

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 410

O Problema Habitacional no Brasil: Déficit, Financiamento e Perspectivas

*José Romeu de Vasconcelos
José Oswaldo Cândido Júnior*

ABRIL DE 1996

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 410

O Problema Habitacional no Brasil: Déficit, Financiamento e Perspectivas

*José Romeu de Vasconcelos**
*José Oswaldo Cândido Júnior***

Brasília, abril de 1996

* Da Coordenação Geral de Finanças Públicas do IPEA.

** Bolsista IPEA/ANPEC.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
Ministro: *José Serra*
Secretário Executivo: *Andrea Sandro Calabi*



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Presidente

Fernando Rezende

DIRETORIA

Claudio Monteiro Considera

Gustavo Maia Gomes

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

Luis Fernando Tironi

Sérgio Francisco Piola

O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 350 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília — DF

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10^o andar
CEP 70076-900

Rio de Janeiro — RJ

Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14^o andar
CEP 20020-010

SUMÁRIO

SINOPSE

1. APRESENTAÇÃO 7

2. ESTIMATIVAS DO DÉFICIT HABITACIONAL 8

3. A POLÍTICA GOVERNAMENTAL PARA O SETOR HABITACIONAL 13

4. A PERSPECTIVA DE UM NOVO SISTEMA DE FINANCIAMENTO

23

5. CONCLUSÕES 27

ANEXO 31

BIBLIOGRAFIA 36

SINOPSE

O texto examina as estimativas do déficit habitacional no Brasil, baseadas nos conceitos de moradias adequadas e habitações sem condições de habitabilidade. Por outro lado, analisa a política governamental para o setor habitacional, destacando as fontes tradicionais de financiamento para o setor (poupança livre, poupança compulsória e recursos orçamentários), além da perspectiva de um novo sistema de financiamento, denominado Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), proposto pela Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP). A conclusão básica do trabalho é que a intervenção ótima do governo deve-se balizar por reconhecer que existem dois tipos de demandantes: os clientes sociais e os clientes de mercado. Para os primeiros, é necessário a concessão de subsídios claramente explicitados em orçamento. O segundo segmento deve ser atendido por meio da solução de mercado. Logo, a desregulamentação e o estabelecimento de regras claras e estáveis é condição necessária para incrementar este tipo de solução.

1. APRESENTAÇÃO

As estimativas do déficit habitacional no Brasil são bastante diferentes e variam, conforme a metodologia empregada, de cinco a 13 milhões de moradias. Na prática, isso representa algo entre 20 a 52 milhões de pessoas no país que não dispõem de habitações adequadas. Há famílias morando em residências não servidas por saneamento básico (abastecimento de água e esgotamento sanitário), mais de uma família em uma única habitação, em favelas, em cortiços, meros quartos ou salas e até embaixo de pontes.

Diante desse quadro, é necessário repensar o sistema de financiamento habitacional sob novas bases, de forma consistente com a realidade econômica e as prioridades sociais do país. Para isso, é preciso formular uma política de desenvolvimento urbano nacional, com identificação clara das ações públicas e privadas, com baixa regulamentação e forte utilização dos instrumentos modernos e de mercado para obtenção de fundos e alocação de recursos ao setor urbano, especialmente para o setor habitacional.

Por outro lado, é importante estabelecer uma diferenciação entre os *clientes da sociedade*, tomando como tais aqueles setores da população que não têm possibilidade de acesso ao sistema financeiro e que requerem mecanismos de subsídios diretos, e os *clientes bancários*, aqueles potenciais demandantes de moradia com capacidade de pagamento dos créditos. Em cada caso, as fontes de recursos empregados, bem como os instrumentos adotados por instituições financiadoras para habitação, têm características peculiares e adaptam-se às possibilidades de cada tipo de cliente.

Na primeira parte do trabalho, examinam-se as estimativas do déficit habitacional no Brasil, baseadas nos conceitos de moradias adequadas e habitações sem condições de habitabilidade, devido à precariedade das construções ou em virtude de terem sofrido desgaste da estrutura física.

Na segunda parte do trabalho, analisa-se a política governamental para o setor habitacional, destacando-se as fontes tradicionais de financiamentos (poupança livre, poupança compulsória e recursos orçamentários) e a perspectiva de um novo sistema de financiamento, denominado Sistema Financeiro Imobiliário (SFI),

proposto pela Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP).

2. ESTIMATIVAS DO DÉFICIT HABITACIONAL

Prado e Pelin (1993), utilizando o conceito de moradias adequadas¹, estimaram para 1992 o déficit total de moradias para o Brasil em aproximadamente 12,7 milhões de unidades. Levando-se em consideração este déficit e o número de famílias brasileiras (algo como 38,9 milhões na época), conclui-se que um terço delas não disponham de residências adequadas para viverem. Como consequência da aplicação desse conceito aos dados disponíveis, o trabalho apresenta três tipos de déficit habitacional: i) *déficit por moradia conjunta*² (2 447 mil); ii) *déficit por moradia precária*³ (3 047 mil); e iii) *déficit por moradia deficiente*⁴ (7 249 mil), como mostra a tabela 1 a seguir.

TABELA 1
Déficit Habitacional no Brasil — 1992
Por Região e Tipo de Déficit

Região	Nº de Famílias	Déficits			Total
		MD ¹	MC ²	MP ³	
Nordeste	10 347	3 973	712	1 812	6 497
Sudeste	18 192	1 523	1 053	675	3 251
Sul	6 486	898	394	184	1 476
Centro-Oeste	2 746	603	149	268	1 020
Norte	1 201	252	139	108	499
Brasil	38 972	7 249	2 447	3 047	12 743

Fonte: Dados primários baseados no PNUD — 1988 (IBGE) e no Anuário Estatístico; elaboração: Prado, E.S. e Pelin, E.R.

Notas: ¹ Moradias deficientes.

² Moradias conjuntas.

³ Moradias precárias.

¹ “Moradias adequadas são habitações nas quais reside uma única família, que sejam servidas por redes de água e esgoto, e que não sejam nem habitações improvisadas nem habitações precárias, independentemente de serem alugadas, próprias ou cedidas gratuitamente” (*op. cit.*, p. 14).

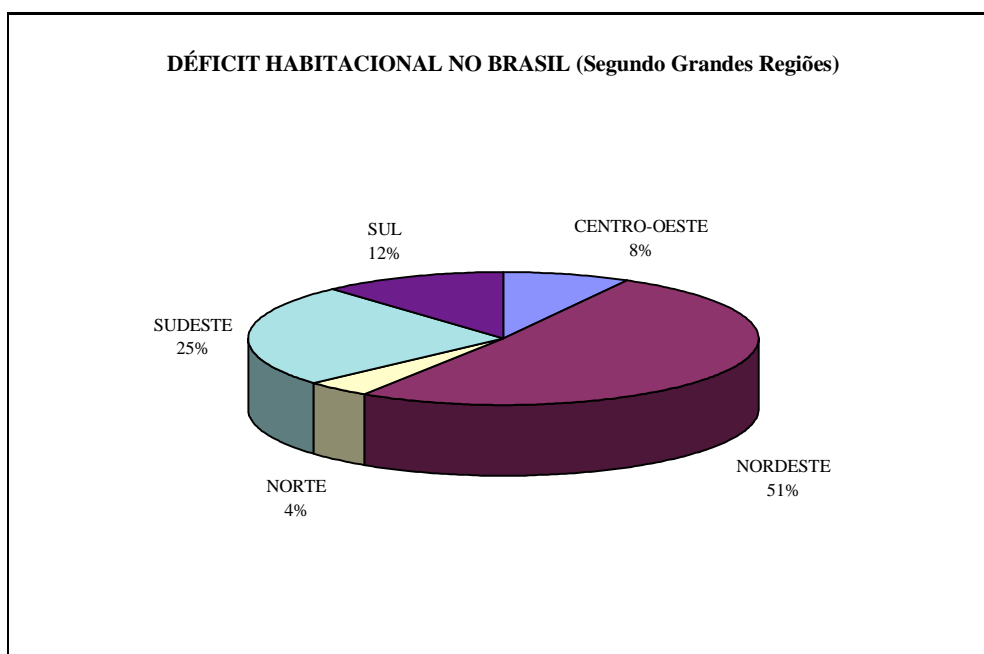
² “Corresponde a uma habitação ocupada por mais de uma família” (*op. cit.*).

³ “São as moradias improvisadas, como lojas, salas, prédios em construção, etc., que estiveram servindo de moradia, e as casas de taipa não revestida ou de madeira aproveitada, casas cobertas de palha ou sapé, meros quartos ou cômodos, etc (*op. cit.*).

⁴ “São as casas que não possuem canalização interna de água e de rede de esgoto” (*op. cit.*).

Em termos regionais, o Nordeste respondia por 6,5 milhões do total do déficit; o Sudeste, por 3,2 milhões; o Sul, por 1,5 milhão, e as regiões Centro-Oeste e Norte respondiam, respectivamente, por 1,0 milhão e 499 mil moradias. O gráfico seguinte apresenta essas mesmas informações, porém em termos relativos. Pode-se constatar que cerca de 51% do déficit habitacional brasileiro encontrava-se na região Nordeste, enquanto a região Sudeste respondia por um quarto. As regiões Sul, Centro-Oeste e Norte respondiam, nesta ordem, por 12%, 8% e 4%. Observa-se, portanto, que duas regiões, a menos e a mais desenvolvida do Brasil, eram conjuntamente responsáveis por pouco mais de três quartos do déficit habitacional no país.

GRÁFICO 1



Da análise dos dados da tabela 2 seguinte é possível extrair informações importantes. Em primeiro lugar, observa-se que a região Nordeste, que detinha 26,5% do total de famílias brasileiras, era responsável por 51,0% do déficit total de moradias no país. Logo, conclui-se que mais de 62% das famílias nordestinas (6,5 milhões), de um total de 10,3 milhões, moravam em habitações inadequadas (ver tabela 1). Observando-se os dados sobre a região Sudeste, nota-se que esta região possuía um perfil diferente da anterior, pois enquanto continha 46,8% do total das famílias brasileiras em

1992, respondia por apenas 25,5% do déficit habitacional. O significado desses dados é que cerca de 17,9% das famílias da região ressentiam-se da falta de moradias adequadas. As regiões Centro-Oeste e Norte são menos importantes, mas a porcentagem de famílias que moravam em habitações impróprias é maior, ou seja, 37% e 42%, respectivamente.

Outro resultado a se destacar é que o componente mais importante do déficit em todas as regiões era a moradia deficiente. Ainda assim, vale notar que nas regiões Centro-Oeste e Nordeste, 26,3% e 27,9% de seus respectivos déficits são representados por moradias precárias (ver tabela 2). Estes são resultados diferentes dos da região Sudeste, cujo déficit por moradia conjunta configura-se como mais importante em relação às demais regiões. Assim, 43,0% do total desse tipo de déficit encontrava-se na região Sudeste.

O déficit habitacional no Brasil foi decomposto por grau de urbanização da seguinte forma: metade, do déficit (6,3 milhões de moradias) concentrava-se na área rural e a outra metade, em áreas urbanas. Nestas últimas, a área metropolitana respondia por 18,1% e a área urbana restante, por 32,1%.

TABELA 2
Déficit Habitacional no Brasil — 1992,
por Região e Tipo de Déficit

Região	Nº de Famílias	Déficits			Total
		MD ¹	MC ²	MP ³	
Nordeste	26,5	54,8	29,1	59,5	51,0
Sudeste	46,8	21,0	43,0	22,2	25,5
Sul	16,6	12,4	16,1	6,0	11,6
Centro-Oeste	7,0	8,3	6,1	8,8	8,0
Norte	3,1	3,5	5,7	3,5	3,9
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Dados primários baseados no PNUD — 1988 (IBGE) e no Anuário Estatístico; elaboração: Prado, E.S. e Pelin, E.R.

Notas: ¹ Moradias deficientes.

² Moradias conjuntas.

³ Moradias precárias.

De acordo com os dados obtidos, Prado e Pelin (1993) constataram que 56,9% do déficit habitacional brasileiro correspondia às

residências não servidas por redes de água e esgoto, não sendo portanto um problema de construção de novas moradias, mas sim um problema de necessidade de investimento em saneamento básico. Por outro lado, cerca da metade do déficit concentrava-se na área rural, não sendo objeto de uma política habitacional direta, exigindo uma política de reforma agrária mais agressiva. A conclusão é que a parte do déficit que pode ser objeto de um plano de oferta de novas moradias é de 3,4 milhões de habitações (26,4% do total). Esse montante é a soma dos valores dos déficits por moradia conjunta e moradia precária, nas áreas metropolitanas e urbana restante, e constitui o chamado *déficit-alvo*.

É interessante observar que, em comparação com o déficit total, o déficit-alvo conjunto na região mais desenvolvida do país e na menos desenvolvida somam os mesmos três quartos do total. Todavia, há uma alteração importante: as posições relativas do Nordeste e Sudeste são invertidas. Enquanto para o déficit total o Nordeste respondia por 51,0% do total e o Sudeste por 25,5%, para o déficit-alvo estas participações alteraram-se para 31,3% e 42,8%, respectivamente. A principal razão para tal inversão é que os déficits por moradia precária e moradia conjunta — que compõem o déficit-alvo — são proporcionalmente mais importantes nas áreas urbanas do que na área rural. Esse resultado é bastante interessante levando-se em consideração o objetivo de dar encaminhamento à solução do problema habitacional brasileiro.

Prado e Pelin (1993) apresentam a divisão do déficit-alvo em dois componentes. O primeiro pode ser atendido pelos mecanismos de mercado, desde que seja resolvido previamente o problema de financiamento de longo prazo do mutuário, e o segundo necessariamente requer a aplicação de um sistema de subsídios para que sua eventual eliminação se torne possível a longo prazo. A fim de satisfazer o primeiro tipo de demanda, é importante reconhecer a necessidade de se desenvolverem instrumentos hipotecários adequados à consolidação de um mercado secundário capaz de abranger os investidores institucionais, bem como seguradoras, fundos de pensões, fundações, dentre outros. Por outro lado, é necessário o estímulo para a realização de programas de autofinanciamento, como a formação de entidades especializadas na administração de créditos hipotecários.

Deve-se ressaltar que em alguns países da América Latina vêm-se delineando novas estratégias de financiamento habitacional. Uma modalidade consiste em uma ajuda financeira não restituível que um organismo público oferece, por apenas uma vez, aos seto-

res de baixa e média renda, com o prévio comprometimento de um período de poupança e com o propósito de adquirir ou construir uma moradia. Este benefício concedido pelo Estado é previsto de forma transparente, objetiva e atende aos fins nacionais.

Tomando-se o déficit-alvo por classe de renda, o trabalho mostra que mais de três quartos deste déficit concentrava-se nas famílias cujos rendimentos não ultrapassavam US\$ 260 por mês. Tal resultado faz sentido, já que é de se esperar que a carência de habitação ocorra mais freqüentemente entre as famílias de baixa renda. Uma observação importante é que cerca de 57,1% do déficit-alvo referia-se a moradias conjuntas e 42,9%, a moradias precárias.

Com base nesse déficit-alvo e nos dados de custo unitário das moradias-padrão de 36 m² e 50 m², foram estimados os valores anuais de investimento necessário para resolver o problema habitacional. Desta forma, “é necessária uma aplicação anual de cerca de US\$ 2,6 bilhões durante 10 anos para que se consiga suprimir a carência habitacional, que surgiu em razão de existirem nas áreas urbanas do país moradias precárias e moradias conjuntas, se a habitação padrão for de 36 m². Para o caso da habitação de 50 m² o investimento subiria para US\$ 3,06 bilhões” (*op. cit.*). Prado e Pelin chamam atenção para o fato de que a pobreza de parte das famílias brasileiras e os reduzidos níveis de rendimentos mensais implicam que elas não têm condições de suportar, condignamente, parte ou o todo das prestações que saldaram e remuneraram o investimento feito na construção de moradias. Diante desse fato, o trabalho apresenta uma estimativa da parcela do investimento que deve ser considerado a fundo perdido (72,3% do total geral).

Em outro estudo elaborado [Fundação João Pinheiro (1995)], foi utilizado outro conceito⁵ para a mensuração das necessidades habitacionais no Brasil.

Vale salientar a confusão conceitual que existe no exame da questão habitacional: necessidades habitacionais, déficit habitacional e inadequação ou insuficiência das moradias. O relatório chama atenção para não se confundir déficit habitacional com necessidade de construção de novas moradias ou unidades habitacionais, pois a inadequação reflete problemas na qualidade de vida

⁵ “Engloba as habitações sem condições de habitabilidade devido à precariedade das construções ou em virtude de terem sofrido desgaste da estrutura física (domicílios rústicos e improvisados ou a pressão para o incremento do estoque devido à coabitação familiar)” [Fundação João Pinheiro (1995)].

das moradias. Tais problemas não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e mais variações, mas às especificidades internas de um estoque dado, sem efeitos sob seu tamanho e sua resolução.

Portanto, o dimensionamento do déficit habitacional resulta em construção de novas unidades habitacionais para a resolução de problemas sociais acumulados até um ponto do tempo e que são diretamente relacionados aos aspectos físicos fundamentais da habitação e à dimensão do estoque de moradias diante do número de famílias existentes. Finalmente, as necessidades habitacionais são tratadas no relatório conforme a noção mais recente, englobando o déficit habitacional e a inadequação de moradias em um determinado momento no tempo.

De acordo com esse conceito, os componentes do déficit habitacional são: os domicílios improvisados, os domicílios rústicos e a coabitação familiar. Os dois primeiros indicam precariedade habitacional de parcela do estoque de moradias existentes, enquanto o último reflete insuficiência do estoque em face ao montante de famílias dentro de nossos parâmetros culturais.

A FJP estimou o déficit habitacional total do Brasil para 1995 em 5,6 milhões de moradias, sendo 4,0 milhões de domicílios urbanos e 1,6 milhão de famílias rurais. De seu segmento urbano, 25,6% do déficit total localiza-se em áreas metropolitanas e 45,4%, em áreas urbanas restantes. As estimativas rurais correspondem a 29,4% do valor global estimado (ver tabela 3).

Cabe destacar que a região Sudeste possui significativo peso no conjunto metropolitano, ao passo que, no déficit correspondente às demais áreas urbanas, ela é ultrapassada ligeiramente pelo Nordeste, que lidera absoluto no segmento rural.

Examinando-se a tabela 3, observa-se que o Nordeste possui grande concentração do déficit rural, alcançando em 1995 cerca de 71,0% do valor estimado em nível nacional. Por outro lado, o Nordeste possui 26% do déficit em áreas metropolitanas, contra 60% na região Sudeste, alcançando 36% nas demais áreas urbanas, contra 32% na segunda região.

TABELA 3
Déficit Habitacional no Brasil e Grandes Regiões — 1995

Região	Total			Total Geral
	Áreas Metropolitanas	Demais Áreas Urbanas	Rural ³	
Norte ¹	77 030	196 688		273 718
Nordeste	371 092	906 537	1 164 667	2 442 296
Sudeste	851 985	820 131	217 283	1 889 399
Sul	131 452	291 795	156 168	579 415
Centro-Oeste ²		326 064	107 672	433 736
Brasil	1 431 559	2 541 215	1 645 790	5 618 564

Fontes: Dados básicos: IBGE; elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP).

Notas: ¹ Exclusive Tocantins.

² Inclusive Tocantins.

³ Exclusive estimativas e os domicílios recenseados em áreas rurais da região Norte.

Deve-se ressaltar que a inadequação do estoque urbano de moradia não faz parte da estimativa do déficit habitacional no estudo da FJP.

Finalmente, o trabalho apresenta algumas sugestões no sentido de encaminhar a solução para o problema habitacional. De início seria necessário uma mudança de fato no comando da política habitacional. No período mais recente, houve uma elitização dos programas de habitação popular, ainda maior que no período do BNH. Além disso, seria também aconselhável, devido às inúmeras interfaces existentes, que as políticas habitacionais e de saneamento estivessem vinculadas a um mesmo órgão normativo.

3. A POLÍTICA GOVERNAMENTAL PARA O SETOR HABITACIONAL

3.1 Retrospectiva O atual Sistema Financeiro da Habitação, o SFH, foi disciplinado em 1964 juntamente com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), com a finalidade de incrementar o setor, que estava passando por um forte declínio, devido ao racionamento de crédito em virtude da elevação das taxas de inflação e a fixação do teto dos juros nominais em 12% ao ano. Era necessário compatibilizar o reajuste das prestações e dos saldos devedores com os juros do financiamento. Logo, a reforma financeira de 1964 instituiu a correção monetária, que

permitia ao SFH atrair poupança para o setor e capitalizar o sistema, dando-lhe capacidade de refinanciamento. Posteriormente, houve a criação do FGTS, um mecanismo de poupança compulsória, que se constituía em mais uma fonte de financiamento.

O SFH atingiu o seu auge no final da década de 70 e início da década de 80, quando se conseguiu o financiamento de 400 mil novas unidades residenciais por ano. No entanto, o sistema enfrentava um problema crônico: o descompasso entre os reajustes salariais e os das prestações. A interferência do governo para resolver esse problema não foi eficiente, levando ao declínio do SFH, que atualmente só consegue financiar 20 mil novas unidades. A solução foi implementada por meio do Plano de Equivalência Salarial (PES), que determinava que as prestações fossem reajustadas anualmente na proporção do aumento do salário-mínimo, enquanto os saldos devedores variavam trimestralmente. Portanto, o prazo de amortização se elevava, ajustando o descompasso. Para cobrir o aumento dos prazos, foi criado o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), que quitaria a dívida restante do mutuário do PES, quando o prazo excedia 50% do contratado de início. O FCVS deveria ser financiado por uma sobretaxa incidente sobre as prestações dos mutuários.

O FCVS se sustentou até o final da década de 70, quando a inflação não alcançava a cifra anual de 45%. No entanto, na década de 80, os desequilíbrios atingiram proporções consideráveis resultantes sobretudo da aceleração inflacionária. Em 1979, a instituição dos reajustes semestrais dos salários foi descasada com as prestações do PES, que continuaram a ser anuais. Em 1983, a inflação já alcançava 200% ao ano, e a queda dos salários reais provocou o aumento da inadimplência no sistema. Em 1984, houve a criação de um subsídio concedido aos mutuários e financiado pelo FCVS. Em 1985, o subsídio foi renovado e generalizado: os mutuários deveriam aceitar reajustes semestrais; em troca, o reajuste das prestações com base na inflação do ano anterior, que deveria ser de 243%, seria somente de 112%. Novamente o FCVS assumia o ônus e nenhum recurso orçamentário seria destinado para cobrir parte desse subsídio.

Por outro lado, o subsídio beneficiou segmentos da população que teriam plenas condições de se autofinanciar, comprometendo recursos para gerações futuras e resultando em um passivo potencial em torno de US\$ 50 bilhões para o FCVS. Além disso, a

má administração do FGTS, com resultados discutidos a seguir, contribuiu para a decadência do SFH.

A Caixa Econômica Federal, órgão central do Sistema Financeiro da Habitação — isso a partir da incorporação do antigo BNH à CEF —, tem sido o carro-chefe da política habitacional, pelo menos no que se refere à política vinculada ao SFH.

Deve-se salientar que a política habitacional atualmente está a cargo do Ministério do Planejamento e Orçamento, por meio da Secretaria de Política Urbana, atuando a Caixa apenas como órgão gerenciador do sistema.

Em 1990, foi lançado o Plano de Ação Imediata para Habitação, que se propunha a financiar cerca de 245 mil habitações. Totalmente financiado com recursos do FGTS, o plano tinha como população-alvo as famílias com renda média de até cinco salários-mínimos. O programa possuía três vertentes: moradias populares, lotes urbanizados e ação municipal para habitação popular.

Na administração anterior, o governo federal procurou atuar em duas frentes. Primeiro, buscou-se terminar até meados de 1994 cerca de 260 mil casas financiadas pelo governo anterior, por meio das linhas de financiamento tradicionais (FGTS), recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e valores orçamentários.

A atual administração, que teve início em 1995, instituiu dois programas de financiamento de casas populares que deverão receber, somente em 1995, R\$ 1,36 bilhão do FGTS. São R\$ 643 milhões no programa para quem ganha até três salários-mínimos (R\$ 300,00), o PRÓ-MORADIA, e R\$ 717 milhões para famílias que recebem entre três e doze salários mínimos (R\$ 1 200,00), a Carta de Crédito. Vale salientar que, no caso do PRÓ-MORADIA, existe a contrapartida de recursos por parte dos estados e municípios.

Além dos investimentos previstos para 1995, o governo, pelo Plano Plurianual (PPA), pretende investir em habitação R\$ 9 bilhões, entre recursos do FGTS e outras fontes, no período de 1996 a 1999. Isso representa a construção de 1,2 milhão de casas populares, o suficiente para que, por ano, 300 mil famílias tenham acesso a moradia.

Vale ressaltar que, no PPA e nos programas implementados em 1995, há a indicação de que todo financiamento para a construção de casas populares deve ser pago integralmente, sem direito a subsídio. Por outro lado, a experiência tem demonstrado que as

casas populares são ainda muito caras para a maioria dos setores sociais de menor renda. Nessas circunstâncias, a política habitacional enfrenta um dilema de difícil solução: se subsidia, fica comprometida a produção quantitativa de casas; se busca um nível maior de eficiência, fica excluída uma considerável parcela da população dos programas convencionais de habitação popular.

Na definição da política governamental para habitação por meio dos programas PRÓ-MORADIA e Carta de Crédito, foi dada ênfase à eficiência alocativa, desprezando-se o aspecto social dos programas.

3.2 Fontes de Financiamento para o Setor Habitacional

3.2.1 Poupança Livre (Doméstica e Externa)

A inconstância das regras do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), o déficit do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), a incidência de compulsórios elevados sobre os depósitos de poupança, a atuação do Judiciário nas reclamações sobre os reajustes das prestações, a exigibilidade de aplicações habitacionais a taxas tabeladas, os altos índices inflacionários, as sucessivas quebras de contratos nos diversos choques econômicos, a oscilação acentuada dos fluxos de depósitos de poupança, as altas taxas de juros de mercado e, principalmente, a falta de segurança das instituições quanto ao quadro institucional e econômico para os anos seguintes provocaram, em conjunto, o desinteresse e até mesmo a rejeição aos financiamentos habitacionais no final dos anos 80 e por toda metade dos anos 90.

O volume de financiamentos concedidos a cada ano, a partir de 1983, se reduziu a aproximadamente 15% da média dos anos anteriores, caracterizando de forma clara o esgotamento dos recursos para o financiamento habitacional.

Uma das resultantes do encolhimento do sistema formal de financiamento de imóveis foi uma enorme desintermediação financeira do setor. As construtoras e incorporadoras não tiveram outra escolha senão o oferecimento de financiamentos diretos aos seus compradores, por meio do parcelamento do preço de venda dos imóveis ou modelos de autofinanciamento baseados em consórcios. Tais soluções nasceram tímidas e desacreditadas pelo mercado, mas com o passar do tempo e com a criatividade dos empresários da construção civil, passaram efetivamente a ocupar o espaço deixado pelo sistema financeiro.

Estima-se que a carteira de recebíveis das construtoras atinja atualmente algo como US\$ 6 bilhões, significando uma média de US\$ 600 milhões ao ano, durante os últimos dez anos. Exatamente o que o SFH financiaria caso não tivesse permanecido em coma esse tempo todo.

Apesar do mérito que deve ser creditado ao setor da construção civil pela ocupação do espaço no atendimento das necessidades dos seus clientes, a despeito da falta do SFH, é forçoso reconhecer que a distribuição da tipologia desses imóveis e sua localização acabariam por privilegiar as camadas de renda mais alta da população, assim como as regiões metropolitanas dos grandes centros urbanos.

Atualmente, muitas construtoras já se defrontam com problemas típicos de instituições financeiras, como os relativos à indexação dos contratos de longo prazo e à administração de grandes carteiras de cobrança de prestações mensais.

Desse modo, a indústria da construção civil já deu sinais de recuperação em 1993 e 1994. Em São Paulo, a velocidade das vendas dos imóveis (relação entre unidades vendidas e ofertadas) atingiu 11,5% em dezembro de 1994, superando este mesmo índice em relação ao de dezembro de 1993, que foi de 5,4%. Esta modalidade de financiamento tem contribuído bastante para a recuperação do setor, dado que, para os anos de 1993 e 1994, as operações do SFH e do Sistema Hipotecário (SH) decresceram em termos relativos e absolutos nas operações de crédito da CEF.

Os saldos de poupança entre dezembro de 1991 e julho de 1995 registraram um crescimento em torno de 277,89%. No entanto, essa variável não pode medir com precisão o nível de disponibilidade de recursos para aplicação em empréstimos. Portanto, é necessário analisar-se a captação líquida de poupança (depósitos menos retiradas) como variável mais adequada para esse objetivo.

Em 1993, a captação líquida mensal apresentou uma tendência positiva para o segundo semestre, culminando com uma cifra de R\$ 2,42 bilhões em dezembro (ver tabela 4). Esse desempenho pode ser explicado pela mudança de metodologia no cálculo da Taxa Referencial de Juros (TR), segundo a Resolução no 1 979, de 30/4/93, que aproximou a taxa de captação da poupança da taxa do cdb. No ano de 1994, a captação líquida mensal não apresenta uma regularidade em termos positivos ou negativos. No entanto, a captação líquida acumulada no ano atingiu R\$ 2,03 bilhões. Esse incremento substancial verificou-se, sobretudo, com a instituição do Plano Real, com

o saldo dos depósitos, que em junho de 1994 era de US\$ 29,4 bilhões passando para US\$ 40,5 bilhões em julho de 1994 e atingindo a cifra de US\$ 53,1 bilhões em dezembro do mesmo ano. No mês de julho de 1994, a captação líquida alcançou o valor de R\$ 2,07 bilhões (ver tabela 4).

A condição de estabilidade da economia permitiu que a poupança passasse a ser uma aplicação atraente em relação aos fundos de curto prazo e ao dólar (que se mostrou desvalorizado). Naquele momento, os ganhos com a engenharia financeira nos períodos de aceleração inflacionária se reduziram, e a poupança representou para os pequenos e médios investidores uma opção segura e com boa rentabilidade. No entanto, o comportamento no final do ano de 1994 e no primeiro trimestre de 1995 mostrou um aumento nas retiradas da poupança que amorteceu o aumento da captação líquida acumulada. A explicação reside no aumento do consumo dos bens duráveis e da demanda por dólares para remessa de lucros, dividendos e resgate de aplicações dos estrangeiros. Mesmo assim, a captação líquida acumulada no ano até julho de 1995 foi de R\$ 1,7 bilhão, em decorrência de uma recuperação dos depósitos no segundo trimestre.

A política monetária apertada praticada nesse período desincentivou o crescimento do consumo, aumentando as taxas de juros reais e estabelecendo novas modalidades de poupança, com rendimentos mais atrativos e liquidez menos imediata, como é o caso da poupança vinculada. As aplicações no setor habitacional, no entanto, não corresponderam ao aumento da captação líquida real da poupança devido à política monetária ter elevado a taxa de recolhimentos compulsórios sobre este ativo — que um pouco antes do Plano Real cresceu de 15% para 20%, posteriormente subiu para 30% e somente a partir do dia 23/8/95 voltou ao patamar de 15% — e à incerteza sobre a permanência destes recursos no prazo mais longo.

TABELA 4
Poupança Mensal — Saldo e Captação Líquida

Ano/Mês	Saldo		Total	Evolução dos Sal-		Captação Líquida	Captação Líquida Acumulada no Ano
	SBPE ²	Rural		dos(%)			
				No Mês	No Ano		
91-Dez.	12 892	2 281 646	15 174			2 176 065	

(Valores constantes em R\$ mil)¹

	816		462				
92-Dez.	16 907 094	3 081 295	19 988 389	31,72	1 052 065		
93-Jul.	17 810 068	3 452 768	21 262 836	6,38	423 317		
Ago.	18 270 859	3 563 777	21 834 636	2,69	9,24	459 853	
Set.	18 320 946	3 556 592	21 877 538	0,20	9,45	285 860	
Out.	18 819 176	3 672 781	22 491 957	2,81	12,53	618 928	
Nov.	19 905 917	3 959 445	23 865 362	6,11	19,40	694 718	
Dez.	21 640 588	4 227 184	25 867 772	8,39	29,41	2 415 792	
94-Jan.	23 053 862	4 571 393	27 625 255	6,79	6,79	1 190 380	1 190 387
Fev.	23 504 700	4 808 509	28 313 209	2,49	9,45	(509 772)	680 608
Mar.	22 165 186	4 564 321	26 729 507	-5,59	3,33	8 373	688 981
Abr.	22 210 572	4 613 058	26 823 630	0,35	3,70	(67 063)	621 918
Mai.	23 313 615	4 889 854	28 203 469	5,14	9,03	445 964	1 067 882
Jun.	24 282 324	5 199 138	29 481 462	4,53	13,97	1 283 303	2 351 185
Jul.	33 182 761	7 273 657	40 456 418	37,23	56,40	2 072 267	4 423 452
Ago.	34 053 734	7 457 440	41 511 174	2,61	60,47	(741 264)	3 682 188
Set.	33 999 707	7 501 303	41 501 010	-0,02	60,44	(1 084 163)	2 598 025
Out.	34 730 863	7 690 992	42 421 855	2,22	64,00	(302 688)	2 295 337
Nov.	35 442 072	7 814 334	43 256 406	1,97	67,22	(481 781)	1 813 556
Dez.	36 888 613	8 059 531	44 948 144	3,91	73,76	211 456	2 025 012
95-Jan.	37 336 792	8 269 042	45 605 834	1,46	1,46322	(615 842)	(615 842)
Fev.	37 750 804	8 432 001	46 182 805	1,27	2,74686	(544 445)	(1 160 287)
Mar.	38 261 403	8 897 706	47 159 109	2,11	4,91892	(119 968)	(1 280 255)
Abr.	39 991 721	9 606 099	49 597 820	5,17	10,3445 3	714 152	(566 103)
Mai.	41 856 616	10 970 350	52 826 966	6,51	17,5286 9	1 397 004	830 901
Jun.	43 680 910	11 802 300	55 483 210	5,03	23,4382 7	811 682	1 642 583

Jul.	45 403	11 939 799	57 343	3,35	27,5759	55 496	1 698 079
	242		041		9		

Fonte: BACEN-DEPEC-DIMOB.

Notas: ¹ Valores transformados para reais da seguinte forma: até dez./1992, dividindo-se pela taxa de câmbio em relação ao US\$ preço de venda ao final do mês; de jan./1993 a jun./1994, dividindo-se pela URV.

² Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

Obs.: Os valores entre parênteses indicam uma saída líquida de recursos.

Em suma, nos anos de 1993, 1994 e 1995 houve uma oferta de poupança disponível para empréstimos, porém a demanda por empréstimos, sobretudo para as pessoas físicas, se estabeleceu em um patamar mais baixo devido às incertezas sobre os níveis de emprego, renda e preços da economia se manterem em uma condição de estabilidade de longo prazo. Esta é uma condição necessária para que haja um incremento significativo nas operações de crédito de longo prazo.

Por outro lado, o Conselho Monetário Nacional (CMN) regulamentou a operação das companhias hipotecárias que objetivou captar recursos externos e domésticos, pela emissão de cédulas e letras hipotecárias, debêntures, que serão destinados ao financiamento de construções ou aquisições de imóveis. As companhias terão liberdade na escolha das taxas e na aplicação dos recursos. O prazo mínimo para amortização das operações externas é de 720 dias, e as instituições financeiras não estão submetidas às normas do SFH.

Alguns problemas estruturais ainda permanecem como impeditivos para o exercício da atividade de financiamento imobiliário, tais como a discrepância acentuada entre os prazos de aplicação e captação dos recursos, sendo este quadro alterado caso a economia mantivesse um padrão de estabilidade e houvesse uniformidade das regras de indexação (ou não indexação) das operações de longo prazo. Além disso, no caso brasileiro atual, o controle inflacionário é ainda muito recente, não sendo aconselhável que se considere a estabilidade como um dado de mercado.

O forte componente monetário na execução das políticas anti-inflacionárias continua produzindo taxas reais de juros absolutamente incompatíveis com o desenho tradicional dos sistemas de financiamento imobiliário. Além disso, há de se considerar que, em nome do controle dos níveis de preços, a possibilidade de ocorrência de períodos recessivos é alta, produzindo impacto negativo sobre o nível de emprego e renda (principalmente salários), tendo conseqüências sobre o equilíbrio dos financiamentos imobiliários.

A atividade de financiamento feito diretamente pelas construtoras e incorporadoras, portanto, deve ser vista com restrições, não podendo ser o único impulsionador de negócios das companhias hipotecárias. Por outro lado, essa atividade tem beneficiado o mercado imobiliário pelo seu crescimento com um expressivo vigor. Um exemplo patente dessa evolução são as soluções criativas como o Plano 100 e assemelhados, que têm conseguido viabilizar a produção e comercialização de um número crescente de unidades. Os *shopping centers* têm sido viabilizados também por meio de fontes não convencionais de financiamento, geralmente com a atuação direta ou indireta das entidades de previdência privada. Mesmo as construtoras menores têm utilizado o financiamento direto como forma de manter as suas vendas.

Portanto, de uma forma ou de outra, o mercado tem encontrado os seus caminhos independentemente das linhas de financiamento tradicionais. Em consequência, o mercado atualmente já abriga um volume considerável de imóveis, financiados diretamente pelas construtoras, cujos títulos são mantidos em carteira própria de cobrança. Essa prática compromete significativamente o capital de giro destas empresas, com a demanda por descontos dessas companhias atingindo um volume considerável.

A Resolução nº 2 199/95 do CMN autorizou as instituições que compõem o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) a formarem depósitos vinculados (poupança vinculada) que serão aplicados para compra, construção e/ou reforma e ampliação de imóveis, ou mesmo a aquisição de terreno para construção do imóvel. O financiamento será de 15 anos e o poupador deverá ter em depósito entre 40% e 60% do valor do imóvel dentro de três anos. A opção atinge o segmento da classe média; a correção dos depósitos e da prestação do financiamento segue a TR + juros diretamente proporcionais ao prazo dos pagamentos. A poupança vinculada é flexível, pois, desde que não realizados os depósitos mensais, estes podem ser sacados. Além disso, a carta de crédito pode ser negociada no mercado financeiro, e a aplicação possui a vantagem de não ser tributada.

Um público-alvo bastante provável para recorrer à poupança vinculada são as famílias que pagam aluguel. Segundo a Pesquisa sobre Orçamento Familiar (POF), do total das famílias que alugam imóveis, 45,22% e 49,39% moram em imóvel de um quarto, no Rio e em São Paulo respectivamente. Essa característica reflete a necessidade de menores gastos com aluguel. Nesse caso, o principal

problema é conciliar as despesas de aluguel com o depósito vinculado. Mas, segundo os resultados da POF/IBRE-FGV, o comprometimento médio dos gastos das famílias brasileiras com aluguel é de cerca de 10%, havendo espaço para a poupança vinculada.

A poupança poderia ser aumentada com a difusão da previdência complementar e a instituição dos fundos de pensão abertos, que são baseados no regime de capitalização. Os fundos de pensão possuem a capacidade de mobilizar grande quantidade de recursos que podem ser aplicados em infra-estrutura urbana. Os investimentos em habitação exigem financiamentos a prazos mais longos, sendo compatíveis com as aplicações dos fundos de pensão.

Finalmente, o aumento da participação de recursos privados depende de instrumentos que facilitem a intermediação financeira. Nesse sentido, a reforma financeira e a consolidação da estabilidade econômica são passos fundamentais para o incentivo à poupança privada.

3.2.2 Poupança Compulsória (FGTS) — As aplicações do FGTS na área de habitação entre 1993 e 1994 acompanharam a tendência de queda ocorrida no SFH e SH (ver tabelas 5 e 6). O FGTS aplicou US\$ 509 milhões em 1993 e US\$ 293 milhões em 1994. No entanto, nos anos de 1991 e 1992 foram aplicados montantes consideráveis de US\$ 1 507 milhões e 1 442 milhões, respectivamente. A má administração dos recursos aplicados nesse período comprometeu a aplicação dos recursos para o biênio seguinte. Porém, em 1995 o FGTS retoma as aplicações em programas habitacionais destinados a atender a faixas de renda de até 12 salários-mínimos⁶ com o volume de contratações de US\$ 640 milhões para o PRÓ-MORADIA e de US\$ 717 milhões para o Carta de Crédito. No primeiro programa, os estados e municípios são os mutuários e precisam instituir conselhos que determinam onde alocar tais recursos.

TABELA 5
Operações de Crédito — Desembolsos da CEF — Período: 1990 — 1994

(Valores em US\$ milhões)

⁶ Uma análise interessante é verificar o grau de concentração na alocação do recursos do FGTS por faixa de renda e por valor agregado do imóvel financiado e testar a hipótese de as classes de menor poder aquisitivo estarem sendo beneficiadas com os recursos do Fundo.

Ano	Habitação					Outros (6)	Total Geral Desembolsos (7)
	SBPE		FGTS				
	SFH (1)	SH (2)	(3) = (1) + (2)	(4)	(5) = (3) + (4)		
1990	566,3	663,9	1 230,2	940,3	2 170,5	1 740,6	3 911,10
1991	570,6	350,5	921,1	1507,3	2 428,4	3 203,5	5 631,90
1992	296,2	525,5	821,7	1	2 264,2	5 121,7	7 385,90
1993	48,4	355,1	403,5	442,5	912,5	4 670,8	5 583,30
1994	19,3	105,4	124,7	293,4	418,1	4 552,0	4 970,10
Total	1 500,8	2 000,4	3 501,2	4 692,5	8 193,7	19 288,5	27 82,20

Fonte: CEF.

TABELA 6
Participação no Crédito — Desembolsos da CEF Período: 1990 — 1994

Ano	Habitação					Outros* (6)	Total Geral Desembolsos (7)
	SBPE		FGTS				
	SFH (1)	SH (2)	(3) = (1) + (2)	(4)	(5) = (3) + (4)		
1990	14,5	17,0	31,5	24,0	55,5	44,5	100
1991	10,1	6,2	16,4	26,8	43,1	56,9	100
1992	4,0	7,1	11,1	19,5	30,7	69,3	100
1993	0,9	6,4	7,2	9,1	16,3	83,7	100
1994	0,4	2,1	2,5	5,9	8,4	91,6	100
Total	5,5	7,3	12,7	17,1	29,8	70,2	100

Fonte: CEF.

Nota: * Correspondem às demais operações de crédito da CEF, tais como saneamento, infra-estrutura, crédito comercial, dentre outros.

A evolução da arrecadação líquida do FGTS mostra uma queda significativa entre 1990 e 1995.

O principal problema do FGTS que se reflete na queda da arrecadação líquida é a descapitalização do sistema devido ao baixo retorno dos empréstimos concedidos aos mutuários, que receberam

um subsídio implícito acumulado no FCVS; além disso, a elevação do volume dos saques na década de 90 é demonstrada pelo índice saque total/arrecadação bruta, que em 1990 era de 43% e em 1995 atingiu a marca de 94%. As maiores contribuições são dos saques por rescisão e dos saques das contas inativas. A grande rotatividade da mão-de-obra é um dos fatores que pode explicar a elevação do volume de saques, sobretudo para a mão-de-obra menos qualificada. Além das novas contratações, o FGTS tem um compromisso a desembolsar, por conta das operações contratadas em anos anteriores e que continua em execução (representando um montante de US\$ 625 milhões). No entanto, o FGTS dispõe, por força de regulamentação baixada pelo seu conselho curador, de um fundo de liquidez da ordem de US\$ 937 milhões, com a finalidade de se resguardar de eventuais acréscimos nos saques das contas vinculadas em níveis superiores aos previstos no seu orçamento.

Os valores previstos no PPA para aplicação no setor de habitação com recursos do FGTS são da ordem de US\$ 2,07 bilhões por ano para 1996/99; os recursos para o Carta de Crédito representam 34,63%; para o PRÓ-MORADIA, são da ordem de 21,64%; o restante está destinado para melhorias e alternativas habitacionais — ainda não foi regulamentado pelo governo (ver tabela 7).

TABELA 7
Valores Previstos das Contratações por Programas na Área de Habitação
Recursos do FGTS
1996-1999

(Valores em R\$ mil)

Regiões	1996				1996/1999			
	Carta de Crédito	PRÓ-MORADIA	Melhorias/ Alternativas Habitacionais	Total (I)	Carta de Crédito	PRÓ-MORADIA	Melhorias/ Alternativas Habitacionais	Total (II)
Centro-Oeste	53 537	33 458	67 586	154 581	214 148	133 831	269 901	617 880
Nordeste	168 085	105 044	212 194	485 323	672 339	420 175	847 382	1 939 896
Norte	37 299	23 623	47 719	108 641	151 197	94 490	190 561	436 248
Sudeste	349 823	218 620	441 625	1 010 069	1 399 293	874 482	1 763 597	4 037 371
Sul	109 874	68 353	138 076	316 302	437 495	273 410	551 396	1 262 301

Total	718 618	449 097	907 200	2 074 915	2 874 472	1 796 388	3 622 837	8 293 696
--------------	----------------	----------------	----------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------

Fonte: MPO/SPA.

3.2.3 Recursos Orçamentários

Os recursos orçamentários não representam tradicionalmente a principal fonte de recursos para o setor habitacional. Estes recursos seriam importantes como fontes complementares e atreladas a uma política nacional de habitação que possibilitasse o efeito desejado do investimento. Caso contrário, cresce a possibilidade de dispersão dos recursos e sua utilização para fins clientelísticos. No período do governo Itamar Franco, a origem dos recursos passou a ser o Fundo do Desenvolvimento Social (FDS) e parcela do IPMF, que acabou sendo menor do que o previsto, pois priorizava o equilíbrio do déficit público, que daria credibilidade ao Plano Real. Além disso, para 1995 e 1996, inclui-se parcela do PIN/PROTERRA como dotações orçamentárias.

4. A PERSPECTIVA DE UM NOVO SISTEMA DE FINANCIAMENTO

Uma política habitacional ideal deve identificar e segmentar a demanda permitindo um tratamento diferenciado para cada segmento. Assim, existe uma parcela da população que necessita da intervenção direta do Estado, pela concessão parcial ou total de subsídio. Nesse caso, o problema maior é quem irá conceder o subsídio, se somente a União ou se os estados e os municípios irão assumir parte do ônus. O outro segmento populacional que modalmente se constitui é a classe média, para a qual a atuação do Estado deve ser minimamente intervencionista, limitando-se a proporcionar estabilidade e credibilidade para o mercado captar recursos e financiar o incremento de moradias.

Nesse sentido, a Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP) criou uma proposta de instituição de um novo sistema de financiamento, o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), que tem como alvo a construção de imóveis para a classe média, além de imóveis comerciais, industriais e para locação. A previsão é financiar a construção de seis milhões de imóveis no período de dez anos. Os participantes desse sistema englobariam as caixas econômicas e as sociedades de crédito imobiliário (participantes atuais do SFH), e a inovação surgiria por meio

do mercado secundário: companhias hipotecárias, companhias securitizadoras, entre outras instituições autorizadas pelo BACEN.

Em complemento ao SFI, existiria o Sistema de Habitação Social (SHS), com a finalidade de atender à população de baixa renda, inclusive por meio de subsídios, que, por motivo de transparência, devem constar nos orçamentos públicos das diversas esferas. O subsídio deveria ser claramente especificado: individual e intransferível. A distinção entre os dois sistemas é condição necessária para se evitarem os erros cometidos no passado: o excesso de regulamentação em soluções de mercado e a generalização de subsídios para camadas da população, que inequivocamente não deveriam ser merecedoras de tal privilégio, mesmo porque a aplicação dos recursos públicos deve obedecer a prioridades mais emergentes.

As principais fontes de captação do SFI são: caderneta de poupança, poupança vinculada, debêntures, certificados de crédito imobiliário, letras hipotecárias, repasse de recursos das agências de fomento, quotas de fundos de investimento imobiliário, recursos externos e mercado secundário de créditos imobiliários. Por outro lado, as aplicações devem atingir um espectro de atividades direcionadas sobretudo a formar uma infra-estrutura urbana — construção de imóveis residenciais, comerciais e industriais — , além de financiar capital de giro e aquisição de materiais de construção para a produção destes imóveis. O sistema deve também financiar a produção de imóveis destinados a locação e a comercialização de imóveis, além de manutenção e melhorias.

No tocante ao SHS, a origem dos recursos deve partir do FGTS, dos orçamentos federais, estaduais e municipais e de outras fontes (empréstimos externos, doações, entre outras). A aplicação deve prioritariamente promover o acesso à moradia para faixas de renda de até 12 salários-mínimos, por exemplo, como contemplado pelo Programa Carta de Crédito, e até três salários-mínimos (podendo este limite ser aumentado). Estes seriam os virtuais candidatos ao benefício do subsídio.

Os impactos macroeconômicos da retomada da indústria de construção civil refletem-se no aumento do nível de emprego, sobretudo da mão-de-obra menos qualificada. Aliás, esta é uma so-

lução das mais viáveis para este segmento da população.⁷ Além disso, o SFI estaria contribuindo para o aumento do estoque de capital das firmas e do estoque de ativos reais das famílias, que poderiam direcionar parte da sua riqueza financeira para a aquisição de imóveis.

Seguindo a linha da Resolução nº 2 170 do CMN, a principal inovação desse modelo é o mercado secundário de hipotecas. O mecanismo de funcionamento obedece à sistemática de interpor entre os bancos e as construtoras/empreendedoras uma agência securitizadora que adquire o crédito dos bancos e emite letras hipotecárias que são lastreadas na operação de crédito original. A partir daí, os papéis serão negociados junto ao mercado de capitais, como as bolsas de valores, ou podem ser vendidos diretamente aos fundos de pensão, que deverão ser um dos principais investidores desse tipo de papel.

O mercado secundário de hipotecas já existe nos Estados Unidos desde a Grande Depressão de 1929, quando houve uma considerável escassez de crédito. Dentre outras medidas, a criação da agência securitizadora, a *Fannie Mae*, objetivava garantir liquidez para o mercado primário de hipotecas e incentivar o aumento do emprego pela indústria da construção civil. A *Fannie Mae* operou sob o *status* de uma agência estatal durante 30 anos, mas se tornou privada e vem atuando assim desde os últimos 27 anos. O volume de negócios no mercado secundário de hipotecas americano é enorme; mais da metade dos empréstimos é vendida nesse mercado, chegando a atingir a cifra de US\$ 1 trilhão de dólares em termos de transações anuais. Além disso, a *Fannie Mae* reveste-se de grande credibilidade junto ao Tesouro norte-americano, podendo usar uma franquia federal garantida de até US\$ 2,25 bilhões. No entanto, nunca se utilizou de tal instrumento, e com o volume de negócios atual, esse valor pode ser financiado em somente um dia de operação do mercado.

Essa confiança depositada pelas instituições e investidores deriva da padronização das alternativas de investimentos encontradas no mercado secundário de hipotecas. Essa homogeneidade dos papéis garante transparência e maior grau de percepção do investidor sobre a rentabilidade real dos investimentos. Além disso, a

⁷ Com isso, se reduziria a pressão por aumento das transferências por parte do governo para a mão-de-obra menos qualificada desempregada e, portanto, poder-se-ia aumentar a parcela dos investimentos do governo.

agência securitizadora exige dos seus clientes padrões para subscrição de títulos por parte dos tomadores e padrões de capital para as instituições que emitem as hipotecas. O risco dos empréstimos é diluído com os demais participantes do sistema e há um aumento na capacidade de redistribuir recursos de unidades superavitárias para unidades deficitárias, garantindo o financiamento de longo prazo que exige o mercado imobiliário. O sucesso do modelo americano beneficiou-se de alguns fatores que vale ressaltar:

- as operações iniciais foram tomadas em bases bastante conservadoras;
- o governo criou desde o início um seguro-depósito para garantir credibilidade ao sistema;
- o sistema beneficiou-se de incentivos fiscais, sobretudo da troca de empréstimos por certificados lastreados em hipotecas, que não estão sujeitos a ganhos ou perdas contábeis/fiscais.
- as taxas de juros utilizadas são indexadas e nunca administradas, permitindo a competitividade dos papéis;
- o sistema conseguiu atrair capitais estrangeiros, sobretudo petrodólares dos países pertencentes à OPEP, e, nos anos 80, houve incremento de capitais japoneses.

Vale ressaltar que, para o desenvolvimento do mercado secundário, é importante que se estimule o mercado em determinados aspectos:

- isenção fiscal sobre os rendimentos obtidos nas aplicações dos títulos, tanto para pessoas físicas como jurídicas;
- na operação de securitização das hipotecas, não se deve impor os recolhimentos compulsórios, pois não se trata de uma operação monetária, além de isenção do IOF.
- a permissão da integralização do capital das agências securitizadoras com créditos imobiliários e créditos junto à União, como, por exemplo, os créditos junto ao FCVS.

Os recursos para o SFI podem ser captados interna e externamente, e pressupõem que haja *desregulamentação* e *estabilidade econômica*. No primeiro caso, as regras que determinam as taxas de juros, o valor do imóvel e sua natureza (se novo ou usado), os prazos de financiamento e os limites de comprometimento da ren-

da dos mutuários devem ser expressamente determinados pelo mercado.

A segunda condição é fundamental para viabilizar o sistema, dando-lhe a credibilidade necessária para aportar recursos a prazos mais longos e a taxas de juro menores. A experiência do SFH mostrou que a elevação da inflação para o patamar de três dígitos foi responsável por grandes desequilíbrios, que acabaram inviabilizando o sistema. Logo, quando há aceleração da inflação, existe uma elevação da dispersão dos preços relativos, e a garantia de que a renda do mutuário cresça na mesma proporção das prestações fica extremamente difícil. Outra condicionante macroeconômica de fundamental relevância é a taxa de crescimento da economia, pois caso esta seja sustentada a um patamar razoável e compatível com os níveis de poupança interna e externa, consegue-se um declínio da inadimplência, pelo aumento da renda dos mutuários.

O Plano Real já conseguiu avançar em relação a estes dois pontos: taxa de inflação e crescimento econômico (embora este último, a taxas de 4% a 5%, não esteja a um patamar bastante elevado, mas parece alcançar um nível sustentável com a poupança disponível). No entanto, o problema atual se constitui no patamar das taxas de juros. A solução do governo para o financiamento a longo prazo se dá por meio da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), no entanto, somente o BNDES empresta a esta taxa, que é extremamente não-competitiva para a captação, dada a atual conjuntura econômica. Pela natureza do mercado imobiliário, a redução das taxas de juros é essencial. Essa redução somente pode ser conseguida caso a estabilização se consolide.

Atualmente, o Brasil utiliza essencialmente a política monetária atrelada à âncora cambial como instrumento de manutenção da estabilidade dos preços. Esta "folga" na política monetária depende das privatizações e das reformas tributária, administrativa e previdenciária, ou seja, é necessário que a questão fiscal seja resolvida. Os dados apontam para um déficit público operacional da ordem de 3% do PIB no ano de 1995. Enquanto um ajuste fiscal de natureza estrutural não for feito, é difícil imaginar uma estabilização consolidada e uma economia com crescimento a taxas maiores e juros módicos.

No momento, os recursos externos captados para empreendimentos imobiliários possuem um prazo muito curto, no máximo de

dois anos, e taxas elevadas de 24% a 28% ao ano mais a variação cambial. Infelizmente, esse é o “risco Brasil”, que pode inviabilizar os empréstimos, sobretudo se houver uma maxi-desvalorização. Além disso, esses recursos sofrem tributação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e não podem ser usados para financiar imóveis usados. O IOF poderia ser abolido para esse tipo de captação e o mecanismo de securitização poderia diluir os riscos de uma variação cambial, que seria dividido entre um grande número de tomadores, ao invés de ser assumido por um tomador individual.

5. CONCLUSÕES

Discutir o déficit habitacional no Brasil é questão complexa e extremamente polêmica. Nos últimos anos, dependendo dos métodos e parâmetros utilizados, as estimativas variaram de cinco a 13 milhões de unidades, com oscilação superior a 100%. Obviamente, tal discrepância tem como efeito perverso, entre outros, a impossibilidade de se utilizar estes dados de forma operacional, com um número de segurança, para a definição de ações governamentais.

Dois estudos elaborados recentemente sobre este tema — Prado e Pelin (1993) e Fundação João Pinheiro (1995) — chegaram, respectivamente, a 12,7 milhões e 5,6 milhões de déficit habitacional no Brasil.

Deve-se ressaltar que a diferença básica entre as estimativas dos dois estudos refere-se à questão do déficit habitacional de moradias inadequadas, considerada no primeiro e não no segundo trabalho, como componente do déficit habitacional no Brasil.

O crescimento do déficit habitacional do Brasil tem fortes origens na decadência do sistema de financiamento habitacional, por conta de desequilíbrios que se correlacionam diretamente com o recrudescimento inflacionário, o aumento das taxas de juros reais e com os erros de intervenção governamental. A dívida potencial do FCVS, que chega a atingir US\$ 50 bilhões, é o reflexo de tais erros. Nos meados da década de 80, o governo optou por generalizar a concessão de subsídios indiscriminadamente a essa geração, determinando o esgotamento das fontes de financiamento no período atual e punindo com mais rigor as classes de baixa de renda, que não usufruíram dos benefícios do passado. É importante ressaltar que o governo atual sinaliza com abertura de crédito para aquisi-

ção e reforma de imóveis residenciais para famílias com faixas de renda de até 12 salários-mínimos. Este é o intuito dos programas Carta de Crédito e PRÓ-MORADIA. No entanto, os recursos ofertados estão aquém das necessidades da demanda reprimida, que se acumulou desde o final da década de 80.

Das fontes de financiamento tradicionais, observa-se um crescimento recente dos depósitos da poupança, que, no entanto, não se refletiram em aplicações destinadas ao setor habitacional, em parte devido à política monetária apertada, que causou o aumento da taxa de recolhimentos compulsórios nos depósitos e a incerteza da permanência deste volume de recursos a prazo mais longo. O governo estabeleceu a poupança vinculada, uma modalidade de financiamento destinada exclusivamente a facilitar a aquisição da moradia própria. No entanto, não se têm ainda resultados concretos da eficácia desta medida.

O FGTS, uma modalidade de poupança compulsória e uma fonte de financiamento que tradicionalmente se constituiu em um fluxo regular de recursos para o setor, aos poucos está retomando a aplicação de recursos, embora com montantes abaixo do esperado. O FGTS enfrenta dificuldades de disponibilidade de recursos em decorrência de problemas estruturais, tais como a queda da arrecadação líquida e o aumento no volume de saques e a má gestão operacional, sobretudo no início da década de 90.

Nessa perspectiva, surgem propostas para revitalizar o sistema financeiro habitacional. A novidade consiste em aliar as fontes tradicionais do SFH, o mercado secundário de hipotecas, por meio da instituição de uma agência securitizadora de títulos hipotecários lastreados em empréstimos imobiliários. O modelo tem inspiração na experiência norte-americana e em alguns países da América Latina que já avançaram na constituição e regulamentação do mercado secundário de hipotecas. Alguns estímulos de mercado podem ser usados para incrementar essa modalidade de financiamento, tais como a isenção do IOF, dos recolhimentos compulsórios e a formação de seguro-depósito. O mercado secundário de hipotecas necessita de credibilidade e oferece as vantagens de prover liquidez ao mercado primário, aumentar a dispersão do risco dos empréstimos e captar poupanças dos grandes investidores potenciais, como os fundos de pensão.

Vale salientar que a intervenção ótima do governo deve-se balizar por reconhecer que existem dois tipos de demandantes por ha-

bitação: os *clientes sociais* e os *clientes de mercado*. Para os primeiros, é necessária a concessão de subsídios claramente explicitados em orçamento. O segundo segmento deve ser atendido via solução de mercado. Logo, a desregulamentação e o estabelecimento de regras claras e estáveis é condição necessária para incrementar esse tipo de solução.

Por último, é importante concluir que o financiamento compatível com o setor habitacional, com característica de longo prazo, pressupõe condições macroeconômicas de estabilidade de preços com taxas de juros moderadas. Atualmente, o governo vem cumprindo o primeiro papel; no entanto, a questão fiscal ainda não resolvida impede que os juros baixem sem evitar um aquecimento de demanda. Portanto, estabelecido um patamar de juros compatível com a estabilidade da inflação, a indústria imobiliária terá plenas condições de contribuir para o crescimento econômico e alavancar outros setores da economia, além de contribuir significativamente para aumentar o nível de emprego.

ANEXO

TABELA A.1
Indústria da Construção Civil
Variação Anual do Produto Real — Brasil

Anos	Variação Anual(%)
1990	-9,75
1991	-3,46
1992	-6,58
1993	4,93
1994	4,10*

Fontes: IBGE — Diretoria de Pesquisas — Departamento de Contas Nacionais.
 Nota: * Estimativa preliminar do IPEA.

TABELA A.2
Taxas de Recolhimento Compulsório da Poupança
Período: 93/94/95

Períodos	Taxa %
24.5.93 a 29.6.94	15
30.6.94 a 30.8.94	20
31.8.94 a 22.8.95	30
A partir de 23.8.95	15

Fonte: BACEN-DEPEC.

TABELA A.3
FGTS - Evolução da Arrecadação Líquida
1979 - 1993

Período	Arrecadação Líquida	(Em US\$ milhões/93)	
		Índice 1979-1983=100	Crescimento Anual em %
1979-1983 ¹	2 236	100	
1984-1988 ¹	1 771	79	-20,80
1989	3 567	160	101,41
1990	4 220	189	18,31
1991	1 570	70	-62,80
1992	1 620	72	3,18%
1993	1 143	51	-29,44
1994	1 995	89	74,55
1995 ²	549	25	-72,50

Fonte: CEF/DEFUS. Resumo do FGTS, 1993.

Notas: ¹ Média dos valores no período.

²Valores até agosto/1995.

TABELA A.4
Relação entre Saques e Arrecadação Bruta
1979 - 1993

(Em porcentagem)

Período	Saques Rescisão/ Arrec.Bruta	Saques Inativas/ Arrec.Bruta	Saque Moradia/ Arrec.Bruta	Saque Total/ Arrec.Bruta
1979-1983 ¹	46	-	16	62
1984-1988 ¹	56	-	11	67
1989	06	-	05	41
1990	39	-	03	43
1991	55	-	20	75
1992	60	06	08	74
1993	58	16	06	80
1994	-	13	07	80
1995 ²	-	03	10	94

Fonte: CEF/DEFUS. RESUMO DO FGTS, 1993

Notas: ¹ Média Anual.²Valores até agosto/95.

TABELA A.5
Valores Percentuais Previstos das Contratações por Programas na
Área de
Habitação - Recursos do FGTS
1996-1999

(Em porcentagem)

Regiões	1996				1996/1999			
	Carta de Crédito	PRÓ-MORADIA	Melhorias/ Alternativas Habitacionais	Total (I)	Carta de Crédito	PRÓ-MORADIA	Melhorias/ Alternativas Habitacionais	Total (II)
Centro-Oeste	7,45	7,45	7,45	7,45	7,45	7,45	7,45	7,45
Nordeste	23,39	23,39	23,39	23,39	23,39	23,39	23,39	23,39

Norte	5,19	5,26	5,26	5,24	5,26	5,26	5,26	5,26
Sudeste	48,68	48,68	48,68	48,68	48,68	48,68	48,68	48,68
Sul	15,29	15,22	15,22	15,24	15,22	15,22	15,22	15,22
Total	100,0	100,0	100,00	100,0	100,00	100,0	100,00	100,00
	0	0		0		0		

Fonte: MPO/SPA.

TABELA A.6
FGTS : Índice de Retorno do Saldo Aplicado
em Operações de Crédito

(Em R\$ Milhões)

Ano	Saldo Aplicado	Arrec. Empréstimos	B/A
	(A)	(B)	
1974	3 323,84	501,02	0,15
1984	28 863,64	1 930,76	0,07
1993	58 057,22	1 759,68	0,03

Fontes: BNH. Balanços de 1974 e 1984; CEF. Balanços do FGTS de 1993.

TABELA A.7
Recursos Orçamentários Aplicados na Habitação-Programa 57
Valores a Preços Constantes de Julho /94

(Em R\$ mil)

Ano	Recursos
1993	112 848,73
1994	31 068,58
1995*	13 878,76

Fonte: IPEA - CFP (Coordenação Geral de Finanças Públicas).
 Nota: *Valores computados até o 1º semestre.

BIBLIOGRAFIA

- ABECIP. *O Sistema financeiro imobiliário: um agente de mudanças. In: Encontro da ABECIP, 8, nov. 1995, Brasília. Anais ... ABECIP, 1995.*
- BACEN. *Relatório anual do Banco Central do Brasil. — Brasília: 1993.*
- — *Relatório anual do Banco Central do Brasil. — Brasília. 1994.*
- CAMPELO JR. A. e MACHADO, M.— Falta estímulo à poupança interna. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, maio. 1995.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil. Relatório de pesquisa. — Belo Horizonte: 1995.*
- LEHWING, M.L.M. Habitação: revendo a estrutura de gastos das famílias.: *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, nov. 1994.
- . Aguardando nova modalidade de financiamento. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, fev. 1995.
- . Mercado em recuperação.: *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, abr. 1995.
- LIMA, P.L.E. Acertar o passado para melhorar o futuro. *Revista da Indústria Imobiliária*, São Paulo, n. 49,: out. 1995.
- PRADO, E.S. e PELIN, E.R. *Moradia no Brasil — Reflexões sobre o problema habitacional brasileiro. — São Paulo: FIPE/USP e CBMM, 1993.*
- REVISTA DA INDÚSTRIA IMOBILIÁRIA. *Especial: Recursos externos: Ainda há pedras no caminho. São Paulo: Out. 1995.*
- REZENDE, F. *Um novo modelo de financiamento para o setor de saneamento (Relatório Final). — São Paulo: FGV/EPAB. 1994.*
- SANDO, R. A. *Uma visão geral do mercado secundário de hipotecas nos Estados Unidos da América e recentes desenvolvimentos na América Latina. In: ENCONTRO DA ABECIP, nov. 1995, Brasília. Anais ... ABECIP, 1995.*
-

SIMONSEN, M. H. Perspectivas do sistema financeiro imobiliário. *In: Encontro da ABECIP, 8, nov. 1995, Brasília. Anais ...: ABECIP, 1995.*
