



Estudos especiais do BNDES

BNDES Procapcred no contexto da Covid-19

Estudo Especial nº 28/2024

O Procapcred (Programa de Capitalização de Cooperativas de Crédito) foi criado em 2006 pela Resolução 3.346 do Banco Central do Brasil (BCB). O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) assumiu a função de regulamentar as condições financeiras e a operacionalização do programa com a Resolução 4.406 do BCB, de 2015.

O objetivo do Procapcred é o “fortalecimento da estrutura patrimonial das cooperativas singulares de crédito,”¹ sendo o programa desenvolvido “por meio da concessão de financiamentos diretamente aos cooperados, para aquisição de cotas-partes de cooperativas singulares de crédito com mais de um ano de atividade” (BCB, 2006).

Avaliação de impacto publicada (Martini *et al.*, 2024) analisa a efetividade do BNDES Procapcred em prover acesso a crédito durante a crise econômica decorrente da pandemia de Covid-19 (2020-2021). Mais especificamente, o estudo – primeira avaliação de impacto sobre o tema – visou identificar efeitos anticíclicos do programa durante a crise.

O BNDES Procapcred

O programa é operacionalizado pelo BNDES por meio de operações indiretas automáticas. Esse tipo de operação é realizado em parceria com uma rede de instituições financeiras credenciadas, que repassam o financiamento para o cliente final.

¹ Existem três tipos de cooperativas, definidas pela Lei 5.764/1971: (i) singulares, constituídas pelo número mínimo de vinte pessoas, sendo permitida a admissão de pessoas jurídicas que tenham por objeto atividades econômicas correlatas às de pessoa física, ou, ainda, aquelas sem fins lucrativos; (ii) centrais ou federações de cooperativas, constituídas de, no mínimo, três singulares filiadas; e (iii) confederações de cooperativas centrais, constituídas por pelo menos três cooperativas centrais ou federações de cooperativas, da mesma ou de diferentes modalidades.

Essas instituições financeiras são responsáveis pela análise do financiamento e pelo risco de crédito das operações, também cabendo a elas negociar com o cliente as condições do crédito, como prazo de pagamento e garantias exigidas, respeitando as regras e os limites definidos pelo BNDES.

Os recursos recebidos pela cooperativa a partir do financiamento do cooperado podem ser utilizados livremente, respeitada a regulamentação específica do setor, exceto no caso da realização de despesas, as quais devem ser restritas a programas de capacitação do quadro diretivo e funcional e à implantação e ao aperfeiçoamento de sistemas operacionais, administrativos e de controle. Além disso, as cotas-partes adquiridas mediante financiamento do Procapcred, bem como com recursos próprios em contrapartida da beneficiária, devem permanecer integradas ao capital da cooperativa emissora até a quitação da respectiva operação de crédito.

As condições de financiamento do programa vigentes em abril de 2020 (à época da pandemia) incluíam, além do custo financeiro base do BNDES, os *spreads* cobrados tanto pelo BNDES (1,25% ao ano) quanto pelo agente financeiro repassador (limitado a 3,00% ao ano), financiando até 100% das cotas-partes adquiridas em até dez anos.

No biênio 2020-2021, o BNDES Procapcred atendeu beneficiários em cem municípios brasileiros distintos, e suas liberações superaram R\$ 300 milhões. A distribuição de municípios com cooperados beneficiados, o valor liberado por ano e o tíquete médio (valor liberado médio por município em cada ano) estão representados na Tabela 1.

Tabela 1. Municípios distintos atendidos e valor liberado por ano

Ano	Quantidade de municípios	Valor liberado (R\$ milhão)	Tíquete médio (R\$ milhão)
2020	81	96,6	1,2
2021	89	233,5	2,6
TOTAL	100	330,1	1,9

Fonte: Elaboração própria com base em dados do BNDES. Valor contratado em R\$ correntes.

O objetivo da avaliação de efetividade foi mensurar o impacto das liberações do BNDES Procapcred no contexto da crise econômica provocada pela pandemia de Covid-19 sobre os indicadores relativos aos cooperados (número de cooperados, cooperados com depósito a prazo e cooperados com operação de crédito) nos municípios que receberam benefícios. Esses municípios foram comparados com uma amostra de municípios localizados nos mesmos estados com a presença de cooperativas de crédito,

mas sem cooperados beneficiados pelo programa no mesmo período. As bases de dados do BNDES permitem identificar os municípios com cooperados apoiados no biênio mencionado.

Bases utilizadas na avaliação

A avaliação conta com variáveis de diversas bases de dados em nível municipal, que cobrem o período 2017-2021. Dados sobre as operações do BNDES Procapcred foram obtidas com o BNDES. A base de cooperativas de crédito do Banco Central do Brasil (BCB) quantifica o número de cooperados por município, em termos totais e por heterogeneidades em nível de pessoa (física ou jurídica) e de operação realizada. O Estban (Estatística Bancária Mensal por município),² também do BCB, apresenta informações sobre crédito bancário, sem levar em conta as cooperativas. Do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), obtiveram-se dados de população, produto interno bruto (PIB) e o nível hierárquico do município, de acordo com o Regic (regiões de influência das cidades)³ de 2018. Por fim, o Finbra (finanças municipais)⁴ oferece um conjunto de informações contábeis e fiscais, enviadas pelos entes da Federação sobre sua execução orçamentária e financeira.

Análise dos resultados por municípios

A Figura 1 representa a distribuição geográfica dos municípios com cooperados beneficiados por liberações do BNDES Procapcred. O destaque é a região Sul, que concentrou 84% dos municípios apoiados (total de 84 municípios) e 93% do valor liberado pelo programa (total de R\$ 308 milhões). O município que recebeu o maior valor liberado no período 2020-2021 foi Francisco Beltrão (PR), com R\$ 51,9 milhões, seguido por Águas Mornas (SC), com R\$ 14,1 milhões, e Joinville (SC), com R\$ 10,5 milhões.

² <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticabancariamunicipios>

³ <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html>

⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>

Figura 1. Municípios com cooperados apoiados pelo BNDES Procapcred (2020-2021)



Fonte: Martini e outros (2024).

A amostra final conta com 100 municípios pertencentes ao grupo de tratamento (municípios com cooperados beneficiados pelo BNDES Procapcred) e 3.458 municípios pertencentes ao grupo de controle (municípios que não contaram com cooperados beneficiados, mas localizados nos mesmos estados em que os cooperados receberam liberações). Em média, os municípios do grupo de tratamento apresentam maior média de porte,⁵ número de cooperados, profundidade do mercado de crédito e despesas municipais com agricultura e previdência do que os do grupo de controle. Em relação aos indicadores de estoque de crédito, assim como as demais variáveis de finanças municipais, não foram identificadas diferenças estatisticamente significativas.

A avaliação apresentada realizou estimações por dois métodos: (i) o estimador de vizinho mais próximo (*nearest neighbor*, ou NN), que busca controlar o viés de seleção limitando a análise a municípios pareados por semelhança; e (ii) o estimador de mínimos

⁵ Dado pelo número de habitantes.

quadrados ponderados (WLS), que visa trabalhar com uma amostra maior de observações, utilizando os *p-score* como pesos nas regressões. Isto é, o método prioriza os municípios com maior probabilidade de receber tratamento, sendo descartadas observações fora de uma região de suporte comum.

Os resultados encontram-se na Tabela 2. Em termos totais, o estimador de NN verificou impacto positivo e significativo do BNDES Procapcred sobre o número de cooperados no município (3%), sobre o número de cooperados com operação de crédito (41,7%), assim como sobre o número de cooperados com depósito a prazo (47,6%). Nessas três variáveis, verificou-se impacto maior sobre pessoas físicas do que sobre pessoas jurídicas.

Na estimação por WLS, também foram verificados impactos positivos e significativos do BNDES Procapcred sobre o número de cooperados com depósito a prazo no município (39,6%) e com operações de crédito (39,8%). Observou-se também maior impacto sobre pessoas físicas do que sobre pessoas jurídicas, de maneira semelhante ao verificado na estimação por NN, o que corrobora a robustez dos resultados obtidos.

Tabela 2. Resultados das estimações – métodos de pareamento por vizinho mais próximo (NN) e de reponderação (WLS)

Variável	NN	WLS
Cooperados (total)	0,031** (0,016)	0,016 (0,016)
Cooperados com depósito a prazo (total)	0,476*** (0,094)	0,396*** (0,083)
Cooperados com operação de crédito (total)	0,417*** (0,103)	0,398*** (0,111)
N	138	586

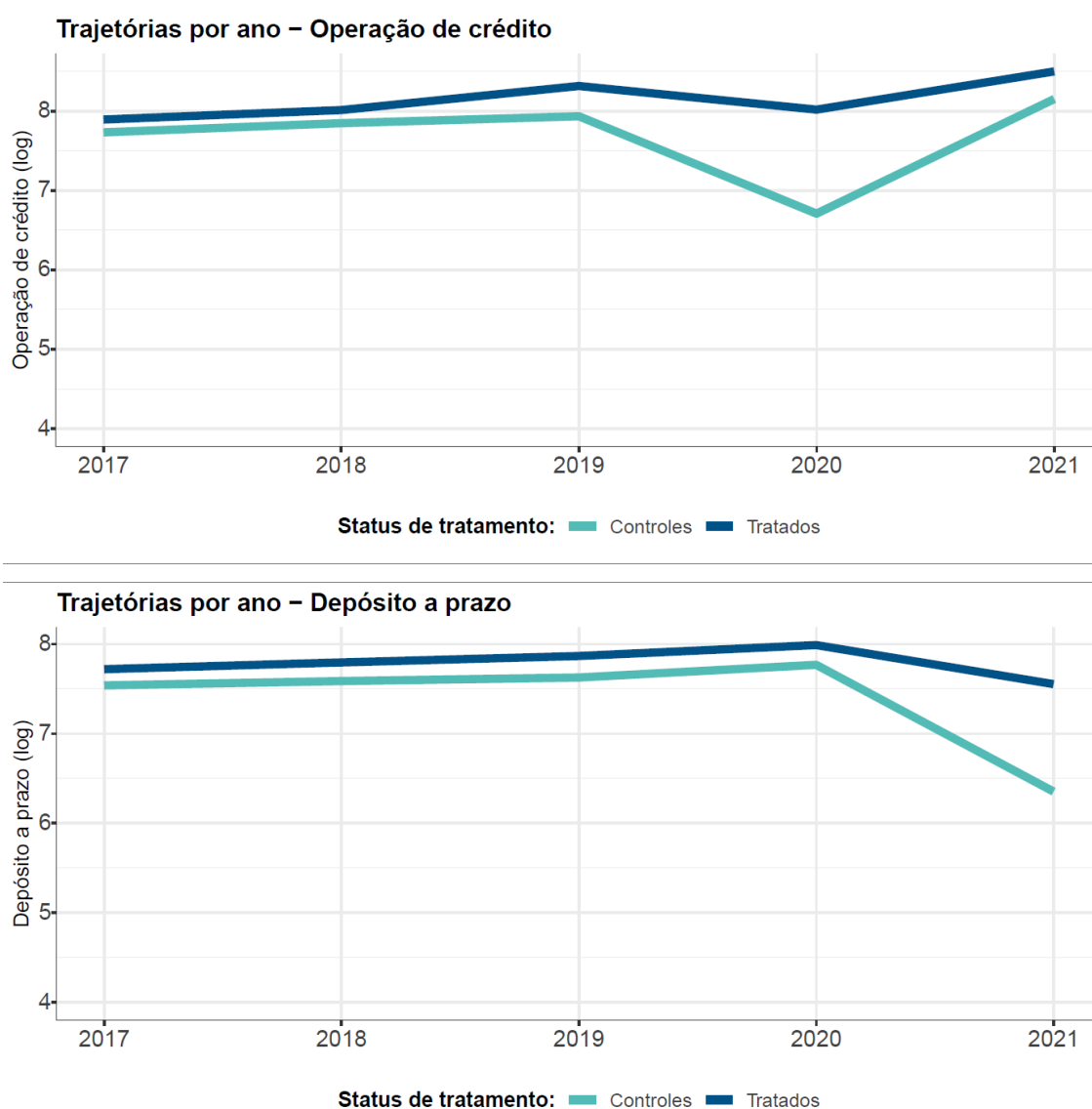
Fonte: Elaboração própria. Variáveis explicadas em variação do log. Desvio-padrão entre parênteses. Variáveis de controle: saldo de operações de crédito e disponibilidades bancárias no município.

Nota: *p < 0,1; **p < 0,05; ***p < 0,01.

A avaliação, ao observar a trajetória das variáveis em que o Procapcred apresentou efeitos positivos e significativos, procurou identificar como, de fato, ocorreu o impacto do programa. Em média, os municípios dos grupos de tratamento e de controle partiram

da mesma trajetória desde 2017, mas, com a chegada da crise da pandemia de Covid-19, os dois grupos divergiram. O choque advindo da crise reduziu o número de cooperados com operações nos municípios dos dois grupos. Todavia, o efeito da crise foi mais grave nos municípios em que não havia cooperados beneficiados com liberações do Procapcred, como pode ser visto na Figura 2.

Figura 2. Médias das variáveis com impacto positivo e significativo do Procapcred por status de tratamento (2017-2021)



OBS: O grupo “Tratados” corresponde aos municípios com beneficiários apoiados pelo Procapcred, e o grupo “Controles” são municípios sem apoio do Procapcred.

Fonte: Martini e outros (2024).

Investigou-se também a existência de efeitos heterogêneos, e foi observado que o BNDES Procapcred teve impactos de maior magnitude nos municípios menos favorecidos, de acordo com as duas possibilidades exploradas, isto é, municípios de menor hierarquia urbana⁶ (centros locais) e de menor profundidade do mercado de crédito.⁷ Portanto, é possível concluir que o BNDES Procapcred teve maior efeito anticíclico exatamente nos municípios mais carentes na oferta de serviços públicos e empresariais.

Conclusão

Verificou-se que o BNDES Procapcred tem efeitos positivos e significativos sobre o número de cooperados com operações de crédito (entre 39,6% e 41,7%) e com depósitos a prazo (entre 39,6% e 47,6%) nos municípios. Foram observados maiores efeitos sobre pessoas físicas do que jurídicas. Ao mesmo tempo, não foram encontrados efeitos de redução no crédito bancário para operações de empréstimos e de financiamentos nas localidades apoiadas, o que indica que não houve uma simples troca de uma fonte de financiamento por outra. Tais resultados complementam evidências empíricas anteriormente constadas a respeito dos efeitos positivos das cooperativas de crédito sobre os municípios brasileiros (Jacques; Gonçalves, 2016; Meneghini, 2019; Schuntzemberger *et al.*, 2015).

Para testar a hipótese de que o efeito do BNDES Procapcred pode variar segundo o tipo de município, foi realizada análise de heterogeneidades do tratamento. As estimativas obtidas confirmaram a hipótese de que os municípios de menor centralidade, isto é, mais dependentes de serviços de outras localidades, e com menor profundidade do mercado de crédito bancário foram os mais afetados pelo programa. Além disso, os dados indicam que as cooperativas de crédito podem ser fundamentais para o desenvolvimento em locais menos atendidos por instituições financeiras tradicionais.

⁶ Conforme definido pela pesquisa Regic (IBGE, 2020), os centros locais são a maioria dos municípios no Brasil. São municípios cuja influência é restrita a seus próprios limites territoriais. Sua população depende de outros centros urbanos de maior hierarquia para atividades cotidianas de compras e serviços, bem como para acesso a atividades do setor público empresarial. Além disso, apresentam conectividade inferior a dos demais municípios, de modo que sua população tem maior dificuldade de acessar serviços no seu entorno. Uma das dimensões do Regic é a existência de agências bancárias no município, de modo que a hierarquia urbana definida por esse indicador está diretamente relacionada à disponibilidade de crédito.

⁷ A profundidade do mercado de crédito é dada pela relação entre os saldos das operações de crédito bancário e o PIB do município, e é uma importante medida de referência das condições e da profundidade de seu mercado de crédito. Para mais detalhes sobre esse indicador, ver: Sant’Anna e outros (2009).

Os efeitos estimados do BNDES Procapcred podem ser associados a uma mitigação dos impactos da crise da Covid-19, já que a trajetória do grupo tratados para a variável número de cooperados com operações de crédito teve comportamento mais suave do que a do grupo de controle. Além disso, não foi verificada redução no crédito bancário nos municípios com liberações do Procapcred. Ou seja, não há evidências de substituição de uma modalidade de crédito por outra.

Referências

BCB – Banco Central do Brasil. *Resolução 3.346, de 8 de fevereiro de 2006*. Institui e regulamenta o Procapcred, programa destinado ao fortalecimento da estrutura patrimonial das cooperativas singulares de crédito, por meio de financiamentos concedidos a associados para aquisição de cotas partes de capital. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2006.

JACQUES, E. R.; GONÇALVES, F. O. Cooperativas de crédito no Brasil: evolução e impacto sobre a renda dos municípios brasileiros. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 2, p. 489–509, 2016.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Coordenação de Geografia. *Regiões de influência das cidades: 2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101728>. Acesso em: 11 de julho de 2024.

MARTINI, R. A.; SIMAS ZYLBERBERG, R.; MACHADO, L.; DE MATOS D'ASSUMPÇÃO, J. P. Impactos locais do apoio a cooperativas de crédito: uma avaliação do BNDES Procapcred no contexto da Covid-19. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, Curitiba, v. 17, n. 2, p. 291-315, 2024. DOI: <https://doi.org/10.54766/rberu.v17i2.940..> Disponível em: <https://revistaaber.org.br/rberu/article/view/940/410>. Acesso em: 10 de jul. 2024.

MENEZHINI, M. S. (2019). *Crédito cooperativo e desenvolvimento econômico regional no estado do Paraná*. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2019.

SANT'ANNA, A. A.; BORÇA JUNIOR, G. R.; ARAUJO, P. Q. Mercado de crédito no Brasil: evolução recente e o papel do BNDES (2004-2008). *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 31, p. 41-59, 2009.

SCHUNTZEMBERGER, A. M. S.; JACQUES, E. R.; GONÇALVES, F. O.; SAMPAIO, A. V. Análises quase-experimentais sobre o impacto das cooperativas de crédito rural solidário no PIB municipal da agropecuária. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, DF, v. 53, n. 3, p. 497-516, 2015.