



Avaliação de Resultado Regulatório

Implementação de auditoria cooperativa
no segmento de cooperativas de crédito

Dezembro de 2022

SUMÁRIO

1. SUMÁRIO EXECUTIVO, 3
2. JUSTIFICATIVA E FINALIDADE PRETENDIDA COM A ARR, 3
3. DESCRIÇÃO DA REGULAÇÃO QUE SERÁ AVALIADA, 4
4. RESULTADOS OBTIDOS, 6
5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E RECOMENDAÇÕES, 10

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

Esta Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) apresenta os efeitos decorrentes da implementação, pela Resolução CMN nº 4.454, de 17 de dezembro de 2015, com posterior alteração pelas Resoluções CMN nº 4.570, de 26 de maio de 2017, e consolidação pela Resolução CMN nº 4.887, de 28 de janeiro de 2021, de auditoria cooperativa no segmento de cooperativas de crédito. A Resolução CMN nº 4.454, de 2015, foi regulamentada pelas Circulares nº 3.790, de 5 de maio de 2016, e nº 3.799, de 28 de junho de 2016, cujos efeitos também se incluem na presente Avaliação.¹

A ARR verifica os efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação, conforme estabelece o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020 (BRASIL, 2020, Art.2º, III).

A regulamentação da atividade de auditoria cooperativa, nos termos da Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009, além de atender à necessidade do Regulador, também foi ao encontro de pleito do próprio segmento cooperativista, e visou contribuir para o sistema de vigilância sobre as entidades do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo (SNCC) e ampliar a eficiência da ação de fiscalização desta Autarquia, de modo a conferir mais transparência, tempestividade e qualidade às informações a respeito da solidez, da governança, do desempenho operacional e da situação econômico-financeira das instituições que compõem o segmento.

No momento da aprovação da referida resolução, 1.100 cooperativas de crédito estavam autorizadas a funcionar pelo Banco Central (BCB), das quais 213 eram independentes (não filiadas a uma cooperativa central). Buscou-se, naquele momento, aprimorar o processo de supervisão de cooperativas de crédito de maneira a torná-lo mais efetivo e, ao mesmo tempo, otimizar os recursos humanos e financeiros do Estado aplicados nessa atividade.

Tendo em vista a inovação trazida pela auditoria cooperativa, decidiu-se pela realização de consulta pública para dar oportunidade ao próprio setor cooperativista de crédito e à sociedade em geral de se manifestar sobre questões que julgassem pertinentes em relação ao tema. A Consulta Pública nº 48/2014 foi realizada e o Voto 238/2015 enfatiza que as principais considerações recebidas durante a consulta foram atendidas no texto final proposto, que se transformou na Resolução CMN nº 4.454, de 2015, tornando-se um normativo com ampla participação de todas as partes interessadas em sua redação final.

2. JUSTIFICATIVA E FINALIDADE PRETENDIDA COM A ARR

A avaliação dos resultados produzidos pela aplicação da Resolução CMN nº 4.454, de 2015, com posteriores alterações pela Resolução CMN nº 4.570, de 2017, e consolidação pela Resolução CMN nº 4.887, de 2021, integra a agenda de ARR do Conselho Monetário Nacional (CMN), conforme as seguintes justificativas apresentadas, em cumprimento aos requisitos do Decreto nº 10.411, de 2020:

¹ A Circular nº 3.790, de 2016, detalhava o processo de credenciamento, renovação e cancelamento de credenciamento das empresas de auditorias, já a Circular nº 3.799, de 2016, estabelecia os requisitos para a definição do escopo da atividade de auditoria cooperativa e para a elaboração dos relatórios de auditoria. Ambas foram substituídas pela Resolução BCB nº 97, de 25 de maio de 2021.

1. a regulação provoca ampla repercussão na economia ou no País, visto que visa a tornar o sistema financeiro nacional mais competitivo, por meio do fortalecimento das cooperativas de crédito (Art. 13, § 3º, I);
2. a norma impacta de forma significativa organizações ou grupos econômicos, em especial o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo (Art. 13, § 3º, III); e
3. trata-se de matéria relevante para a agenda estratégica do Banco Central, pois a expansão do cooperativismo de crédito é citada explicitamente como meta a ser atingida pela Agenda BC#, em sua dimensão Inclusão (Art. 13, § 3º, IV).

3. DESCRIÇÃO DA REGULAÇÃO QUE SERÁ AVALIADA

A Resolução CMN nº 4.454, de 2015, criou a figura da auditoria cooperativa, como linha de defesa adicional às linhas tradicionais, de maneira a possibilitar o aumento da especialização e da integração das atividades de acompanhamento e controle das cooperativas de crédito com atividades de supervisão desempenhadas pelo Banco Central, além de promover a melhoria da informação acerca da situação operacional, da higidez econômico-financeira, bem como dos processos de gestão e governança das cooperativas de crédito.

A auditoria cooperativa difere-se das demais linhas de defesa por dois motivos principais:

1. seu escopo de trabalho é definido anualmente pela empresa de auditoria ou pela Entidade de Auditoria Cooperativa credenciadas pelo Banco Central a realizar essa atividade de auditoria, doravante tratadas como “AC credenciada”, e deve, por obrigação normativa, abranger tópicos relativos:
 - I. à adequação do desempenho operacional e da situação econômico-financeira;
 - II. à adequação e aderência das políticas institucionais;
 - III. à formação, à capacitação e à remuneração compatíveis com as atribuições e cargos; e
 - IV. ao atendimento aos dispositivos legais e regulamentares, inclusive no que se refere:
 - a) à adequação dos limites operacionais e dos requerimentos de capital;
 - b) às regras e práticas de governança e controles internos;
 - c) à adequação da gestão de riscos e de capital;
 - d) à prevenção da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo;
 - e) ao crédito rural e ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) aplicáveis às instituições financeiras que operam no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR); e
 - f) ao relacionamento com clientes e usuários de produtos e serviços financeiros.

Observa-se que a atividade realizada pela auditoria cooperativa avalia a governança estratégica, a gestão e a adequação operacional e financeira da cooperativa. Além de verificar o cumprimento regulamentar de temas específicos, como PLD/FT, relacionamento com clientes e usuários de produtos e serviços

financeiros e crédito rural e Proagro. Esse escopo abrangente é aplicado anualmente em todas as cooperativas, resultando em avaliações e diagnósticos periódicos de todo o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo (SNCC).

De forma a garantir a homogeneidade de tratamento a todo SNCC, o Banco Central define anualmente escopos mínimos, com detalhamentos dos tópicos da regulamentação. Adicionalmente, esta Autarquia também determina os parâmetros e métricas de avaliação de cada item do escopo.

Cabe destacar que a atividade realizada por AC credenciada é isonômica por ser realizada em todas as cooperativas de crédito, cooperativas centrais de crédito e confederações integrantes do SNCC, mas também é proporcional na aplicação do escopo, pois são observados o segmento prudencial e a condição de filiação a sistemas cooperativos organizados de dois ou três níveis. Logo, a atividade da AC credenciada é proporcional à natureza e à complexidade dos negócios de cada cooperativa.

2. A auditoria cooperativa só pode ser realizada por instituições previamente credenciadas a realizar a atividade pelo Banco Central e, além disso, essas instituições também são objeto de Supervisão em relação à qualidade do trabalho realizado, que deve observar padrões mínimos e critérios uniformes. O credenciamento é renovado a cada cinco anos, mas poderá ser cancelado a qualquer tempo, caso seja:
 - a) *constatada a inobservância dos requisitos mínimos estabelecidos, como a existência de estrutura operacional e administrativa compatível com a atividade a ser desempenhada, inclusive no que se refere ao escopo, à área geográfica de atuação e à quantidade de cooperativas e confederações auditadas;*
 - b) *verificada a qualidade insuficiente na prestação do serviço, no processo de revisão de que trata o art. 6º (revisão externa de qualidade ou, alternativamente, realizado pelo BCB); ou*
 - c) *identificado o descumprimento das vedações regulamentares.*

O credenciamento das empresas de auditoria realizado pelo Banco Central considera, em seu processo decisório, os seguintes itens:

- I. *a existência de estrutura operacional e administrativa compatível com a atividade a ser desempenhada, inclusive no que se refere ao escopo, à área geográfica de atuação e à quantidade de cooperativas singulares, centrais e confederações auditadas;*
- II. *a designação de responsável técnico pelas atividades de auditoria cooperativa;*
- III. *a comprovação, por diretores, gerentes e responsáveis técnicos:*
 - a) *de conhecimentos técnicos específicos relativos ao segmento cooperativista*
 - b) *de reputação ilibada; e*
 - c) *critérios de governança que resguardecam e garantam a autonomia técnica das equipes de auditoria;*
- IV. *substituição periódica de todos os membros, com função de gerência, da equipe envolvida na auditoria de cada cooperativa, após a emissão de relatórios relativos a, no máximo, cinco exercícios sociais completos; e*

V. obrigatoriedade de os membros da equipe de auditoria participarem em programa de educação continuada, que possua, no mínimo, carga horária de quarenta horas anuais.

O processo de análise tem resultado em grupo seletivo de empresas credenciadas aptas a prestar o serviço com foco, qualidade e eficácia.

Ressalta-se que, dessa forma, tanto as cooperativas quanto as AC credenciadas estão sujeitas à supervisão do Banco Central:

As executoras do serviço de auditoria cooperativa devem ser submetidas periodicamente à revisão externa de qualidade nos processos desse serviço, realizada, a critério do Banco Central do Brasil, por Entidade de Auditoria Cooperativa ou empresa de auditoria independente credenciadas. A revisão mencionada no caput deve ser:

- I. custeada pela executora do serviço de auditoria cooperativa submetida à revisão; e
- II. concluída até um ano antes da data de renovação do credenciamento de que trata o art. 3º, § 5º, ou em prazo inferior, por determinação do Banco Central do Brasil.

O Banco Central do Brasil, atualmente, realiza o trabalho de revisão. As empresas de auditoria credenciadas são continuamente supervisionadas pela qualidade de seus trabalhos e pela adequação de sua estrutura administrativa. Em caso de não observação dos critérios pela auditoria, pode ser efetivado o cancelamento do credenciamento. A propósito, após a vigência do arcabouço regulatório, foi efetuado um cancelamento de credenciamento.

Em relação ao SNCC, com a criação da auditoria cooperativa, as diversas linhas de defesa passaram a receber diagnósticos abrangentes, periódicos e tempestivos elaborados pelas ACs credenciadas. Como as avaliações são contínuas e padronizadas, a alta administração é municiada de informações que permitem o tratamento não somente dos problemas, mas também a identificação e tratamento das causas-raiz dos apontamentos. Proporciona-se, assim, um aprimoramento contínuo dos processos de gestão e da governança das cooperativas, bem como evita-se reincidência de irregularidades e custos para o Estado no processo de Supervisão.

4. RESULTADOS OBTIDOS

A análise dos resultados obtidos pode ser segregada em três grupos:

1. SNCC:

O SNCC é composto por Confederações, Cooperativas Centrais de Crédito e Cooperativas Singulares de crédito que podem integrar, ou não, sistemas organizados de dois e três níveis. Adicionalmente, os integrantes do SNCC estão distribuídos em segmentos prudenciais (previstos na Resolução CMN nº 4.553, de 30 de janeiro de 2017). Logo, não obstante a homogeneidade da aplicação dos princípios do cooperativismo, fica evidente a diversidade de naturezas e de complexidade das operações de cada um dos integrantes do SNCC.

O principal usuário do resultado do trabalho de auditoria cooperativa é a própria cooperativa e, de forma mais específica, seus diretores e conselhos, bem como os cooperados. A partir das conclusões do trabalho das AC credenciadas, somadas outras fontes de informações (relatórios de auditorias de demonstrações financeiras, auditorias internas, relatórios gerenciais de gestão de riscos e de *compliance* etc.), a alta administração deve pautar a determinação de correções tempestivas dos apontamentos identificados e, o mais relevante, corrigir as causas que deram origem aos apontamentos da AC credenciada, bem como avaliar a qualidade da gestão e a governança da cooperativa. Por essa razão, uma das mais relevantes inovações trazidas pelo processo de auditoria cooperativa é a avaliação assertiva do processo de tomada de decisões e da adequada atuação dos membros de conselhos de administração e fiscais e de diretorias-executivas.

Esta avaliação periódica sobre a atuação da alta administração permite também que a supervisão auxiliar² exercida por cooperativas centrais e por confederações seja demandada a cumprir o seu papel nas correções das fragilidades identificadas, tanto em processos de gestão de riscos, como na governança nas cooperativas afiliadas, e na efetividade e aderência a políticas e soluções sistêmicas

Registre-se a relevância da transformação de cultura em relação à governança estratégica e à atuação dos membros de conselhos de administração, conselhos fiscais e de diretorias-executivas, obtida a partir da implementação do processo de auditoria cooperativa.

A atividade realizada pela AC credenciada, por ser isonômica e simultânea, respeitando as singularidades conferidas pela segmentação prudencial, pela natureza e pela complexidade das operações, é intrusiva e assertiva, promovendo o aprimoramento da cultura organizacional em relação à governança e ao planejamento estratégico, trazendo benefício aos cooperados.

Nesse sentido, a Supervisão do Banco Central, utilizando o modelo de supervisão baseado em auditoria cooperativa, desenvolveu indicador do fortalecimento da governança das entidades integrantes do SNCC. Esse indicador tem por objetivo medir a evolução qualitativa da atuação dos membros dos conselhos de administração, dos conselhos fiscais e das diretorias-executivas, utilizando critérios e métricas uniformes. Os critérios estabelecidos são utilizados pelas AC credenciadas, que devolvem as avaliações aos próprios dirigentes cooperativos e ao BCB.

O Banco Central estabeleceu metas de evolução com base nas avaliações de 2020, comparadas com as de 2021, que assim se apresentam:

Indicador:

- a) Reduzir em 20% o quantitativo de notas atribuídas às Cooperativas de sistemas organizados com nota superior a 3 no Conselho Fiscal (CF) e no Conselho de Administração (CA), e;

² A atividade de supervisão auxiliar é baseada na competência da cooperativa central de crédito e da confederação, prevista em estatuto social e em norma (Resolução CMN nº 4.434, de 5 de agosto de 2015, que será substituída pela Resolução CMN nº 5.051, de 25 de novembro de 2022), em prevenir e corrigir situações que possam configurar infrações a normas legais ou regulamentares ou acarretar risco para a solidez das cooperativas filiadas ou para o sistema cooperativo. As atribuições da cooperativa central de crédito em relação às cooperativas singulares de crédito filiadas e as correspondentes obrigações podem ser delegadas total ou parcialmente à confederação de crédito.

- b) Reduzir em 10% o quantitativo de notas atribuídas às Cooperativas singulares independentes com nota superior a 3 no Conselho Fiscal (CF) e Conselho de Administração (CA).

Notas AC Acima de 3		2020	2021	Redução
Atuação do Conselho de Administração	Sistemas Organizados	7	1	-86%
	Independentes	22	9	-59%
	Sub-Total	29	10	-66%
Atuação do Conselho Fiscal	Sistemas Organizados	37	8	-78%
	Independentes	55	38	-31%
	Sub-Total	92	46	-50%

Situação da Meta em out/22

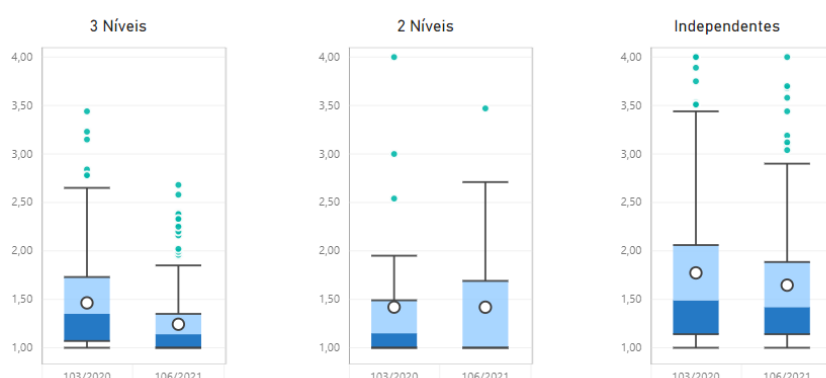
Redução das notas acima de 3:

20% nos sistemas organizados

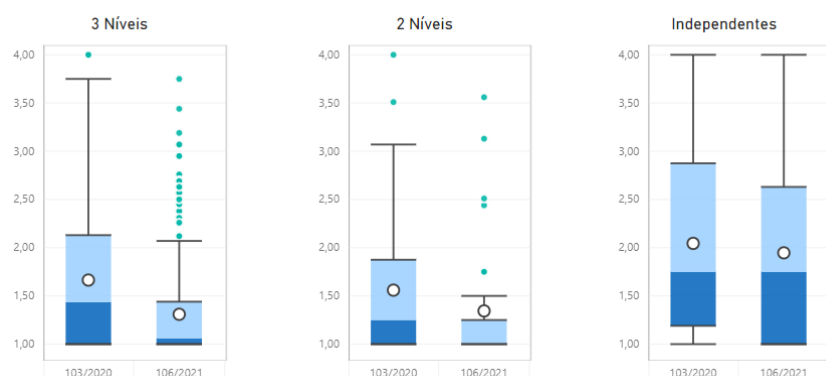
10% nas independentes

Adicionalmente, os gráficos abaixo ilustram a meta de redução de notas nas cooperativas singulares nos dois quesitos supracitados:

Quesito avaliado: Atuação do Conselho de Administração – Cooperativas singulares



Quesito avaliado: Atuação de Conselho Fiscal – Cooperativas singulares



2. Supervisão do Banco Central:

Até a implementação do arcabouço regulatório de auditoria cooperativa, em função do grande quantitativo de entidades, a supervisão das cooperativas era realizada em ciclos. Assim, não obstante a existência de um processo de monitoramento contínuo, com foco em dados quantitativos, a Supervisão mais intrusiva acabava por ser realizada em um número restrito de entidades, geralmente as de maior complexidade e relevância, ou seja, confederações, cooperativas centrais, cooperativas singulares relevantes ou cooperativas em acompanhamento especial pela identificação de irregularidades graves ou por estarem enfrentando risco de continuidade.

Após a implementação do arcabouço regulatório aqui tratado, todas as cooperativas são submetidas a verificações anuais baseadas em escopos proporcionais à sua natureza e à sua complexidade de negócios, realizadas por AC credenciadas.

Logo, um primeiro benefício é a intrusividade e o alcance da ação de supervisão, expressa pela atividade de auditoria cooperativa em **todas** as entidades integrantes do SNCC.

Outro benefício relevante é a avaliação da governança estratégica, das políticas e processos e, principalmente, da atuação dos membros de conselho de administração, de conselho fiscal e de diretoria-executiva. Fundamentalmente qualitativa, essa avaliação é força motriz para o planejamento de crescimento sustentável de curto, médio e longo prazo, bem como base para mudança de cultura.

O terceiro benefício é demonstrado pelo crescimento sustentável e acelerado da participação do SNCC no Sistema Financeiro Nacional. Também, pode ser percebida a busca de eficiência no âmbito do SNCC, evidenciada pelo movimento de incorporação de centenas de cooperativas ao longo dos últimos anos, que propicia a racionalização de custos e investimentos, ganhos de escala, sem prejuízo à preservação dos princípios do cooperativismo.

Estatísticas do SNCC				
Item	dez/15	dez/21	Variação	obs.
Qte de cooperativas singulares	1.060	818	-23%	
Qte de cooperados (em milhões)	8,3	13,6	64%	
Qte de postos de atendimentos	4.470	7.246	62%	
% de municípios atendidos	44	52	8,2	em p.p.
% da população associada ao cooperativismo de crédito	3,3	5,4	2,1	em p.p.
Ativos (R\$ bi)	131	459	252%	
Representatividade de ativos no SFN (%)	1,7	4,4	2,7	em p.p.
Carteira de crédito (R\$ bi)	92	315	244%	
Representatividade da Carteira de Crédito no SFN (%)	2,6	6,0	3,4	em p.p.
Depósitos (R\$ bi)	76	283	272%	
Representatividade de depósitos no SFN (%)	4,1	7,0	2,9	em p.p.

Fonte: Panorama do Sistema Nacional do Crédito Cooperativo

Por fim, a obrigatoriedade de a AC credenciada comunicar situações que se caracterizem como Fatos Materialmente Relevantes (FMR), como, por exemplo, fraudes e outras irregularidades de grande importância, permitem a ação tempestiva da Supervisão do BCB e a preservação dos interesses dos cooperados.

3. Sociedade:

O principal benefício à Sociedade é o crescimento sustentável e acelerado do SNCC no Sistema Financeiro Nacional (SFN). Para obter o crescimento com maior solidez e higidez é indispensável governança estratégica, políticas, processos e rotinas consistentes, planejamento estratégico e plano de capital convergentes. No caso das entidades integrantes do SNCC, a atuação dos membros dos conselhos de administração, dos conselhos fiscais e das diretorias-executivas é fundamental na construção dos objetivos e da governança estratégica das cooperativas.

A auditoria cooperativa contribui nesse processo com a constante avaliação dessas atuações e a regularização das causas dos apontamentos identificados leva ao aprimoramento contínuo da governança em todas as cooperativas. Dessa forma, foram observadas melhorias significativas em cooperativas que apresentavam deficiências em seus processos. Para aquelas que já se encontravam em um estágio adequado, propicia-se a reflexão sobre oportunidades de aprimoramento contínuo em benefício de todo o SNCC.

Registre-se que, para além de melhorias da governança, há o efeito positivo sobre políticas, processos e rotinas em todas as áreas das cooperativas de crédito que são objeto de avaliação.

O resultado desse processo para a Sociedade aparece no cenário competitivo no SFN, onde o SNCC tem aumentado sua participação de mercado: de 1,7%, em 2015, para 4,4%, em 2021, nos ativos do SFN; de 2,6% para 6,0%, no crédito; e de 4,1% para 7,0% nos depósitos. Esse benefício vai além do próprio quadro de cooperados, pois nas praças onde as cooperativas estão presentes, os preços e tarifas são menores. A existência desta situação foi identificada em estudo empírico comparando-se a evolução de taxas de juros de operações de crédito para novos clientes de bancos privados e cooperativas. O estudo descrito em Relatório de Economia Bancária (2019)³ concluiu, de acordo com as estimativas pontais, que a intensidade dos aumentos nas cooperativas é menor que nos bancos privados. Importante, também, destacar o processo de inclusão e de educação financeira promovido pelas cooperativas, levando oferta de crédito, produtos e serviços financeiros a 2.907 municípios, por sua rede de 7.246 postos de atendimento.

Dessa forma, a evolução da governança estratégica, o fortalecimento das linhas de defesa e os benefícios registrados evidenciam que foram alcançados os objetivos iniciais estabelecidos para a atividade da Auditoria Cooperativa quando da publicação da Resolução nº 4.454, de 2015, incluído o efeito das normas derivadas.

5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E RECOMENDAÇÕES

Os resultados aqui relatados demonstram que o objetivo da implementação da atividade de auditoria cooperativa foi alcançado. Foi percebido um aumento da especialização e da integração das atividades de acompanhamento e controle das cooperativas com atividades de supervisão desempenhadas por este Banco Central, além da promoção da **melhoria da informação acerca da situação operacional, da higidez econômico-financeira e do aprimoramento da gestão e governança das cooperativas de crédito – com benefícios aos cooperados e à sociedade e otimização e economia de recursos do Estado.**

³ Ver Relatório de Economia Bancária (REB) 2019 – Boxe Cooperativas de Crédito versus Bancos Privados: comportamento após captura de novos clientes.

https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioeconomibancaria/REB_2019

Por todo o exposto, pode-se recomendar que seja oportunamente analisada a possibilidade de adaptar e expandir a experiência da auditoria cooperativa para outros segmentos do SFN.

RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO

(Assinado digitalmente)

Priscilla Maria Villa Lhacer

Coordenadora

Departamento de Supervisão de Cooperativas de Crédito e Instituições Não Financeiras (Desuc)

(Assinado digitalmente)

Regina Yassuyo Ishida Motomatsu

Chefe de Subunidade

Departamento de Supervisão de Cooperativas de Crédito e Instituições Não Financeiras (Desuc)

(Assinado digitalmente)

Rodomarque Tavares Meira

Chefe Adjunto de Unidade

Departamento de Supervisão de Cooperativas de Crédito e Instituições Não Financeiras (Desuc)

(Assinado digitalmente)

Harold Paquete Espínola Filho

Chefe de Unidade

Departamento de Supervisão de Cooperativas de Crédito e Instituições Não Financeiras (Desuc)