



Estudos especiais do BNDES

Cooperativas de crédito no Brasil e o papel do BNDES

Estudo Especial nº 19/2024

Cooperativas de crédito são instituições financeiras que oferecem serviços bancários, incluindo empréstimos e depósitos, operando de acordo com princípios cooperativos¹. Ao contrário dos bancos tradicionais, são operadas pelos membros que a integram, que além disso possuem uma parte proporcional da propriedade e têm direito a voto único nas decisões da cooperativa. Dessa forma, as cooperativas de crédito são orientadas para atender às necessidades financeiras de seus membros e não visam lucro².

No Brasil, cooperativas de crédito são instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil (BCB) e oferecem os mesmos tipos de produtos e serviços de um banco comercial, tendo depósitos garantidos pelo Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito (FGCoop), de maneira análoga ao que faz o Fundo Garantidor de Créditos (FGC).

Alguns números e benefícios do cooperativismo de crédito no Brasil

Ao final de 2022, o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo (SNCC) contava com 799 cooperativas singulares, 32 cooperativas centrais e quatro confederações, além de dois bancos cooperativos, alcançando cerca de

¹ A Lei 5.764, de 16 de dezembro de 1971, artigo 4º, determina os princípios do cooperativismo. Vale destacar alguns: adesão voluntária, singularidade do voto, retorno das sobras líquidas do exercício e proporcionalmente às operações realizadas pelo associado (Brasil, 1971).

² De acordo com a legislação brasileira, a distribuição de sobras e perdas é proporcional ao montante das operações do associado na instituição, e a distribuição de sobras e perdas em proporção ao capital é expressamente vedada pela Lei 5.764, de 16 de dezembro de 1971, artigo 24, § 3º; e pela Lei Complementar 130, de 17 de abril de 2009. A ideia é buscar o barateamento dos serviços prestados (Brasil, 1971).

15,6 milhões de cooperados (13,2 milhões de pessoas físicas (PF) e 2,4 milhões de pessoas jurídicas (PJ)) e atingindo quase 55% dos municípios do país, a partir de 9.122 postos de atendimento. Os ativos totais do SNCC atingiram R\$ 590 bilhões em dezembro de 2022, exibindo taxa de crescimento 2,5 vezes superior à do Sistema Financeiro Nacional (SFN) (28,5% a.a. *versus* 11,0% a.a. entre 2021 e 2022, respectivamente). Já a carteira de crédito ativa do SNCC chegou a R\$ 383 bilhões (o segmento do SFN com maior expansão de crédito), com destaque para o crédito rural a pessoas físicas e capital de giro para micro, pequenas e médias empresas (MPME) (BCB, 2023).

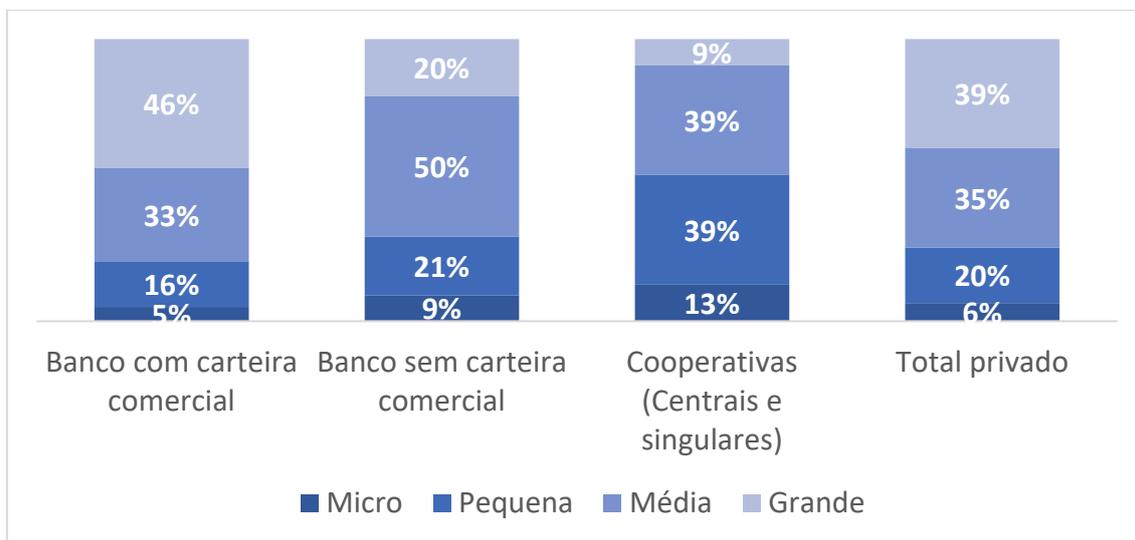
Por trás desses números globais, é importante ressaltar que o SNCC apresenta heterogeneidades importantes. Embora o número de postos de atendimento tenha aumentado em todas as regiões do país, ainda há grande desbalanceamento entre as regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste, de um lado (onde, ao final de 2022, o percentual de municípios com unidades de atendimento era, respectivamente, de 95,9%, 75,2% e 70,3%), e as regiões Norte e Nordeste, de outro (onde os números correspondentes eram de 36,9% e 13,8%, respectivamente). Em relação a gênero, homens são maioria entre os cooperados (55,8%), ainda que sejam minoria na população brasileira em geral. Já na distribuição por faixa etária (similar para ambos os sexos), a mais numerosa é a que cobre o intervalo de 30 a 39 anos (cerca de 23% do total), embora seja em faixa etária mais jovem (entre 20 e 29 anos) que tem havido maior crescimento de cooperados nos últimos anos³ (BCB, 2023).

Comparando cooperativas de crédito com bancos comerciais, visto que diferem na forma de se relacionar com clientes e em seus objetivos, é esperado que o perfil das empresas atendidas por cooperativas de crédito seja distinto do observado nos demais agentes do setor bancário privado. O Gráfico 1 mostra que a carteira de crédito das cooperativas é bem mais concentrada em operações com micro e pequenas empresas (algo pouco maior do que 50%) do

³ Dentro do quesito regional, vale notar que avanços tecnológicos tendem crescentemente a viabilizar a participação de cooperados em municípios que não contam com unidades de atendimento físicas.

que a carteira total do sistema privado, em que tal número representa pouco mais de 25%.

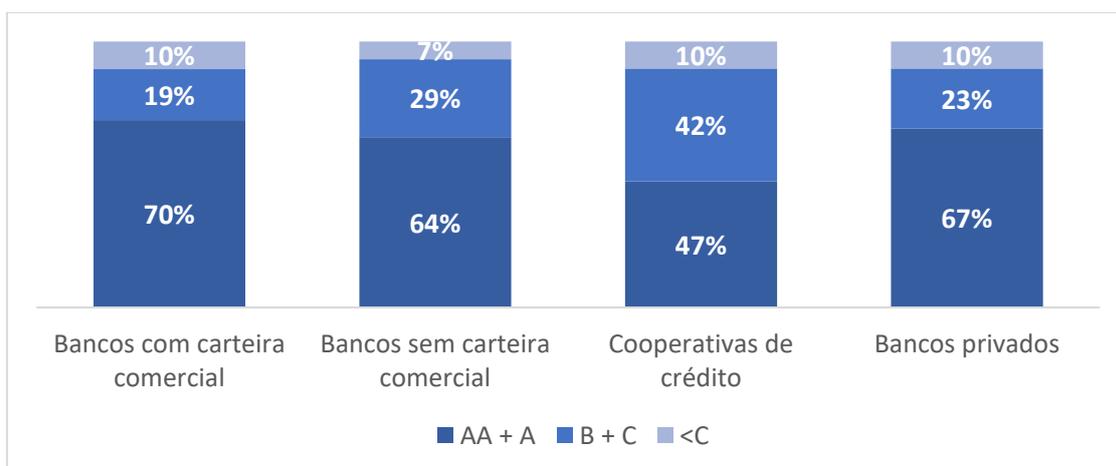
Gráfico 1 – Distribuição da carteira de crédito de pessoa jurídica entre os portes das empresas, por tipo de banco. Data-base: 06/2023.



Fonte: Elaboração própria com base em dados de IF.Data, 2024.

Outra diferença da carteira de clientes de cooperativas de crédito e do restante do setor bancário privado é no perfil de risco. Como mostra o Gráfico 2, cooperativas de crédito atuam com clientes mais arriscados (*ratings* B e C) do que os demais bancos privados. Uma das explicações pode ser o uso de conhecimento local (*soft information*) por parte das cooperativas de crédito, permitindo selecionar os melhores créditos dentro de determinada categoria de risco observável.

Gráfico 2 – Distribuição da carteira de crédito de pessoa jurídica entre as classificações de risco, por tipo de banco. Data-base: 06/2023.



Fonte: Elaboração própria com base em dados de IF.Data, 2024.

Diversos estudos ao redor do mundo indicam que cooperativas de crédito são particularmente vantajosas para estimular o desenvolvimento de economias locais e suavizar os movimentos dos ciclos econômicos, mitigando o efeito da contração e acelerando a fase de recuperação da economia (McKillop *et al.*, 2020). Há evidências de que esses efeitos também são válidos quando se considera o caso brasileiro.

Um estudo que comparou municípios que contavam com cooperativas de crédito *vis a vis* municípios sem a presença destas concluiu que os primeiros tiveram ganhos de mais de mil reais no produto interno bruto (PIB) *per capita* atribuído à atividade cooperativa, o que equivale a um ganho médio de 5,6% no PIB *per capita* municipal (entre 2002 e 2016). Também houve ganhos em termos de emprego formal e renda dos trabalhadores – com incremento de 6,2% na população em idade ativa empregada formalmente e aumento de 1,0% no salário médio mensal de empregados formais – em municípios que contavam com cooperativas de crédito (Sicredi, 2019).

No que diz respeito ao ciclo econômico, há evidências para se comparar o comportamento das cooperativas de crédito *versus* outros tipos de instituições financeiras no Brasil durante a grande crise financeira de 2008, concluindo que cooperativas de crédito reduziram proporcionalmente menos seus empréstimos

no período, além de oferecerem prazos de vencimento mais longos e exigirem menos garantias, possibilitando dessa forma um “efeito seguro” aos clientes. Esse efeito foi particularmente benéfico para empresas de menor porte, uma vez que, dentro desse universo (menos de dez empregados), aquelas que tinham maior fração de empréstimos junto a cooperativas de crédito antes da crise empregaram relativamente mais e pagaram maiores salários durante a crise (Aghabarari *et al.*, 2020)⁴.

Outro efeito positivo das cooperativas de crédito diz respeito ao aumento da **inclusão financeira**. Em 2022, enquanto 174 novos municípios passaram a ser atendidos por cooperativas, 85 deixaram de ser atendidos por agências e postos bancários, aumentando assim a quantidade de locais onde a cooperativa de crédito é a única alternativa presencial para obtenção de serviços financeiros (BCB, 2023). Em uma perspectiva mais geral, cooperativas de crédito tendem a atender a locais menos populosos, mais rurais e mais isolados, comparativamente àqueles atendidos por agências bancárias. São regiões onde vivem pessoas mais vulneráveis, com grande dificuldade de acesso a serviços bancários (Assunção, 2020).

Além de maior acesso, também há evidências de que cooperativas de crédito cobram taxas de juros persistentemente menores do que as cobradas no setor bancário. As taxas de juros das cooperativas são similares às do segmento bancário em linhas de empréstimos associadas a garantias, mas tendem a ser menores para linhas de crédito com risco maior (por exemplo, capital de giro ou empréstimo pessoal sem consignação). Isso pode ser explicado por fatores como a crescente profissionalização das cooperativas e o conseqüente ganho de escala, mas também pela própria natureza do funcionamento da cooperativa de crédito, que, ao não se pautar pela maximização de lucro, permite cobrar taxas de juros menores dos cooperados (BCB, 2018).

⁴ Há evidência, no entanto, de que o “efeito seguro” provido por cooperativas de crédito não foi gratuito, uma vez que os clientes dessas instituições contrataram taxas de juros maiores durante a crise e tiveram maior chance de *default* no futuro.

Ainda na linha do impacto sobre os juros, outro estudo comparou o comportamento das cooperativas de crédito com o dos bancos privados no relacionamento com novos clientes. A principal conclusão é que ambos atraem novos clientes com oferta de taxas de juros mais baixas (sendo a redução inicial maior no caso das cooperativas), e à medida que a relação se consolida vão paulatinamente aumentando as taxas em novas operações. No entanto, a intensidade dos aumentos nos *spreads* cobrados por cooperativas de crédito é significativamente menor: no caso dos bancos privados, o aumento das taxas após a captura do novo cliente faz estas serem consideravelmente superiores às da instituição financeira anterior, enquanto no caso das cooperativas o *spread* tende a se estabilizar no mesmo nível do cobrado no último empréstimo da instituição financeira anterior (BCB, 2020).

A combinação entre maior inclusão financeira com cobrança de menores taxas de juros, aliada à evidência de contribuição para maior resiliência frente a crises, que tipicamente afetam os agentes mais vulneráveis, sugere que cooperativas de crédito possam ter papel favorável para a redução da desigualdade de renda. Essa hipótese é confirmada por uma investigação recente, que concluiu que a maior presença de cooperativas de crédito mitigou a desigualdade de renda nas diversas unidades federativas do país (no período de 2004 a 2019), particularmente em regiões menos desenvolvidas. Por outro lado, a maior presença de bancos comerciais também esteve associada a uma redução da desigualdade, todavia o efeito foi significativamente menor, o que pode ser explicado pelo relacionamento mais estreito que cooperativas mantêm com microempreendedores e micro e pequenas empresas (MPE) em comparação com bancos comerciais (Arestis; Phelps, 2023)

A atuação do BNDES com as cooperativas

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) desempenha o papel de ente público encarregado de direcionar os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) destinados a financiamento de empresas brasileiras. Dado que o BNDES não dispõe de agências próprias para

assegurar uma presença ampla em todo o território nacional, a solução adotada é predominantemente baseada no uso do SFN por meio de agentes financeiros previamente credenciados. Esses agentes incluem bancos comerciais públicos e privados, cooperativas de crédito, bancos cooperativos, agências de fomento, bancos regionais de desenvolvimento e bancos de montadoras. Assim, os recursos do BNDES são direcionados ao cliente final por meio desse modelo de operação indireta, prática comum entre bancos de desenvolvimento em todo o mundo, proporcionando uma distribuição mais abrangente do crédito público.

Assim, a principal forma de relacionamento do BNDES com as cooperativas de crédito é como fonte de captação de recursos (*funding*) para cooperativas, ao repassar recursos do FAT. E os números indicam que o BNDES tem tido papel de destaque para o suporte financeiro dessas instituições. De acordo com dados do BCB, cooperativas de crédito representam 10,3% da carteira de crédito nacional (IF.Data, 2024) entre bancos privados, ao mesmo tempo que representam 28,9% da carteira de repasse do BNDES.

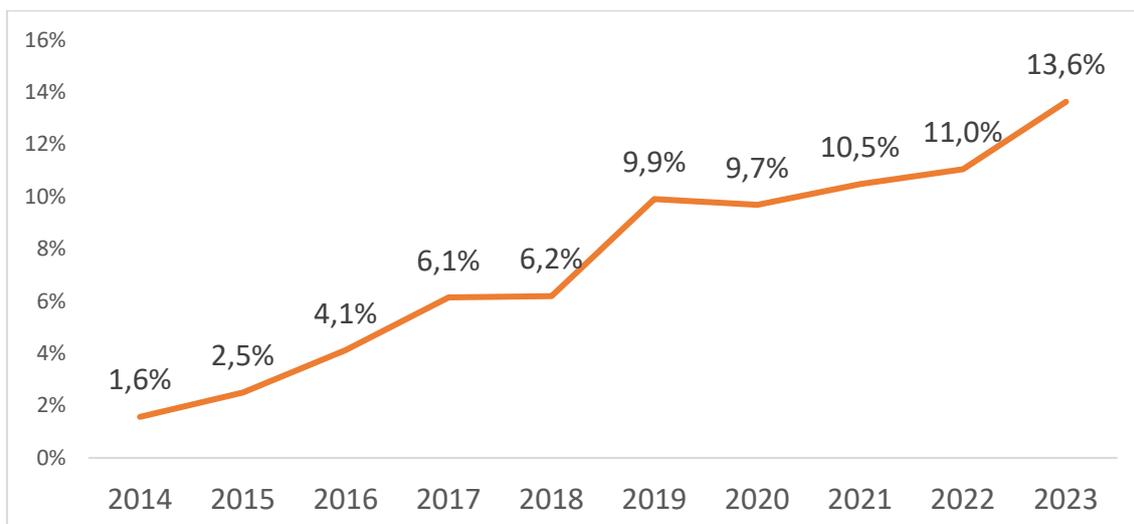
Tabela 1 – Participação das cooperativas de crédito na carteira do setor bancário privado nacional e nos repasses do BNDES em 2023.

	Participação de cooperativas na carteira
Setor Financeiro Nacional	10,3%
Carteira de repasses do BNDES	28,9%

Fonte: Elaboração própria com base em dados de IF. Data, 2024 e dados dos autores.

Além de a carteira de repasses do BNDES ter maior participação de cooperativas de crédito, chama bastante atenção a participação das cooperativas na última década, via operações de repasses, nas aprovações totais do BNDES (Gráfico 3). Em 2014, cooperativas eram responsáveis por apenas 1,6% das aprovações totais do BNDES. Já em 2023, isto é, uma década depois, a participação das cooperativas havia saltado para 13,6%.

Gráfico 3 – Participação das cooperativas de crédito via operações de repasses nas aprovações totais do BNDES (em %).



Fonte: Elaboração própria.

Outra forma de atuação do BNDES com as cooperativas de crédito se dá por meio do BNDES Procapcred, programa, operacionalizado pelo BNDES por meio de agentes repassadores, com o objetivo de “fortalecimento da estrutura patrimonial das cooperativas singulares de crédito, por meio de financiamentos concedidos a associados para aquisição de cotas partes de capital” (BCB, 2006).

Tabela 2 – Clientes e desembolsos do Procapcred (2016-2023).

Ano	Número de clientes	Desembolso (R\$ milhões)
2016	6.555	43,9
2017	15.266	74,1
2018	11.570	70,2
2019	14.464	90,2
2020	14.621	99,6
2021	24.138	233,5
2022	31.480	380,2
2023	37.959	507,0

Fonte: Elaboração própria.

Como pode ser visto na Tabela 2, apesar do programa operar com valores relativamente modestos, os desembolsos estão em franca ascensão, tendo

aumentado quase nove vezes entre 2016 e 2022, chegando, por fim, a uma previsão de cerca de meio bilhão de reais em 2023. O programa também atende um número elevado de clientes, que mais do que quintuplicaram desde 2016, com estimativa de 40 mil clientes a serem atendidos em 2023.

Além disso, há evidências de que o Procapcred é bem focalizado e teve impactos locais relevantes, particularmente no contexto da crise da Covid-19. A comparação entre municípios com cooperados beneficiados e municípios elegíveis (localizados nos mesmos estados), mas que não tiveram cooperados apoiados, encontrou resultados positivos do apoio do Procapcred no número de cooperados, no número de cooperados com operações de crédito e também no número de cooperados com depósitos a prazo (sendo o impacto sobre pessoas físicas maior do que sobre pessoas jurídicas), sem efeito negativo quanto ao crédito bancário. Ainda, os impactos encontrados foram mais fortes em municípios relativamente mais carentes de serviços públicos e empresariais e com mercado de crédito menos profundo, o que destaca o papel do programa em mitigar os efeitos da crise em regiões mais vulneráveis (Martini *et al.*, 2022).

Considerações finais

Cooperativas de crédito desempenham papel relevante dentro do SFN, sendo particularmente importantes para o aumento da eficiência e da concorrência no mercado de crédito, desenvolvimento de economias locais e mitigação de efeitos de crises econômicas. Especificamente para o BNDES, são parceiras importantes na distribuição de recursos de repasse, atendendo a clientes com maior restrição de acesso a crédito (MPMEs e perfis de crédito mais arriscados).

Ao mesmo tempo, o BNDES representa uma fonte de recursos importante para cooperativas, especialmente em momentos de restrição de liquidez de recursos. O Banco provê uma fonte de *funding* estável e mais barata, além de apoiar o fortalecimento da estrutura de capital de cooperativas com o programa Procapcred.

Referências

AGHABARARI, L.; GUETTLER, A.; NAEEM, M.; DOORNIK, B. V. Is there help indeed, if there is help in need? The case of credit unions during the global financial crisis. *Economic Inquiry*, Hoboken, v. 59, n. 3, p. 1215-1233, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1111/ecin.12982>

ARESTIS, P.; PHELPS, P. Local financial institutions and income inequality: Evidence from Brazil's credit cooperative movement. *Development and Change*, Hoboken, v. 54, n. 4, p. 739-779, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1111/dech.12780>

ASSUNÇÃO, J. *Benefícios do cooperativismo de crédito: Impacto sobre a bancarização*. Nova Petrópolis: Sicredi, 2020.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Resolução 3.346 de 26 de janeiro de 2006*. Institui e regulamenta o Procapcred. Brasília, DF: BCB, 2006. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2006/pdf/res_3346_v3_P.pdf. Acesso em: 21 mar. 2024.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Estudo Especial nº 14/2018. Participação das cooperativas no mercado de crédito. BCB, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/49YZk5K>. Acesso em: 21 mar. 2024.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Estudo Especial nº 91/2020. Cooperativas de crédito versus bancos privados: comportamento após a captura de novos clientes. BCB, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3PsfWuz>. Acesso em: 21 mar. 2024.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Panorama do sistema nacional de crédito cooperativo*. Brasília, DF: BCB, 2023. Disponível em: <https://bit.ly/3PuDWND>. Acesso em: 21 mar. 2024.

BRASIL. *Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971*. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1971.

MARTINI, R.; ZYLBERBERG, R. S.; MACHADO, L.; D'ASSUMPÇÃO, J. P. D. Impactos locais do apoio a cooperativas de crédito: uma avaliação do BNDES Procapcred no contexto da COVID-19. In: ENCONTRO DE ECONOMIA DA REGIÃO SUL, 25., 2022, Porto Alegre. *Anais [...]*. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2022.

MCKILLOP, D.; FRENCH, D.; QUINN, B.; SOBIECH, A. L.; WILSON, J. O. S. Cooperative financial institutions: A review of the literature. *International Review of Financial Analysis*, Amsterdam, v. 71, p. 1-11, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.irfa.2020.101520>.

SICREDI – SISTEMA DE CRÉDITO COOPERATIVO. *Cooperativas de crédito e resultados econômicos*. Nova Petrópolis: Sicredi, 2019.