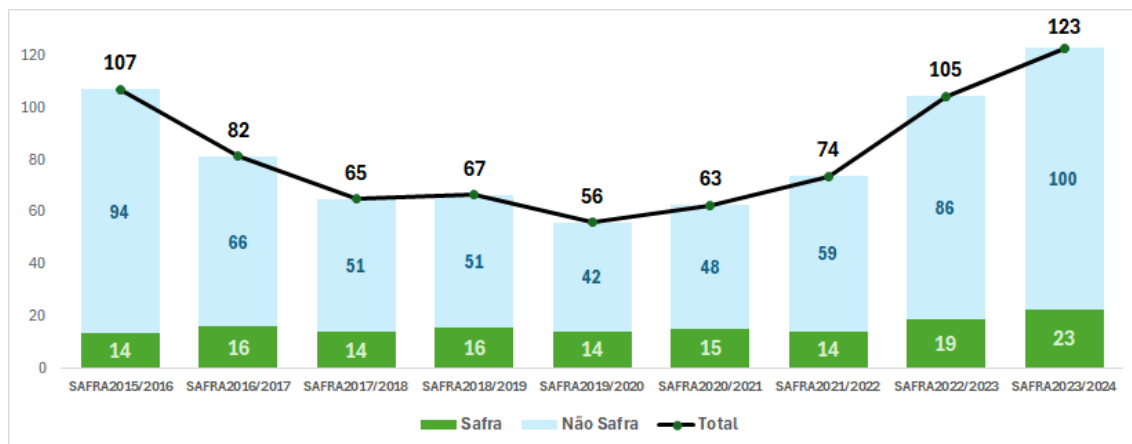
Além das taxas de juros incentivadas, outra explicação importante para o desempenho do BNDES nos repasses do Plano Safra é sua infraestrutura tecnológica, representada pela plataforma BNDES Online. Trata-se de um sistema desenvolvido com o objetivo de se tornar a plataforma única para as solicitações de financiamento pelos agentes financeiros credenciados junto ao BNDES, valendo-se de tecnologia de comunicação máquina a máquina, por meio da integração dos sistemas dos agentes, de forma automatizada, aos do BNDES. Tal fato permite, principalmente, ganhos de eficiência, celeridade e segurança às transações.

O Gráfico 1A mostra os desembolsos do BNDES a cada ano-safra, isto é, entre julho do ano t e junho do ano $t+1$, segmentado entre os recursos dos diversos programas dos Planos Safra e aqueles que não se destinaram à safra. Por exemplo, os desembolsos totais do BNDES entre julho de 2015 e junho de 2016 foram de, aproximadamente, R\$ 107 bilhões, dos quais R\$ 14 bilhões ocorreram no âmbito dos programas do Plano Safra 2015/2016 e os R\$ 94 bilhões restantes se destinaram a outros setores e segmentos.

¹ Por exemplo, Cavalcanti e Vaz (2017).

Gráfico 1A. Desembolsos totais do BNDES por ano-safra agrícola: Safra vs Não safra

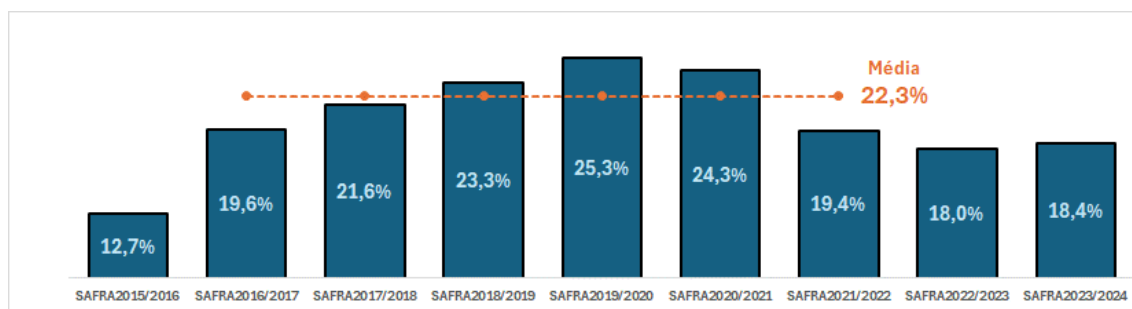
(R\$ bilhões correntes)



Fonte: Elaboração própria com base em dados internos do BNDES.

Gráfico 1B. Participação dos desembolsos do BNDES na safra

(em % dos desembolsos totais por ano-safra)



Fonte: Elaboração própria com base em dados internos do BNDES.

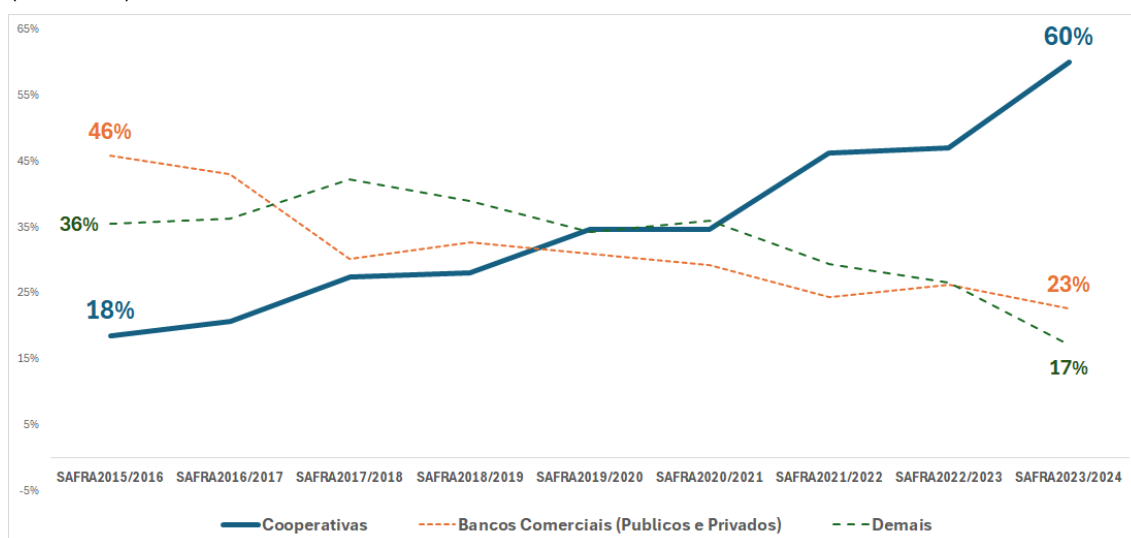
É importante notar que há forte redução dos níveis dos desembolsos totais do BNDES entre a safra 2016/2017 e a safra 2021/2022. Todavia, os recursos equalizados do BNDES advindos dos Planos Safra, nesse mesmo período, mantiveram-se relativamente estáveis, fazendo com que sua participação ganhasse importância na atuação global do BNDES.

Entre os Planos Safra 2016/2017 e 2021/2022, o apoio do BNDES com recursos equalizados atingiu, em média, 22,3% da totalidade de seus desembolsos (Gráfico 1B). Definitivamente, a execução e os repasses dos recursos equalizados do Plano Safra tornaram-se muito importantes e relevantes para o desempenho do Banco.

Um aspecto bastante interessante no que diz respeito aos desembolsos realizados com os recursos equalizados do Plano Safra é o perfil dos canais de distribuição. Se no passado tais recursos eram canalizados aos beneficiários finais por meio dos bancos comerciais públicos e privados, atualmente a maior parte ocorre por meio de cooperativas de crédito. A título de exemplo, os bancos comerciais representaram 46% dos repasses de recursos do Plano Safra 2015-2016, ao passo que as cooperativas distribuíram 18% desse montante. Já na safra 2023-2024, a parcela dos bancos comerciais havia se reduzido pela metade, atingindo 23%. No que tange às cooperativas, esse percentual atingiu 60% do total.

Gráfico 2. Atuação do BNDES no repasse de recursos do Plano Safra, por tipo de agente financeiro

(% do total)



Fonte: Elaboração própria com base em dados internos do BNDES.

Tradicionalmente, o BNDES e o Banco do Brasil são as instituições financeiras com as maiores dotações de recursos equalizados para a safra. Por serem bancos públicos, com certa experiência no atendimento de soluções de crédito do setor, é natural que sejam os maiores operadores dessa política pública do Governo Federal, obedecendo aos critérios de alocação estabelecidos nos leilões.

Algo importante a ser mencionado é que a alocação dos recursos equalizados quando da divulgação do Plano Safra se dá por meio de portarias do Ministério da Fazenda, que publica não apenas o limite global equalizado, mas também a distribuição de tais valores entre os diversos programas da agricultura empresarial e familiar, e os montantes correspondentes a cada instituição financeira repassadora, suas respectivas fontes de

recursos, custos financeiros etc. No entanto, os valores inicialmente alocados, seja por programa ou mesmo por instituição financeira, podem sofrer alterações ao longo da execução dos financiamentos no transcorrer do ano-safra. Dessa forma, ocorrem remanejamentos entre as rubricas e entre as dotações das instituições financeiras, de modo a aumentar a eficiência na alocação dos recursos.

A Tabela 1 mostra os valores de recursos equalizados nos últimos Planos Safra abertos pelas principais instituições financeiras. Destacam-se os valores crescentes destinados ao BNDES, que saíram de R\$ 17 bilhões, no Plano Safra 2021/2022, para R\$ 33,5 bilhões no Plano Safra 2024/2025. Isso significa que 25% dos recursos com equalização de taxas de juros pelo Governo Federal serão repassados aos produtores rurais via operações de crédito do BNDES.

Tabela 1. Alocação de recursos equalizados nos últimos Planos Safra

(R\$ milhões)

IFs	Safra 21-22	Safra 22-23	Safra 23-24	Safra 24-25	Média
Banco do Brasil	43.152	53.598	40.242	60.185	49.294
BNDES	17.101	21.719	26.918	33.486	24.806
Sicredi	11.917	13.754	6.986	9.836	10.623
Sicoob	7.420	13.317	14.283	9.552	11.143
Banrisul	1.186	2.408	5.819	6.149	3.890
CEF	6.874	2.215	6.934	4.891	5.229
Demais IFs	1.384	1.532	6.875	9.775	4.891
Total	89.033	108.543	108.056	133.873	109.876

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional. Disponíveis em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/limites-equalizaveis-vigentes-do-plano-safra/2024/26>. Acesso em: 1º nov. 2024.

Pergunta-se então: qual foi a distribuição de recursos recentemente divulgada para o Plano Safra 2024/2025? A Tabela 2 mostra a alocação inicial advinda da Portaria 1.138, de 10 de julho de 2024, do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2024), abrindo a destinação de recursos entre as modalidades de agricultura empresarial e familiar pelo montante total equalizado por instituição financeira.

Tabela 2. Alocação de recursos equalizados do Plano Safra 2024/2025, por instituição financeira e por tipo de apoio

(R\$ bilhões)

IFs	Agr. Empresarial	Agr. Familiar	Total Geral
Banco do Brasil	41,7	18,5	60,2
BNDES	18,7	14,8	33,5
Sicredi	6,3	3,5	9,8
Sicoob	6,5	3,0	9,6
Banrisul	5,3	0,8	6,1
Caixa	4,9	0,0	4,9
Demais IFs	7,7	2,1	9,8
Total	91,1	42,7	133,9

Fonte: Elaboração própria com base em informações de BRASIL (2024).

O valor global equalizado totalizou R\$ 133,9 bilhões, sendo o Banco do Brasil e BNDES as instituições financeiras com os maiores volumes alocados, respondendo, respectivamente, por R\$ 60,2 bilhões e R\$ 33,5 bilhões. Tal como nos últimos anos, as duas instituições serão responsáveis pela maior parcela dos repasses dos volumes equalizados na safra 2024/2025, respondendo, em conjunto, por 70% da previsão inicial da alocação.

No que tange à agricultura empresarial, o volume de recursos destinados ao BNDES atingiu R\$ 18,7 bilhões, cerca de 21% do total de R\$ 91,1 bilhões, ao passo que, para a agricultura familiar, esse montante foi de R\$ 14,8 bilhões, representando 35% do total de R\$ 42,7 bilhões. A Tabela 3 mostra o volume de recursos equalizados e as taxas de juros cobradas ao mutuário final para a primeira alocação, os quais serão repassados pelo BNDES no Plano Safra 2024/2025 por meio dos diversos programas destinados a agricultura empresarial e familiar.

Tabela 3. Alocação e taxas de juros final de recursos equalizados para repasse do BNDES no Plano Safra 2024/2025, por tipo de apoio (empresarial e familiar)

(em R\$ milhões)

	Volume de recursos equalizáveis (em R\$ Milhões) - Portaria MF nº 1.138, de 10/07/2024)	Taxas de juros dos Programas (% a.a.)
BNDES	33.486	
Empresarial	18.694	
Custeio Empresarial	1.600	12,0%
Custeio Empresarial + Sustentável Faixa 1	100	11,0%
Custeio Empresarial + Sustentável Faixa 2	300	11,5%
Custeio Pronamp	1.760	8,0%
Custeio Pronamp + Sustentável Faixa 1	110	7,0%
Custeio Pronamp + Sustentável Faixa 2	330	7,5%
Inovagro	1.050	10,5%
Investimento Empresarial	510	10,5%
Investimento Pronamp	1.740	8,0%
Moderagro	900	10,5%
Moderfrota	2.850	11,5%
Moderfrota Pronamp	840	10,5%
PCA - Até 6.000 ton.	990	7,0%
PCA - Demais	1.350	8,5%
Procap-Agro	300	11,5%
Prodecoop	851	11,5%
Proirriga	780	10,5%
RenovAgro - Ambiental	98	7,0%
RenovAgro - Demais	1.635	8,5%
RenovAgro - Recuperação de Pastagens	600	7,0%
Familiar	14.791	
Pronaf - Aquisição de matrizes e reprodutores	2.037	6,0%
Pronaf - Caminhonetes de carga e motocicletas	71	6,0%
Pronaf - Custeio Faixa 1	2.150	3,0%
Pronaf - Custeio Faixa 2	3.900	6,0%
Pronaf - Custeio Faixa 3 - Sociobiodiversidade	7	2,0%
Pronaf - Investimento Faixa 1	1.159	3,0%
Pronaf - Investimento Faixa 2	2.937	6,0%
Pronaf - Investimento Faixa 3	302	2,5%
Pronaf - Microcrédito Grupo B	5	0,5%
Pronaf - Tratores e Colheitadeiras	2.224	5,0%

Fonte: Elaboração própria com base em informações de BRASIL (2024).

Em resumo, ao longo dos últimos anos, o BNDES vem se tornando um executor cada vez mais eficiente da política pública, no que se refere à disseminação e à pulverização dos recursos equalizados do Plano Safra. O modelo indireto de atuação do BNDES permite que esses recursos não apenas sejam canalizados pela rede de agentes financeiros credenciados no BNDES, mas também se tornem efetivos para atingir o beneficiário final. Além disso, o crescimento dos repasses dos recursos equalizados do BNDES via cooperativas de crédito contribuiu para a desconcentração do crédito bancário no Brasil. Dessa forma, os recursos do Plano Safra também se tornaram relevantes para o BNDES do ponto de vista de seu desempenho operacional.

É importante salientar que o montante global de recursos equalizados passa pela avaliação do Congresso Nacional no processo de elaboração do Orçamento Geral da União, sendo o BNDES um executor eficiente de tal política pública.

Referências

CAVALCANTI, T.; VAZ, P. H. Access to long-term credit and productivity of small and medium firms: a causal evidence. *Economics Letters*: Amsterdam, n. 150, p. 21-25, 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria nº 1.138, de 10 de julho de 2024. Autoriza o pagamento de equalização de taxas de juros em financiamentos rurais concedidos no âmbito do Plano Safra 2024/2025. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, Edição 132, Seção 1, p. 40, 11 jul. 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mf-n-1.138-de-10-de-julho-de-2024-571468963>. Acesso em: 1º nov. 2024.

Editado pelo Departamento de Comunicação do Gabinete da Presidência em novembro de 2024.