

EFETOS REDISTRIBUTIVOS DO SISTEMA FINANCEIRO DA  
HABITAÇÃO NO BRASIL

BCME - BIBLIOTECA

**EFEITOS REDISTRIBUTIVOS DO SISTEMA FINANCEIRO DA  
HABITAÇÃO NO BRASIL**

GIUBRAN ZARUR

BCME-BIBLIOTECA

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Mestrado em  
Economia - CAEN - como requisito parcial para obtenção do  
grau de mestre.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

Fortaleza - 1993

Esta dissertação foi submetida como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de mestre em Economia, outorgado pela Universidade Federal do Ceará, e encontra-se a disposição dos interessados na biblioteca central da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta tese é permitida, desde que seja feita de conformidade com as normas de ética científica.

Giubran Zarur

Giubran Zarur

Dissertação aprovada em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Maria Cristina Pereira de Melo

Prof. Maria Cristina Pereira de Melo, Dra.

Orientadora da Dissertação,

Jair do Amaral Filho  
Prof. Jair do Amaral Filho, Dr.

Osmundo Evangelista Rebouças  
Prof. Osmundo Evangelista Rebouças, Dr.

BCME-BIBLIOTECA

Para meus pais, irmãos e à  
Carla.

PROLOGO

Assim nasceu o livro, assim se fez a obra. Mas, Martin Saray, pois assim se chamava, é Maria Maria, filha de um dos seus pais, a quem ele dedicou o livro. Mas, para a realidade desta obra.

Assim nasceu o livro, assim se fez a obra. Mas, Martin Saray, pois assim se chamava, é Maria Maria, filha de um dos seus pais, a quem ele dedicou o livro. Mas, para a realidade desta obra.

Assim nasceu o livro, assim se fez a obra. Mas, Martin Saray, pois assim se chamava, é Maria Maria, filha de um dos seus pais, a quem ele dedicou o livro. Mas, para a realidade desta obra.

Assim nasceu o livro, assim se fez a obra. Mas, Martin Saray, pois assim se chamava, é Maria Maria, filha de um dos seus pais, a quem ele dedicou o livro. Mas, para a realidade desta obra.

Assim nasceu o livro, assim se fez a obra. Mas, Martin Saray, pois assim se chamava, é Maria Maria, filha de um dos seus pais, a quem ele dedicou o livro. Mas, para a realidade desta obra.

Assim nasceu o livro, assim se fez a obra. Mas, Martin Saray, pois assim se chamava, é Maria Maria, filha de um dos seus pais, a quem ele dedicou o livro. Mas, para a realidade desta obra.

Assim nasceu o livro, assim se fez a obra. Mas, Martin Saray, pois assim se chamava, é Maria Maria, filha de um dos seus pais, a quem ele dedicou o livro. Mas, para a realidade desta obra.

Assim nasceu o livro, assim se fez a obra. Mas, Martin Saray, pois assim se chamava, é Maria Maria, filha de um dos seus pais, a quem ele dedicou o livro. Mas, para a realidade desta obra.

"Vossa casa é vosso corpo mais amplo.  
Cresce ao sol e dorme no silêncio da noite, e também ela tem sonhos..."

Gibran Khalil Gibran

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Abdalla Zarur Neto e Elisiária Moura Martins Zarur, pelo estímulo aos estudos. A Carla Maria Rocha de Sousa pela paciência e concessão de parte de nosso tempo de lazer para a realização deste trabalho.

Aos professores do CAEN, em especial aos professores com os quais tive oportunidade de cursar disciplinas e que contribuíram, direta ou indiretamente, na realização desta dissertação: José Dantas da Silveira, Roberto Smith, Ricardo Régis Saunders Duarte, Pichai Chumvichita, Jair do Amaral Filho, Francisco de Assis Soares, Assuero Ferreira, Osmundo Evangelista Rebouças, Maria Cristina Pereira de Melo.

Aos funcionários do CAEN, em especial a Edna Gomes Pinheiro pelo auxílio na normalização da dissertação.

Aos meus colegas de turma, em particular ao João Mário de Santos e França, amigo de longas datas.

Ao Prof. Flávio Ataliba Flexa Barreto, pela sugestão do tema e auxílio na obtenção das referências bibliográficas.

Ao Dr. Milton Luiz de Melo Santos, pelo envio de material para pesquisa.

A CGA Informática, pelo trabalho de digitação.

Finalmente, à minha orientadora Prof<sup>ª</sup> Maria Cristina Pereira de Melo, pela paciência e dedicação na orientação.

## LISTA DE TABELAS

	<b>Página</b>
Tabela 1- Aplicações do BNH em programas (até 1983).....	166
Tabela 2- Saldos de Recursos do S.F.H (1972-1984).....	167
Tabela 3- Unidade habitacional financiada pelo Sistema Financeiro da habitação (1964/70-1970/74- 1975/80).....	168
Tabela 4- Número de financiamentos habitacionais contratados pelo SFH por programas (1964/1984)....	169
Tabela 5- Variações do Salário Mínimo e da UPC (jul./1967-jul./1986).....	170
Tabela 6- Confronto entre o salário mínimo e o reajuste das prestações no SFH (1965-1984).....	171
Tabela 7- Unidades Habitacionais Financiadas pelo Sistema Financeiro da habitação, no Pará, por faixas de mercado (1964-1969/1970-1974).....	172
Tabela 8- Participação percentual das Unidades comer- cializadas até o trimestre, em relação ao número total de unidades dos projetos- São Paulo (1971-1978).....	173

Tabela 9- Número de financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH (1964-1980).....	174
Tabela 10- EvoluçãO do valor real da ORTN (1965-1985) .....	175
Tabela 11- Mapa de realizações do EX-BNH no Ceará (Dados Físicos e financeiros) (até 1986) .....	176
Tabela 12- Evolução dos saldos, depósitos e retiradas em caderneta de poupança (jan./1986-fev./1988) ...	177
Tabela 13- Nº de unidades contratadas com recursos do FGTS - habitação popular - Ceará (1985-1991) .....	178
Tabela 14- Haveres financeiros e depósitos de poupança (1980-1992) .....	179
Tabela 15- direcionamento de recursos no SBPE (dez./1991-dez.1992).....	180
Tabela 16- Distribuição das aplicações no SFH (fev./1993)....	181
Tabela 17- Caderneta de poupança - SBPE (dez./1991-dez./1992).....	182
Tabela 18- SFH/FCVS - Total dos recursos e arrecadação/ pagamento (1992).....	183

Tabela 19- FGTS-arrecadação e saque (1988-1992)..... 184

Tabela 20- Financiamentos habitacionais para  
construção (fev.1992/-dez./1992) ..... 186

Tabela 21- Financiamentos habitacionais para  
aquisição (fev./1992-dez./1992) ..... 187

SUMARIO

Introdução.....	14
1. Cap.1 - Enfoque teórico dos efeitos redistributivos dos subsídios na política habitacional.....	17
1.1- Modelo de oferta e demanda por serviços de habitação subsidiados.....	17
1.2- Modelo simplificado para análise dos efeitos de subsídios habitacionais.....	24
2. Cap.2 - Sistema Financeiro de Habitação(SFH): das origens à década de 70.....	29
2.1- Breve relato das políticas habitacionais anteriores à montagem do SFH.....	29
2.2- A reforma fiscal e financeira do governo militar de 1964 e a criação do SFH.....	35
2.3- Estruturação e Potencialização do SFH.....	41
2.3.1- Instituições e fontes de recursos.....	41
2.3.2- Os primeiros planos de financiamentos da casa própria (plano A,B e C) e a criação do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS).....	47
2.3.3- O Plano de Equivalência Salarial (PES) e o "rebatismo" do plano B para Plano de Correção Monetária (PCM).....	55
2.3.4- Caracterização do modelo BNH/SFH.....	57

2.4-	O SFH na Economia do Milagre: O relacionamento das tensões (1969-1974).....	64
2.5-	SFH: Expansão com desvios (1974-1980).....	72
3. Cap. 3-	O SFH face à crise dos anos 80 e seu desempenho nos primeiros anos da década de 90.....	82
3.1-	O ajuste recessivo: A perda de dinamismo do SFH e a quebra do eixo salário-prestação (1980-1985) .....	82
3.2-	Os sucessivos planos de Estabilização e seus reflexos no SFH.....	98
3.3-	Desempenho recente do SBPE/SFH.....	120
4. Cap. 4-	Evidências da redistribuição promovida pelo SFH e a questão do Mercado Secundário de Hipotecas.....	127
4.1-	Efeitos redistributivos do SFH.....	127
4.2-	O caráter excludente do SFH na concessão de financiamentos à habitação popular.....	133
4.3-	Alternativas para operacionalização de um Mercado Secundário de Hipotecas (MSH) .....	143
5.	Conclusão.....	155
6.	Summary.....	163
7.	Anexos.....	165
8.	Apêndice.....	193
9.	Referências Bibliográficas.....	196

## RESUMO

A presente dissertação relata a evolução do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) no Brasil, desde a sua montagem, Lei 4.380 de 21 de agosto de 1964, passando pelas diversas alterações decorrentes das mudanças conjunturais e estruturais da Economia brasileira. O SFH vem tendo dificuldades em atender a chamada habitação popular, devido a lógica financeira auto-sustentável na qual está montado. Mesmo nos tempos áureos (1974-1982), em que o SFH financiou cerca de 400 mil unidades habitacionais por ano, a habitação de interesse social foi marginalizada na alocação dos financiamentos. Os subsídios praticados pelo sistema beneficiaram mais as famílias de classe média e alta. Por outro lado, a mudança do cenário macroeconômico dos anos 70 para a instabilidade dos anos 80 colocou o SFH em xeque: a) reduziram-se os recursos disponíveis para os financiamentos; b) elevaram-se as taxa de juros, desequilibrando financeiramente a carteira dos agentes financeiros; c) com a redução dos salários reais, elevaram-se os índices de inadimplência dos mutuários, o que levou o governo a conceder uma série de benesses aos mesmos, onerando o FCVS; e d) ocorreu um aumento no grau de incerteza devido à elevada taxa de inflação. A sucessão de planos de estabilização econômica, editados a partir da segunda metade dos anos 80, trouxeram maiores desequilíbrios para o SFH. A reativação do SFH está vinculada a uma desoneração do FCVS, garantia no retorno dos financiamentos, ampliação da captação de recursos do sistema, além da montagem de um efetivo mercado secundário de títulos hipotecários. No lado da habitação popular é necessária a adoção de subsídios explícitos,

pela utilização de recursos não-onerosos provenientes de dotações orçamentárias.

A possibilidade de utilização de recursos não-onerosos provenientes de dotações orçamentárias, no Brasil, tem sido objeto de inúmeras discussões.

Que o Poder Judiciário possa utilizar recursos não-onerosos provenientes de dotações orçamentárias, em situações excepcionais, é uma questão que tem sido objeto de inúmeras discussões.

A doutrina brasileira tem se dividido quanto à possibilidade de utilização de recursos não-onerosos provenientes de dotações orçamentárias, em situações excepcionais.

Alguns autores defendem a possibilidade de utilização de recursos não-onerosos provenientes de dotações orçamentárias, em situações excepcionais.

O problema de utilização de recursos não-onerosos provenientes de dotações orçamentárias, em situações excepcionais, é uma questão que tem sido objeto de inúmeras discussões.

O Sistema Financeiro de Habitação (SFH) foi criado pela Lei nº 4.388, de 11 de agosto de 1964, pelo Congresso Nacional.

1. Albuquerque, Nereu. *Lei de Habitação (Lei nº 4.388/64)*. Comentários e interpretações de referência de doutrina e jurisprudência. São Paulo, 1975, p. 2.

## INTRODUÇÃO

A problemática da habitação e da poupança e empréstimo assumem, no Brasil, uma importância inquestionável.

Com o acelerado processo de urbanização brasileiro, devido a uma industrialização repentina e concentrada nos grandes centros, um contingente significativo de pessoas dirigiu-se para as cidades em busca de trabalho, elevando a demanda por habitações e serviços urbanos.

A demanda por serviços de habitação no Brasil é concentrada nas grandes cidades. Em 1960, a população urbana era de 45,8%, chegando a 76,8% em 1980. Dos 45,8% da população urbana, em 1960, 32,8% achavam-se em cidades de mais de 500.000 habitantes. Em 1980, o censo apontava que 45% de toda a população urbana brasileira residiam somente nas 10 maiores cidades<sup>1</sup>.

Além da demanda habitacional provocada pelo processo de urbanização, tem-se, ainda, uma falta de moradias em condições satisfatórias, um crescimento populacional intenso e uma má conservação das unidades habitacionais existentes, que reforçam o problema.

O problema habitacional brasileiro foi atacado de maneira mais realista a partir da montagem do Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

O Sistema Financeiro da Habitação (SFH) foi criado pela Lei nº 4380, de 21 de agosto de 1964. O Banco Nacional de

---

1. Albuquerque, Marcos C. C. de. Habitação Popular: avaliações e propostas de reformulação do sistema financeiro da habitação. Relatório de pesquisa Nº 35/1985. São Paulo, FGV/SP, p.2.

Habitação (BNH) era o órgão central do sistema, tinha a finalidade de orientar, disciplinar e controlar o SFH. O Sistema financeiro nacional era, àquela época, bastante compartimentalizado e especializado, ficando cada tipo de instituição encarregada de atender a uma determinada demanda específica de crédito. O SFH tinha, portanto, a atribuição de atender à demanda de crédito do setor habitacional, sendo o braço financeiro da política habitacional, que deveria "promover a construção e a aquisição de casa própria, especialmente pelas classes de menos renda"<sup>2</sup>.

O objetivo do presente trabalho é analisar a hipótese de que o SFH tem sido concentrador da renda pessoal, com uma ação redistributiva perversa; beneficiando, através de subsídios explícitos e implícitos, mais as famílias de classe média e alta da população. As principais alterações no SFH durante os quase 30 anos de sua existência também serão relatadas na dissertação.

A dissertação será dividida em 4 capítulos. O primeiro capítulo dará um enfoque teórico dos efeitos redistributivos dos subsídios na política habitacional. No segundo e terceiro capítulos serão relatadas a origem e evolução do SFH. No quarto capítulo serão mostradas evidências da redistribuição perversa promovida pelo sistema.

O Cap. 1 será dividido em dois itens. O primeiro descreverá um modelo de oferta e demanda por serviços de habitação. O segundo item analisará os efeitos de subsídios habitacionais, utilizando um modelo simplificado.

---

2. Lei nº 4.380 de 21/08/64 (grifo nosso).

O Cap. 2 tratará da criação do SFH, sua estruturação e sua atuação até o final da década de 70. Após um breve relato das políticas habitacionais que antecederam à montagem do SFH, será abordada a criação do mesmo, dentro da ampla reforma fiscal e financeira promovida pelo Governo Militar de 1964. Na estruturação e potencialização do SFH, serão examinadas as instituições do sistema, suas fontes de recursos, os planos de financiamento aos mutuários finais e os postulados implícitos de funcionamento do sistema.

O Cap. 3 examinará o SFH diante da crise dos anos 80. Este capítulo está dividido em três itens. O primeiro refere-se à primeira metade da década de 80, com ênfase nas consequências do programa de estabilização econômica sobre o SFH. No segundo item serão analisados os reflexos dos sucessivos planos de estabilização sobre o SFH, que foram monotonamente aplicados a partir de 1986. No terceiro item, será relatado o desempenho recente do SBPE/SFH. As modificações impostas ao sistema, devido à nova realidade macroeconômica, também serão relatadas neste item.

O Cap. 4 será subdividido em três itens. O primeiro item fará uma simulação dos efeitos redistributivos dos antigos planos de financiamento no SFH. O segundo descreverá o caráter excludente do sistema na concessão de financiamentos à habitação popular e o último item tratará dos elementos necessários à montagem de um efetivo Mercado Secundário de Hipotecas (MSH), além de sugerir algumas técnicas alternativas para empréstimos.

## 1. CAPITULO 1 - ENFOQUE TEORICO DOS EFEITOS REDISTRIBUTIVOS DOS SUBSIDIOS NA POLITICA HABITACIONAL

### 1.1- Modelo de oferta e demanda por serviços de habitação subsidiados.

A habitação pode ser considerada um bem de consumo durável ou um bem de investimento (habitação destinada a aluguel), sendo que as condições de financiamento têm um papel fundamental na determinação da demanda, já que o valor das unidades habitacionais suplantam em algumas vezes à renda anual das famílias.

Alguns modelos<sup>3</sup> tratam o crédito à aquisição de habitações como sendo residual em relação a concessões creditícias em outros setores da Economia (mercado hipotecário norte-americano), o que implica em um comportamento anticíclico na demanda por habitações. No caso do mercado brasileiro, algumas evidências empíricas<sup>4</sup> indicam um comportamento pró-cíclico, provavelmente devido à vinculação dos financiamentos habitacionais à recursos compulsórios incidentes sobre a folha de pagamento (FGTS).

- 
3. Ver Evans, M. K. *Macroeconomic Activity*. New York, Harper e Row, 1969. p.188-194; e Alberts, W. W. *Business Cycles, Residential Construction Cycles, and the Mortgage Market*. J. P. E. June/1962. p.263-281. Indicados em Lucena, José M. P. de. O mercado habitacional no Brasil. Rio de Janeiro, Ed. da Fundação Getúlio Vargas (Série Teses, nº 9), 1985, p.9.
4. Rizzieri, Juarez A.B. Análise do Comportamento Anti-cíclico da construção residencial. São Paulo, IPE/USP, 1984 (trabalho para discussão nº 18). p. 34.

MUTH<sup>5</sup>, em seu clássico trabalho sobre demanda habitacional, considera que a demanda por habitações não é uma demanda por habitações em si, mas sim, uma demanda pelos serviços de habitações. O fluxo de novas habitações por período é determinado, segundo o modelo de MUTH, pela demanda por estoque, que, por sua vez, é determinada através da demanda por serviços de habitação. No modelo, um aumento no estoque desejado poderia ser obtido devido a: a) uma queda nos preços de comercialização de habitações, b) uma redução das taxas de juros, c) um aumento na renda, e d) a subsídios implícitos no sistema de financiamento habitacional (Imposto Negativo).

A incidência de subsídios nos financiamentos habitacionais afeta a distribuição de renda de várias maneiras e de forma complexa. A mais simples política de subsídios nos financiamentos habitacionais (subsídio universal) pode ter no mínimo três efeitos distintos na distribuição de renda<sup>6</sup>: a) poderá alterar o preço líquido dos serviços de habitação para todos os mutuários do sistema que venham a receber subsídios; b) poderá alterar a renda, por mudanças nos salários relativos e nos níveis de lucro; c) finalmente, poderá ocasionar uma alteração adicional nos preços dos serviços de habitação por modificações nos custos de habitação ou através do "filtering".<sup>7</sup>

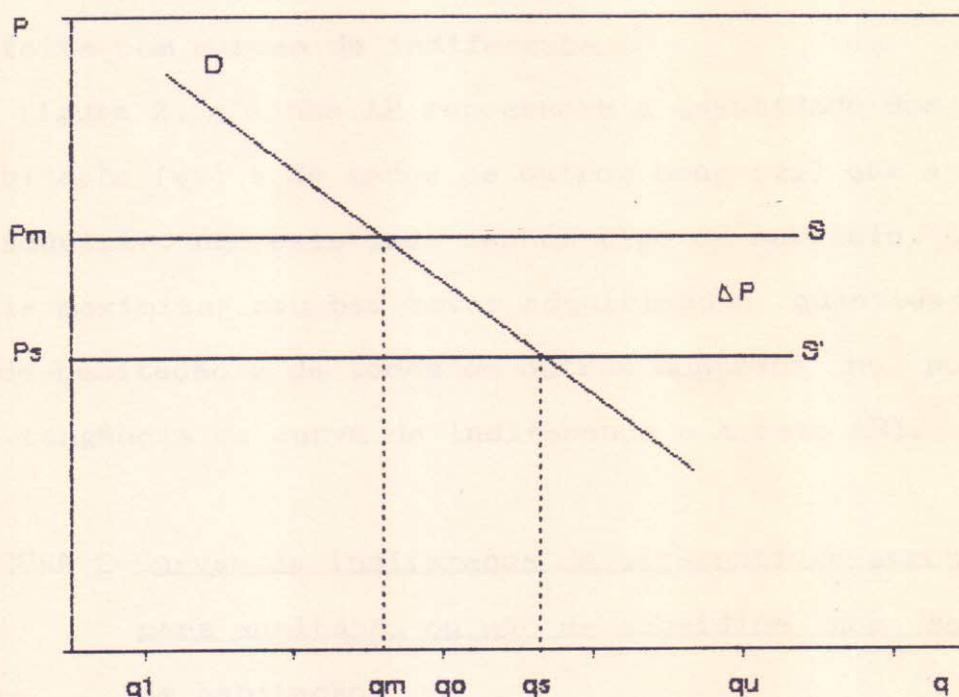
BCME-BIBLIOTECA

- 
5. Muth, R.F. The Demand for Non-farm Housing in: The demand for durable goods. Harberger (org.), Chicago Univ. press. 1960. p.29.
  6. Aaron, Henry J. Shetter and Subsidies. Who benefits from federal housing policies? Washington, the Brookings Institution (Studies in Social Economics), 1972. p.44.
  7. Processo de depreciação acelerada do imóvel, devido a falta de manutenção, reduzindo os serviços de habitação gerados pelo mesmo.

A concessão de subsídios implica em um custo social de maneira a reduzir o preço dos serviços de habitação, mas que usualmente não chega a zero. O receptor do subsídio normalmente deverá gastar uma parte de sua renda para arcar com parte do preço dos serviços de habitação, qualificando-se para receber o subsídio. Desta forma, ele irá gastar menos que iria gastar no caso de não existir o subsídio e em muitos casos irá ocupar um imóvel melhor, que gera uma maior quantidade de serviços.

A figura 1 mostra a curva de demanda  $D$ , que indica a quantidade de serviços demandada por uma família típica para vários preços. A curva de oferta  $S$  foi desenhada como se a oferta de serviços fosse perfeitamente elástica ao preço de mercado  $P_m$ ; a um dado preço, as famílias estão dispostas a comprar  $q_m$  unidades de Serviços de habitação. Para o preço subsidiado  $P_s$ , as famílias estariam desejando comprar  $q_s$  unidades de serviços de habitação.

FIGURA 1-Reação da demanda à subsídios nos serviços de habitação



O custo financeiro do subsídio seria  $1/2 (\Delta P \times \Delta q)$  unidades monetárias, onde  $\Delta p$  é o valor do subsídio. O custo dos serviços de habitação para as famílias seria  $(P_s \times q_s)$ , após a concessão do subsídio; portanto este valor poderia ser maior ou menor do que o custo dos serviços de habitação não subsidiados  $(P_m \times q_m)$ , dependendo da elasticidade preço da demanda, ou seja, de quanto aumentará a quantidade de serviços de habitação demandada em resposta ao preço subsidiado.

Existem dois pontos extremos, quando o subsídio concedido deve ser aceito inteiramente ou não pela família, que merecem ser ressaltados. No primeiro ponto ( $q_1$ ), a quantidade dos serviços de habitação é tão baixa que as famílias rejeitam o subsídio. No se-

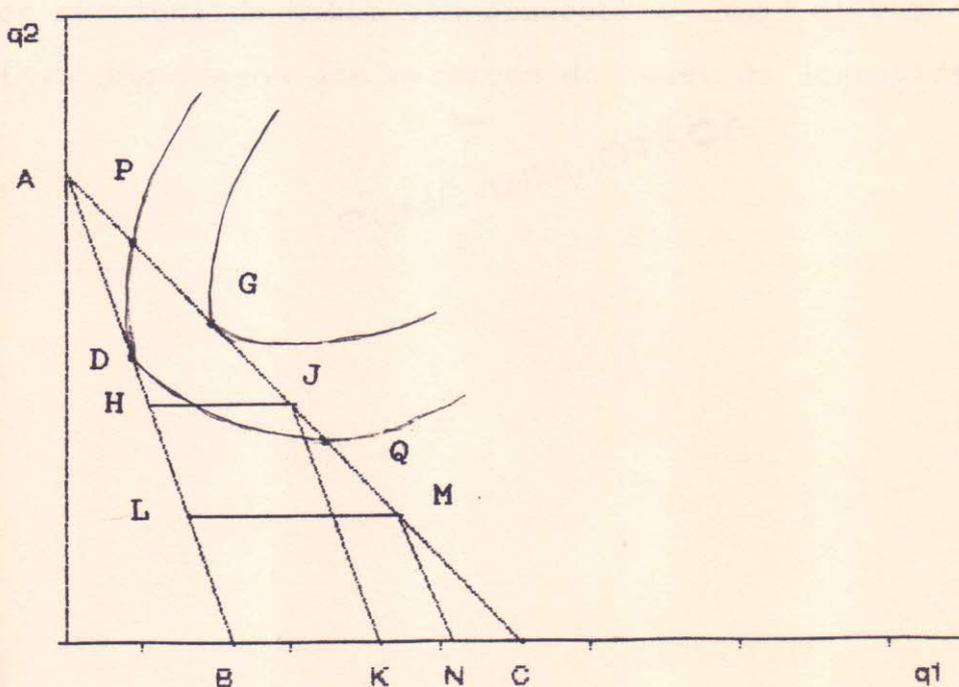
gundo, ponto ( $q_u$ ), a quantidade de serviços é, possivelmente, maior do que o receptor potencial do subsídio pode pagar para recebê-lo. Em muitos casos, a quantidade dos serviços de habitação que é comprada pelo receptor do subsídio encontra-se entre estes extremos, como exemplo:  $q_0$ .

Uma outra maneira de interpretar a situação descrita acima pode ser feita com curvas de indiferença.

Na figura 2, a linha **AB** representa a quantidade dos serviços de habitação ( $q_1$ ) e de todos os outros bens ( $q_2$ ) que a família pode adquirir, não existindo nenhum tipo de subsídio. A família poderia maximizar seu bem-estar adquirindo a quantidade dos serviços de habitação e de todos os outros mostrada no ponto **D** (ponto de tangência da curva de indiferença e a reta **AB**).

FIGURA 2-Curvas de indiferença de alternativas aproximadas para aceitação ou não de subsídios nos serviços de habitação

BCME-BIBLIOTECA

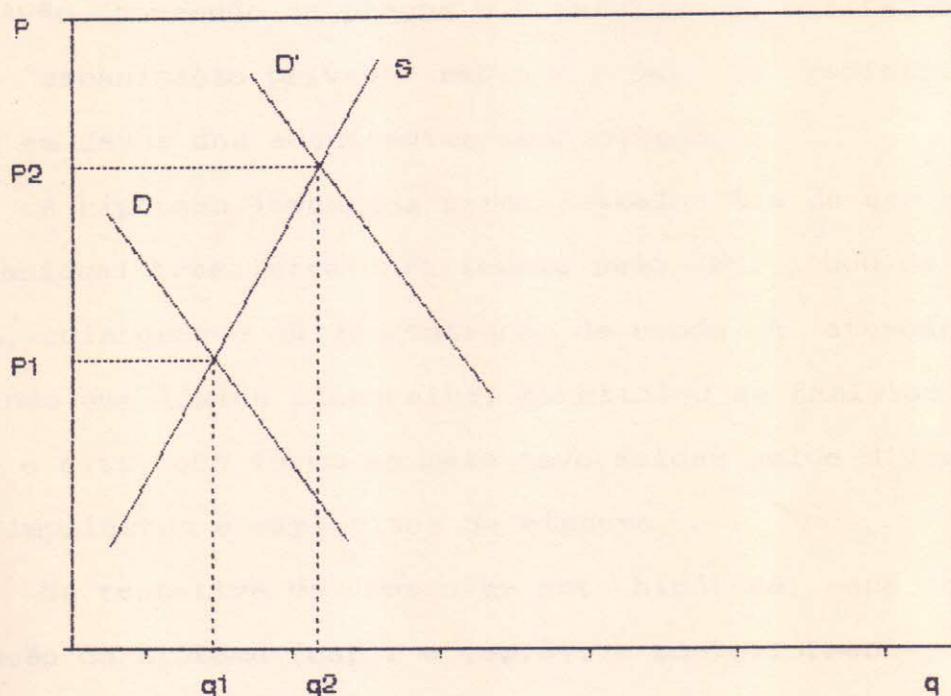


Se os serviços de habitação fossem subsidiados, em 50% por exemplo, a nova linha de restrição orçamentária seria a reta AC. A família beneficiada com o subsídio poderia consumir uma quantidade maior de serviços habitacionais e uma maior quantidade de outros bens que não a habitação, como mostrado no ponto G. Alternativamente, se o governo exigir uma certa quantidade mínima no consumo de serviços habitacionais para conceder o subsídio (por exemplo o ponto J), a família iria se defrontar com uma linha de restrição orçamentária do tipo AHJK e iria maximizar seu bem-estar, aceitando o subsídio, no ponto J, ao invés de permanecer em D. No caso da concessão do subsídio estar vinculada a quantidade de serviço habitacional mostrada no ponto M, a família não iria aceitar o subsídio e maximizaria seu bem-estar permanecendo em D. A família iria aceitar a quantidade de serviços habitacionais oferecidos, sujeito a 50% de subsídio, maiores que os mostrados no ponto P e menores do que os mostrados no ponto Q.

Para uma situação de inelasticidade na oferta de serviços habitacionais, mostrada na figura 3, um deslocamento da curva de demanda por serviços de habitação provocaria uma elevação mais significativa nos preços dos serviços do que na quantidade de serviço.

BCME-BIBLIOTECA

FIGURA 3-Inelasticidade na curva de oferta dos serviços de habitação



Um exemplo típico de inelasticidade da oferta dos serviços de habitação frente a expansão da demanda é o de uma cidade ou bairro que se encontra em um intenso processo de urbanização, mas o Estado não investe, significativamente, em infra-estrutura básica (energia, água, esgoto, pavimentação, drenagem). Nesta situação (falta de terrenos urbanos), a ampliação do crédito nos financiamentos habitacionais provocaria uma transferência de renda econômica para os proprietários de terra urbana.

Caso o fornecimento da infra-estrutura básica for de responsabilidade, total ou parcial, do próprio construtor (iniciati-

va privada), este custo adicional será repassado ao comprador de habitação, onerando os preços dos serviços de habitação. Este tipo de "urbanização privada" reduz o poder de redistribuição da renda em favor dos adquirentes de habitação.

A hipótese levantada nesse trabalho é a de que a política habitacional brasileira, tracionada pelo SFH, atuou de forma perversa, colaborando na concentração de renda. A atuação do SFH, seguindo uma lógica financeira, beneficiou as famílias de classes média e alta, que foram as mais favorecidas pelos diversos subsídios implícitos e explícitos do sistema.

Na tentativa de comprovar esta hipótese, será relatada a evolução do sistema (cap.2 e cap.3), e posteriormente, serão mostradas evidências dos efeitos redistributivos do SFH (cap.4).

### 1.2- Modelo Simplificado de Análise das Consequências dos Subsídios Habitacionais<sup>9</sup>

Os programas habitacionais modificam a distribuição de renda de uma maneira ampla, não só beneficiando os que recebem diretamente os subsídios, como também atua atingindo indiretamente os que não se beneficiaram diretamente dos subsídios.

Para uma análise teórica das consequências dos subsídios habitacionais, será montado um modelo simplificado.

O modelo assume as seguintes hipóteses: a) A política de subsídio para todas as famílias é igual a alguma fração dos custos dos serviços de habitação; b) Só existe dois bens (serviços

-----  
9. Sobre o referido modelo ver: Aaron, Henry J. op. cit. p.47.

de habitação e uma composição de todos os outros bens), e cada um é produzido com dois fatores de produção (capital e trabalho) em condições competitivas; c) A renda das famílias é de dois tipos: salários e ordenados como remuneração do trabalho; juros, aluguéis e lucros como remuneração dos bens de capital (os bens de capital incluem o estoque de habitações, máquinas, estruturas e inventos utilizados na produção de outros bens); d) O estoque de capital cresce, ao longo do tempo, pelo aumento líquido das famílias e dos negócios; e) a taxa de poupança depende somente da renda e de outros fatores socio-econômicos, como o tamanho da família e da riqueza, não sendo afetada pela taxa de retorno dos poupadores através dos aluguéis, juros e lucros; f) a oferta de trabalho depende somente do crescimento da população; g) Todas as famílias têm a mesma propensão a gastar; h) Tanto o capital como o trabalho têm perfeita mobilidade entre as indústrias; i) Os homens de negócios maximizam o lucro e os trabalhadores visam ao maior salário; j) Supõe-se que o imposto que suporta o subsídio afeta a todos as rendas proporcionalmente.

Segundo o modelo, o impacto de um subsídio universal nos serviços habitacionais na renda (taxa de salário e rentabilidade do capital) depende das quantidades relativas de capital e trabalho usadas na produção dos serviços de habitação e nos outros bens. A produção de serviços de habitação é uma atividade intensiva em capital. Os serviços de habitação requerem uma combinação elevada de capital (casas ou apartamentos) por unidade de trabalho (manutenção e, em habitações alugadas, serviços de gerenciamento); já a produção de habitação, ampliando o estoque, não é tão intensiva em capital quanto a produção dos serviços.

Subsídios habitacionais irão ampliar o consumo dos serviços de habitação e necessariamente causarão um crescimento do estoque de habitações. O capital necessário para produzir mais serviços de habitação deverá, segundo o modelo, ser removido da produção de outros bens. O trabalho realizado na produção de outros bens, não será absorvido totalmente na produção de serviços de habitação, a menos que o método de produção dos serviços de habitação seja alterado. Os trabalhadores passam a ter uma produção relativa menor para cada unidade de Capital e os salários podem ter uma tendência a declinar frente a rentabilidade do capital. A pressão sobre os salários poderá propagar-se por toda a Economia devido a perfeita mobilidade do trabalho. Avanços tecnológicos e melhoria na educação poderiam manter a produtividade do trabalho crescente, alterando o ajustamento descrito acima.

Um aumento na demanda de bens que requerem mais capital por unidade de trabalho irá elevar a rentabilidade do capital em relação aos salários. Sendo assim, famílias cujas rendas são derivadas, em grande parte, de aluguéis, juros e lucros tenderão a ter ganhos a custa dos que têm rendas provenientes de ordenados e salários.

Se o modelo descrito acima for relaxado, incluindo, agora, três mercadorias (estruturas habitacionais, serviços habitacionais e todos os outros bens), as conclusões podem variar.

A produção de serviços de habitação (segurança, acessibilidade, habitabilidade, etc) é altamente intensiva em capital, mas a produção de habitação é relativamente intensiva em trabalho.

O subsídio irá encorajar o consumo dos serviços de habitação que por sua vez irá causar uma ampliação no estoque de habitação. O crescimento e manutenção do estoque de habitação irá tender a elevar os salários, já que a indústria da construção é intensiva em trabalho. Por outro lado, o crescimento do consumo dos serviços de habitação, que é intensivo em capital, tenderá a elevar a rentabilidade do capital. Durante o período em que o estoque de habitação está expandindo-se frente o aumento da demanda por serviços de habitação, o impacto relativo dos subsídios habitacionais na distribuição de renda entre o capital e o trabalho é imprevisível. De qualquer modo, quando a atividade de construções retorna ao nível normal, a elevação na demanda por serviços de habitação pode ter aumentado a remuneração do capital (aluguéis, juros e lucros) em relação a salários e ordenados.

A adoção de subsídios que estimulam a demanda por serviços de habitação pode influenciar os preços relativos de todas as mercadorias. Os preços de mercadorias produzidas com alta relação capital-trabalho irão aumentar em relação aos de baixa relação capital-trabalho. Portanto, famílias com elevados gastos em bens produzidos com método intensivo em capital irão perder, enquanto as famílias que concentram seus gastos em bens produzidos com método intensivo em trabalho irão ganhar.

Em resumo, cada família é afetada de três maneiras devido aos subsídios habitacionais; a) famílias que recebem subsídios são encorajadas a consumir mais serviços de habitação; b) eleva-se a demanda total por bens intensivos em capital, aumentando a remuneração do capital relativamente ao trabalho. Como resultado, os preços de todos os bens intensivos em capital elevam-se rela-

tivamente aos preços dos bens intensivos em trabalho, beneficiando as famílias que concentram seus gastos em bens produzidos com método intensivo em trabalho; c) os preços relativos das mercadorias podem mudar, alterando, inclusive, os preços relativos de vários tipos de habitação, reduzindo a oferta de certos tipos e aumentando outros tipos. Como o estoque de habitação não se ajusta instantaneamente frente as alterações na demanda, as políticas de subsídios podem resultar em benefícios generosos não para os recebedores potenciais dos subsídios, mas para especuladores.

É evidente que os subsídios adotados em políticas habitacionais afetam a distribuição de renda de várias maneiras e com efeitos bem mais complexos do que os descritos no modelo teórico exposto acima. As leis de zoneamento, os códigos de obras, a provisão de serviços urbanos, o sistema de transportes, os juros cobrados nos financiamentos, entre outros, têm influência na distribuição de renda. Neste trabalho nos limitaremos a identificar somente os beneficiários diretos dos subsídios concedidos pelo SFH (cap.4), mas antes, descreveremos a origem e evolução do SFH (cap.2 e cap.3).

## 2. CAPITULO 2 - SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO: DAS ORIGENS A DÉCADA DE 70.

### 2.1 - Breve relato das políticas habitacionais anteriores à montagem do SFH.

BCME-BIBLIOTECA

O problema habitacional brasileiro remonta de longas datas. Basta lembrar que, no início do Século XIX, quando a família real Portuguesa, fugindo da invasão napoleônica, aqui chegou, não havia casas para acolher seus súditos. O governo requisitou casas, expulsando seus moradores e concedendo-as aos nobres portugueses.<sup>10</sup>

Desde a chegada da Família Real Portuguesa, em 1808, até a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) em 1964, a questão habitacional, no Brasil, foi atacada de forma tímida e restrita, como veremos a seguir.

Segundo IDESP<sup>11</sup>, as primeiras iniciativas de intervenção do Poder Público no enfrentamento da problemática habitacional no Brasil remontam ao 2º Reinado. Através de vários decretos, o governo concedeu isenção de impostos para a importação de materiais de construção, e doação de terrenos públicos às empresas atuantes na construção de habitações para operários. Ao mesmo tempo, exigia a demolição de casebres e a obediência a uma série de padrões de higiene e conforto habitacional. Estas medidas foram restritas

10. Mandarino, Paulo. A questão da casa própria (palestra do Presidente da CEF na comissão de Economia do Senado Federal). Brasília, 1989, p.3.

11. IDESP. Avaliação das intervenções do poder público na questão habitacional no Pará (relatório de pesquisa). Belém, 1990, p.5.

apenas às províncias mais dinâmicas da Economia.

3) Nos primeiros anos da República, o governo continuava a estimular a iniciativa privada, via isenção de impostos de transmissão por prazos de 15 até 20 anos, direito de desapropriação de terrenos, etc. Ao mesmo tempo, coibia o estabelecimento de sub-habitações e incentivava a construção de vilas operárias.

4) Até o início da década dos anos 20, no auge da economia cafeeira, ocorreu pouca alteração na forma de atuação do poder Público Federal na questão habitacional. A forma predominante de habitação foi a moradia de aluguel, nos cortiços, que representava um perigo à Saúde Pública, devido as suas péssimas condições sanitárias. Pouco a pouco o modelo "trabalhador ao redor da fábrica", cede lugar a um modelo de "Segregação Social urbana".<sup>12</sup>

Em 1923, foram criadas as caixas de aposentadorias e pensões dos trabalhadores das estradas de ferro no país. Em 1926, o Conselho Nacional passou a regulamentar este regime de assistência social, que foi estendido para outras categorias profissionais e ao funcionalismo público da união.

5) Na década de 30, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o problema habitacional passou a vincular-se com a Política de Seguro Social.

Os recém criados Institutos de aposentadorias e pensões (IAPs) juntamente com as caixas de Aposentadorias e Pensões foram autorizados a aplicar parte de suas receitas na construção e aquisição de casas populares. A massa de trabalhadores não asso-

---

12. Foot, Francisco e Leonardi, Victor. História da Indústria e do Trabalho no Brasil. São Paulo, Ed. Global, 1982, p.416.

ciada a essas instituições não era atendida.

⑥ Em 1942, Getúlio Vargas impõe a lei do inquilinato, congelando os aluguéis nos níveis de 31 de dezembro de 1941, desestimulando a casa de aluguel. A política do Estado Novo estimulava a casa própria à classe média e a trabalhadores melhor aquinhoados, enquanto que a população de baixa renda, deixada a própria sorte, buscava a solução do seu problema habitacional na autoconstrução e no favelamento.

Em 12 de maio de 1946 é criado um órgão de atuação nacional para atender às classes de baixa renda, a chamada Fundação da Casa Popular (FCP), que se enquadrava no populismo vigente à época, onde o clientelismo e o paternalismo imperava na alocação dos minguados recursos<sup>13</sup>.

⑦ A política habitacional Clientelista-Paternalista começa a ruir a partir de 1950, na medida que a inflação crescente começa a corroer os financiamentos, que eram efetuados em parcelas fixas.

No governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960), as políticas sociais, em particular a política habitacional, saíram de cena.

Fortemente influenciado pela teoria do desenvolvimento econômico, bastante em voga à época, o governo JK não tratou do problema habitacional, pois segundo esta teoria o problema habitacional seria solucionado, naturalmente, com o desenvolvimento econômico global, devido a criação de novos empregos, rendas e

-----  
13. AZEVEDO, Sérgio de e ANDRADE, Luiz Aureliano Gama. Habitacão e Poder: Da fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitacão. Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1982, p.135.

salários, e desta forma, surgiria uma demanda potencial por moradias em nível condizente com a situação econômica de cada família<sup>14</sup>.

② A construção residencial, bem como as indústrias de materiais de construção, eclodiriam para atender esta demanda efetiva. Desta forma priorizou-se o geral (crescimento industrial) em detrimento de alguns setores (problema habitacional). Neste período, a drenagem de recursos financeiros ao setor industrial deixou o setor habitacional à revelia.

No governo JK, acentuou-se o processo de urbanização vinculado à arrancada desenvolvimentista e ocorreu um agravamento das condições habitacionais das populações de baixa renda.

③ No período de Jânio Quadros na presidência da República, intencionou-se introduzir a correção monetária nos financiamentos habitacionais, fato que não se concretizou. No início de seu governo foi esboçado o plano de assistência habitacional, o qual apresentava propostas de curto e médio prazos com vistas ao equacionamento do problema habitacional.

Segundo AZEVEDO E ANDRADE<sup>15</sup> a curto prazo a meta era construir 100 mil moradias de julho de 1961 a dezembro de 1962. Para tanto "previa-se um empréstimo de 80 milhões de dólares a ser tomado junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), cabendo a FCP entrar com 10 milhões de cruzeiros".

14. Borges, João G. e Vasconcellos, Fábio P. de. Habitacão para o Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1974, p.110.

15. AZEVEDO, Sérgio de e ANDRADE, M. Habitacão e Poder: Da fundacão da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitacão. Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1982, p.135.

A conjuntura econômica brasileira e mundial da época eram favoráveis à obtenção de empréstimos externos. Os Estados Unidos da América sinalizavam com possíveis programas de desenvolvimento econômico, o que resultou na "Aliança para o progresso". Por outro lado, a revolução cubana e o elevado déficit de moradias nos centros urbanos preocupavam as grandes potências mundiais, podendo comprometer a estabilidade do próprio sistema capitalista nos países subdesenvolvidos.

O Instituto Brasileiro de Habitação, que deveria substituir a FCP para coordenar a política habitacional, não emplacou. Com a renúncia de Jânio Quadros, tal política não saiu do campo das idéias<sup>16</sup>.

10) Numa Conjuntura de Caos político e dificuldades econômicas, assume o governo, João Goulart. A questão habitacional, neste momento, foi contemplada tão somente na esfera do planejamento governamental, reconhecendo-se que os problemas nesta área eram derivados sobretudo: a) do crescimento urbano desordenado; b) do baixo nível de renda da população; c) e da especulação devido a não regulação pelo Estado brasileiro<sup>17</sup>.

O Projeto de Lei que seria submetido à apreciação do Congresso Nacional, tratando, entre outros assuntos, do atrelamento das intervenções habitacionais a planos municipais e do ordenamento territorial do País, não chegou a ser votado; devido à deposição do então presidente da República.

Em síntese, o período que antecedeu à criação do SFH, a intervenção pública na questão habitacional foi irrealista, na medida em que a inflação crescente ameaçava os financiamentos habitacionais, que são necessariamente empréstimos de longo prazo e não tinham nenhum mecanismo de proteção contra a corrosão do poder de compra da moeda. Como melhor esclarece SIMONSEN<sup>18</sup>: "... O irrealismo dos empréstimos subsidiados até 1964, para os quais havia muita procura contra minúscula oferta.

Financiamentos de favor, altamente premiadores aos poucos eleitos que a eles conseguiam acesso. Mas que, pela sua escassez, deixavam a maior parte da população sem crédito para a aquisição da casa própria".

O SFH foi criado para dar suporte financeiro ao Plano Nacional de Habitação. Este fez parte de uma ampla reforma fiscal e financeira realizada no governo militar de 64, que almejava reordenar e redirecionar o aparelho de Estado brasileiro, bem como, buscar um modo de financiamento não-inflacionário para alavancar o crescimento econômico. Por outro lado, o SFH serviu como elemento legitimador do governo Castelo Branco.

---

18. SIMONSEN, Mário Henrique. Rumos do Sistema Financeiro da Habitação in: Revista Habitação e Poupança (publicação da Associação Brasileira das Empresas de Crédito Imobiliário e poupança - ABECIP). Rio de Janeiro, abril/1985, p.23.

## 2.2- A Reforma Fiscal e Financeira do Governo Militar de 1964 e a criação do SFH.

O governo Castelo Branco promoveu uma ampla reforma nas áreas tributárias, financeira, cambial e na política de preços<sup>19</sup>, a qual propiciou uma forte expansão no volume de recursos financeiros sem origem inflacionária.

Estas reformas constituíram uma resposta ao quadro econômico, social e político bastante convulsivo da época. Inflação crescente (30 a 80% a.a. em 1960 e 1963, respectivamente), com rápida desaceleração do produto, um sistema fiscal obsoleto, um mercado de capitais decadente, um aparelho de Estado desarticulado e desestruturado, bem como, uma intervenção financeira essencialmente bancária<sup>20</sup>.

No cerne destas reformas estava a área financeira, que sofreu alterações profundas, definindo-se um ambiente institucional propício à diversificação e intensificação da intermediação financeira no País. As alterações financeiras atingiram os setores: Monetário, industrial e habitacional.

No setor Monetário, foi criado, através da Lei nº 4595/64, o Conselho Monetário Nacional - Presidido pelo Ministro da Fazenda, tendo Função Normativa - que nortearia a política financeira do País, seguindo as linhas mestras de um Orçamento Monetário. A mesma Lei criou o Banco Central do Brasil (BACEN), substituindo a

19. SILVA, Adroaldo Moura da. Intermediação Financeira no Brasil: Origens, Estrutura e Problemas. São paulo, Maio/1979, p.11-28.

20. Idem. p.7.

SUMOC. As funções dos Bancos Comerciais, das Sociedades de Crédito e Financiamentos e as atribuições das novas instituições - Bancos de Investimentos, das Sociedades de Investimentos, Sociedades de Crédito Imobiliário, etc - foram definidas pela Lei nº 4728/67<sup>21</sup>. A criação do FINAME (Agência Especial de Financiamento Industrial S/A) foi uma das inovações no setor industrial.

No setor habitacional, a grande vedete foi a criação do SFH, pela Lei nº 4380 de 21 de agosto de 1964, que elegeu o Banco Nacional de Habitação (BNH) como órgão central do sistema, com a finalidade de orientar, disciplinar e controlar o SFH. O Sistema era constituído, ainda, por órgãos federais, estaduais e municipais que operavam no financiamento de habitações, pelas Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI) e pelas fundações, cooperativas e outras formas associativas voltadas à construção ou aquisição da casa própria sem a finalidade de lucro<sup>22</sup>.

As SCIs foram recebidas com descrédito, não existindo interesse dos bancos em participar do capital de nenhuma sociedade dessa natureza. As primeiras delas foram constituídas por agentes ligados à indústria da construção civil.

A Lei nº 4.380 também criou o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), com a finalidade de executar e estimular pesquisas, assistência técnica e fomento ao desenvolvimento de programas e tecnologias construtivas nos Estados e Municípios.

A citada lei autorizou, no artigo 5º, a adoção da Correção

---

21. Idem. p.13.

22. Idem. p.13.

monetária<sup>23</sup> nos contratos imobiliários de interesse social e no capítulo VI lançou uma nova unidade de conta - denominada Unidade Padrão de Capital (UPC)-, que seria a unidade de conta nos contratos firmados no âmbito do SFH e valor nominal das letras imobiliárias. Esta começaria a ser fixada com base no valor das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) do primeiro mês do trimestre civil.

A criação do SFH, além de intencionar dar um dinamismo à indústria da construção residencial, através de programas habitacionais e por conseguinte aquecer outros setores do macro-complexo da construção civil<sup>24</sup>, tinha o objetivo de legitimar o governo do Marechal Castelo Branco.

O aspecto político da criação do SFH pode ser perfeitamente caracterizado no trecho da carta endereçada por Sandra Cavalcanti ( futura presidenta do BNH) ao Presidente da República, na qual é proposta a criação do BNH: "Aqui vai o trabalho sobre o qual estivemos conversando. Estava destinado à Campanha presidencial de Carlos, mas nós achamos que a Revolução vai necessitar de agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter de nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmi-

---

23. Para um aprofundamento do estudo da utilização da correção monetária ver: Endo, Seiti Kaneko. Contribuição ao estudo da Correção monetária. São paulo, Ed. Da EDUSP, 1988, p.65.

24. A delimitação do macrocomplexo da construção civil pode ser visto em: Hasenclever, L.; et alli. Os Complexos Industriais da Economia Brasileira. Relatório de pesquisa, Rio de Janeiro, IEI/UFRJ, 1984.

ca sobre suas feridas cívicas".<sup>25</sup>

A opção pela casa própria e não por um sistema de produção de habitação para aluguel, nos moldes dos existentes na França, os H.L.M. (Habitação de Aluguel Moderado), também parece ter tido uma conotação política. Pois, segundo o então Ministro Roberto Campos: "A solução do problema pela casa própria tem esta particular atração de criar o estímulo de poupança, que, de outra forma, não existiria, e contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel.

O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem"<sup>26</sup>.

#### BCME-BIBLIOTECA

A estrutura do nascente SFH (Ver anexo 7.26-figura 4) tinha uma centralização normativa no BNH, e uma descentralização na ação executiva dos agentes privados.

O Sistema financeiro brasileiro era bastante compartimentalizado (Ver anexo 7.27-figura 5) às instituições eram atribuídas certas áreas de atuação específica, ou seja, deveriam atender a certas demandas particulares. O SFH enquadrava-se neste perfil, sendo encarregado do atendimento à demanda de crédito do setor habitacional.

Um importante subsistema do SFH era constituído pelo chamado Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que englobava as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs), as Associa-

25. Andrade, Luís Aureliano Gama De. Política urbana no Brasil: O Paradigma, a organização e a política. Cadernos do CEBRAP. Apud. Souza, Berenice Guimarães Vasconcelos de. O BNH e a Política do Governo. UFMG, 1974, (tese de Mestrado). p.120.

26. Idem. p.121.

ções de Poupança e Empréstimos (APEs), as Caixas Econômicas Estaduais (CEEs) e a Caixa Econômica Federal (CEF) e tendo o BNH como órgão central. O SBPE ilustra bem o caráter financeiro e a filosofia de auto-sustentação da política habitacional, que norteavam a criação do SFH, na medida que as entidades do SBPE captariam recursos onerosos, em suas operações passivas (Cadernetas de Poupança e Letras Imobiliárias) e emprestariam segundo mecanismos (correção monetária e juros) e planos financeiros de forma a garantir o retorno dos financiamentos.

Se por um lado a política habitacional estava vinculada a critérios de auto-sustentação, fundados em mecanismos econômico-financeiros, por outro lado, intensionava-se "promover a construção e a aquisição de casa própria, especialmente pelas classes de menor renda"<sup>27</sup>. Emerge daí uma contradição. Como drenar recursos onerosos, obedecendo critérios econômico-financeiros, prioritariamente às classes de menor renda?

Na verdade, existe uma dificuldade na compatibilização do suprimento de habitação para as camadas sociais de menor renda, ou seja, a chamada área de interesse social, segundo uma lógica financeira. A estrutura operacional do SFH era "marcada por características que não contribuem para seu eficiente funcionamento como um programa social. Embora seu objetivo primordial tenha sido o atendimento à demanda populacional de interesse social, parcela preponderante de seus recursos é orientada para os mercados

---

27. Lei 4.380 de 21/08/64. (Grifo nosso).

de família de renda mais elevada".<sup>28</sup>

Nos parece que na gênese do SFH existia uma lógica financeira, a qual tenderia, naturalmente, a marginalizar do sistema as famílias de menor renda.

As operações passivas (captação de recursos) eram essencialmente onerosas e as operações ativas (os diversos programas de financiamentos)<sup>29</sup> deveriam ser gerenciadas tendo-se em vista este ônus.

Portanto, "as inovações introduzidas pela nova política habitacional, ao invés de lhe facilitarem a realização dos objetivos acentuaram ainda mais o conflito entre eles. A opção por uma base empresarial de atuação, se eliminou o risco do distributivismo político, na política habitacional, tornou ainda mais difícil o acesso das camadas de menor renda à casa própria. As ten-

28. Albuquerque, Marcos Cintra Cavalcante de. Gastos Sociais no Brasil: Habitação e Saneamento. In: Planejamento e Políticas Públicas. São paulo, IPEA, Junho/1989, P. 114.

29. Os Programas de Financiamento podem ser agrupados em três grandes classes: Programas de Desenvolvimento Urbano, Programas Habitacionais e Programas Complementares. Nota-se que a Habitação era tratada segundo uma definição bastante ampla. Seguem-se alguns dos principais planos e programas: PLANHAP (Plano Nacional de Habitação Popular); FIMACO (Programa de Financiamento de Materiais de Construção), que se subdivide nos seguintes sub-programas: RECON (refinanciamento ou financiamento do consumidor de materiais de construção), REINVEST (refinanciamento ou financiamento do investimento do ativo fixo das empresas produtoras e distribuidoras de materiais de construção, REGIR (refinanciamento ou financiamento do capital de giro das empresas produtoras de materiais de construção, REPAT (financiamento ou refinanciamento de projetos e assistência técnica para empresas produtoras de materiais de construção), e finalmente o UNDERWRITING que objetiva garantir recursos necessários ao aumento de capital das empresas produtoras de materiais de construção; o projeto CURA (projeto de Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada), na área de urbanização; PLANASA (Plano Nacional de Saneamento), na área de saneamento. Além de programas nas áreas de transportes, equipamento comunitário, entre outros.

sões entre objetivos acrescentou-se uma, de efeito talvez mais profundo: o conflito entre meios e objetivos"<sup>30</sup>.

## 2.3- Estruturação e Potencialização do SFH (1966-1969).

### 2.3.1- Instituições e Fontes de Recursos

Na sua estruturação original o SFH era constituído pelas seguintes instituições: O BNH, como órgão central; o SBPE, operando no setor de financiamento de habitações às classes médias, constituído pelas: Caixas Econômicas, as SCIs e as APES; no setor de habitação popular atuavam, ainda: as Companhias de Habitação (COHABs), as Cooperativas Habitacionais (COOPHABs) e os institutos de orientação às cooperativas Habitacionais (INCOOPs). A seguir descreveremos mais detalhadamente, em separado, cada uma destas instituições, bem como, suas fontes de recursos.

O BNH, como já foi dito anteriormente, foi criado pela Lei nº 4.380/64, para ser o órgão central do SFH, com a finalidade de orientar e controlar o SFH.

O BNH era uma entidade autárquica, que tinham como fonte de recursos, inicialmente, a contribuição de 1%, a fundo perdido, sobre a Folha de pagamento de todos os empregados sujeitos ao regime da Consolidação das leis do trabalho (CLT), e mais, uma receita oriunda da tributação de 4% incidente sobre os rendimentos provenientes da locação de imóveis por pessoas físicas ou Jurídicas; quando superiores, as unidades residenciais, a 180 m<sup>2</sup> a alí-

---

30. ANDRADE, Luís A. G. de. Op. cit. p.123.

quota seria de 6%. O recolhimento seria sob a forma de Subscrição de letras imobiliárias<sup>31</sup> de emissão do BNH, resgatáveis em 20 anos. Estes recursos logo se mostraram insuficientes, o que levou o governo a criar, pela lei nº 5.107/66, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) que deu maior pujança nas operações passivas do BNH, além de promover profundas modificações nas relações trabalhistas.

O FGTS constituiu-se em um fundo compulsório, gerado do recolhimento de 8% sobre a Folha de Salários das empresas e depositados em conta individual do empregado, onde renderiam juros reais variando de 3% a 6% a.a.<sup>32</sup>, este fundo seria gerido pelo BNH. Conforme o artigo 11 da citada lei: "Fica criado o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço constituído pelo conjunto das contas vinculadas a que se refere esta lei, cujos recursos serão aplicados com correção monetária e juros, de modo a assegurar cobertura de suas obrigações, cabendo sua gestão ao Banco Nacional de Habitação"<sup>33</sup>.

A criação do FGTS corrigiu as distorções nas relações trabalhistas provocada pela estabilidade, nos termos em que era conceituada (dez anos de serviço), que motivava a dispensa do empregado antes que completasse a estabilidade; e por outro lado,

---

31. A letra imobiliária é uma promessa de pagamento, consubstanciada em um título com características definidas, formalmente aprovada pelo BNH. Podia ser emitida tanto pelo BNH como pelas SCIs. IBMEC, Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais. Sistema Financeiro da Habitação. Rio de Janeiro, Junho/1974, p.75.

32. Como forma de viabilizar os novos subsídios concedidos aos programas habitacionais em fins de 1971, foi estabelecido que as novas contas do FGTS seriam capitalizadas à taxa constante de 3% a.a. (Decreto-Lei nº 69.265, de 22/09/1971, art.18).

33. Lei 5.107/66.

induzia o empregado estável a um comportamento menos disciplinado ou menos dedicado, já que sua dispensa implicaria em indenização dobrada. A lei estabelecia as oportunidades e finalidades para saque do FGTS por parte do empregado. O fato é que o FGTS constituiu-se na mais importante fonte de recursos de SFH à época.

Os recursos do FGTS constituíram, em média, 94,5% das exigibilidades do BNH no período de 1969/74. Durante esse período, os depósitos líquidos do Fundo forneceram, em média, 50,5% das receitas correntes e de capital do BNH. Se do total de receitas forem excluídos os retornos e rendimentos de capitais aplicados, a participação média anual daqueles depósitos atinge 83,4%.<sup>34</sup>

Passaremos a descrever, em seguida, as entidades que compunham o SBPE<sup>35</sup>.

As SCIs eram entes privados, que visavam ao lucro e integravam o Sistema Financeiro Nacional, mas se submetiam à fiscalização do BNH. Eram destinadas a proporcionar amparo financeiro às operações imobiliárias relativas à incorporação, construção, venda ou aquisição de habitações.

Em suas operações passivas as SCIs emitiam Letras imobiliárias; captando, ainda, depósitos em cadernetas de Poupança e tendo, por último, os repasses de financiamento. As SCIs se organizavam sob forma de ações e tinham atuação regional.

Com relação às operações ativas das SCIs estas deveriam se concentrar em financiamentos para construção, venda ou aquisição

34. De Almeida, Wandery J. M. e Chautard, José Luiz. FGTS: uma Política de bem-estar social. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976, p.65.

35. Borges, João G. e Vasconcellos, Fábio P. Op. cit. p.176.

de habitação, no entanto, seu excesso de caixa poderia ser depositado com correção monetária no BNH, na aquisição de títulos da dívida pública ou de outros ativos financeiros do sistema.

As APEs tinham caráter mutualista, sendo instituições de direito privado, sem fins lucrativos e de atuação regional, com a finalidade de propiciar a aquisição da casa própria aos seus associados e captar, incentivar e disseminar a poupança privada. Elas foram autorizadas a funcionar pelo Decreto-Lei nº 70, de 21 de novembro de 1966, tendo, ainda, as seguintes características essenciais, segundo o art. nº 2: a formação de vínculo societário, para todos os efeitos legais, através de depósitos em dinheiro efetuados por pessoas físicas interessadas em delas participar; a distribuição aos associados, como dividendos, da totalidade dos resultados líquidos operacionais, uma vez deduzidas as importâncias destinadas à constituição dos fundos de reserva e de emergência; e a participação da administração nos resultados das associações<sup>36</sup>.

As Caixas Econômicas foram definidas como instituições financeiras públicas de direito privado tendo ampla atuação no sistema financeiro nacional e em especial no SFH. Esta situação é consequência do fato das mesmas possuírem uma larga experiência anterior com depósitos de poupança e financiamento de casas próprias, já que algumas das antigas Caixas Econômicas atuavam a quase cem anos nesse setor.

Os instrumentos de captação de poupança eram os depósitos em cadernetas de poupança e as letras imobiliárias. As cédulas

---

36. Decreto-Lei Nº 70 de novembro de 1966.

hipotecárias<sup>37</sup> eram títulos emitidos pelos agentes do sistema tendo como lastro os financiamentos efetuados. Os depósitos de poupança livre foram a principal fonte de recursos das Caixas Econômicas, que tinham garantia do Governo Federal. As Caixas Econômicas constituíram-se os maiores agentes de captação de poupança do SFH.

Além dos depósitos de poupança, as Caixas Econômicas contavam, ainda, com assistência financeira do BNH para refinanciamentos. As operações ativas das Caixas Econômicas, referentes ao SFH, limitavam-se aos financiamentos imobiliários.

Com a estruturação do SFH, foi estimulada a criação de Companhias de Habitação, as chamadas COHABs, para promover a construção e aquisição da casa própria, especialmente, pelas classes de menor renda da população e prioritariamente àquelas que habitavam em moradias sem condições higiênicas. Para desenvolverem estes programas, as COHABs contavam com empréstimos específicos do BNH.

Também foram constituídas Cooperativas Habitacionais (COOPHABs) que eram entidades mutualistas sem fins lucrativos e tinham como finalidade a construção e aquisição de casa própria para seus associados, sendo orientadas pelos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs).

Todos os contratos de financiamentos, realizados no âmbito do SFH, eram efetuados na Unidade Padrão de Capital (UPC), em

---

37. A cédula hipotecária é um título de crédito lastreado por hipoteca, criada pelo Decreto-Lei Nº 70, de 21 de novembro de 1966. O excesso de regulamentação inibiu um maior dinamismo no mercado secundário de cédulas hipotecárias. Borges, João G. e Vasconcellos, Fábio P.. Op. cit. p.141.

termos nominais, e corrigidos monetariamente de acordo com o reajuste do valor nominal da UPC no primeiro dia de cada trimestre civil. A UPC correspondia a correção do valor nominal mensal das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) no correspondente trimestre.

A UPC era uma forma de aplicação da correção monetária nos contratos de financiamentos que dava padronização e simplificação às operações. O seu valor inicial correspondia a Cr\$ 10,00 em fevereiro de 1964.

Como podemos observar, a estrutura do SFH pode ser dividida em dois subsistemas: o "Subsistema Social" e o "Subsistema de mercado".<sup>38</sup>

#### BCME - BIBLIOTECA

"O Subsistema Social" financia a produção e comercialização de habitações para as famílias de baixas rendas (até 5 salários), bem como, projetos e obras de infraestrutura urbana. Operam nesse subsistema, demandando financiamento: as COHABs, COOPHABs, Companhias estaduais de água e esgotos, bem como governos estaduais e municipais e outros. Os recursos aplicados nesse subsistema são provenientes, essencialmente, do FGTS.

"O Subsistema de mercado" é o próprio SBPE, que como já foi dito, opera com recursos captados por depósitos de poupança e letras imobiliárias<sup>39</sup>, sendo constituído por entidades públicas e privadas, listadas anteriormente. Sua atuação é, basicamente, o

38. Borges, João G. e Vasconcellos, Fábio P.. Op. cit. p.145.

39. Os depositantes em cadernetas de poupança e os portadores de letras imobiliárias possuíam a garantia de suas aplicações diante de uma eventual quebra da instituição depositária ou emitente das letras, dada pelo Fundo de Garantia de Depósitos e Letras Imobiliárias (FGDLI). O FGDLI era formado por contribuições das SCIs em função de suas operações ativas.

financiamento da produção e comercialização de habitações para as famílias de classe média (acima de oito salários mínimos).

2.3.2- Os Primeiros Planos de Financiamento da Casa Própria (Planos A, B e C) e a Criação do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS).

A elaboração de planos de financiamento da casa própria, no âmbito do SFH, não se mostrou uma tarefa fácil. Estes planos teriam que conciliar o reajuste das prestações, com o reajuste dos salários dos mutuários, bem como amortizar os saldos devedores, que também sofreriam correção monetária segundo critérios díspares das prestações, tendo-se a quitação dos mesmos em um prazo de financiamento satisfatório. Além disso, o mecanismo da correção monetária, recém-criado, não era, ainda, perfeitamente compreendido pelos mutuários.

A primeira tentativa de regular o reajuste das prestações, no âmbito do SFH, foi através da Lei nº 4.864/65, estabelecendo os seguintes princípios:

A parte financiada, sujeita à correção monetária, deveria ser paga em prestações mensais de igual valor; o contrato poderia prever que as prestações posteriores à entrega das unidades tivessem valor diverso dos anteriores à entrega; era vedada a correção do valor de prestações intermediárias e do saldo devedor a elas correspondente, exceção feita à prestação vinculada à entrega das chaves, desde que não fosse superior, inicialmente, a 10% do valor original da parte financiada; o saldo devedor e as prestações seriam corrigidos em período não inferior a 6 meses; e o

reajustamento não poderia entrar em vigor antes de decorridos 60 dias do término do mês da correção.<sup>40</sup>

Essas medidas, nada técnicas, provocaram uma confusão generalizada. Evidenciando a falta de experiência e tradição no trato da questão.

Em janeiro de 1966, o BNH baixou a instrução nº 5/66, na tentativa de dar uma solução mais técnica para o problema do reajuste das prestações. Essa instrução criou os chamados plano A e B<sup>41</sup>, os quais serão detalhados a seguir.

Segundo o plano A, a correção dos saldos devedores seria efetuada trimestralmente, de acordo com o Índice de variação do valor nominal das antigas Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN). Dava-se, desta forma, vigor a UPC, cujas variações correspondiam ao índice acumulado de variações da ORTN.

As prestações mensais, segundo o plano A, eram reajustadas anualmente, 60 dias após a entrada em vigor de um novo salário mínimo, e com base no índice de variação daquele.

Devido à dualidade entre os reajustes das prestações e dos saldos devedores, acrescido o fato de que a política salarial então vigente reduzia a razão salário mínimo/ORTN, era esperado que os débitos não fossem totalmente quitados, no final do prazo original contratado. Na tentativa de quitar os saldos residuais, os prazos originais poderiam ser prorrogados no máximo por um prazo

---

40. Idem. p.120.

41. Para uma análise dos planos de financiamentos ver: Faro, Clóvis de, Evolução dos Planos Básicos para Aquisição da Casa Própria do Banco Nacional de Habitação: 1964-84. Ensaio Econômico da EPGE nº 56, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1985.

de até 300 meses, sendo que, esgotada a prorrogação máxima, as prestações passariam a ser corrigidas simultaneamente com os saldos devedores segundo a variação da ORTN. Este plano poderia resultar em uma eternização do débito, caso o coeficiente de reajuste anual do salário mínimo superasse um certo valor crítico, que é função da taxa trimestral de inflação, da taxa mensal efetiva contratual e do número de meses do prazo original.<sup>42</sup> A contribuição de adesão ao plano A era igual ao valor de uma prestação inicial.

A instrução nº 5/66 apontou que o plano A seria utilizado nas "aplicações destinadas à erradicação de aglomerados de habitações anti-higiênicas e, a critério do órgão financiador, as destinadas a atender às classes de baixa renda".<sup>43</sup> Era vetada a adoção do plano A nas aplicações referentes a habitações de valor superior a 75 salários mínimos.

O fato é que o plano A provocaria, devido à dualidade de reajuste entre prestações e saldo devedor, um forte comprometimento do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), a ser criado em 1967, juntamente com o plano C.

O plano B era bastante parecido com o plano A, tendo um mecanismo de reajuste do saldo devedor similar, ou seja, trimestral baseado na variação da ORTN. A única diferença, era que as prestações mensais deveriam sofrer reajustes na mesma época e segundo o mesmo índice do saldo devedor. O plano B era consistente,

---

42. Faro, Clóvis de. Sistema Financeiro de Habitação: A questão do desequilíbrio do FCVS. Ensaios Econômicos da EPGE nº 156. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1990, p. 6.

43. Instrução Nº 5/1966 do BNH.

na medida que os reajustes das prestações e do saldo devedor eram simultâneos e por índices idênticos. No entanto, o plano A era inconsistente, podendo restar um saldo residual mesmo após a prorrogação máxima do contrato.

A intenção do plano A era promover uma relação estável entre prestação e salário mínimo. Observe que esta relação estável era com o salário mínimo e não com o salário do mutuário. Esse critério especial de reajuste das prestações deveria ser utilizado somente para mutuários de mais baixa renda. No entanto, a lei nº 5.049, de 29 de junho de 1966, revogou esta limitação, ampliando a utilização deste critério especial de reajuste das prestações (variação do salário mínimo) a outros mutuários. Posteriormente, em 30 de agosto de 1966, o Dec. lei 19/66 tentou restaurar a intenção inicial do legislador de adotar o reajustamento das prestações com base nas variações do salário mínimo apenas aos adquirentes de imóveis residenciais pertencentes às classes de mais baixa renda, no entanto, o limite superior dos financiamentos foi ampliado para 500 salários mínimos.<sup>44</sup>

Observe-se, ainda, que o reajuste das prestações mantinha uma periodicidade com o reajuste do salário mínimo, que à época era anual e rigidamente definido.<sup>45</sup>

O plano A mostrou-se bem mais atraente que o plano B, pois a massa de assalariados poderia vincular suas prestações à traje-

-----  
44. Dantas Neto, A.C. Planos de Reajustamento das Prestações (evolução histórica). São paulo, Mai/1988 (mimeo.). p.5.

45. Posteriormente o reajuste do salário mínimo passou de anual a semestral, enquanto o reajuste das prestações continuaram anuais. Isto provocou uma queda real no valor das prestações em relação aos salários.

tória do salário mínimo. Desta forma, cresceu a demanda da sociedade por planos de reajuste anual das prestações.

Nessa conjuntura, é criado, em junho de 1967, simultaneamente com o FCVS, o chamado plano C; e é ampliado substancialmente os limites de financiamento.

O plano C, semelhante ao plano A, tinha reajuste trimestral do saldo devedor e reajuste anual das prestações, no entanto, a data do reajuste das prestações seria um mês após o reajuste anual de salário da classe a que pertencesse o mutuário.<sup>46</sup>

Com a finalidade de limitar o prazo contratual em uma vez e meia (1,5) o prazo original contratado, foi criado o FCVS, que absorveria o possível resíduo do saldo devedor, após findado o prazo de prorrogação. Os mutuários regidos pelos planos A e C deveriam contribuir com o valor de uma prestação inicial ao FCVS, para que o mesmo absorvesse seus débitos residuais no final da prorrogação máxima do contrato.

O mecanismo de funcionamento do FCVS é simples, ele atua como um elemento de compatibilização do valor da série de pagamentos com a dívida contraída. Explicando melhor, como existia uma dualidade no reajuste das prestações e do saldo devedor, nos planos A e C, rompia-se o princípio da equivalência de capitais entre o saldo devedor e a série de pagamentos vincendos. Portanto, era possível a obtenção de uma série de pagamentos com valores maiores do que o necessário para amortizar a dívida em um dado prazo, caso os índices de reajuste das prestações fossem maio-

---

<sup>46</sup>. Note que apesar da periodicidade do reajuste estar vinculada ao reajuste de salário do mutuário, o índice de reajuste ainda permaneceria vinculado ao salário mínimo.

res do que os índices de reajuste do saldo devedor. Por outro lado, poderia existir um saldo residual, para um certo período, no caso em que os índices de reajuste das prestações fossem menores que os de correção do saldo devedor.<sup>47</sup>

No último caso (existência de um saldo residual no final do prazo prorrogado), o FCVS absorveria o saldo devedor restante. No primeiro caso, o FCVS apropriar-se-ia inteiramente da contribuição de adesão (no valor de uma prestação inicial), paga pelo mutuário ao FCVS no ato da assinatura do contrato.

Algumas desvantagens e inconvenientes estavam vinculados aos primeiros planos de financiamentos, que associada à dificuldade de assimilar o mecanismo da correção monetária, impediam uma ampliação ainda mais significativa dos financiamentos habitacionais.

Uma desvantagem vinculada aos planos A e C era a existência de uma multiplicidade de épocas de reajuste para cada mutuário, com possível vantagem ou desvantagem para o mesmo e, como contrapartida necessária, para o credor, dependendo das épocas de assinaturas dos contratos, da entrada em vigor de novo salário mínimo e das épocas de reajuste previstas em contrato.

Como relata BORGES e VASCONCELLOS<sup>48</sup>, um contrato assinado no mês de entrada em vigor de um novo salário mínimo teria sua primeira prestação reajustada, segundo o plano A, 60 dias após a vigência de novo salário mínimo, o que poderia fazer com que o

47. Klumb, Pedro. Poupança e Habitação - a questão do bônus. Revista Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro, Out./1984, vol. 38, Nº 10, p.46.

48. Borges, João Gonçalves e Vasconcellos, Fábio Puceti. Habitação para o desenvolvimento... p.124.

mutuário ficasse 14 meses com a prestação inalterada. Por outro lado, um contrato assinado no mês anterior à vigência de um novo salário mínimo teria sua prestação reajustada logo após e em percentual equivalente a todo um período entre um e outro aumento do salário mínimo.

Além disso, casas iguais, vendidas com preços desiguais, ou se vendidas com preços iguais, tinham prestações desiguais. Não havia compatibilidade entre a data do contrato, valor de vendas das unidades, data de reajustes e correção monetária dos saldos.<sup>49</sup>

Em suma, a equivalência financeira entre pagamentos e dívidas não era respeitada, como também não havia equivalência financeira entre salários e desvalorização da moeda.

No tocante à assimilação do mecanismo de funcionamento da correção monetária, nos contratos de financiamento da casa própria, existia uma dificuldade pertinente não só aos menos esclarecidos, como pode ser comprovada em uma declaração atribuída ao prof. Rio Nogueira por DANTAS NETO<sup>50</sup>: "O plano comprometia algumas gerações de mutuários, a menos que se combinasse a operação de empréstimo com a de seguro de renda imobiliária, garantidora da liquidação do débito com a morte do interessado. Todavia, os inconvenientes do seguro transparecem claramente dos efeitos acusados no último congresso de Institutos Estaduais de previdência, onde se aludiu não só ao elevado valor dos prêmios securitários dado ao crescimento da indenização - como à vitalicidade da amor-

---

49. Idem. p.124.

50. Dantas Neto, A. C. Op. Cit. P.14.

tização - bem expressa numa apreciação do Presidente do IPEG - para possuir inteiramente a sua casa o mutuário deverá morrer -".

Proposições como esta desgastavam os primeiros planos de financiamento da casa própria e motivavam os técnicos do BNH a elaborarem um arsenal de artigos esclarecedores, dentre eles pode-se destacar uma nota redigida, em agosto de 1968, pelo Dr. José Eduardo de Oliveira Penna, diretor daquele banco, cujo título era: "Sete erros e uma verdade". A nota esclarecia: "no plano A de reajustamento das prestações o prazo máximo para o pagamento da dívida é o prazo inicial mais 50%. Isso significa que não há possibilidade de se pagar, uma prestação que seja, além destas. Como é que se diz que o prazo prorroga indefinidamente. Isso é pura vontade de mistificar a opinião pública"<sup>51</sup>. Em outro trecho, o mesmo artigo esclarece: "Existe, no entanto, uma grande verdade. Existe uma coisa que é dita com inteira razão: a correção monetária é mal explicada, muito pouca gente sabe de fato como ela funciona e muitas vezes aqueles que tratam com os compradores não explicam claramente o que é correção monetária, quais são os compromissos que se assume ao comprar uma casa, quanto se deve ganhar para poder comprar aquela casa ou apartamento."<sup>52</sup>

Com as sucessivas críticas aos primeiros planos de correção das prestações, o BNH, atento à dimensão política do problema, formula, em novembro de 1969, novos planos de financiamento: o Plano de Equivalência Salarial (PES) e o Plano de Correção Monetária (PCM), atendendo, dessa forma, os reclames quanto à incer-

51. Dantas Neto, A. C. Op. cit. p.15.

52. Idem. p.15.

teza relativa ao número de prestações dos mutuários nos antigos planos A e C.

2.3.3- O Plano de Equivalência Salarial (PES) e o "rebatismo" do Plano B para Plano de Correção Monetária (PCM).

Através da RC nº 36/69 foram criados o PES e o PCM. No PES, o número de prestações, exceto os casos de liquidação antecipada e de amortizações extraordinárias, passou a ser fixo, não podendo ser maior nem menor do que o originalmente contratado. Ficou mantida a correção trimestral dos saldos devedores e correção anual das prestações, 60 dias após a data de reajuste do salário mínimo ou a critério do mutuário, nos meses de Novembro, Fevereiro, Maio ou Agosto. Na existência de saldo devedor residual remanescente ao fim do prazo contratual, este seria absorvido pelo FCVS. A contribuição no valor de uma prestação inicial para o FCVS foi extinta, e em seu lugar foi criado o chamado Coeficiente de Equiparação Salarial (CES), que passou a ser um multiplicador das prestações, tendo a finalidade de nivelar a série de pagamentos, em função do posicionamento da data de assinatura do contrato, relativamente à época escolhida pelo mutuário para o reajuste de suas prestações.

Nos contratos com prestações reajustadas poucos meses após a data de assinatura do contrato, o CES seria inferior a um (1,00), enquanto que para os com época distanciada entre os reajustes das prestações e a data de assinatura do contrato, o CES era superior a Unidade.

O princípio do CES era operar de tal modo que, baseado em uma estimativa do comportamento futuro das correções monetárias do saldo devedor e das prestações, o estado da dívida se anulasse no final do prazo contratual. O fato é que uma subestimativa da taxa de inflação provoca, segundo este mecanismo, fortes desequilíbrios no FCVS.

O mecanismo de equalizar, via CES, os desvios econômicos gerados pela inflação e pelo não casamento entre as datas e valores de reajustes das prestações e as datas e valores de reajustes dos saldos devedores, foi ajustado para suportar níveis de inflação de até 80% a.a.. Os valores do CES eram na ordem de 1,11 a 1,15.<sup>53</sup>

O certo é que o PES, por não considerar atualizações simultâneas, e segundo um mesmo indexador, entre as prestações e saldos devedores, possibilitava a existência de débitos residuais.

O PCM foi na verdade um "rebatismo" dado ao plano B. Ele (PCM) era exatamente igual ao plano B, não tendo nenhuma novidade, além da mudança de nome. As prestações continuavam a ser corrigidas nas mesmas épocas (trimestralmente) que os saldos devedores e segundo os mesmos índices (variações da UPC). A mudança do nome foi uma tentativa de eliminar os desgastes políticos sofridos

---

53. Inicialmente o CES foi fixado em 1,11; quando a correção monetária passou a 50% a.a., seu valor foi alterado para 1,15; quando a correção monetária foi 100%, o CES foi fixado em 1,25. Com a introdução de reajustes semestrais das prestações o CES foi reduzido para 1,1 nesses contratos. Portanto, estes valores mostraram-se subestimados frente ao crescimento da inflação. Como indica: Schontag, José Antônio. Revista Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro, Set./1984, Vol.38, nº 9, p.50.

dos pelos primeiros planos.

Ficaram, assim, definidos os novos planos de financiamento, sem os quais o SFH dificilmente intensificaria sua atuação.

#### 2.3.4- Caracterização do modelo BNH/SFH

O modelo BNH/SFH intencionou possibilitar financiamentos de longo prazo para a construção residencial dentro de uma lógica financeira, que deveria manter os valores atuais dos empréstimos pela aplicação da correção monetária.

Neste modelo, o BNH era o banco central dos demais agentes financeiros, tendo ainda atribuições de garantia dos créditos e dos depósitos, de redesconto, sendo ainda, segurador de vida e de renda dos mutuários.

Suas características operacionais deveriam ser similares às do Federal Housing Administrator (FHA) americano, que opera na orientação e controle das Mutuals Savings, que equivalem às APES brasileiras e das Savings and Loans, que equivalem às SCIs. O FHA não executa empreendimentos imobiliários nem tampouco os financia. Este, opera, assegurando os empréstimos hipotecários imobiliários feitos pelas instituições financeiras. O BNH acumulava, ainda, as atribuições do Federal Savings and Loans Insurance Corporation<sup>54</sup>, seguradora da poupança do público no sistema americano.

---

54. A direção desta entidade americana é feita por uma junta nacional de Bancos de Habitação, Federal Home Loan Bank Board, com sede em Washington, D. C.

Com o passar do tempo, o BNH ampliou consideravelmente sua atuação ampliando seus programas e objetivos, modificando substancialmente suas metas ao longo da década de 70, passando a atuar não só em habitação como no financiamento ao desenvolvimento urbano e à equipamentos comunitários<sup>55</sup> (Ver anexo 7.1-tabela 1).

Até dezembro de 1967, tanto o BNH quanto todo o SFH haviam destinado para programas habitacionais cerca de 96% dos financiamentos totais concedidos. Essa percentagem sofreu um decréscimo contínuo até junho de 1974, enquanto maior participação ia sendo dada aos programas de desenvolvimento urbano e às operações complementares especiais.

O SFH foi montado baseando-se em três postulados implícitos, como enumera SIMONSEN<sup>56</sup>: a) o da isonomia da correção monetária; b) o da correspondência entre a correção dos ativos financeiros e a dos ativos físicos; c) o da relativa estabilidade das taxas reais de juros.

O primeiro postulado, isonomia da correção monetária, exigia uma correção dos salários nominais compatível com a evolução da UPC, deixando estável a relação entre o salário do mutuário e suas prestações. A quebra desta isonomia pôde ser sentida logo

---

55. Segundo Albuquerque, M. C. C. de. Habitação Popular: Avaliação e propostas de reformulação do Sistema Financeiro da Habitação. Relatório de Pesquisa Nº 35/1985. São Paulo, FGV/SP, p.15. O alargamento das atribuições do BNH foi uma resposta ao centralismo fiscal, que ocasionou um desvio dos recursos do Banco para outras tarefas que não a habitação, notadamente o desenvolvimento urbano.

56. Simonsen, Mário Henrique. Rumos do Sistema Financeiro de Habitação. Revista Habitação e Poupança. Rio de Janeiro, abril/1985, p.23.

nos primeiros anos de funcionamento do sistema, quando os financiamentos da casa própria, ainda, eram regidos pelos antigos planos A e C.

Um dos motivos da criação do PES foi justamente a busca da isonomia salários-prestações.

No que tange ao segundo postulado, correspondência entre a correção dos ativos financeiros e a dos ativos físicos, o sistema deveria manter os saldos devedores abaixo do valor do imóvel. Para isto, "exigia-se que a UPC não se descolasse significativamente da valorização real dos imóveis, que são as garantias dos ativos do SFH".<sup>57</sup>

Para evitar as consequências indesejadas da ruptura do segundo postulado, deve-se conceder financiamentos que não cubram a totalidade do valor do imóvel. No entanto, este procedimento, apesar de dar maior segurança às operações, obriga o financiado a fazer uma poupança prévia.

A manutenção do último postulado, a necessidade de uma relativa estabilidade nas taxas reais de juros, era obrigatória para garantir a sobrevivência do sistema. O SFH operava com esta hipótese, baseando, nos juros reais e não nos nominais, a remuneração dos depósitos de poupança e FGTS (operações passivas). Um aumento nos juros reais de captação (aumento no custo do passivo) para captar recursos na margem, através de uma elevação significativa nos juros, possivelmente desequilibraria o SFH, já que

---

57. O atrelamento das ORTNs (e, conseqüentemente, das UPCs) ao IGP-FGV, que é altamente influenciado por choques de ofertas, como a maxidesvalorização cambial de 1983 e mudanças na tributação indireta, reduziram as garantias do SFH. Simonsen, Mário Henrique. Op. Cit. p. 23.

os antigos contratos de financiamentos foram firmados em um patamar de juros menor.

Na década de 70, a forma de dar vigor à captação de depósitos em poupança foi torná-la (poupança) um produto diferenciado dos demais ativos financeiros. A diferenciação deste produto financeiro explicitava-se na garantia dada pelo Governo, até um certo limite, associada à sua divisibilidade e tendo, ainda, uma remuneração a posteriori. Os CDBs eram lançados com correção prefixada, da mesma forma, as LTNs que conduziam as operações de mercado aberto. O rompimento desta diferenciação ocorreu com a introdução das ORTNs no mercado aberto e a criação dos CDBs pós-fixados<sup>58</sup>.

O fato é que, na forma em que foi montado o SFH, uma elevação significativa das taxas de juros imputaria em um desequilíbrio do sistema, pois os financiamentos eram concedidos segundo a sistemática da correção monetária mais juros fixos.<sup>59</sup>

Caso fosse utilizada uma sistemática de financiamento com taxas de juros flutuantes, ou seja, o valor da taxa de captação dos recursos mais um "spread", transferir-se-ia o ônus de qualquer variação nas taxas de juros para os mutuários. A adoção de juros flutuantes é equivalente à sistemática de correção monetária<sup>60</sup>, no entanto, as primeiras prestações a serem pagas por

58. Simonsen, Mário Henrique. Op. cit. p.24.

59. Uma elevação significativa nos juros onera as operações passivas (captação de recursos) das Entidades de Crédito Imobiliário, enquanto que os antigos financiamentos mantêm-se inalterados frente à elevação dos juros.

60. Faro, Clóvis de. Taxa de juros flutuantes versus correção de prestações: uma comparação no caso do SAC e inflação constante. X Encontro Brasileiro de Econometria (anais), Belo Horizonte, 5 a 7/dez/1988, p.243.

aquela sistemática, são sempre maiores, se comparadas com as prestações da sistemática da correção monetária. A adoção daquela sistemática seria uma forma de transferir as oscilações dos juros para o financiado, deixando protegido o sistema.

Porém, algumas limitações estão associadas à sistemática de juros flutuantes, além das prestações iniciais serem mais elevadas, que a torna pouco aceitável pelo financiado. Uma elevação na taxa de juros aumentaria o comprometimento da renda do financiado com as prestações do imóvel, além do mais, os aumentos de juros vêm acompanhados de queda nos salários reais, dificultando, ainda mais, a adimplência do mutuário.

Se a "variável de ajuste" para absorver as oscilações dos juros, em financiamentos com juros flutuantes, fosse o prazo do financiamento ao invés das prestações, seria necessário um fundo para absorver os saldos não amortizados após a prorrogação máxima do contrato, no caso de uma forte elevação dos juros. Uma forte elevação dos juros poderia provocar uma eternização do débito, caso não exista um limite máximo de prorrogação. Portanto, uma sistemática de financiamento habitacional com juros flutuantes só resiste a pequenas elevações nos juros.

O modelo BNH/SFH, se comparado com outros modelos de fi-

nanciamento como os da Europa<sup>61</sup> ou o americano, era contraditório na relação setor público (BNH) e setor privado (SBPE). Como argumenta ALBUQUERQUE<sup>62</sup>: "Há uma clara contradição no relacionamento entre o BNH e o setor privado, pois aquilo que o segundo pode fazer com eficiência (o planejamento e a implementação do projeto habitacional) vem sendo submetido, injustificadamente, a um crescente processo de dependência para com o primeiro; já as atividades de captação de recursos financeiros para a sustentação do SFH, que, a exemplo do FHA norte-americano, dependem da atuação pública (a credibilidade e as garantias oferecidas, que, por sinal, têm acarretado pesado ônus à sociedade por ser o governo o segurador do sistema) acham-se entregues, em grande parte, ao setor financeiro privado, que assim transformou-se no grande beneficiário do SFH".

O grande fortalecimento do SBPE pode ser observado na ta-

- 
61. Em termos gerais existem três sistemas de financiamento habitacional na Europa: O primeiro, o sistema das instituições de poupança e empréstimo, exemplificado pelas entidades do Reino Unido e República da Irlanda, em que as entidades de poupança e empréstimos captam recursos no curto prazo e emprestam no longo prazo, com taxa de juros variáveis. O segundo, comum na Alemanha e Austria, é o sistema de poupança contratual, onde o futuro financiado deverá anteriormente à concessão do empréstimo, poupar cerca de 40% do valor do futuro empréstimo, em uma Bausparkasse (instituição de poupança e empréstimo). O terceiro, é o sistema de banco hipotecário, existente na Alemanha, Holanda e Dinamarca, onde os bancos hipotecários se financiam emitindo títulos hipotecários correspondendo, exatamente, ao empréstimo concedido. Os empréstimos são a juros fixos, correspondendo à taxa dos títulos hipotecários. Gonzalez, Solange B.S. de Castro. Tendências do financiamento habitacional na Europa. Revista Habitação e Poupança. Rio de Janeiro, ABECIP, 1989, p.20.
62. Albuquerque, Marcos Cintra Cavalcanti de. op. cit. p.20.

tela 2 (ver anexo 7.2), a qual indica um aumento da participação dos recursos captados no SBPE, em relação aos do BNH, ao longo da década de 70. Esse aumento deveu-se, notadamente, pelo acréscimo na captação de depósitos de poupança, que expandiram-se 8.168 vezes enquanto o índice geral de preços aumentou 890 vezes.

O SBPE opera em uma faixa de mercado onde se encontram as famílias de classe média. As entidades do SBPE tendem a financiar programas cujo valor unitário de financiamento seja maior, reduzindo, desta maneira, os seus custos unitários com administração, controle, cobranças e os riscos, além de obter uma remuneração mais elevada, ou seja, maior taxa de juros nestes financiamentos. Isto posto, era de se esperar que um aumento da participação relativa do SBPE no SFH implicasse em um distanciamento do sistema da faixa de financiamento habitacional de interesse social, que, aliás, era sua área de atuação prioritária, pelo menos segundo o texto da Lei 4.380/64, que criou o SFH.

De fato, observando-se a tabela 3 (ver anexo 7.3) constata-se que o número de unidades habitacionais, em termo percentuais, no "mercado médio" ampliou-se de 30,5% no período 1964-69, para 63,3% no período 1970-74. Já o "mercado popular"<sup>63</sup> declinou de 40,7% no período 1964-69, para 12,0% no período 1970-74. Esta

---

63. A habitação popular, aqui considerada, é a destinada a famílias que ganham até 3 salários mínimos. A habitação "de mercado" engloba as moradias destinadas às famílias com rendimentos superiores a três salários mínimos. Fazem parte da habitação "de mercado": as habitações "do mercado econômico", destinadas às famílias com renda de três a oito salários mínimos, faixa onde operam as cooperativas, as entidades assistenciais, etc; e as habitações "do mercado médio", destinadas às famílias com renda acima de oito salários mínimos, atendidas pelo SBPE.

tendência também pode ser observada na tabela 4 (ver anexo 7.4).

A forma de atuação das entidades de crédito imobiliário do SFH, segundo critérios econômico-financeiros, canalizou os financiamentos para as classes de maior renda. Até mesmos os financiamentos destinados à área de interesse social tendiam a se concentrarem no limite superior da faixa de renda exigida. Esta lógica financeira desvirtuou o objetivo inicial para o qual o SFH foi criado: "Facilitar e promover a aquisição de casas para uso residencial, especialmente pelas classes de menor renda da população".<sup>64</sup>

O tripé de sustentação do SFH, os três postulados implícitos listados anteriormente, tinha solidez em uma Economia estável, com estabilidade macroeconômica e sem comportamentos cíclicos de amplitude significativa. No entanto, em uma Economia instável podem surgir modificações que comprometem a sustentação do Sistema. A seguir será relatado o comportamento do SFH face às alterações surgidas ao longo de sua existência.

#### 2.4- O SFH na Economia do Milagre: O Relaxamento das tensões (1969-1974).

Na primeira metade dos anos 70 a Economia brasileira apresentou as mais altas taxas de crescimento de sua história. O PIB real cresceu à taxa média de 11,2%, no período entre 1968 e 1973,

-----  
64. Lei 4.380 de 21 de agosto de 1964. (grifo nosso).

sendo que, no ano de 1973 a Economia cresceu a 14% a.a..<sup>65</sup>

O crescimento do setor industrial, no período do Milagre, foi bastante significativo: a indústria de transformação cresceu à taxa de média de 13,3% a.a., a geração de energia cresceu 12,1% e a indústria da construção civil apresentou um crescimento, ainda maior, na ordem de 15% a.a..<sup>66</sup> Esse crescimento vultoso provocou um inevitável déficit em transações correntes, compensado por um intenso ingresso de poupança externa (endividamento externo), que foi possível graças a grande liquidez no mercado internacional, principalmente no mercado de Euro-dólares. No Euromercado, ampliaram-se os prazos médios de maturação dos financiamentos, reduziram-se tanto as margens cobradas pelos bancos, como as taxas interbancárias, e expandiram-se os empréstimos para os "países periféricos".<sup>67</sup>

Nesse cenário de prosperidade econômica, o trabalho teve uma elevação na produtividade, com um crescimento dos salários reais (Ver anexo 7.5-tabela 5), na medida que a taxa de crescimento dos salários nominais suplantou às taxas de crescimento dos preços, representadas pela UPC.

Para o SFH isso significou um relaxamento das tensões inerente aos primeiros anos de funcionamento do sistema. Os mutuá-

65. Galvêas, Ernane. Economia Brasileira - Desafios e realizações. Revista de Finanças Públicas. Rio de Janeiro, ano XLI, nº 348, out./nov./dez. de 1981, p.55.

66. Carneiro, Dionísio Dias... [et al]. A ordem do progresso - Cem anos de política econômica republicana 1889-1989, Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1989, P. 434.

67. Para um maior aprofundamento do assunto ver: Wells, John. Euro-Dólares, Dívida Externa e o Milagre brasileiro. Texto apresentado na XXV reunião anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, em 11 de julho de 1973, no Rio de Janeiro.

rios, com seus salários fortalecidos e com a introdução de outros membros da família no mercado de trabalho em expansão, ampliaram sua capacidade de pagamento.

Como o reajuste das prestações no PES era indexado pelo salário mínimo, e esse último, como dito anteriormente, sofria um crescimento mais vigoroso que a UPC; o BNH, com o intuito de beneficiar os mutuários do SFH, institui em 1973, pela resolução do Conselho de Administração do Banco nº 12/73, o SALARIO MINIMO HABITACIONAL (SMH).

O SMH obedecia o prescrito pela circular Nº 200 do BACEN, que limitava a correção monetária por base no salário mínimo, ficando estabelecido como teto de correção a variação percentual verificada no maior salário do país, deduzido o fator de produtividade nele incluído. A taxa de variação do SMH acabava se igualando a taxa de variações dos preços. Em suma, o SMH variava na intensidade da UPC.

O PES, portanto, perdeu sua "Equivalência Salarial", dessa vez em favor dos mutuários, ficando na prática com reajustes das prestações baseadas na correção monetária e diferindo-se do PCM apenas na periodicidade.

A tabela 6 (ver anexo 7.6) mostra a relação entre o índice de reajuste do salário mínimo e os de reajuste das prestações do SFH. Observa-se que até 1972 existiu uma perfeita paridade entre os reajustes do salário mínimo e as prestações do SFH. Com a introdução do SMH, em 1973, houve uma redução no comprometimento da renda dos mutuários com as prestações. Esse quadro só veio a se reverter no início dos anos 80.

A aplicação da correção monetária nos contratos de financiamento firmados no âmbito do SFH ocorreu sem maiores problemas ao longo da década de 70, estando essa vinculada à inflação.<sup>68</sup>

Os índices de correção monetária situaram-se, em média, em torno de 25% até 1975. Até 1973, os reajustes das prestações mantinham-se em níveis equitativos à correção monetária: as prestações foram superiores à correção monetária, nos anos de 1967, 1969, 1970, 1972, 1973, respectivamente 8,7%, 10%, 2%, 25% e 14%; nos demais anos ocorreu o inverso, com as prestações sendo reajustadas abaixo da correção monetária em 30% (1966) e 9% (1965, 1968 e 1971).<sup>69</sup> Nota-se que até aquele período (1973) não existiam indícios significativos de elevados déficits potenciais do FCVS. Além do mais, para evitar a descapitalização do FCVS, bem como, para equilibrar as operações ativas e passivas dos agentes financeiros, o BNH, em 1972, alterou o Sistema de Amortização Francês - determinado via tabela Price - para o Sistema de Amortização Constante (SAC)<sup>70</sup>, que aumentou o valor nominal das prestações iniciais e reduziu os riscos de descapitalização do banco.

A adoção do SAC, elevando as prestações iniciais, dificultou o acesso das famílias de baixa renda aos financiamentos ha-

68. A alteração de dezembro de 1972, que incorporou uma substitutiva de resíduo inflacionário foi ratificada em abril de 1974, devido a resposta dos preços. O descolamento entre correção monetária e inflação foi da ordem de 3% em 1973 e 1% em 1974, portanto, pouco significativo. Senna, José Júlio. A viabilidade da correção. Revista Habitação e Poupança. Rio de Janeiro, ABECIP, 1989, p.21.

69. Albuquerque, Marcos C.C. De. Op. Cit. p. 47.

70. Sobre o funcionamento dos sistemas de amortizações usados nos contratos firmados no SFH vide: Vieira Sobrinho, José Dutra. Matemática Financeira. São Paulo, Ed. Atlas, 3ª ed., 1986, p.188.

bitacionais.

Em 1971, o BNH passou a atuar como Banco de 2ª linha, ou seja, concedendo créditos para agentes financeiros e chamando a si tão somente as funções de orientação, coordenação e controle. A gestão na cobrança de débitos<sup>71</sup> foi atribuída aos agentes do SBPE.

Os altos custos para a execução judicial dos mutuários inadimplentes, bem como, o fato do seguro do BNH só cobrir as despesas após a retomada, recuperação e recomercialização do imóvel, desestimulou os agentes do SBPE a realizarem tais operações.

Os fatos evidenciavam que a solução do problema habitacional da população de baixa renda necessitava de subsídios governamentais. O governo instituiu, em 1973, o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), tendo como meta "Eliminar o déficit habitacional da casa própria para a População de um a três salários mínimos, residentes em cidades de mais 50 mil habitantes, no prazo de 10 anos".<sup>72</sup>

Esse plano surgiu paralelamente ao Sistema Financeiro de Habitação Popular (SIFHAP)<sup>73</sup>, mas não atingiu suas metas, e a habitação de interesse social continuou em segundo plano. Por outro lado, os mutuários adquirentes de imóveis na Faixa de "mercado médio" passaram a receber incentivos fiscais através dos Decre-

71. No período 1970 a 1974, a inadimplência (três meses ou mais de atraso no pagamento das prestações) era por volta de 30% do total dos mutuários. No caso dos mutuários das COHABs, a inadimplência era maior, chegando a 67% no final de 1974. IDESP. Op. Cit. p.19.

72. Silva, Maria Ozanira da Silva e. Política Habitacional Brasileira: Verso e Reverso. São Paulo, Ed. Cortez, 1989, P.3.

73. Este Sistema tinham a Finalidade de Fornecer empréstimos para a manutenção do capital de giro das COHABs.

tos-Leis nº 1.188, de 21 de setembro de 1971, e 1.358, de 12 de novembro de 1974.<sup>74</sup>

As entidades do SBPE passaram a financiar mais intensamente ao "mercado médio", tendo como fontes de recursos uma crescente captação via cadernetas de poupança. Por outro lado, o BNH, operando com recursos do FGTS, redirecionava seus financiamentos da habitação popular para programas de infra-estrutura urbana e equipamentos comunitários.

Datam desse período: o Projeto Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada (CURA) de 1972; o Programa de Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano de 1973; o Fundo de Financiamento para Urbanização (FIMURB); o Programa de Financiamento para Sistemas Ferroviários de Transporte Urbano de Passageiros (FETREN); e o Financiamento para o Planejamento Urbano (FIPLAN), todos de 1974.

No período de 1971-74, os financiamentos das unidades habitacionais tiveram ênfase no mercado de maior renda, que passou a absorver 63,3% do total dos financiamentos concedidos pelo BNH, contra os 30,5% verificados no período de 1964-69. O número de financiamentos concedidos para a área de interesse social caiu de

---

74. Permitia-se aos mutuários do SFH o direito de abater em sua renda bruta, quando da declaração de renda, os juros não corrigidos decorrentes do pagamento das Prestações do financiamento: "Os felizes mutuários com rendimentos superiores a 20 salários podem obter mais de 1 milhão de cruzeiros (3.500 UPC) que pagarão em 20 anos a juros praticamente negativos, graças à combinação de uma correção monetária inferior à real com os outros "incentivos" fiscais adicionais." Ver: Bolaffi, Gabriel. Para uma nova política habitacional e urbana: Possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. In: Habitação em Questão. Valladares, Lícia do Prado (org.). Rio de Janeiro, p.178.

186 mil, em 1969, para apenas 17 mil em 1974. No caso do Pará, a participação do mercado popular no total dos financiamentos caiu de 32,19% no período 1964/69, para 8,9% no período 1970/74 (ver anexo 7.7-tabela 7).

Os empréstimos para produção e aquisição de habitações financiadas pelo BNH declinaram não apenas em importância relativa, mas, também, em valor absoluto real. De 37.018 mil UPC em 1969, correspondendo a cerca de 85% do total de financiamentos do BNH, os empréstimos para obtenção da casa própria declinaram para 29.400 mil UPC em 1973, quando representaram cerca de 37% daquele total.

#### BCME - BIBLIOTECA

Esse decréscimo foi parcialmente compensado pelo maior volume de recursos aplicados no programa RECON (financiando a compra de materiais de construção para a classe média). Sua parcela no total de financiamentos do Banco evoluiu de 8% em 1969, para 18% em 1974.<sup>75</sup>

Por outro lado, os programas complementares (obras de complementação da habitação, urbanização de conjuntos habitacionais e melhoria do equipamento comunitário) cresceram de 1,4% em 1972, para 2,4% em 1974.

A participação dos programas habitacionais no total de financiamentos do BNH diminuiu continuamente, passando de 93% em 1969, para 51% em 1974. Por outro lado, o SBPE elevou sua participação total dos financiamentos do sistema.

-----  
75. O SBPE e o RECON que até 1970 absorveram conjuntamente 43,71% dos recursos destinados a financiamentos imobiliários do SFH, em 1974 foram beneficiados com 96,54% desses recursos. IDESP. Op. Cit. p.22.

Observa-se, nesse período, um fortalecimento do SBPE, com uma crescente captação de recursos e uma ampliação nas operações ativas (ver anexo 7.4-tabela 4); financiando moradias de maior valor unitário, que têm maiores garantias, custos administrativos mais baixos e, portanto, menores riscos. No afã de garantir seu "spread", frente a remuneração de suas operações passivas (carter de poupança e as letras imobiliárias), os agentes do SBPE evitavam, excluindo as exigências legais, financiar habitações de menor valor unitário.

A atuação do SFH era vigorosa, o número de Unidades financiadas até 1973 foi num total de 984 mil. O atendimento médio anual foi de 480 mil, atendendo cerca de 4,8 milhões de pessoas<sup>76</sup>.

O mercado imobiliário, na primeira metade dos anos 70, experimentou um grande "boom" (ver anexo 7.8-tabela 8). KANDIR<sup>77</sup> atribui esse comportamento ao crescimento da renda, ao descrédito das Bolsas de Valores e às alterações no SFH, sendo estas: a) a promulgação da lei nº 5.705, uniformizando em 3% a.a. a remuneração real dos depósitos do FGTS para novos depositantes, reduzindo, desta forma, a remuneração das operações passivas do BNH; b) o alongamento dos prazos de financiamentos, com menor exigibilidade de renda; c) a liberação do valor máximo dos imóveis a serem financiados; d) a liberação das taxas de juros para financiamentos acima de 1800 UPC; e) a permissão aos mutuários das entidades

76. BNH. Evolução Social do BNH, Rio de Janeiro, 1978, P.4.

77. Kandir, A instabilidade do Mercado Habitacional (Tese de Mestrado). Campinas, Unicamp, 1983, P.179.

do SFH de abater da renda bruta os juros dos financiamentos mais a parcela de 20% do montante das prestações pagas no ano-base.

No período do "boom" do mercado imobiliário, observou-se uma forte elevação nos preços reais das unidades habitacionais, atribuída por LUCENA<sup>78</sup> à falta de expansão coerente da oferta de terrenos urbanos.

Em resumo, os financiamentos do SFH, no decorrer da primeira metade da década de 70, foram crescentes, concentrando-se no financiamento da habitação para as classes de maior renda, no financiamento ao desenvolvimento urbano e a equipamentos comunitários. Os planos de reajuste das prestações foram gerenciados de maneira satisfatória, sem fortes comprometimentos potenciais ao FCVS. Nesse período, a captação do sistema via poupança cresceu sensivelmente, no entanto, os recursos provenientes do FGTS constituíam-se, ainda, na principal fonte de recursos. Por outro lado, o mercado imobiliário crescia vigorosamente, sendo interrompido (o crescimento) somente no segundo semestre de 1974<sup>79</sup>.

Até então, o tripé de sustentação do Modelo BNH/SFH<sup>80</sup> permaneceu sólido. A verificação do desempenho do SFH, na segunda metade dos anos 70, é o que se fará a seguir.

## 2.5 - SFH: Expansão com desvios (1974 - 1980)

A resposta do governo brasileiro à quadruplicação dos pre-

78. Lucena, José Mário Pereira de. O Mercado Habitacional no Brasil. Rio de Janeiro, EPGE/FGV, (Séries Teses nº 9), 1985.

79. Kandir, op. cit. p.32.

80. Ver item 2.3.4 desse capítulo.

ços do petróleo no mercado internacional (o choque do petróleo)<sup>81</sup> e à tendência crescente da inflação, no final de 1973, foi a elaboração de um plano de ajuste estrutural: o Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), publicado em setembro de 1974. A adoção do plano foi uma clara opção de prolongar o vigoroso crescimento do período do milagre à segunda metade da década de 70. O caminho seguido foi o crescimento com o endividamento, ou seja, ampliar a capacidade produtiva do país e equilibrar as pressões sobre a conta corrente do balanço de pagamentos através do financiamento externo<sup>82</sup>.

Enquanto as outras Economias ajustavam seus preços relativos ao choque de oferta disparado pelo cartel da OPEP, a Economia brasileira tentava manter-se como uma "Ilha de prosperidade", sustentando o crescimento econômico em torno de 6,4% a.a., com taxa de acumulação de 27,9% e taxa de poupança de 25,4%<sup>83</sup>.

Nesse contexto, a captação de recursos pelas entidades do SFH cresceram, ainda mais, se comparada com a captação no período do milagre (ver anexo 7.2-tabela 2). O SBPE sofreu uma "hipertrofia" e aumentou sua participação na captação de recursos frente ao BNH. Em 1974, a relação entre os saldos do SBPE e do BNH era de 1,66, chegando a 4,39 em 1979<sup>84</sup>.

O fortalecimento do SBPE em relação ao BNH significou uma

- 
81. Oitenta por cento do consumo de petróleo no Brasil era importado e as possibilidades de modificação da matriz energética, a curto prazo, eram obviamente restritas.
82. Sobre o período ver: Carneiro, Dionízio Dias. Op. cit. p.295-322.
83. Batista, Jorge Chami. A estratégia de ajustamento externo do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. Revista de Economia Política, vol. 7, nº 2, abril/junho de 1987. p.66-79.
84. Albuquerque, Marcos Cintra Cavalcanti de. Op. cit. p. 24.

alocação da poupança captada no SFH, proporcionalmente maior, no financiamento às famílias de maior renda do que às de baixa renda; já que as entidades do SBPE operam no segmento do "mercado médio", cujas aplicações fogem<sup>85</sup> da faixa de interesse social.

A partir de 1975, o sistema foi perdendo eficácia<sup>86</sup>, com um aumento significativo do passivo e um crescimento proporcionalmente menor de empréstimos<sup>87</sup>. Até 1975, aproximadamente 70% dos saldos de recursos do SFH encontravam-se em contas de empréstimos, essa relação começou a decrescer chegando a 43% em 1978-79. <sup>88</sup>

BCME-BIBLIOTECA

Como o BNH era um Banco de 2ª Linha, os agentes financeiros eram responsáveis pelos repasses dos recursos do FGTS, cobrando, evidentemente, as taxas de repasses. Em 1977, 80% das operações do BNH eram realizadas segundo este mecanismo. Portanto, os agentes financeiros tinham duas fontes poderosas de receita: a captação direta através de poupança e letras imobiliárias, e os repasses do BNH.

Vale registrar, ainda, que as operações das instituições do SBPE sempre contaram com as garantias de alguns fundos, criados à época da estruturação do sistema, entre eles: O Fundo de assistência a liquidez (FAL) e o Fundo de Garantia de Depósitos e

85. Esta tendência excludente decorre dos maiores riscos de abandono e inadimplência das famílias de menor renda, além das menores taxas de juros inerentes a estes contratos de financiamentos.

86. A eficácia deve ser entendida como a razão entre o valor total dos empréstimos concedidos e aos recursos captados.

87. Segundo o SECOVI, em 1975, recursos do BNH foram canalizados tanto para o financiamento da implantação de 20.000 "orelhões" da TELEBRAS, como também para o financiamento de pequenas e médias empresas exportadoras. Kandir, op. cit. p.47.

88. Albuquerque, Marcos Cintra Cavalcanti de. Op. cit. P. 24.

Letras Imobiliárias (FGDLI).

Dessa forma, o Estado era o assegurado de recursos e da continuidade do Sistema, e repassador de grande parte dos recursos provenientes do FGTS para os agentes financeiros. Os agentes financeiros privados detinham grande parte dos recursos do sistema, sendo, dessa forma, os grandes beneficiados da expansão dos recursos nesse período.

O SBPE, que entre 1976/77 foi responsável por 58.004 financiamentos, chegou ao final da década de 70 com mais de 100.000 financiamentos por ano (ver anexo 7.9-tabela 9).

Na tentativa de atenuar o problema da habitação popular, excluída dos financiamentos feitos pelo SBPE, foi modificado o conceito de "habitação popular". Aumentou-se a faixa de atuação das COHABs para a faixa compreendida até cinco salários mínimos. Ampliou-se, também, para até 500 UPCs o limite de financiamento, reduzindo as taxas de juros e alargando de 20 para 25 anos o prazo de financiamento.

Alguns programas foram criados à "habitação marginalizada", dentre eles: o Programa de financiamento de lotes urbanizados (PROFILURB), através da RD nº 18/75; o financiamento da construção ou melhoria da habitação de interesse social (FICAM); a erradicação de sub-habitações (PROMORAR); a habitação para o trabalhador sindicalizado (PROSINDI). Mas, nem de longe, a habitação popular foi privilegiada na distribuição dos empréstimos (ver anexo 7.9-tabela 9).

O PROFILURB buscava ampliar a clientela atendida pelo antigo PLANHAP, com a incorporação de famílias com precária ou instável inserção no mercado de trabalho (com renda de 1 a 3 salá-

rios mínimos). Pela primeira vez foi contemplada a produção de lotes urbanizados e reconhecida a importância da questão da terra urbana no âmbito da política habitacional. No entanto, o PROFILURB apresentou uma eficácia e eficiência extremamente baixas.

O FICAM buscava, de forma articulada com o PROFILURB, consolidar a autoconstrução enquanto programa alternativo. O programa representava uma extensão, às famílias de baixa renda, de programas de financiamento individual de materiais de construção existentes (RECON).

O PROMORAR foi o programa de atuação mais intensiva dentre os programas supracitados. As COHABs produziram no período de 1979-1982 mais de 600 mil unidades, das quais quase um quarto pelo PROMORAR; correspondendo a cerca da metade do número de habitações produzidas no período 1964-1986.<sup>89</sup>

BCME-BIBLIOTECA

O PROSINDI deveria ser executado através de Cooperativas Habitacionais, destinado a famílias até seis salários mínimos. Sua implantação deveria ocorrer em terrenos cedidos pela União, Estados e Municípios próximos às periferias urbanas.

Uma outra fonte adicional de recursos do SFH, nesse período, era o retorno dos financiamentos. O crescimento dos salários reais segundo taxas maiores do que as taxas de reajustes das prestações (ver anexo 7.5-tabela 5) reduzia a inadimplência dos mutuários, deixando-a nos níveis de normalidade.

Na verdade, a política de pré-fixação da correção monetária (pré-fixação da ORTN), nos anos de 1979 e 1980, que tentou,

89. Melo, Marcus André B. C. de. Políticas Públicas e Habitação Popular: continuidade e ruptura, 1979-1988. Revista de Administração municipal. Rio de Janeiro, abr./jun./1989, p.47.

em vão, sustar o processo inflacionário<sup>90</sup>, fez com que as prestações (e também os saldos devedores) fossem corrigidos por índices que representaram menos da metade da variação do IGP daqueles dois anos (ver anexo 7.10-tabela 10). Nesse momento, o primeiro postulado implícito do modelo BNH/SFH, o da isonomia da correção monetária, é quebrado. Desta vez, no sentido favorável aos mutuários, com um sub-reajustamento das prestações.

No tocante à gerência dos planos de reajustamento das prestações, notadamente o PES (que tinha reajustes díspares entre as prestações e saldos devedores e, portanto, um equilíbrio financeiro dependente do CES e da taxa inflacionária), essa foi exercida com satisfatória prudência atuarial até o final da década de 70. A perda da "prudência atuarial" ocorreu, paulatinamente, na década seguinte. A primeira ingerência do PES ocorreu já no final de 1979. Naquele ano, através do Dec. Lei 6708 de 30 de outubro de 1979, a periodicidade de reajustes dos salários foi reduzida, passando a ser semestral (novembro e maio) em lugar de anual (somente em maio), enquanto as prestações permaneceram com reajustes anuais<sup>91</sup>.

90. A perda de capacidade de acomodação da Economia à indexação "plena" é apontada por Simonsen como um fator de propulsão do processo inflacionário, em suas palavras: "A inflação brasileira começou a desandar exatamente no momento em que se resolveu democratizar a indexação dentro de um princípio amplamente saudável, o de que 'todos são iguais perante a correção monetária', mas incompatível com excepcionalidade da indexação. O começo foi a lei salarial de outubro de 1979, que encurtou o prazo de reajuste de 12 para 6 meses". SIMONSEN, Mário Henrique. O direito divino à correção monetária in: Revista Exame. Ano 24, nº 24, 25/nov./92, P. 12.

91. Simonsen, Mário Henrique. Instabilidade macroeconômica e financiamento habitacional in: Revista Habitação e Poupança. Rio de Janeiro, ABECIP, 1990, p.4.

Esse privilégio concedido aos mutuários, de maneira indistinta e universal (tanto para os mutuários de baixa renda como para os mutuários mais aquinhoados), veio a onerar, juntamente com os outros fatores, o FCVS nos anos seguintes.

Na segunda metade da década de 70, a captação da poupança compulsória (O FGTS), apesar de já não ser a principal fonte de recursos do SFH (os depósitos voluntários em cadernetas de poupança passaram a ser a principal fonte de recursos) cresceu à taxas menores que as do período do "milagre". Os recursos do FGTS variam pró-ciclicamente, ou seja, o aumento no nível de atividade econômica, e conseqüentemente da oferta de empregos, aumenta os recolhimentos do FGTS, ao mesmo tempo que reduz os saques.

Com relação ao mercado habitacional<sup>92</sup>, seu comportamento foi instável e sujeito às alterações no âmbito do SFH.

A partir do segundo semestre de 1974 e durante todo o ano de 1975, o mercado habitacional demonstrou um desequilíbrio entre a expansão da demanda e a oferta de habitações. Sob pressão de empresários do setor de construção residencial, foram promovidas algumas alterações no SFH que ajudaram a corrigir tais desequilíbrios, levando o mercado habitacional a experimentar um crescimento em 1976.<sup>93</sup>

Dentre as medidas que favoreceram a expansão do mercado imobiliário pode-se destacar: a) a ampliação do teto de financiamento de 2.250 UPC para 3.500 UPC, em maio de 1975; b) a ampliação das possibilidades de saques do FGTS (RD nº 34/75 do BNH),

---

92. O mercado habitacional, aqui descrito, refere-se ao município de São Paulo. Ver: Kandir. Op. cit. P. 40-81.

93. Kandir. Op. Cit. p.32-51.

além da utilização de poupança vinculada para pagamento da Poupança inicial, permitindo-se, também, que os assalariados com mais de cinco anos de opção pelo FGTS pudessem efetuar saques sempre que o saldo de sua conta fosse superior a 30 vezes o valor de sua prestação mensal; c) ampliação, em dezembro de 1975, de 10% para 12% da parcela total das prestações pagas que seria restituída aos mutuários do SFH, a título de crédito fiscal, na declaração de imposto de renda.<sup>94</sup>

Após o relativo crescimento no ano de 1976, o mercado habitacional passou, no período de 1977 a meados de 1979, por uma longa crise. A crise foi detonada, em grande parte, por uma série de medidas governamentais retracionistas que intencionavam desacelerar os preços.

Dentre as medidas retracionistas que afetaram o desempenho do setor imobiliário, de maneira direta ou indireta, cabem destacar: a) a resolução nº 386 do CMN, que impediu a negociação das notas promissórias recebidas pelas construtoras de seus compradores, referentes à poupança inicial necessária para a aquisição do imóvel; b) a suspensão, em agosto de 1976, dos financiamentos aos imóveis usados, através da Caixa Econômica Federal; c) a edição do Dec. Lei nº 510, de dezembro de 1976, que equiparava para fins de tributação as pessoas físicas às jurídicas, no caso de três imóveis adquiridos em 1977, ou então, mais de seis no triênio 1975-77 e 1976-78; d) além das políticas de juros altos e correção monetária irreal.<sup>95</sup>

---

94. Idem. p.42.

95. Idem. p.64.

A ruptura da crise do mercado imobiliário, levando-o à euforia dos anos de 1979 e 1980, só foi possível devido à política econômica de pré-fixações da correção monetária, que canalizou uma monta considerável de investidores e especuladores para o mercado de imóveis. Além disso, algumas medidas dentro do SFH colaboraram para o aquecimento repentino do mercado imobiliário, dentre elas podemos citar: a) alteração da sistemática de amortização, em maio de 1979, criando o sistema de amortização misto (SAM), que corresponde a uma combinação do SAC e do Sistema Francês (tabela Price), que reduziu o limite de renda exigida, além das prestações iniciais serem menores do que o SAC; b) outra medida, através da R/BNH 32/79, estabeleceu a possibilidade de utilização do FGTS acumulado no ano para reduzir em até 80% o valor mensal das prestações.<sup>96</sup>

Como visto, a década de 70 foi caracterizada por um elevado crescimento do produto real, em torno de 130% ao longo dos 10 anos e com uma taxa média de crescimento real de 8,7% a.a.<sup>97</sup> Nesse ambiente macroeconômico favorável, o SFH funcionou de maneira vigorosa. No período 1974/80, o número de financiamentos habitacionais concedidos atingiu a média anual de 400 mil unidades<sup>98</sup>.

No entanto, a partir de 1979 - devido ao Segundo Choque do Petróleo, à drástica elevação das taxas de juros internacionais, além da tendência altista dos preços -, a conjuntura macroeconômica favorável apresentou sinais de esgotamento. De fato, nos anos 80, o foco de instabilidade - a inflação e a retração do

96. Idem. p.75.

97. Dantas Neto, A.C. Op. Cit. p.25.

98. Simonsen, Mário H. Instabilidade macroeconômica... p.4.

crédito internacional - passou a ser a grande preocupação do governo brasileiro, expresso no programa de ajustamento ortodoxo adotado no início dos anos 80.

O SFH perdeu dinamismo face à instabilidade macroeconômica vigente e às sucessivas intervenções desastrosas do governo. Os postulados implícitos, em que se baseava o sistema, foram violados; emergindo fortes constrangimentos a partir de 1983, ano em que se observou uma drástica redução nos financiamentos.

### 3. CAPÍTULO 3 - O SFH FACE A CRISE DOS ANOS 80 E SEU DESEMPENHO NOS PRIMEIROS ANOS DA DÉCADA DE 90.

#### 3.1- O Ajuste Recessivo: A Perda de dinamismo do SFH e a Quebra do Eixo Salário - Prestação (1980-1985).

O padrão de financiamento que viabilizou o II PND mostrou-se vulnerável após o segundo choque do petróleo em 1979. Com a crise financeira mundial, no início da década de 80, ocorreu uma violenta retração do crédito bancário externo, notadamente no mercado de euromoedas, que atuava à margem de controles governamentais diretos. A brusca redução do crédito externo levou os países devedores a reescalonarem suas dívidas internacionais pela impossibilidade de honrá-las nos prazos originalmente contratados.<sup>99</sup>

O governo brasileiro diante da crise financeira internacional, da elevação das taxas de juros internacionais e do recrudescimento do processo inflacionário, adotou, no início dos anos 80<sup>100</sup>, um programa de estabilização econômica<sup>101</sup> ortodoxo, manipulando variáveis de demanda e reduzindo a absorção interna da

99. A moratória do México, em 1982, espelhava de maneira contundente as dificuldades financeiras dos países do terceiro mundo.

100. Em dezembro de 1979, o governo brasileiro já demonstrava preocupação com o balanço de pagamentos, manifestada na má-desvalorização cambial.

101. Sobre o programa ver: Gomes, Gustavo Maia. O programa brasileiro de estabilização: 1980/84. Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, Ago. 1985, P. 277 a 306.

Economia.<sup>102</sup> O programa de estabilização levou a Economia a uma forte recessão no período 1980-83, sendo que o ano de 1984 mostrou-se como um ponto de inflexão, apresentando uma recuperação econômica.<sup>103</sup>

A recessão econômica elevou as taxas de desemprego e a política salarial<sup>104</sup>, no período, reduziu os salários reais. Os mutuários do SFH passaram a ter reajustes salariais inferiores aos reajustes das prestações, na medida que a política salarial promovia um achatamento sobre a massa de salários e a inflação impulsionava os reajustes das prestações e dos saldos devedores para níveis elevados. Como é sabido, o PCM tinha as prestações e saldos devedores reajustados pela UPC, que era vinculada à ORTN, e portanto, ao índice de preços. O PES tinha os reajustes das prestações vinculados ao Salário Mínimo, sendo que este último,

-----  
102. Intencionava-se, desta forma, reduzir a demanda agregada e conseqüentemente as importações, para obtenção de superávit comercial e um equilíbrio no balanço de pagamentos.

103. O desempenho favorável da Economia brasileira, em 1984, ocorreu devido à recuperação da Economia americana e conseqüentemente ampliação das exportações brasileiras. A expansão das exportações brasileiras só foi possível devido à maturação dos investimentos promovidos no II PND. Ver: Castro, Antônio Barros de. Ajustamento x Adaptação Estrutural: a experiência brasileira (Texto para discussão Nº 49). Rio de Janeiro, IEI/UFRJ, Jun./1984.

104. A Lei 6.708, de 30 de outubro de 1979, estabelecia reajustes salariais diferenciados para diferentes classes de renda. O percentual de reajuste para algumas classes foi modificado, em 12 de dezembro de 1980, pela Lei 6.886. No final de 1982, quando o governo brasileiro recorreu à tutela do FMI, na tentativa de atenuar o problema no balanço de pagamentos, a política salarial foi alvo de pressão do próprio FMI. Ao longo do ano de 1983, o governo tentou estabelecer uma política salarial em sintonia com as exigências do FMI (Dec-Leis 2.012, 2.024, 2.045, 2.064), conseguindo, finalmente, através do Decreto-Lei 2.065, que adotava uma política salarial bastante severa. Somente em novembro de 1984 (Lei 7.238) a política salarial tornou-se um pouco mais relaxada.

sofreu reajustes mais elevados que os reajustes dos salários superiores a 10 salários mínimos. Ocorreu, portanto, uma quebra da equivalência salarial, desta vez desfavorável aos mutuários e com uma conseqüente elevação da razão entre as prestações e o salário dos mutuários (ver anexo 7.6-tabela 6).

Com a redução da capacidade de pagamento das prestações, por parte dos mutuários, o SFH entra em uma profunda crise de inadimplência. Pode-se dizer que as prestações imobiliárias eram fortemente elásticas em relação à renda.

Utilizando os conceitos desenvolvidos por MINSKY<sup>105</sup>, poder-se-ia atribuir aos mutuários do SFH, a tendência de uma postura financeira do tipo "ponzi", indicando um aumento na susceptibilidade de instabilidade no sistema. Neste tipo de unidade financeira ("ponzi"), o componente da renda do próximo fluxo de recursos cai abaixo do próximo termo de pagamento dos juros do débito, então, no futuro, o débito irá crescer devido aos juros incidentes sobre o débito existente. As unidades "ponzi", para cumprirem com seus pagamentos comprometidos com a dívida contraída, devem tomar novos empréstimos ou dispor de seus ativos, senão tornar-se-ão inadimplentes, como foi o caso dos mutuários do SFH.

Na tentativa de solucionar o problema da inadimplência, e estando sob a pressão de associações de mutuários, o governo in-

---

105. Segundo Minsky, existem três posturas financeiras para as firmas, famílias e governo; são elas: "hedge", especulativa e "ponzi". Na primeira, unidade "hedge", o fluxo de dinheiro da participação na renda será maior que o pagamento com a dívida; nas duas outras posturas, especulativa e "ponzi", o pagamento dos juros acaba por superar o fluxo de renda recebido. Ver: Minsky, Hyman P. Can "it" happen again?. New York. 1984. P. 22.

terviu no SFH concedendo sub-reajustamento das prestações; promovendo, desta forma, subsídios universais e onerando o FCVS.

De fato, a partir de 1983, uma série de benesses foram concedidas aos mutuários do SFH, sem quaisquer considerações quanto às condições econômico-financeiras e necessidades individuais dos mesmos, comprometendo o funcionamento do sistema por uma drástica redução no retorno dos financiamentos. Como observa SIMONSEN<sup>106</sup> : "Onde o Sistema Financeiro da Habitação emborcou foi no reajuste das prestações muito abaixo da correção monetária, sobretudo na década de 1980. Em tese, esse problema não deveria ter existido. Com efeito, o simples fato de entre 1964 e 1989 a correção monetária cobrir apenas 25% da inflação efetiva já significava um apreciável subsídio aos mutuários do sistema. Por certo, a distribuição de renda no Brasil piorou no período, e alguns segmentos da população até empobreceram em termos reais. O fato é que não se tem notícia de nenhum segmento onde os salários reais tenham perdido os 75% de poder aquisitivo perdidos pela correção monetária".

Assim, segue-se à descrição das facilidades concedidas aos mutuários<sup>107</sup>, a partir de 1983, com o intuito de salvar o SFH no curto prazo:

---

106. Simonsen, Mário Henrique. Instabilidade macroeconômica e financiamento habitacional. Revista Habitação e Poupança, Rio de Janeiro, ABECIP, 1990, p.4.

107. Faro, Clóvis de. SFH: a questão do desequilíbrio do FCVS. Revista de Economia Política. Rio de Janeiro, Volume 11, Nº 1, Jan./Mar./ 1991, P. 87-88.

a) Decreto 88.371/83 (de junho de 1983).

Permitiu a renegociação dos contratos habitacionais, estabelecendo um reajuste de até 98% das prestações, ao invés dos 130% originais. Para os funcionários públicos, a redução foi ainda maior, ficando em 82%.

b) Decreto-Lei Nº 2.045 (de julho de 1983).

Os contratos seriam renegociados de modo a manter o encargo mensal do mutuário compatível com seu nível de renda, que se encontrava cadente à época. Ficou estabelecido que o reajuste das prestações, no período julho de 1983 a julho de 1985, ficaria restrito a 80% da variação do INPC. Assumindo, o mutuário, o saldo residual de tal sub-reajustamento.

c) Decreto-Lei Nº 2.065 (de outubro de 1983).

Esse Decreto-Lei promoveu a troca de indexador das prestações. O salário mínimo voltou a indexar as prestações, no lugar da UPC. Além do mais, na ocorrência de troca na periodicidade do reajuste das prestações, de anual para semestral (ficando, portanto, em consonância com o reajuste dos salários), o reajuste ficaria limitado a 80% da variação do salário mínimo, até 30 de junho de 1985.

O resultado destas renegociações foi uma redução na taxa original (em julho de 1983) para o reajuste das prestações de 130%, para uma faixa de 87,51% a 109%.

d) Renegociação dos contratos do SFH com base na RC 04/84 do BNH (de março de 1984).

O índice de correção monetária do valor das prestações ficou fixado em 80% da variação do salário mínimo, no período de julho de 84 ao fim de junho de 1985, sem que houvesse responsabilidade pelo débito residual, nem obrigatoriedade de adotar-se a semestralidade no reajuste das prestações. Por consequência, os índices de reajuste para julho de 1984 (191%) e julho de 1985 (246%), foram reduzidos para 143% e 194%, respectivamente.

Esta medida constituía-se em um subsídio implícito aos mutuários, pois, no caso da existência de saldos residuais gerados pela medida, estes ficariam inteiramente a cargo do FCVS.

Os mutuários, apesar de todos os benefícios concedidos até então, não aderiram, em quantidade significativa, às opções oferecidas pelo BNH, com receio de terem no futuro um sobreeajustamento das prestações.

Na expectativa de uma solução mais ampla e benevolente para a questão, que assumia proporções alarmantes, os mutuários trataram de pressionar o governo mais intensamente, através das associações de mutuários.<sup>108</sup> O resultado foi a concessão do chamado Bônus do SFH. Como será relatado a seguir, o bônus constituía-se num vigoroso subsídio aos mutuários, solucionando o pro-

---

108. Os mutuários passaram a se constituir uma estranha "classe social", composta de indivíduos pertencentes aos mais díspares extratos sócio-econômicos, unidos pelo desejo de atenuar as prestações da casa própria (não importando se esta era uma modesta casa de conjunto habitacional ou um luxuoso apartamento à beira mar).

blema imediato de caixa e garantindo, ainda, que as prestações futuras não seriam corrigidas acima dos salários.

e) RC Nº 46/85, RD Nº 47/85 e C. DESEG 12/85, do BNH (Bônus do SFH e Plano de Equivalência Salarial por Categoria Profissional).

Ficou estabelecido que os reajustamentos das prestações no ano de 1985 seriam efetuados com base no percentual de 112%, contra uma variação monetária de 246,3%, no período anterior, desde que o mutuário optasse pelo, recém criado, Plano de Equivalência Salarial por Categoria Profissional, instituído pelos Decretos-Leis Nº 2.164/84 e 2.240/85.<sup>109</sup> As prestações passariam, neste caso, a serem corrigidas sessenta dias após os reajustes salariais das respectivas categorias profissionais dos mutuários. A redução da correção monetária do nível de 246,3% para 112%, não implicou em responsabilidade, para os mutuários, dos saldos residuais resultantes (o FCVS absorveria os saldos residuais).

Como os demais subsídios, o chamado Bônus do SFH foi distribuído de maneira ampla, sem quaisquer critérios ou considerações quanto às condições econômico-financeiras dos mutuários. Desta forma, o sistema perdeu sua lógica financeira (que embasava a auto-sustentação do SFH), na medida que promoveu uma redução no retorno dos financiamentos e criou, por conseguinte, um pesado

---

109. Faro, Clóvis de. Sistema Financeiro de Habitação: a questão do desequilíbrio do FCVS. Texto para discussão Nº 156. EP-GE/FGV, Jun./1990, p.12.

ônus para o FCVS.<sup>110</sup> Ficando esse último, responsável pelos déficits atuariais gerados pelos subsídios concedidos.

A adesão dos mutuários ao Plano de Equivalência Salarial por Categoria Profissional (PES/CP) foi significativa, sendo superior a 50% do total dos beneficiários. Com a utilização de todas as opções oferecidas aos mutuários, o valor das prestações passaram a representar somente 40% do total necessário para a quitação integral da dívida. Para os mutuários que optaram somente pelo PES/CP com direito ao Bônus do SFH, o valor das prestações ficaram em torno de 60% do montante necessário à amortização integral da dívida.

O resultado da política de sub-reajustamento das prestações, associadas a subsídios posteriores<sup>111</sup>, foi uma drástica redução no retorno dos financiamentos, como relata SIMONSEN<sup>112</sup>: "O resultado de toda essa pseudo-generosidade é bem conhecido. Os mutuários do SFH hoje pagam prestações irrisórias, na faixa de 5% a 10% dos aluguéis de imóveis correspondentes. Como resultado, essas prestações nem cobrem os juros dos saldos devedores existentes. Isso significa que o sistema não consegue retorno de caixa que lhe permitam conceder novos financiamentos em volume expressivo."

-----  
110. Não se sabe ao certo o "rombo" do FCVS, ele é estimado em torno de 20 a 25 bilhões de dólares. Vale lembrar que este "rombo" é potencial e não efetivo. Sua efetivação poderá ocorrer de 1993 até o final da década de 90, quando a maioria dos contratos habitacionais subsidiados vencerão. Simonsen, Mário H. Op. Cit. p.4.

111. Os planos de estabilização, na segunda metade dos anos 80, promoveram subsídios adicionais, como será relatado em seção posterior.

112. Simonsen, Mário Henrique. Op. Cit. P. 4.

Além do mais, a própria fixação do CES<sup>113</sup> ao longo dos prazos contratuais em nível reduzido (variando de 1,10 a 1,15 para os primeiros contratos) e, portanto, incompatível com as elevadas taxas de inflação emergentes na década de 80, já representava um ônus ao FCVS.

### BCME-BIBLIOTECA

A efetivação do déficit potencial do FCVS constituirá, a nosso ver, um completo desvirtuamento do SFH. Em sua gênese o SFH deveria operar de forma auto-sustentada, ou seja, independente, ao máximo, de recursos orçamentários. A habitação popular (a chamada habitação de interesse social) deveria ser financiada através de um diferencial favorável nas taxas de juros, um "subsídio cruzado."<sup>114</sup> A política do "subsídio cruzado" malogrou e a habitação de Interesse Social ficou marginalizada do SFH. A habitação popular era um segmento de desinteresse dos agentes financeiros, por proporcionar um menor "spread".

Os mutuários que se enquadraram nas exigências dos agentes financeiros (grande parte adquiriram habitações fora da faixa de interesse social) conseguiram financiar suas moradias em um cenário macroeconômico estável e favorável. Com a mudança do ambiente macroeconômico, os mutuários tiveram dificuldades no pagamento das prestações. Neste momento, o governo interviu sub-reajustando

-----  
113. Este coeficiente, como é sabido, tinha a função de compatibilizar os reajustes das prestações com os reajustes dos saldos devedores (que tinham índices e periodicidade distintos no PES) de maneira a não existir saldo residual no final do contrato. O CES era fixado com base nas estimativas do comportamento futuro das correções monetárias do saldo devedor e das prestações.

114. O "subsídio cruzado" consistia na adoção de juros diferenciados para habitação popular, compensados pelos juros mais elevados aplicados à habitação fora da faixa de interesse social.

as prestações e onerando o FCVS.

Como o FCVS é de responsabilidade da União, o governo canaliza recursos orçamentários para honrar seus débitos residuais ao término dos contratos subsidiados. Possivelmente serão convocados todos os contribuintes, através de impostos diretos e indiretos, a pagarem esta conta.

Se caso o governo deixasse a cobertura do FCVS para as SCIs, promoveria um desequilíbrio no mercado financeiro, além de comprometer uma parte de sua arrecadação fiscal proveniente do imposto sobre os lucros dos bancos múltiplos<sup>115</sup>, onde se encontram grande parte das SCIs.<sup>116</sup>

Observa-se, portanto, que o SFH foi, no primeiro momento, restritivo no financiamento à habitação popular, por exigir subsídios. No entanto, no segundo momento, foi generoso com todos os mutuários do sistema, concedendo vultosos subsídios indiscriminadamente.

BOLAFFI<sup>117</sup> relaciona os subsídios praticados pelo SFH, são eles: a) o bônus do SFH; b) benefícios fiscais; c) defasagem entre a correção trimestral dos saldos devedores e correção anual e semestral das prestações; d) reajustamento dos saldos e das pres-

-----  
115. Os bancos múltiplos surgiram através da resolução nº 1.524/88 do Banco Central, por decisão do Conselho Monetário Nacional, que permitiu a união de algumas instituições, muitas pertencentes ao mesmo grupo, em uma só instituição (bancos múltiplos), tendo um único balanço, um único caixa, porém com carteiras imobiliária, carteira de aceite, carteira de desenvolvimento, etc.

116. No triênio 1983/85, ocorreu uma intensificação da atuação dos conglomerados financeiros no mercado de poupança, antes predominantemente operado por instituições especializadas e independentes.

117. Bolaffi, Gabriel. Os subsídios na política habitacional. Folha de São Paulo/1987, p.1.

tações aquém dos reajustes salariais na década de 70; e) além do "subsídio cruzado" à habitação de baixa renda. Para ele os vários subsídios são "cumulativos e muito maiores do que a opinião pública supõe ou está disposta a admitir". A constatação da significância dos subsídios praticados é observada na relação dispare entre as prestações pagas hoje, nos financiamentos favorecidos, e o preço dos aluguéis de imóveis similares.

O BNH ao analisar os subsídios interpretava-os por outro prisma: "Esta decisão (limitação dos reajustes das prestações em 112%) do Governo Federal, fundada em inegáveis princípios de justiça social, concorreu significativamente para restabelecer a credibilidade do SFH e reduzir os índices da inadimplência que derivavam da perda de renda real".<sup>118</sup>

ALBUQUERQUE<sup>119</sup> reforça nossa hipótese ao argumentar: "qualquer que seja a situação do mutuário nada justifica que um método de financiamento não garanta ao sistema o retorno integral dos recursos empregados".

FARO<sup>120</sup> ao tratar dos benefícios oferecidos aos mutuários afirma: "a simples descrição dessas medidas, que se traduziram em verdadeiras benesses para os mutuários, acompanhada da análise apresentada nas seções anteriores, é suficiente para que se possa ter uma idéia do imenso impacto sobre o FCVS. Isto significa dizer que uns poucos privilegiados, os mutuários do BNH, irão impor um pesado ônus à sociedade como um todo".

118. BNH. Relatório do BNH de 1985, p.13 (grifo nosso).

119. Albuquerque, Marcos C. C.. Cadernos Liberais - Instituto Tancredo Neves. p.70.

120. Faro, Clóvis de. Sistema Financeiro de Habitação: A questão... P. 13.

É evidente que o déficit potencial do FCVS não foi provocado somente pelos subsídios aos mutuários, como aponta ROCHA<sup>121</sup>: "Todos sabem que o rombo do SFH não se originou somente dos subsídios concedidos aos mutuários. Estes podem até ser uma das causas do "rombo", mas não a única. Existem, por exemplo, as falcatruas das liquidações extrajudiciais, como as dos grupos Lume, Delfim, Coroa-Brastel, Haspa, e muitas outras, que a queima de arquivos do BNH jogou no lixo". Porém, é notório que os subsídios distribuídos aos antigos financiados, além de magnificar o "rombo" do FCVS, trazendo instabilidade e incertezas ao sistema, onera os novos financiamentos, constituindo-se, pois, numa injustiça social, pela forma nada equânime em que se processaram.

A incerteza com respeito ao desfecho do "rombo" do FCVS, também intervém na atuação dos agentes financeiros, restringindo suas aplicações em novos financiamentos. Como é apontado por FRANCO<sup>122</sup>, presidente, em 1987, da Associação Regional das Entidades de Créditos Imobiliários e Poupança (ARECIP) : "é improvável que os agentes financeiros do SFH voltem a atuar maciçamente na área habitacional...". O ponto principal, segundo ele, é o resíduo que os modelos de contrato geram, pois os agentes financeiros não têm condições de arcar com este ônus. FRANCO avalia que: "... a permanecer o problema da geração de saldo devedor ao final dos contratos os agentes do SFH dificilmente terão condições de voltar a atuar mais intensamente no setor".

121. Rocha, Antonio Avertano. Falácia do rombo do SFH. Revista a Construção. São Paulo, Nº 2.240, Jan./1991, P. 10.

122. Depoimento relatado na Revista a Construção (Minas/Centro-Oeste). Belo Horizonte, ano XI, Nº 128, junho de 1987, P. 2.

Outros fatores de constrangimento do SFH emergiram a partir de 1983. Ocorreu uma expressiva redução nos recursos captados, sejam os de origem voluntária (Cartões de Poupança), sejam os compulsórios (FGTS), além do comprometimento no retorno dos financiamentos realizados. Por consequência, observou-se uma brusca diminuição no número de financiamento (ver anexo 7.11-tabela 11), sendo que o número médio anual de financiamentos caiu para 74 mil unidades no período 1983/89.<sup>123</sup>

A recessão econômica no triênio de 1981/83, explica, em parte, a redução vultuosa nas fontes de recursos do SFH. A acentuada queda no nível de emprego elevou os saques e diminuiu os recolhimentos do FGTS, já que esse tem um comportamento pró-cíclico. Por outro lado, a redução da renda dos assalariados atingiu negativamente a captação de poupança.

A caderneta de poupança, principal fonte de recursos do SFH a partir da segunda metade dos anos 70, vinha mantendo uma taxa de crescimento superior à dos haveres financeiros não monetários, porém, sofreu uma brusca alteração em seu desempenho a partir de 1981.

A alteração do cenário macroeconômico nos anos 80 desacelerou o ritmo de crescimento real dos depósitos de poupança, passando a ser inferior ao dos haveres não monetários. A poupança deixou de ser um produto financeiro atraente, apesar de suas características diferenciadas: divisibilidade, garantias governamentais, etc. Muitos investidores, atraídos por maiores ganhos e liquidez, passaram a aplicar em outros produtos financeiros,

---

123. Simonsen, Mário H. Op. Cit. p.4.

principalmente os lastreadas em título da dívida pública. A elevação das taxas de juros e a inflação crescente também contribuíram para a evasão dos depósitos em caderneta de poupança.

A Caixa Econômica Federal (CEF)<sup>124</sup> indica que os depósitos em caderneta de poupança mais os depósitos compulsórios (FGTS), tinham uma participação de 25% do total dos haveres financeiros do país, em 1976, passando para 36% em 1985. No entanto, o fluxo de captação reduziu-se ao longo da década de 80. De fato, o valor anual médio de crescimento destes recursos equivalia a 2% da renda interna bruta na década de 70; decrescendo para 1,2% no período 1980/85, até atingir índices negativos.

A redução dos fluxos de recursos do SFH, na primeira metade dos anos 80, seja na captação por depósitos voluntários (caderneta de poupança) como por depósitos compulsórios (FGTS), ou ainda no retorno dos financiamentos, acabou por comprometer as aplicações do SFH, que constituíam 3,4% do PIB em 1976, atingindo somente 0,8% do PIB em 1985.<sup>125</sup>

As causas da redução econômica dos recursos do SFH são apontados por BAPTISTA<sup>126</sup> como:

"a) recessão econômica nos primeiros anos da década de 1980, diminuindo drasticamente a oferta de empregos, a renda dos assalariados, e, por conseguinte, a captação das Cadernetas de

-----  
124. Caixa Econômica Federal, A Favor de uma Política de Financiamentos Habitacional, Rio de Janeiro, 1987, p.32.

125. Idem. p.32.

126. Baptista, Luís Felipe Soares. Avaliação e perspectivas do Sistema Financeiros de Habitação. Revista Habitação e Poupança. Rio de Janeiro, ABECIP, 1989, p.23.

Poupança e do FGTS;

b) achatamento salarial com reflexos diretos sobre a inadimplência dos mutuários e, portanto, sobre os retornos dos financiamentos;

c) elevada taxa de inflação e seus reflexos sobre a estabilidade de um sistema de financiamento de longo prazo, nele introduzindo um elevado grau de incerteza que indiscutivelmente afeta todos os seus componentes: governo, agentes financeiros, produtores de habitação e mutuários;

d) elevadíssima taxa de juros praticada pelo mercado financeiro na captação de poupança voluntária, aliada à liquidez quase imediata das aplicações de curto prazo, reduzindo o poder de competitividade das cardenetas de poupança em relação aos demais ativos financeiros".

A partir de 1983, observa-se, portanto, a ruína dos três postulados implícitos<sup>127</sup> em que se firmava o SFH. A isonomia na correção monetária entre salários e prestações é rompida. Reduziram-se as garantias do sistema, medida na relação entre a UPC e o valor dos imóveis. E finalmente, o último postulado foi solapado com a brusca elevação das taxas de juros, comprometendo a captação de recursos e o equilíbrio financeiro dos agentes do sistema.

Com a perda de dinamismo do SFH, o mercado imobiliário foi atingido, passando a ter dificuldades na comercialização de imóveis. O índice de estoques cresceu de 9,56% para 14,31% entre o terceiro trimestre de 1980 e o quarto trimestre de 1981, sendo

-----  
127. Enumerados em Simonsen, Mário Henrique. Rumos do Sistema Financeiro da Habitação... p.23-24.

que, no final do ano de 1982, o mercado habitacional já dava mostras de fraco desempenho.<sup>128</sup>

No que tange a habitação popular, foi instituído, em abril de 1984 (RC 05/84), o Projeto JOAO-DE-BARRO (Programa Nacional de Autoconstrução), destinado a promover um programa de autoconstrução nos núcleos urbanos de pequeno e médio porte. O desempenho do programa foi bastante tímido.<sup>129</sup>

A necessidade de fazer-se uma profunda reformulação no SFH era patente desde 1985, motivo que levou o governo a criar, através do Decreto Nº 91.531 de 15/08/85, um grupo de trabalho para reformulação do SFH (GTR/SFH).

O GTR/SFH apresentou em seu relatório final<sup>130</sup> algumas propostas de modificações estruturais no sistema, que envolviam alterações no Ministério do Desenvolvimento Urbano, no Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e no BNH. No entanto, as mudanças no sistema não se processaram neste sentido.

De fato, após a adoção do Plano Cruzado, o governo optou por extinguir o BNH, promovendo a mais drástica modificação estrutural no sistema desde a sua criação.

Na seção seguinte serão analisadas as alterações no SFH provocadas pelos sucessivos planos de estabilização.

---

128. Kandir. Op. Cit. p.91.

129. Melo, Marcos André B. C. de. Op. cit. p.47.

130. Ministério do Desenvolvimento Urbano. Relatório Final do GTR/SFH. Presidência da República, Ministério do Desenvolvimento Urbano. Rio de Janeiro, Jan./1986.

### 3.2- Os Sucessivos Planos de Estabilização e seus Reflexos no SFH (1986-1992).

O Plano Cruzado, fundamentado no diagnóstico de que a inflação brasileira tinha um forte componente inercial, promoveu, como é sabido, um congelamento de preços e salários, além de prescrever a extinção da correção monetária<sup>131</sup> em todos os setores da Economia brasileira. Estas medidas, associadas a outras<sup>132</sup>, provocaram uma brusca modificação nas regras da Economia brasileira e, em particular, no SFH<sup>133</sup>.

A estrutura ativa do SFH foi regulada da seguinte forma<sup>134</sup>: as prestações dos mutuários obedeceram o princípio da conversão pela média, reguladas segundo a resolução Nº 61/86 do BNH, que estabelecia exatamente o mesmo procedimento que o adotado no caso dos salários. Ou seja, para cada periodicidade de reajuste contratual (trimestral, semestral ou anual), os valores em cruzeiros das últimas (3, 6 ou 12) prestações seriam multiplicadas por fatores correspondentes, estipulados no decreto-lei nº 2.284, com a média destes valores sendo convertida para cruzados após dividir-se por 1.000 e desta forma congelados; os saldos devedo-

-----  
131. A ORTN, e conseqüentemente a UPC, deixaram de existir. Como o SFH operava com este mecanismo de indexação, a sua extinção levou a alterações na estrutura ativa e passiva do sistema.

132. Uma análise crítica das diversas medidas adotadas pelo plano cruzado veja: Barbosa, Fernando. et alii. O Reino Mágico do Choque Heterodoxo. Ensaios Econômicos da EPGE/FGV Nº 125. Rio de Janeiro, 1988.

133. Para uma análise do desempenho do SFH após o plano cruzado vide: Hasenclever, Lia e Carrera, Solange. Desempenho recente do Sistema Financeiro da Habitação. Rio de Janeiro, UFERJ/IEI (Texto para Discursão nº 179), 1988.

134. Hasenclever, Lia e Carrera, Solange. Op. Cit. p.1.

res foram corrigidos de modo a contemplar a inflação dos meses de janeiro e fevereiro de 1986 e, também, congelados.

Este tratamento disparate para com prestações e os saldos devedores veio a agravar o débito potencial do FCVS, até mesmo o PCM, que se pensava a salvo de saldo devedor residual ao término do contrato, foi abalado.

O congelamento das prestações durante o ano de vigência do Plano Cruzado, reduziu o retorno dos financiamentos<sup>135</sup> concedidos pelo SFH, sobretudo no momento em que as taxas de inflação cresceram novamente.

No lado das operações passivas do sistema, ocorreu uma correção plena nas cadernetas de poupança e FGTS, de acordo com a variação integral da ORTN em janeiro e fevereiro (32,9%).<sup>136</sup>

As operações passivas não ficaram inteiramente desprovidas de correção monetária, já que foi adotado um mecanismo de segurança baseado no índice de preços, denominado de "seguro contra inflação". No entanto, este índice de preços, construído a partir de preços tabelados, que não captava o comportamento real dos preços nos subterrâneos da Economia, mostrava-se bastante aquém da realidade do mercado, que funcionava sob o ágio.

De fato, as cadernetas de poupança perderam atratividade

---

135. As inúmeras renegociações de dívidas, dilatando os prazos de carência ou reduzindo as amortizações, de Estados e Municípios com o BNH, contribuíram para reduzir, ainda mais, os retornos dos financiamentos.

136. Posteriormente, o governo concedeu às entidades do SBPE um reajuste equivalente no saldo devedor dos financiamentos. Hasenclever, Lia e Correia, Solange. Op. Cit. p.6.

de<sup>137</sup> e o crescimento dos saques foi inevitável. No período de março/junho de 1986, a perda líquida acumulada de recursos foi da ordem de Cz\$ 50 bilhões (ver anexo 7.12-tabela 12).

Com a remonetização da Economia, devido à preferência por ativos reais e o desinteresse por produtos financeiros, associado ao fato de um significativo aumento no consumo, surgiram pressões sobre os preços. O mercado imobiliário, após o Plano Cruzado, passou a ter um dinamismo sem precedentes, com um crescimento desordenado, concentrando-se no segmento de alto luxo, que eram executados por condomínio fechado.

Por outro lado, o FGTS voltou, em 1986, a ser a maior fonte de recursos do SFH; devido ao acréscimo na arrecadação líquida provocada pelo aquecimento da Economia. No entanto, este fundo não foi suficiente para elevar os recursos captados para o SFH; já que a redução dos depósitos de poupança, o congelamento das prestações, a diminuição das transferências governamentais e a perda de rentabilidade das aplicações do BNH em títulos da dívida Pública Federal promoveram um forte efeito negativo na entrada de recursos no SFH.<sup>138</sup>

Já em julho de 1986, seguiu-se um corretivo do Plano Cruzado, chamado de "cruzadinho", que era um tímido pacote fiscal elaborado para desaquecer o consumo. Com o "cruzadinho" os saldos devedores das operações ativas do SFH passaram a sofrer uma correção pelo índice mensal igual ao utilizado para as cadernetas de

---

137. As cadernetas de poupança tiveram, ainda, sua capitalização alterada de mensal para trimestral, reduzindo sua liquidez nesse período.

138. Idem. p.7.

poupança, mas as prestações continuavam congeladas, vinculadas a OTN.

No final de 1986, o plano já dava sinais de fracasso, com o retorno das altas taxas de inflação. Em novembro de 1986, foi editado um novo corretivo do plano, o Plano Cruzado II (Dec. Lei 2.290 e 2.291).

O Cruzado II reajustou alguns preços públicos e tentou expurgar do cálculo do Índice de Preços ao Consumidor (IPC) os aumentos nos preços de automóveis, cigarros e bebidas.<sup>139</sup>

O IPC passou, em novembro de 1986, a ser o indexador dos saldos devedores e das cadernetas, juntamente com as Letras do Banco Central (LBC)<sup>140</sup>, em vez do Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA).<sup>141</sup>

No bojo do cruzado II, através do Decreto Lei Nº 2.291 de 21 de novembro de 1986, o BNH foi, inesperadamente, extinto. Suas atribuições operativas (direitos e obrigações) foram transferidas para a CEF<sup>142</sup>, ficando esta última, responsável pela gestão do FGTS, FAHBRE e FUNDHAB, a coordenação e execução do PLANHAP e do PLANASA, bem como a operação de crédito habitacional, principalmente para às classes de menor renda. O Conselho Monetário Nacio-

-----  
139. A finalidade do expurgo era retardar o disparo do "gatilho salarial". No entanto, a pressão da sociedade, com o apoio de alguns congressistas, impediu o expurgo.

140. As ponderações do IPC passaram a ser realizadas pelo INPC, e não pelas do IPCA, de modo a atribuir menores pesos aos preços majorados pelo Cruzado II.

141. O maior valor entre o IPC e a LBC seria adotado como indexador dos saldos e da poupança.

142. De início a responsabilidade pelo FCVS não foi atribuída à CEF. Esta responsabilidade só viria, posteriormente, a ser assumida pela CEF. O Conselho Curador do FCVS foi criado em 19 de setembro de 1988.

nal (CMN) passou a ser o órgão central do SFH, no lugar o extinto BNH e o Banco Central passou a fiscalizar as entidades do SBPE.

Ao Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU)<sup>143</sup> foi atribuída a competência de formular propostas de política habitacional e desenvolvimento urbano.

Com o novo quadro institucional, a política habitacional ficou comprometida, por uma pulverização de responsabilidades em instituições que tinham pouco, ou nenhuma, experiência com a questão habitacional, como relata CHAP CHAP<sup>144</sup>: "desde a extinção do BNH (no final de 86) a gestão da política habitacional ficou perdida entre o Ministério da Fazenda, do Desenvolvimento Urbano, o Banco Central, a Caixa Econômica Federal e o Conselho Monetário Nacional.

O Ministério do Desenvolvimento Urbano, ficou esvaziado e sua atuação se restringe atualmente à formulação de propostas para a área de habitação que, se aceitas, têm de receber um tratamento operacional financeiro por parte de outros órgãos.

A Caixa Econômica Federal, além de receber os milhares de funcionários do BNH, ainda teve de assumir uma série de encargos, que vão da coordenação e execução do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) e do Plano de Saneamento Básico (PLANASA) às gestões do FGTS, do FCVS, do Fundo de Assistência Habitacional (FUNDHAB), e do Fundo de Apoio de Habitação para a população de Baixa Renda. Como a CEF também é um agente financeiro, essas atividades a le-

-----  
143. O MDU foi criado na instalação da Nova República, em 15 de março de 1985, através do Decreto Lei Nº 91.145.

144. CHAP CHAP, Romeu. Contribuição para uma política habitacional, São Paulo, 1988 (mimeo.).

varam a exercer ao mesmo tempo as funções de chefia e de auto-subordinação.

O Banco Central, sem experiência nas áreas de habitação e com problemas mais urgentes para tratar, como a renegociação da dívida externa, por exemplo, ficou encarregado do SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo e do FAL - Fundo de Assistência de Liquidez, além do FGDLI - Fundo de Garantia dos Depósitos e Letras Imobiliárias".

Com a extinção do BNH, o SFH passou por um período de indefinição e imobilismo, apesar da estruturação do novo quadro institucional e da adoção de uma série de alterações no sistema.

No que tange à captação de recursos, o CMN implantou, em novembro de 1986, as seguintes alterações: a) redução do percentual de recolhimento compulsório ao Banco Central de 25% para 20% dos saldos de depósito em caderneta de poupança; b) autorização para existência de cadernetas de pessoas jurídicas; c) manutenção da capitalização trimestral nas cadernetas de poupança, com taxas de juros de 1, 5% a.t..<sup>145</sup>

Com o objetivo de aumentar a atratividade das cadernetas de poupança, foi prorrogado até o mês de junho, o critério de remuneração pelo maior índice entre o IPC e a LBC. Esta resolução, associada à expectativa de aceleração inflacionária (reduzindo a atratividade dos CDB's), além das ameaças de tabelamento dos juros no mercado financeiro, levaram a um aumento na captação lí-

---

145. O retorno do crédito mensal de rendimentos para as cadernetas de poupança veio através de Res Nº 1.236 do Banco Central em 30/12/86. Hasenclever, Lia e Carrera, Solange. Op. Cit. p.12-13.

quida de poupança, já em janeiro de 1987 (ver anexo 7.12-tabela 12).

Também foram criadas as cadernetas de poupança pecúlio (Res. 1.276 do CMN de 20/03/86) e a de poupança vinculada (Res. Nº 1.298 do CMN, de 26/03/87)<sup>146</sup>, que não conseguiram reativar os financiamentos habitacionais. Sustados, em grande parte, pela falta de solução para o déficit potencial do FCVS.

No início de 1987, a CEF continuou a renegociar dívidas com Estados e Municípios. Aos mutuários finais foi permitido, em maio de 1987, utilizar 80% do saldo do FGTS para liquidar prestações em atraso, com o parcelamento da dívida restante nas prestações futuras. Outra medida, de março de 1987, atrelou o reajuste das prestações atrasadas ao mesmo índice das cadernetas de poupança, para estimular a quitação das mesmas.

Uma série de modificações na legislação de concessão de financiamentos no SFH foram promovidas, no início de 1987, para motivar os agentes financeiros a ampliarem os financiamentos, dentre elas<sup>147</sup>: a) a elevação dos juros nos financiamentos de 10% para 12%; b) a redução do limite do comprometimento da renda familiar de 35% para 25%; c) a volta da OTN para corrigir os saldos devedores, além da aplicação de 25% dos 60% dos recursos captados pelos agentes financeiros em imóveis usados. No entanto, estas

-----  
146. Na poupança pecúlio, que tem o objetivo de completar a aposentadoria, os rendimentos são iguais a poupança comum, sendo que estes podem ser deduzidos do Imposto de renda. Na poupança vinculada o futuro mutuário é obrigado a fazer uma poupança prévia, que cubra 30% do valor do imóvel, para receber uma carta de crédito correspondente ao valor restante do imóvel pretendido.

147. Hasenclever, Lia e Carrera, Solange. Op. Cit. p.13.

alterações não motivaram, de forma significativa, o redirecionamento dos 50% dos recursos captados em caderneta de poupança, depositados voluntariamente no Banco Central, para os financiamentos habitacionais.

Por outro lado, a CEF tentou prosseguir as ações de financiamento através do Programa de Cooperativas Habitacionais e outros agentes promotores<sup>148</sup>, destinado às famílias com renda entre 7 e 20 salários mínimos e do Programa de Habitação Popular (PROHAP)<sup>149</sup>, voltado às famílias de mais baixa renda.

No entanto, o número de financiamentos concedidos após a edição do Plano Cruzado foi reduzido, seja devido à série de indefinições que envolviam o SFH, gerando insegurança por parte dos agentes financeiros, que preferiam depositar os recursos captados, no Banco Central, a emprestá-los; como pela discrepância entre o preço dos imóveis e o teto dos financiamentos.

Estando o SFH paralisado, e a inflação crescente, é editado em junho de 1987, o Plano Bresser (Decreto-Lei Nº 2.335).

O Plano Bresser era um programa de estabilização que pretendia promover um choque deflacionário pelo desarme do "gatilho

-----  
148. Este programa foi resultado da absorção do Programa de Cooperativas Habitacionais, do Programa Habitacional Empresas (PROHEMP) e Institutos, sendo que os agentes promotores, antes restrito às Cooperativas Habitacionais, foram ampliados aos institutos de orientação às Cooperativas Habitacionais, Institutos de Previdência, Montepios, Caixas e Carteiras Militares.

149. O PROHAP absorveu, devido a sua similaridade, os antigos programas de extinto BNH: Programa de Erradicação da Sub-habitação (PROMORAR); Programa Nacional da Auto-Construção (João de Barro); Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB). Programa de Financiamento da Construção, Aquisição ou Melhoria da habitação de Interesse Social (FICAM); Programa Companhias de Habitação (COHAB).

salarial", disparado sempre que o índice acumulado de preços atingisse o nível de 20% (Escala Móvel Salarial), além de tentar sustentar a inflação em níveis mais modestos, pela redução do déficit público para 3,5% do PIB.<sup>150</sup>

De forma sintetizada, o Plano Bresser adotou as seguintes medidas: a) congelamento de preços e salários por um prazo máximo de três meses; b) nova base de indexação dos salários para vigorar após o congelamento - a Unidade de Referência de Preços (URP)<sup>151</sup>; c) flexibilização de preços baseados pela URP ao término do congelamento, com aluguéis reajustados pela legislação vigente, após o congelamento; d) centralização no Banco Central de assuntos de política monetária, com o Conselho Monetário Nacional ficando encarregado de ditar as novas regras do mercado financeiro.

BCME-BIBLIOTECA

Aliado ao Plano Bresser, veio, em julho de 1987, o Plano de Controle Macroeconômico, que tentava controlar o déficit público, exarcerbado desde a adoção do Plano Cruzado.

O segundo plano heterodoxo de estabilização trouxe modificações adicionais sobre o SFH. Surgiram dúvidas com relação à remuneração dos depósitos em cadernetas de poupança<sup>152</sup>, devido às possíveis alterações da política monetária que afetariam as LBC.

-----  
150. Carneiro, Dionísio Dias... [et al]. A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana. Marcelo de Paiva Abreu (org.). Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1989, p.366.

151. Como a URP seria pré-fixada, para cada três meses seguintes, baseada na média geométrica da taxa de inflação (IPC) dos três meses anteriores, atuava como redutor nas variações de salários, na medida em que as taxas de variações dos preços mostravam-se crescentes.

152. As cadernetas de poupança continuaram a ser remuneradas pelo maior valor entre a LBC e o IPC.

Com as modificações no cálculo do IPC, poderiam ocorrer movimentos especulativos das cadernetas de poupança para o Open Market, fato que levou à adoção de medidas inibidoras da especulação.<sup>153</sup>

No tocante aos contratos de financiamentos imobiliários, o Decreto nº 94.548, de 2 de julho de 1987, proclamou a volta da UPC para os reajuste dos saldos devedores nos contratos celebrados antes do Plano Cruzado, sendo que a UPC seria atualizada pelo mesmo índice das cadernetas de poupança. Buscava-se, desta forma, o equilíbrio financeiro dos agentes do SBPE<sup>154</sup>.

As prestações continuaram sendo reajustadas, após 60 dias do reajuste salarial do mutuário, pela URP. O processo resultante era uma atualização mensal das prestações e dos saldos devedores, mas por índices diferentes, sendo que o resíduo do saldo devedor, após a prorrogação do contrato em 50% do prazo original, seria absorvido pelo FCVS.

Como a UPC tinha uma taxa de crescimento mais vigorosa que a URP, seria provável a geração de déficit potencial à ser cober-

-----  
153. A Res nº 1.338 estabeleceu que a OTN seria atualizada, em Julho de 1987, pelo rendimento produzido pela LBC no período de 1 a 30/06/87 e a partir de agosto pelo IPC. Os depósitos em cadernetas de poupança, por sua vez, seria indexados pela OTN em Julho e, posteriormente, pelo maior índice de variação entre a OTN e a LBC. A Res. Nº 1.343 definiu a remuneração dos depósitos em cadernetas de poupança feitos entre 17 e 30 de Junho de 1987, tendo como base a variação da LBC, após 30 dias da data do depósito. Passando, a partir deste crédito, a vigorar a Res. nº 1.338, descrita anteriormente. Hasenclever, Lia e Carrera, Solange. Op. Cit. p.16.

154. Surgiu, nesse período, o Plano de Repactuação Trimestral (PRT), no qual os saldos devedores são reajustados mensalmente segundo a OTN, enquanto as prestações seguem outro critério. No entanto, na época estabelecida para o reajuste da série vincenda faz-se o recálculo das prestações, de maneira a incorporar os resíduos de saldo que se acumulam entre os reajustes sucessivos. Dantas Neto, A.C. Op. Cit. p.41.

to pelo FCVS, a menos que a inflação fosse controlada e o CES voltasse a ser adequado ao ponto de eliminar o saldo devedor ao término do contrato.

O governo, preocupado com o grande "rombo" do FCVS, proclamou em 30/07/87, através do Decreto-Lei nº 2.349, que os contratos de financiamento com valor acima de 2.500 OTNs não tivessem cobertura do FCVS. Portanto, somente os empréstimos abaixo de 2.500 OTNs teriam os subsídios gerados pelo mecanismo do FCVS, nos outros contratos, o próprio mutuário seria responsável pelo saldo residual. Na mesma data, através das Res. nº 1.361 e nº 1.330, foram reguladas as aplicações e as condições de financiamentos (Ver anexo 7.22-quadro 1 e anexo 7.23-quadro 2). Promovendo-se uma segmentação das operações em quatro faixas: até 1.500 OTNs, faixa de responsabilidade da CEF com repasses às COHABs e recursos provenientes do FGTS; até 2.500 OTNs, faixa com cobertura do FCVS e obrigatoriedade de aplicação, por parte dos agentes financeiros, de no mínimo 10%; faixa entre 2001 e 5000 OTNs, com juros chegando a 10,5% a.a. e sem cobertura do FCVS; e finalmente a faixa acima de 5.000 OTNs, que constitui a faixa livre, operando com juros de mercado e destinado às famílias de mais alta renda.<sup>155</sup>

Outro aspecto nas novas medidas, foi a diferenciação quanto às aplicações dos recursos em função da fonte - FGTS ou Cadernetas de poupança -; enquanto o primeiro seria destinado à população de menor renda com taxas de juros mais baixa, o segundo se-

---

155. Schulman, Maurício. O mercado dará o equilíbrio ao SFH. Revista Habitação e Poupança. Rio de Janeiro, ABECIP, 1988, p.4.

ria canalizado para financiamentos à classe média e alta com juros entre 11% a 12% a.a..<sup>156</sup>

Apesar destas modificações, os agentes do SBPE não aplicaram, de maneira significativa, os recursos captados em financiamentos imobiliários, devido, em grande parte, ao receio dos demandadores de crédito imobiliário frente à insegurança na conjuntura econômica.

Com a flexibilização dos preços, o índice de reajuste das prestações causou polêmica; ficando estabelecido (Circular nº 1.225 do Banco Central, 09/09/87) que os contratos regidos pelo PES/CP não teriam reajuste igual ao IPC, devendo ser descontado o resíduo salarial não pago.<sup>157</sup>

No âmbito institucional, através do Decreto nº 95.075 de 22/10/87, transformou-se o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU); transferiu-se, também, a CEF para este Ministério.

Em janeiro de 1988, na tentativa de desonerar o FVCS, o Banco Central concedeu vantagem (abatimento de 25%) para os mutuários que quitassem antecipadamente ou transferissem seus saldos devedores. Embora o abatimento representasse uma perda de 25% do saldo, o FVCS livrar-se-ia de um encargo potencial bem maior, devido à agregação das amortizações negativas, observada em alguns contratos, cujas prestações não chegavam a cobrir os juros. Por outro lado, o governo vem procurando canalizar recursos para

-----  
156. Hasenclever, Lia e Carrera, Solange. Op. Cit. p.21.

157. Idem. p.26.

o FCVS. Para os novos mutuários, a contribuição de adesão ao FCVS elevou-se, sendo cobrada mensalmente no valor de 3% sobre as prestações. Os agentes financeiros também contribuem, trimestralmente, no valor de 0,025% sobre o saldo dos financiamentos. Sendo assim, a geração atual de mutuários banca a carga de benefícios concedidos à geração passada<sup>158</sup>.

A resolução 1446, de 15/01/88, veio estabelecer que os recursos captados em depósitos de poupança teriam o seguinte direcionamento: 15% em encaixe obrigatório no Banco Central; 65%, no mínimo, em financiamentos habitacionais; 20% em disponibilidades financeiras e operações na chamada faixa livre. Dos recursos para financiamentos habitacionais, até 20% seriam destinados para financiamentos a taxas de mercado; 10%, no mínimo, em operações no âmbito do SFH com valor de até 2500 OTNs; e 70% em operações de 2501 OTNs até 5000 OTNs.

Com os financiamentos habitacionais reduzidos frente às incertezas conjunturais e o retorno do processo inflacionário, é editado, em 14 de Janeiro de 1989, o Plano Verão. Este plano realizou uma reforma monetária (instituindo o cruzado novo (NCz\$)), elevou as taxas reais de juros, promoveu cortes nas despesas públicas, além de tentar desindexar a Economia, suspendendo mecanismos de retroalimentação da inflação (inclusive a URP salarial)

159

As prestações foram corrigidas em três parcelas após o congelamento somente pelo IPC verificado no período de congela-

158. Dantas Neto, A.C. Op. Cit. p.41.

159. Carneiro, Dionísio Dias ... [et al]. Op. Cit. p.375.

mento. No entanto, os saldos devedores foram corrigidos pelas variações das LFT, sofrendo um reajuste ao nível de 111% no mesmo período, de fevereiro a março de 1989. É fácil verificar que os critérios diferenciados de reajuste das prestações e dos saldos devedores provocaram, novamente, desequilíbrio no FCVS.<sup>160</sup>

No que tange à remuneração das cadernetas de poupança, seus rendimentos foram calculados, para o mês de março de 1989, com base na variação do IPC ou da LFT, prevalecendo o maior dos dois, e a partir daí seguiram a variação do IPC. Este critério tentou inibir possíveis movimentos de saques logo após a adoção do Plano Verão.

Com a intenção de equilibrar as operações ativas e passivas dos agentes do SBPE, o plano Verão estabeleceu que as operações realizadas por instituições pertencentes ao SFH, que tivessem indexadas à variação da OTN, passariam a ser corrigidas pelos mesmos índices das cadernetas de poupança.<sup>161</sup>

Em 12 de outubro de 1989, foi criado, através da Lei 7839, o conselho curador do FGTS, que passou a ser formado por três trabalhadores, três empregadores e três representantes do governo. Outras modificações foram estabelecidas com relação ao FGTS (Ver anexo 7.24-quadro 3), inclusive a redução de 30 para 2 dias úteis do prazo para os Bancos repassarem o dinheiro do FGTS para

-----  
160. Após 6 meses da edição do plano, foi permitido aos agentes financeiros recuperarem o subsídio (na ordem de 70,28%), decorrente deste critério dispare no reajuste dos saldos devedores e das prestações. Setta, Josué. Um ano de pendências e expectativas para o Sistema. Revista habitação e Poupança. Rio de Janeiro, ABECIP, 1989, p.17.

161. Klumb, Pedro. O Plano Verão e o SFH. Revista Habitação e Poupança. Rio de Janeiro, ABECIP, 1989, p.5.

a CEF. A demora no repasse dos recursos do FGTS à CEF minava a atuação daquele órgão e gerava um lucro adicional aos Bancos, como relatou MANDARINO<sup>162</sup>: "... Quando assumi a Presidência da Caixa Econômica Federal, encontrei-a fechada, com suas reservas negativas e seus financiamentos suspensos. Tudo por um motivo simples: não havia dinheiro. Quis saber e refleti por que não havia dinheiro. E uma das razões era esta: O dinheiro do FGTS levava 72 dias para ingressar na Caixa: 30 dias com os empregadores e 42 dias com os bancos. E essa situação perdurou 22 anos e ninguém viu!...".

Cabe destacar, ainda em 1989, a resolução nº 1612 de 23/06/89, que pretendeu criar uma fonte adicional de recursos para a CEF, estabelecendo que uma parte das aplicações dos investidores institucionais (fundos de pensão e seguradoras) deveriam ser aplicados em letras hipotecárias<sup>163</sup> da CEF; como relata o texto da resolução: "5%, no mínimo (das aplicações dos investidores institucionais), devem ser aplicados em letras hipotecárias da CEF, com prazo mínimo de 2 anos, atualização equivalente à dos depósitos de poupança e rendimento, no mínimo, de 6,5% a.a".<sup>164</sup>

A criação da letra hipotecária é, sem dúvida, um avanço institucional para o SFH. No entanto, o excesso de regulamentação não permite uma intensidade nas operações de compra e venda dos

-----  
162. Mandarino, Paulo. A questão da casa própria/palestra do presidente da CEF, Dr. Paulo Mandarino, na Comissão de Economia do Senado Federal. Brasília: CEF, 1989. p. 10.

163. As letras hipotecárias foram criadas em março de 1987 e regulamentada em dezembro de 1988 pela Lei nº 7.684, este título de crédito é emitido pelos agentes financeiros do SFH, tendo como lastro os contratos que os agentes mantém com os mutuários.

164. Resolução nº 1.612 de 23/06/89.

títulos hipotecários. Algumas limitações como: a) exigências de que as letras sejam nominativas não endossáveis; b) obrigatoriedade de que os créditos hipotecários (que servem de lastro para as letras hipotecárias) pertençam à faixa tabelada, reduzindo a atratividade do título, já que estes contratos receberam subsídios; c) alta tributação; d) falta de mecanismo de garantia subsidiária para o título (além do imóvel); e finalmente e) a inexistência de um mercado secundário de hipotecas impedem um dinamismo das operações com títulos hipotecários.

Um mercado secundário de hipotecas aumentaria o volume de recursos dos agentes financeiros como também os lucros, além de ser uma fonte de liquidez adicional em períodos de elevados saques nas cadernetas de poupança e/ou inadimplência dos mutuários.

Outra medida importante adotada neste ano, foi a regulamentação do direito constitucional dos empregados rurais ao FGTS. Medida defendida por ALBUQUERQUE<sup>165</sup>, já em 1985: "a extensão do FGTS ao trabalhador rural poderia incorporar ao sistema aproximadamente um terço da população economicamente ativa do país. A indenização por tempo de serviço ainda vigente no campo é um instrumento ineficaz para a garantia do trabalhador rural, que se transforma cada vez mais acentuadamente em trabalhador volante, sem vínculo empregatício. A instituição do FGTS às atividades agropecuárias, além de fortalecer o BNH, poderia também contribuir para a reversão do êxodo rural, para atenuar a questão do bóia-fria, e para a fixação do trabalhador rural no campo de-

---

165. Albuquerque, Marcos C.C. Habitação popular: Avaliação e propostas... p. 63.

sinchando os centros urbanos congestionados."

Apesar da série de alterações no âmbito do SFH, o sistema terminou o ano de 1989 emoldurado em pendências e expectativas, carente de definições claras e objetivas para o enfrentamento da problemática habitacional em um cenário macroeconômico adverso. Por conseguinte, o déficit habitacional já beirava os 10 milhões de unidades habitacionais.<sup>166</sup>

Em março de 1990, foi editado o Plano Collor, que além de promover o bloqueio inédito de boa parcela dos ativos financeiros junto ao Banco Central, prefixar salários e congelar preços, trouxe mais desequilíbrios ao SFH.

As prestações dos mutuários do sistema incorporaram a correção monetária relativa à variação do IPC até o mês de fevereiro, enquanto os saldos devedores sofreram correção monetária relativa à variação do IPC no mês de março (em torno de 84,32%). O resultado desta medida foi um agravamento do déficit potencial do FCVS.<sup>167</sup>

As cadernetas de poupança tiveram uma conversão de um valor fixo (CR\$ 50 mil) por depositante numa mesma instituição, ficando o restante do saldo, bloqueado em cruzados novos no Banco Central. Este critério de conversão não levou em consideração o montante do saldo de cada poupador, ao contrário dos outros ativos financeiros cujo parâmetro de conversão foi de 20% do saldo, o que penalizou bastante os poupadores em caderneta de poupan-

166. Toledo, Denise C. de. As leis de zoneamento tornam-se obsoletas. Revista Habitação e Poupança. Rio de Janeiro, ABECIP, 1988, p.3.

167. Faro, Clóvis de. Sistema Financeiro de Habitação: A questão... p.15.

ca.<sup>168</sup> Logo após o plano Collor, os recursos captados junto ao público pelas instituições financeiras experimentaram uma drástica redução.

Quanto à remuneração dos depósitos, adotou-se um critério diferenciado para as contas que aniversariavam entre os dias 1 a 13 e as contas com aniversário nos demais dias do mês. Os primeiros receberam, no mês de abril, a variação do IPC de março sobre todo o saldo da conta e, então, tiveram liberados os cruzeiros até o limite de Cr\$ 50 mil. O outro grupo de poupadores, que teve seus saldos convertidos ainda no mês de março, recebeu, no mês de abril, a remuneração correspondente à variação do IPC + 0,5% somente sobre o limite dos cruzeiros liberados.<sup>169</sup>

Outra medida desfavorável à caderneta de poupança foi a incidência de IOF sobre o valor do saldo que ultrapassasse 10.000 BTN fiscais (Medida provisória 160, de 15/03/90). No entanto, em abril de 1990, o limite de isenção fiscal para incidência do IOF passou para 3.500 VRF, o que significou um aumento do limite em mais de 4 vezes.<sup>170</sup>

Até meados do mês de maio, as cadernetas de poupança amargaram uma forte evasão de recursos, dificultando o cumprimento, por parte das instituições de crédito imobiliário, dos desembolsos de recursos relativos a financiamentos contratados antes de 15/03/90. Em consequência, o CMN instituiu uma linha especial de crédito concedida pelo Banco Central às instituições financeiras,

---

168. Gomes, Maria Célia. Impactos do Plano Brasil Novo Sobre o SFH. Revista Habitação e Poupança. Rio de Janeiro, ABECIP, 1991, p.15.

169. Idem. p.16.

170. Idem. p.16.

o que permitiu a Autoridade Monetária recuperar a capacidade de controle sobre a política monetária.

No primeiro momento, na fase inicial do plano Collor, a Autoridade Monetária assegurou os recursos às instituições de crédito imobiliário, através das linhas de crédito especial. No segundo momento, a partir de meados de maio do mesmo ano, o Banco Central reduziu gradativamente os limites de financiamentos das deficiências em cruzados novos das instituições financeiras, até serem extintos, em meados de setembro, para grande parte das instituições financeiras.

A extinção das linhas especiais de crédito de financiamento, caracterizou um aperto monetário. O Sistema bancário tornou-se devedor da Autoridade Monetária em cerca de Cr\$ 900 bilhões, sendo que o recolhimento dos cruzeiros para cobrir as dívidas em cruzados novos foi escalonado em 12 meses.<sup>171</sup>

As Instituições de Crédito Imobiliário passaram a transferir parte da captação líquida dos recursos captados em poupança<sup>172</sup> para o Banco Central. Reduzindo, portanto, a alocação de recursos em novos financiamentos habitacionais.

A redução dos recursos alocados em financiamentos habitacionais não ficou restrita ao impacto da política monetária/creditícia contracionista adotada pelo Plano Collor. O governo cana-

---

171. Idem. p.18.

172. As cadernetas de poupança passaram a apresentar captação líquida positiva a partir de Julho/90, devido à reversão do consumo, associada a algumas medidas de estímulo à captação: escolha do Índice de Reajuste dos Valores Fiscais (IRVF) para corrigir os saldos dos depósitos; isenção do imposto de renda para certos aplicadores; elevação das alíquotas de IOF nas aplicações de curto prazo; além da permissão de seguro contra acidentes pessoais aos depositantes.

lizou recursos da poupança para o setor agrícola; através da Resolução nº 1745 de 30/08/90, o CMN obrigou parte das instituições do SBPE (excluindo as Caixas Econômicas) a dirigir, para operações de crédito rural, 10% dos recursos das cadernetas de poupança.<sup>173</sup>

A forte aceleração da inflação desde o final de 1990 (quando a variação mensal do IPC passou de 15,6% em novembro de 1990, para 18,3% em dezembro de 1990 e alcançando 20,2% em janeiro de 1991) <sup>174</sup> indicava o fracasso do plano Collor. Diante deste fato, o governo adotou um novo conjunto de medidas, que constituíram o chamado plano Collor II.

O plano Collor II consistiu, basicamente, em uma reedição do congelamento de preços, associado à tentativa de desindexação da Economia, além de uma série de modificações nas operações do mercado financeiro.

O congelamento de preços teve um papel secundário no plano, por ser um instrumento sem credibilidade e de difícil gerência. De fato, a desindexação da Economia e as alterações no mercado financeiro constituíram o cerne do plano.

A desindexação da Economia foi materializada na Lei nº 8.177 de 01/03/91, que estabeleceu, basicamente, as seguintes medidas: a) a extinção do BTN e do BTNF; b) a proibição de contratos pós-fixados tendo prazo inferior a um ano; c) alteração dos critérios de correção de contratos de curto prazo (inferiores a um ano), que deixaram de ter vinculação com a inflação passada e

---

173. Gomes, Maria Célia. Op. Cit. p.18.

passaram a ser baseadas na Taxa Referencial de juros (TR).<sup>175</sup>

A lei 8.177 também trouxe importantes alterações nas operações do SFH. Foi adotado um único indexador, e de mesma periodicidade, para a correção monetária dos valores nominais das prestações e dos saldos devedores dos financiamentos habitacionais celebrados no âmbito do SFH. Desta forma, impossibilitava-se a formação de débitos residuais ao término dos contratos, impedindo o agravamento do "rombo" do FCVS.

O novo indexador para contratos que tinham como índice a UPC, a OTN, o Salário Mínimo, o Salário Mínimo de Referência e para aqueles que utilizavam recursos decorrentes dos depósitos em caderneta de poupança, assim como para os contratos futuros, passou a ser a remuneração básica dos depósitos de poupança.<sup>176</sup> Foi assegurado, desta forma, o perfeito casamento das operações do Sistema, na medida em que as operações ativas (financiamentos habitacionais) tiveram critérios de correção (indexador e periodicidade) para os saldos devedores e prestações idênticos aos das operações passivas (remuneração dos depósitos em caderneta de poupança).

Com relação aos contratos vinculados ao PES/CP, ficou estabelecido que, em nenhuma hipótese, o valor das prestações poderia superar o comprometimento máximo de renda estabelecido no contrato. O FCVS arcaria com a diferença entre o valor pago pelo financiado (considerando-se a limitação do comprometimento máximo

-----  
175. Idem. p.13.

176. Wald, Arnaldo. A correção dos Financiamentos Habitacionais. Revista Habitação e Poupança. Rio de Janeiro, ABECIP, jul./set./ 1991, p.3.

da renda) e o valor devido segundo o índice de remuneração da poupança.

Observa-se, portanto, que para os contratos não vinculados ao PES/CP, uma elevação da taxa de inflação afetaria a TR, e conseqüentemente, as prestações e os saldos devedores; implicando em dificuldades para o financiado, mas deixando o agente financeiro protegido, além de não provocar desequilíbrio ao FCVS.

No caso dos contratos vinculados ao PES/CP, o artigo 24 da lei 8.177 estabeleceu que: o valor mínimo da prestação mensal deveria corresponder ao valor da parcela mensal de juros, para evitar as amortizações negativas, que oneram o FCVS. Desta forma, pretendeu-se estancar, e não reduzir, o contínuo agravamento das responsabilidades do FCVS<sup>177</sup>.

Por outro lado, as quitações antecipadas das dívidas dos mutuários<sup>178</sup> continuaram a ser estimuladas. Adotou-se os critérios de reajuste anteriores à Lei 8.177, consolidando, desta forma, os subsídios concedidos no passado e desonerando o FCVS no futuro.

Para processar as liquidações antecipadas, foi permitido aos mutuários utilizar recursos em cruzados novos (próprio, de titularidade de co-proprietários, de companheiro(a) ou aqueles bloqueados em nome de descendente menor) e recursos do FGTS (inclusive de co-proprietário). Para os mutuários com dois financiamentos, foi concedido um desconto de 50% para a liquidação do saldo devedor do segundo imóvel, desde que situado em município

---

177. Análise da Revista Habitação e ... p.16.

178. A Lei 8.004, de 14/03/90, regulou as liquidações antecipadas.

diferente do primeiro.<sup>179</sup>

Ainda com relação às reformas no sistema financeiro, ocorreu a extinção do "overnight" para pessoas físicas e jurídicas não financeiras, bem como, dos fundos de curto prazo. A única opção de curto prazo passou a ser o Fundo de Aplicações Financeiras (FAF). Sendo que, 3% dos recursos deste fundo deveriam ser destinados à aquisição de quotas do Fundo do Desenvolvimento Social (FDS), destinados a financiar habitações populares dentro do Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH).<sup>180</sup>

As cadernetas de poupança mantiveram a capitalização mensal, sendo remuneradas pela Taxa Referencial Diária (TRD), tendo, desta forma, diferentes índices dependendo da data de aniversário da poupança. As cadernetas de poupança continuaram seguindo a tendência de crescimento na capitalização líquida após a edição do Plano Collor II.

### 3.3- Desempenho recente do SBPE/SEH<sup>181</sup>

Nos primeiros anos da década de 90, as cadernetas de poupança tiveram uma tendência de crescimento real dos depósitos. Os depósitos em poupança passaram dos 13.931 milhões de dólares em 1990, para 14.968 US\$ milhões em 1991, chegando a 19.988 US\$ milhões em 1992. Os depósitos em poupança mais os Depósitos Especiais Remunerados (DER), que representavam 23,47% de Ms em dezem-

179. Análise da Revista Habitação e ... p.15.

180. Plano habitacional lançado no governo Collor, composto por vários programas, dentre eles o programa de Ação Municipal para Habitação Popular, financiador de unidades habitacionais em conjuntos, da produção de lotes urbanizados e cesta básica de materiais de construção ou de módulos pré-fabricados (Ver anexo 7.25-quadro 4).

bro 1991, passaram a representar 23,89% de Ms em dezembro de 1992, acumulado um total de 26.956 milhões de dólares (Ver anexo 7.14 - tabela 14).

As aplicações habitacionais dos agentes do SBPE chegaram a mais de 5,4 bilhões de UPFs em dezembro de 1992, enquanto as fontes de recursos (poupança, DER, letras hipotecárias emitidas) situaram-se em torno de 3,4 bilhões de UPFs. Esses dados indicam que os agentes financeiros permanecem superaplicados (Ver anexo 7.15 - tabela 15). Do excesso de aplicações sobre as fontes de recursos (2 bilhões de UPFs); 73,5% correspondem a CEF; 6,5% aos Bancos Estaduais e 20% aos Bancos Privados. A CEF utilizou outros fundos na superalavancagem das aplicações habitacionais, somente o FGTS é credor do FCVS de um montante de 10,8 bilhões de dólares.

#### BCME-BIBLIOTECA

A drenagem de recursos do FGTS para o FCVS constitui, a nosso ver, um desvirtuamento do sistema, na medida que "recursos baratos" do FGTS, que deveriam financiar habitações para famílias de menor renda, são utilizados no pagamento aos agentes financeiros para quitar débitos residuais de contratos fortemente subsidiados. Por outro lado, muitos destes contratos foram realizados fora da faixa de interesse social, mas contavam, ainda, com a cobertura do FCVS.

O fato dos agentes financeiros permanecerem superaplicados, somente 20 instituições efetuavam recolhimento no Banco Central por insuficiência nas aplicações de recursos em financiamentos habitacionais (Ver anexo 7.16 - tabela 16), não significa que as aplicações efetivas em financiamentos habitacionais estejam em patamares elevados. Na verdade, o conceito de aplicações habi-

tacionais inclui: o total de aplicações em financiamentos habitacionais, a lei 8.004 (liquidações antecipadas), o Fundo de Apoio a Habitação de Baixa Renda (FAHBRE), o Fundo de Estabilização (FESTA), as letras hipotecárias adquiridas, o FCVS, outros créditos vinculados a financiamentos habitacionais; menos as letras hipotecárias emitidas e o DER. Como os agentes financeiros têm elevados créditos no FCVS, suas aplicações suplantam as exibições (Ver anexo 7.17 - tabela 17). Dessa forma, o sistema encontra-se em um enrijecimento vertical, pois os recursos do FCVS estão previstos no orçamento, mas não estão em "cash".

A CEF vem processando o pagamento aos agentes financeiros habilitados junto ao FCVS com letras hipotecárias, tendo essas juros decrescentes ao longo do tempo (9,3% a.a. até 6,7% a.a.). Os agentes financeiros deverão se desfazerem das letras hipotecárias até 31/12/93, utilizando-as, possivelmente, nos leilões de privatização do BNDES. Desta forma, pretende-se dar maior liquidez ao sistema, reduzindo os créditos dos agentes financeiros com o FCVS e forçando uma aplicação efetiva em novos financiamentos.

A resolução Nº 1.981, de 30/04/93, estabeleceu um montante mínimo de recursos a serem direcionados para novos financiamentos habitacionais, tendo o seguinte direcionamento: 25%, no mínimo, em financiamentos para aquisição de imóveis novos ou construção de habitação em lote próprio urbanizado, individual ou em condomínio; 10%, no máximo, em financiamento para aquisição de imóveis usados; e os recursos remanescentes em empréstimos para a produção de unidades habitacionais. A exigibilidade total imposta pela resolução Nº 1.981 deverá ser atingida gradativamente, da seguinte forma: 30%, na posição 31/08/93; 60%, na posição de 31/10/93;

e chegando a 100% na posição 31/12/93.

O Banco Central estabeleceu, através da resolução Nº 1.980, também de 30/04/93, novas regras para o SFH. A intenção é a de descompromissar de vez o FCVS. Até mesmo os financiamentos menores de 2.500 UPFs deixaram de ter cobertura do fundo. Também foram ampliados os valores unitários máximos dos financiamentos, considerados dentro do âmbito do SFH, de 5.000 UPFs para 7.500 UPFs e o limite máximo do valor de avaliação do imóvel financiado, de 10.000 UPFs para 15.000 UPFs, de maneira a compatibilizar o teto máximo de financiamento com os preços dos imóveis no mercado.

A resolução supracitada também alterou o direcionamento dos recursos captados em depósitos de poupança pelas entidades integrantes do SBPE, definindo que: 70%, no mínimo, serão destinados a financiamentos habitacionais, sendo que 80% dos recursos destinados a financiamentos habitacionais, no mínimo, deverão ser aplicados em operações no âmbito do SFH e os recursos remanescentes em operações a taxas de mercado; 15% de encaixe obrigatório no Banco Central; e 15%, no máximo, em disponibilidades financeiras e operações de faixa livre.

Dos recursos captados em depósitos de poupança destinados a financiamentos habitacionais (70% do total captado), 25%, no mínimo, deverão ser dirigidos aos financiamentos individuais para a aquisição de imóveis novos ou para a construção de habitação em lote próprio urbanizado, para indivíduo ou de condomínio.

Os financiamentos para aquisição de imóveis usados ficam limitados a montante equivalente a 25% dos recursos que, obrigatoriamente, o agente financeiro deve direcionar para as aplica-

ções no âmbito do SFH.

No art. 52 da mesma resolução, ficou estipulado que os recursos não aplicados de conformidade com a resolução Nº 1.980, serão recolhidos ao Banco Central, em moeda corrente, e remunerados mensalmente por 80% do índice de remuneração básica dos depósitos de poupança.

Nos contratos vinculados ao PES/CP, ficou assegurado ao mutuário, no art. 22, o direito de obter reajuste das prestações mensais em consonância com o efetivo aumento salarial de sua categoria profissional, desde que efetuada a devida comprovação perante o agente financeiro.

Ainda com relação ao reajuste das prestações nos contratos vinculados ao PES/CP, a Medida Provisória Nº 318, de 24 de abril de 1993, estabeleceu que o percentual máximo da renda do mutuário destinado ao pagamento das prestações, correspondente à relação entre o valor de cada prestação e a renda bruta do mutuário no mês imediatamente anterior, não poderia ser superior a 35%. Como o reajuste das prestações tem por base os índices de atualização dos depósitos de poupança, os mutuários poderão pedir revisão do cálculo das prestações, para enquadrá-la na restrição imposta pelo percentual máximo de comprometimento da renda estabelecimento no contrato (máximo de 35%).

Com a revisão do cálculo, a amortização do saldo devedor poderá não ser suficiente para a extinção da dívida no prazo originalmente contratado. Nesse caso, a cada doze meses será feito o recálculo das condições do financiamento.

As novas condições do financiamento deverão obedecer, segundo a medida provisória Nº 318, os seguintes critérios e proce-

dimentos: a) verificada insuficiência de amortização, a mensalidade será recalculada com base no saldo devedor atualizado, mantida a taxa de juros e demais encargos contratualmente estabelecidos, aplicando-se o CES vigente no momento do recálculo e dilatando-se o prazo, se necessário para o restabelecimento do percentual máximo contratualmente estipulado, observado o prazo aplicável ao contrato; b) se, não obstante o recálculo com dilatação do prazo, a quota de amortização da nova mensalidade se mantiver em nível inferior à necessária para a extinção da dívida no novo prazo, a diferença entre o montante necessário para a extinção da dívida e o montante efetivamente pago pelo mutuário a partir do primeiro mês do último recálculo será paga até o final do contrato pelo próprio mutuário ou, alternativamente, por seguro especialmente contratado para esse fim. Ao agente financeiro seria facultado a administração de seguro próprio, relativo às operações de financiamento habitacional.

A intenção do governo com essas medidas é descomprometer, totalmente, o FCVS dos possíveis saldos residuais ao término dos contratos, deixando sob a responsabilidade do próprio mutuário ou do seguro contratado, o possível resíduo no saldo após a prorrogação máxima do contrato (50% do prazo originalmente contratado).

O descomprometimento do FCVS dos possíveis resíduos nos saldos dos financiamentos, vem evitar maiores desequilíbrios no sistema sob a responsabilidade do governo. O FCVS já vem obtendo uma arrecadação líquida negativa, com o retorno dos pagamentos. Em dezembro de 1992, a arrecadação líquida negativa chegou a mais de 115 bilhões de cruzeiros (Ver anexo 7.18 - tabela 18).

A situação de insuficiência de liquidez do fundo é ate-

nuada devido ao ressarcimento dos saldos residuais de sua responsabilidade se fazer parcelado em até 120 meses.

No tocante ao FGTS, esse vem reduzindo sua arrecadação líquida em termos reais. Em 1990, a arrecadação líquida ficou em 206,9 milhões de UPFs, passando a 101,2 milhões de UPFs em 1991, e chegando a 70,1 milhões de UPFs em 1992 (Ver anexo 7.19 - tabela 19). A inadimplência dos Estados e Municípios vem contribuindo, em boa parte, para a queda na arrecadação líquida real do FGTS.

Dos financiamentos concedidos para construção, em dezembro de 1992, 64,79% estão concentrados naqueles regidos pela taxa de mercado; 34,95% na faixa de 2501/5000 UPFs; e apenas 0,27% naqueles até 2.500 UPFs (Ver anexo 7.20 - tabela 20).

Nos financiamentos habitacionais para aquisição de imóvel, tem-se, na mesma data, a seguinte distribuição: 16,53% a taxa de mercado; 71,49% na faixa de 2501/5000 UPFs; 11,98% na faixa até 2.500 UPFs (Ver anexo 7.21 - tabela 21).

O total de financiamentos habitacionais do SBPE para construção, no ano de 1992, foi de 45.720 unidades e o total de financiamentos habitacionais para aquisição, para o mesmo ano, foi de 14.047. Esses dados demonstram que ainda é esperada a verdadeira reabilitação do SFH, de modo a cumprir seu papel de financiar, de forma significativa e contínua, a habitação, propiciando a aquisição de moradias e ativando a construção civil.

#### 4. CAPÍTULO 4 - EVIDÊNCIAS DA REDISTRIBUIÇÃO PROMOVIDA PELO SFH.

##### 4.1 - Efeitos redistributivos da política habitacional tracionada pelo SFH.

As condições de acesso aos financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH têm um efeito de redistribuição da renda entre grupos sociais. As inúmeras alterações nas regras do SFH, ao longo de sua existência, dificultam a exata identificação de sua ação redistributiva.

A condições de financiamento praticadas pelo sistema alteram, de uma maneira complexa, o perfil de renda das famílias. Além das taxas de juros cobradas nos financiamentos, outros elementos merecem ser ressaltados: a) o prazo máximo de amortização do financiamento; b) o sistema de amortização; c) o tipo de plano de reajuste das prestações e do saldo devedor; d) a renda familiar mínima exigida para o tomador do empréstimo; e) a existência de cobertura de possíveis saldos residuais (cobertura do FCVS); f) o valor das taxas de abertura de crédito, seguros, taxas de administração, etc. Estas variáveis vêm sendo alteradas ao longo da existência do SFH, beneficiando certas faixas de financiamentos e dificultando o crédito para outras.

Os inúmeros subsídios praticados pelo sistema promoveram enormes efeitos redistributivos. Neste item, serão considerados apenas os benefícios diretos decorrentes dos planos de financiamento habitacional com correção monetária não uniformes (plano A, plano C, PES, PES/CP) realizados no âmbito do SFH.

A adoção de planos de financiamento inconsistentes ( plano A, plano C, PES, PES/CP), que podem provocar saldos devedores residuais de responsabilidade do FCVS, é um importante fator redistributivo do SFH. A forma díspare de atualização monetária entre saldos devedores e de prestações poderia provocar uma eternização da dívida ( no caso da não existência do FCVS, a exemplo do extinto plano A).

FARO<sup>182</sup>, ilustrando tal possibilidade, considera o caso do financiamento de C unidades de capital, à taxa mensal i, pelo prazo de m anos, adotando-se o sistema francês de amortização e obedecendo as condições do antigo plano A. Considerando-se, ainda, o mês de junho de um dado ano como o mês de assinatura do contrato, com o valor do salário mínimo sendo reajustado sempre no mês de maio de cada ano, à taxa anual constante dada por  $\alpha-1$ , tem-se que a K-ésima prestação mensal ( $P_{k,k}$ ) será dada por<sup>183</sup>:

$$P_{k,k} = [ C.i / (1-(1+i)^{-12m}) ] \alpha^{\text{int}[(k-1)/12]} , k=1,2,\dots$$

Por outro lado, na hipótese de que a taxa trimestral de reajuste do valor nominal da antiga ORTN permaneça constante e igual a  $\phi$ , tem-se que o valor, a preços correntes, do saldo devedor no fim de h anos de contrato, denotado por  $D_h$ , será dado por:

$$D_h = \beta^h \{ C - (w/\alpha) \sigma(\alpha/\beta)^k \} , h=1,2,\dots$$

182 Faro, Clóvis de. Sistema Financeiro de Habitação: a necessidade de reforma. Ensaio Econômico da EPGE nº 198. Rio de Janeiro, set./1992, p. 5.

183 Para uma explicação mais detalhada ver: Faro, Clóvis de. Matemática financeira. Rio de Janeiro, Ed. APEC, 1969.

Onde:

$$\beta = (1+i)^{12} (1+\phi)^4$$

e

$$w = \{C/[1-(1+i)^{-12m}]\}[(1+i)^3-1](\beta-1)/(\beta^{1/4}-1)$$

Assim, no caso do valor do salário mínimo não crescer em termos reais, o que implica em ocorrer  $\alpha < \beta$ , tem-se:

$$D_n = \beta^n \{C - w[1 - (\alpha/\beta)^n] / (\beta - \alpha)\}$$

Portanto, tem-se uma eternização do débito toda vez que:

$$\alpha > \beta - (\beta - 1)[(1+i)^3 - 1] / \{(\beta^{1/4} - 1)[1 - (1+i)^{-12m}]\}$$

Para evitar a possibilidade de eternização da dívida e eliminar a incerteza quanto ao término no pagamento do financiamento; foi criado, em substituição ao plano A, o PES. O FCVS passou a ser o responsável por possíveis resíduos nos saldos, após a prorrogação máxima (50% do prazo original) no prazo de pagamento. Em contrapartida, além da contribuição ao FCVS (inicialmente no valor da primeira prestação), o mutuário tinha sua prestação multiplicada pelo CES. O valor do CES era fixado com base em uma estimativa da inflação futura, de maneira a buscar anular o estado da dívida (saldo devedor) no final do prazo originalmente contra-

tado.

Com o recrudescimento da inflação, o CES mostrou-se bastante subestimado, o que implicou, juntamente com as políticas de sub-reajustamento das prestações (o bônus do BNH, em 1984) e o congelamento das prestações (plano Cruzado, em 1986), em fortes subsídios aos mutuários regidos por este mecanismo. Por outro lado, o FCVS tornou-se bastante onerado, o que provoca um enrijecimento no sistema, dificultando o crédito para os mutuários potenciais.

A título de ilustração dos efeitos de um tal tipo de plano (correção não uniforme entre prestações e saldos) com relação ao comportamento saldo devedor, consideremos o caso do empréstimo de um capital  $C$ , contratado no fim de um certo trimestre civil, e que deverá ser resgatado em  $h$  anos segundo o sistema francês de amortização à taxa de juros  $j$ . Com o saldo devedor corrigido trimestralmente e as prestações anualmente, segundo índices diferentes; o valor das prestações constantes, para o caso em que a primeira prestação seja paga 13 meses após a data de assinatura do contrato, será:

$$p = C \cdot \text{FRC}(n, i)$$

BCME-BIBLIOTECA

onde:  $\text{FRC}(n, i)$  é o Fator de Recuperação de Capital através de uma série uniforme (anuidade constante);  $i=j/12$  (taxa efetiva mensal); e  $n=12h$ .

O saldo devedor no período  $h$ , para uma correção monetária constante (igual a  $\emptyset$ ) e fator de correção anual das prestações igual a  $\alpha$ , será igual (pelo método da recorrência) a:

$$D_h = \beta^h \{C - (K/\alpha) \sigma(\alpha/\beta)^k\}$$

$$\text{onde: } \beta = (1+\phi)^4 (1+i)^{12}$$

$$K = p \text{ FAC}(3,i) (\beta-1)/(\beta^{1/4}-1)$$

Portanto, no caso de  $\alpha$  diferente de  $\beta$  poderão restar saldos residuais; sendo também possível a eternização do débito, no caso da não existência de um mecanismo de cobertura dos saldos residuais em uma certa data (caso citado anteriormente).

De fato, os antigos contratos no âmbito do SFH deixaram fortes saldos residuais. A título de ilustração faremos uma simulação para analisar o comportamento do saldo devedor para um típico financiamento realizado no âmbito do SFH, com correção não uniforme entre as prestações e saldos devedores e cobertura do FCVS.

Os dados são os seguintes: a) valor do financiamento em OTN/1986 = 2250 ou CZ\$ 239.400; b) taxa de juros = 10% a.a.; c) prazo = 180 meses; d) reajuste do saldo devedor: trimestral; e) reajuste das prestações: anual; f) CES = 1.15; g) as taxas de correção variam da seguinte forma: do 1º ao 60º mês 48,23804 % a.a., do 61º ao 121º mês 117,01453 % a.a., do 121º ao 150º mês 349,32777 % a.a., do 151º ao 180º mês 536,34249 % a.a. .

Mesmo no caso de não existir sub-reajuste das prestações, observa-se que com o crescimento da taxa de inflação, ficando estabelecido um CES fixo igual a 1.15 (compatível com uma inflação esperada de 48,23 %), o saldo devedor não é amortizado totalmente. O saldo residual ao término do prazo contratado será corres-

pondente a 37,37 % do valor do financiamento original atualizado.

Para a suposição de que quando a taxa de correção ultrapassar os 500 % a.a., a prestação seja corrigida pela metade da taxa de correção corrente apenas uma vez (como foi o caso do Bônus do BNH, em 1984), voltando a ser corrigida pelas taxas correntes de 12 meses após a concessão do benefício; o resíduo do saldo devedor será maior ainda. O saldo de responsabilidade do FCVS corresponderá, neste caso, a 51,56 % do financiamento original atualizado (ver resultados no apêndice 8.1).

De fato, contratos que contavam com cobertura do FCVS foram fortemente subsidiados, ficando, em contrapartida, bastante onerado o FCVS. A comparação, segundo a Caixa Econômica Federal (gestora do FCVS), entre o total dos recursos do FCVS em dezembro de 1992, que era de Cr\$ 67,3 trilhões, com o saldo de responsabilidade do FCVS dos contratos já liquidados em carteira, que era de Cr\$ 43,8 trilhões também em dezembro de 1992, resulta em um saldo positivo de Cr\$ 23,5 trilhões, mas, com o total das responsabilidades do FCVS (Cr\$ 237,2 bilhões) chega-se ao déficit de Cr\$ 169.847 bilhões, equivalentes a Us\$ 13.712 milhões (Us\$ 1,00 comercial = Cr\$ 12.387,00, em 31/12/92).

Por outro lado, os créditos dos agentes financeiros junto ao FCVS são considerados aplicações habitacionais, o que reduz o número de novos financiamentos habitacionais efetivos, pois os agentes financeiros permanecem superaplicados e, portanto, atendendo às exigibilidades nas aplicações habitacionais.

O que se conclui, é que o SFH beneficiou enormemente os antigos financiados (contratos assinados antes de 1986), em contrapartida os novos financiados encontram condições de financia-

mento cada vez mais restritivas ( até mesmo os contratos abaixo de 2500 UPFs, segundo a medida provisória 318, não terão cobertura do FCVS, devendo ser constituído um seguro para tal fim). Desta forma, o sistema promoveu uma redistribuição de renda em favor dos antigos mutuários às custas dos novos.

No tocante a habitação para famílias de baixa renda, a situação é mais dramática, pois além de ser marginalizada na concessão de financiamentos nos tempos áureos do sistema; as famílias de baixa renda pagam, atualmente, os custos de infraestrutura urbana embutidos em suas prestações.

BCME-BIBLIOTECA

#### 4.2 - O caráter excludente do SFH na concessão de financiamentos à habitação popular.

O déficit habitacional brasileiro atinge proporções alarmantes, que para ser sanado exigiria em torno de 14 milhões de novas moradias nos centros urbanos.<sup>184</sup>

A concentração do déficit habitacional, seja ele quantitativo como qualitativo, nos grandes centros urbanos, foi provocada, em parte, pela urbanização acelerada e desordenada do País. Em 1960, 32.8% da população urbana achava-se em cidades com mais de 500.000 habitantes, sendo que em 1980 somente as 10 maiores áreas metropolitanas do Brasil detinham aproximadamente 45% do total da população urbana.<sup>185</sup>

184. Albuquerque, Marcos C. C. Habitação Popular: Avaliação e propostas... p.8.

185. Idem p.2.

Por outro lado, 77% do déficit habitacional acha-se concentrado nas famílias na faixa de renda de até três salários mínimos mensais, sendo que quase 90% do problema habitacional concentram-se na faixa de até 5 salários mínimos.<sup>186</sup> Fica patente, portanto, que as classes de menor renda possuem a maior carência habitacional, e essas são as menos capazes de solucionar adequadamente seus problemas habitacionais.

Apesar de o déficit habitacional estar concentrado nos extratos de baixa renda, as aplicações dos recursos geridos no SFH em habitação para as famílias de baixa renda vêm se mostrando reduzidas. Segundo a SEPLAN<sup>187</sup>, entre 1982 e 1986 a faixa da população com renda de um a três salários mínimos recebeu apenas 17% dos financiamentos concedidos, e a faixa entre três e cinco salários recebeu outros 17%. Os outros 66% foram destinados à segmentos da população com renda mensal acima de cinco salários mínimos.

ALBUQUERQUE<sup>188</sup> conclui que: "... na melhor das hipóteses, apenas cerca de 1/3 dos financiamentos habitacionais do SFH atendem às populações carentes de baixa renda". Ainda segundo Albuquerque<sup>189</sup>, o problema é mais grave se analisado pelo prisma do valor dos financiamentos concedidos, pois apenas 12% dos recursos globais do SFH eram dirigidos à habitação popular, nos primeiros anos da década de oitenta.

-----  
186. Albuquerque, Marcos C.C. de. Gastos Sociais no Brasil: Habitação e Saneamento in: Revista de Planejamento e Políticas Públicas. São Paulo, nº 1, Junho/1989, p.114.

187. SEPLAN. Programa de ação governamental 1987-1991. Brasília, 1987, apud. Albuquerque, Marcos C.C. de. Op. cit. p.115.

188. Albuquerque, Marcos C.C. de. Op. cit. p.115.

189. Idem. p.115.

A razão da marginalização da habitação popular nos financiamentos concedidos pelas Entidades de Crédito Imobiliário está relacionada com o modelo operacional do sistema. A política do "subsídio cruzado"<sup>190</sup> mostrou-se ineficiente para atender à habitação de interesse social, na medida que afugenta as aplicações dos agentes financeiros do SBPE<sup>191</sup> em habitação popular, que proporcionam um menor "spread" e maiores riscos de inadimplência.

ALBUQUERQUE<sup>192</sup> também atribui o caráter excludente do SFH ao seu "modus operandi", em suas palavras: "a estrutura operacional do SFH é marcada por características que não contribuem para seu eficiente funcionamento como um programa social. Embora seu objetivo primordial tenha sido o atendimento à demanda populacional de interesse social, parcela preponderante de seus recursos é orientada para os mercados de famílias de renda mais elevada".

Os recursos geridos pelo BNH/CEF, provenientes do FGTS, os quais têm um menor custo de captação, não vêm sendo aplicados integralmente em habitação popular ("stricto sensu"). Boa parte desses recursos são alocados no desenvolvimento urbano, saneamento básico, drenagem e pavimentação, recuperação urbana, transportes, infraestrutura de serviços industriais de utilidade pública, etc. O alargamento das funções do BNH/CEF foi uma resposta à im-

-----  
190. A política de "subsídios cruzados" consistia em estabelecer níveis mínimos obrigatórios de financiamentos à habitação de interesse social a juros mais baixos, que seriam compensados pelos juros mais elevados dos financiamentos à habitação "de mercado".

191. Os agentes privados do SBPE detêm parcela significativa dos recursos do SFH, captados via depósitos de poupança, que têm um custo elevado (pouco mais de 6% a.a.), e tendem a ser canalizados para financiamentos de edificações destinadas a população de renda mais elevada.

192. Albuquerque, Marcos C.C de. Op.cit. p.114.

possibilidade dos Estados e Municípios de fornecerem os serviços públicos em geral, devido ao centralismo fiscal vigente antes da constituição de 1988.<sup>193</sup>

A falta de uma intensiva atuação dos Estados e Municípios em atender às demandas de infraestrutura, fez com que os próprios empreendedores imobiliários o fizessem, repassando este custo adicional aos adquirentes dos imóveis; promovendo, desta forma, uma "urbanização privada"<sup>194</sup>, que diminui o aspecto redistributivo no custeio dessas atividades.

REZENDE<sup>195</sup> citando uma série de publicações conclui que: "O recurso a outras modalidades de financiamento que não a tributação geral limita o potencial redistributivo dessas políticas<sup>196</sup>, uma vez que a obtenção de benefício passa a depender da capacidade de pagamento do próprio usuário..."

Ainda segundo REZENDE<sup>197</sup>: "... a privatização dos serviços sociais constitui uma solução indesejável do ponto de vista do propósito de alcançar maior equidade na distribuição dos benefícios do programa."

A falta de investimentos em infraestrutura urbana, em proporções significativas, frente à crescente demanda de terrenos urbanos gerada pela facilidade de crédito no SFH na década de 70,

-----  
193. Albuquerque, Marcos C.C. de. Habitacão Popular: Avaliacão... p.15.

194. Idem p.15.

195. Rezende, F. O Financiamento da política social in: Revista de Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 10 (1), Abril/1980, p.24.

196. Refere-se às políticas sociais, inclusive a política habitacional para famílias de baixa renda.

197. Rezende, F. Op. cit. p.125.

provocou uma forte elevação nos preços da habitação. Os proprietários de terras urbanas absorveram uma renda econômica gerada pela expansão da demanda habitacional frente à escassez de terrenos urbanos. A terra urbana atuou como um fator fixo.<sup>198</sup>

Por outro lado, os códigos de edificações e as leis de zoneamento das cidades impõem regras elitistas, que dificultam o fornecimento de moradias para a população de baixa renda, segundo tais padrões.

A legislação é elitista ao exigir dimensões mínimas dos compartimentos, e elevado padrão de qualidade no que tange a ventilação e iluminação. O zoneamento é restritivo, seja com relação a taxa de aproveitamento do terreno (relação entre a área total do terreno e a área construída), como nas exigências de recuos e afastamentos, áreas de lazer, conservação de regiões residenciais e verticalização das cidades. Torna-se difícil o atendimento desses padrões nas habitações destinadas à população de interesse social.<sup>199</sup>

Portanto, é patente que o SFH não conseguiu solucionar o problema habitacional das populações de baixa renda, mesmo com os inúmeros planos e programas desenvolvidos e vultuosas somas de recursos postos à sua disposição nos tempos áureos.

Os grandes beneficiados da vigorosa atuação do SFH até

---

198. Lucena, J.M.P. de. Op. cit. p.170.

199. Toledo, Denise Campos de. As leis de Zoneamento tornam-se obsoletas in: Revista Habitação e Poupança. Rio de Janeiro, 1989, p.3.

1983<sup>200</sup>, que incorporava subsídios implícitos e explícitos<sup>201</sup>, foi a classe média da população, juntamente com os agentes financeiros privados, que tinham o governo como garantidor do sistema de poupança e empréstimo, além de uma fonte adicional de recursos, por serem agentes repassadores dos recursos do FGTS.

Além do mais, o "spread" cobrado pelos agentes financeiros suplanta a diferença entre a remuneração dos recursos captados (operações passivas) e a taxa média de juros cobradas nos financiamentos (operações ativas), já que as operações de financiamentos vêm acompanhadas de taxas de abertura de crédito, de cadastro, de cobrança, etc. O que onera e inviabiliza o financiamento de habitação para famílias de menor renda.

Face às dificuldades do SFH em atender a habitação de interesse social, pelos programas de financiamento convencionais, surgem algumas soluções alternativas de grande alcance social, como: a) a alternativa dos "dois estágios"<sup>202</sup>, ou seja, a aquisição do lote popular e a posterior auto-construção; b) os programas de financiamentos para aquisição e distribuição direta de materiais de construção básicos (cesta básica de materiais de cons-

-----  
200. Entre 1974 e 1982, o SFH financiou cerca de 400 mil unidades habitacionais por ano e a partir de 1983 até 1988 o número médio anual de financiamentos caiu para 79 mil unidades. Simosen, M.H. Instabilidade Macroeconômica e financiamento... p.4.

201. Foram muitos os subsídios praticados no SFH, como relatados nos cap.2 e 3, dentre eles, cabe destacar como subsídios implícitos: juros subsidiados, saldos devedores residuais de responsabilidade do FCVS, redução de prestações decorrente da aplicação dos sucessivos planos de estabilização adotados na segunda metade dos anos 80; e como subsídio explícito: O bônus do BNH em 1984 (sub-reajustamento das prestações).

202. Albuquerque, Marcos C.C. de. Uma sugestão para a política habitacional. Folha de São Paulo, 26/02/83.

trução); e c) os programas de apoio financeiro-econômicos e técnicos para a auto-construção.<sup>203</sup>

Os programas dirigidos para a habitação popular são realizados com recursos onerosos (ao FGTS são aplicados juros reais de 3% a.a.), que associados aos custos administrativos-operacionais dos programas são repassados aos beneficiários, que encontram, portanto, dificuldades para amortizá-los. Conclui-se que a habitação popular necessita de subsídios explícitos, derivados de dotações orçamentárias. Como as finanças públicas estão bastante fragilizadas<sup>204</sup>, os gastos sociais em habitação permanecem inexpressivos.

A necessidade de subsídios para solucionar o problema habitacional das famílias de menor renda é inquestionável. Como argumenta ALBUQUERQUE<sup>205</sup>: "seria irrealista imaginar que um programa orientado para a população carente seja capaz de dispensar subsídios. A experiência em todo o mundo mostra com clareza que programas sociais desta natureza não podem prescindir de subsídios às populações-alvo".

---

203. O Programa de Ação Municipal para Habitação popular, implantado pela CEF em agosto de 1990, dentro do Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), financiou através de recursos do FGTS programas alternativos dessa natureza, dentre eles: Produção de lotes urbanizados, financiamento de cesta básica e materiais de construção, de módulos pré-fabricados (Ver anexo 7.25-quadro 4). No entanto, os financiamentos não foram expressivos (ver anexo 7.13-tabela 13).

204. O Congresso Nacional está apreciando para 1993 um Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), com alíquota de 0,25%, para reforçar o caixa do governo e com uma possível vinculação com a habitação popular.

205. Albuquerque, Marcos C.C. de. Cadernos Liberais. Instituto Tancredo Neves, 1988, p.70.

Os financiamentos habitacionais promovidos pelo SFH é um claro exemplo de política governamental distorcida, não tendo sido orientada no sentido de atender as necessidades de habitação da população mais carente, mas sim as das famílias pertencentes à classe média<sup>206</sup>. Portanto, o SFH reforçou o caráter excludente do regime de acumulação brasileiro.

No regime de acumulação excludente uma boa parcela da população não tem acesso ao produto social gerado na Economia, mesmo que essa população esteja implicada na produção dos bens. Essa exclusão pode ser observada seja através do mercado de trabalho (via apropriação dos aumentos de produtividade) ou/e ineficiência das políticas sociais realizadas pelo Estado<sup>207</sup>, como foi o caso da política habitacional tracionada pelo SFH.

Por outro lado, se a intervenção governamental não agiu com a necessária intensidade no campo da habitação social, ela estabeleceu fortes subsídios, de maneira indiscriminada, nos antigos financiamentos habitacionais. Na tentativa de salvar o sistema, no curto prazo, frente à instabilidade macroeconômica, o governo promoveu sub-reajustamentos das prestações e onerou de sobremaneira o FVCS.

-----  
 206. Atualmente até mesmo as famílias de classe média têm dificuldade de adquirir a casa própria, pois o SFH encontra-se sob fortes constrangimentos: incertezas com relação ao desfecho do "rombo" do FVCS; elevadas taxas de juros; redução no retorno dos financiamentos, dos recursos do FGTS e dos depósitos em cadernetas de poupança; expectativa de inflação crescente; e os baixos níveis salariais.

207. Ver: Do Amaral Filho, Jair. Notas sobre a Economia mundial constituída (uma visão pós-cepalina e heterodoxa) (mimeo.). Fortaleza, 1990, p.19.

A estrutura de captação de recursos do SFH é incompatível com a necessidade patente de uma ação social na política habitacional. Como as principais fontes do sistema (FGTS e depósitos em caderneta de poupança) são onerosas, suas aplicações tendem a migrarem para os financiamentos com maiores rentabilidades.

As alocações orçamentárias em habitação, grande parte canalizadas para FCVS, acabaram por favorecer famílias não carentes, que adquiriram moradias no SBPE. Desta forma, os recursos a fundo perdido não foram drenados plenamente em gastos sociais em habitação.<sup>208</sup>

Os recursos não-onerosos, provenientes de dotações orçamentárias, foram alocados no provimento de subsídios universais, e não estritamente para a habitação popular, onde o atendimento habitacional somente se viabiliza mediante a concessão de subsídios.

A necessária separação da habitação popular da habitação "de mercado" possibilitaria um atendimento mais efetivo da população de baixa renda, e uma maior desregulamentação dos agentes financeiros que atuam no financiamento da habitação "de mercado".

A habitação popular seria financiada por um "mixing" de recursos não-onerosos e recursos provenientes do FGTS, sem

---

208. Albuquerque faz uma distinção entre gastos sociais e "gastos em bens e serviço de uso social". O primeiro tem como objetivo fundamental atender às necessidades básicas dos indivíduos menos privilegiados, enquanto o segundo não necessariamente atinge às classes de menor renda. Albuquerque, Marcos C.C. de. Gastos Sociais em Habitação... p.109.

comprometer a remuneração do FGTS. Cabendo aos agentes promotores e executores, vinculados aos Estados e Municípios, a realização dos programas habitacionais populares .

A CEF passaria a ter uma atuação mais social, atendendo principalmente a habitação popular ("stricto sensu"), minimizando os custos dos recursos captados, pela maior disponibilidade de recursos não-onerosos (dotações orçamentárias).

A aceitação de subsídios explícitos para atender aos problemas habitacionais das populações de baixa renda, seria um rompimento com a filosofia que fundamentou o modelo operacional do SFH: a lógica financeira com "subsídio cruzado".

O paradigma de fornecer casa própria para solucionar o problema habitacional das famílias de baixa renda não precisaria ser adotado exclusivamente. A produção de moradia para aluguel, com subsídio temporário, nos moldes dos existentes na França (os H.L.M), atenuaria o problema habitacional dos mais carentes.

No lado da habitação "de mercado", é patente a necessidade de ampliarem-se as fontes de recursos, além da necessária montagem de um efetivo mercado secundário de títulos hipotecários, que elevaria a liquidez dos financiamentos imobiliários. Os agentes financeiros tornar-se-iam menos dependentes dos depósitos de poupança e do retorno dos antigos financiamentos para suprirem eventuais necessidades de caixa.<sup>209</sup>

No segmento "de mercado", os subsídios seriam indesejáveis e desnecessários, de forma a possibilitar uma atuação

---

209. No item posterior será abordada de maneira mais aprofundada a montagem de um efetivo mercado secundário de títulos hipotecários.

significativa dos agentes financeiros no setor imobiliário. As aplicações em habitação, no segmento de mercado, continuariam com a utilização de critérios de correção (índice e periodicidade) das prestações e saldos devedores tracionados aos custos das operações passivas (remuneração dos depósitos de poupança). Como única restrição apareceria o percentual máximo de comprometimento de renda do mutuário com as prestações, estabelecido no ato de assinatura do contrato.

O "seguro habitacional" também poderia ficar a cargo do setor privado. A seguradora assumiria, de maneira total ou parcial, os possíveis saldos residuais ao término dos contratos, no caso de ocorrer uma revisão das prestações devido a restrição do comprometimento máximo da renda do mutuário, deixando o FCVS descompromissado.

A ampliação das exigências legais de aplicações em habitação dos recursos captados em cadernetas de poupança aqueceria, momentaneamente, o mercado imobiliário. No entanto, a efetiva revitalização dos financiamentos no SBPE, passa, além do equacionamento do FCVS, pela operacionalização de um Mercado Secundário de Hipotecas (MSH), viabilizando a captação de recursos dos investidores institucionais (fundos de pensão e seguradoras) para o setor habitacional.

#### 4.3 - Alternativas para operacionalização de um efetivo Mercado Secundário de Hipotecas (MSH) e técnicas alternativas para empréstimo.

A principal função de um Mercado Secundário de Hipotecas

(MSH) é aumentar a liquidez dos créditos hipotecários, além de ser uma fonte adicional de recursos para as Entidades de Crédito Imobiliário, pois essas não ficariam estritamente limitadas à concessão de novos financiamentos pelos influxos líquidos de depósitos e pelo recebimento das amortizações dos antigos empréstimos.

Os empréstimos existentes podem ser vendidos no MSH para levantar capital para novos empréstimos, ou os novos empréstimos podem ser imediatamente transacionadas no MSH. Os lucros da entidade permanecem, pois além de reterem as taxas de aberturas de crédito, passariam a cobrar uma parcela dos juros do empréstimo como comissão por recolher e transmitir os pagamentos ao detentor da hipoteca.<sup>210</sup>

São evidentes as vantagens de um MSH, e existem os pré-requisitos básicos para o seu estabelecimento no Brasil: a) um sistema financeiro habitacional, para gerar hipotecas; b) reservas para investimento, notadamente as pertencentes a investidores institucionais (seguradoras e fundos de pensão); c) e agentes auxiliares como a bolsa de valores, para agilizar as transações. No entanto, a sua efetivação não foi conseguida, pois alguns empecilhos de natureza institucionais, regulatória e técnicas, persistem.

O principal empecilho técnico para a montagem de um MSH é a estruturação de um instrumento financeiro a ser oferecido à

---

210. Christian, James W. Financiamentos habitacionais para países em desenvolvimento. IUBSSA (União Internacional das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança). Editado pela EN-HAP (Escola Nacional de Habitação e Poupança. Rio de Janeiro, Set./1981. p.48.

venda no mercado secundário, de maneira que ele contenha suficiente apelo para os investidores institucionais e para as pessoas que detenham reservas para investimento.

As Cédulas Hipotecárias, criadas pelo Decreto-lei nº 70 de 1966, não implacaram. A rigidez na regulamentação impediu a intensiva transação com o papel, pois ao se transferir uma cédula hipotecária todo o processo que deu gênese ao título também era transferido, onerando, desta forma, a negociação do título com despesas operacionais, averbações e baixas; além de transferir os riscos de inadimplência dos mutuários para o investidor.

As letras hipotecárias<sup>211</sup>, criadas em março de 1987 e reguladas pela Lei 7.684, também não se mostraram eficientes como instrumentos financeiros de operacionalização do MSH. Esses títulos são negociados somente entre as instituições financeiras, tendo registro no Cetip (Central dos títulos privados). No entanto, sua negociação não é intensa, por serem títulos nominativos não endossáveis; estarem lastreadas em alguns contratos fortemente subsidiados, que apresentam juros reais baixos; sofrerem alta tributação; e não terem garantia adicional (além do imóvel).

A transformação da letra hipotecária em título ao portador traria maiores facilidades às transações, viabilizando a sua tradição em Bolsas de Valores.<sup>212</sup>

---

211. As Letras Hipotecárias são títulos lastreados nos contratos de financiamentos habitacionais pertencentes às Entidades de Crédito Imobiliário. O Limite de emissão de cada agente é função das operações financiadas.

212. Klumb, Pedro. Recursos alternativos para o financiamento habitacional. Revista habitação e Poupança. Rio de Janeiro, 198?, p.17.

As fundações de previdência privada (fundos de pensão), que têm um passivo de longo prazo e portanto compatível com os financiamentos habitacionais, não aplicam, como manda a regulamentação, suas reservas em títulos hipotecários. Esse fato impede a criação de um "funding" de longo prazo para as Entidades de Crédito Imobiliário.

A tentativa de implantação do MSH brasileiro veio seguida de regulações que privilegiavam a CEF e enrijeciam o mercado. A resolução 1612, do CMN de 23/06/89, obrigou a aplicação de 5% das reservas dos fundos de pensão e das seguradoras em letras hipotecárias da CEF.<sup>213</sup> As vinculações acabam por tornar cativo um mercado que deveria ser livre, além de comprometer a racionalidade econômica quando estabelece que a CEF deverá remunerar essas letras hipotecárias, no mínimo a 6,5% a.a. e prazo de um ano, ao mesmo tempo que se obriga a financiar as habitações com juros subsidiados<sup>214</sup>.

Com a constatação de que tanto as cédulas, como as letras hipotecárias, não se constituíram em instrumentos plenamente eficientes para operacionalizar o MSH brasileiro, explicitaremos alguns elementos importantes para a implantação de um MSH atuante.

Para dinamizar um MSH é necessário existir uma garantia subsidiária dos títulos hipotecários, de modo a dotá-lo de sufi-

213. Selta, Josué. Um ano de pendências e expectativas para o sistema. Revista habitação e poupança, p.18.

214. Klumb, Pedro. Aplicações Compulsórias agravam o déficit fiscal. Revista Habitação e Poupança. Rio de Janeiro, Jul./1989, p.1. Em 17/01/89, a resolução 1677 contemplou, também, as Caixas Econômicas Estaduais, as APES e as outras Entidades de Crédito Imobiliário, que tivessem aplicações em financiamentos habitacionais acima de 85% de seus depósitos de poupança em 31/12/89.

ciente segurança; além das taxas de retorno dos títulos hipotecários serem competitivas em relação a outros títulos de dívida disponíveis no mercado nacional de capitais.

O método mais comum para resolver o problema de garantia dos títulos hipotecários é o uso de seguros ou garantias contra atrasos de pagamento, emitidos por companhias privadas de seguro de hipoteca, instituições semi-públicas do mercado secundário de hipotecas ou pelo governo central. O tipo de título de dívida negociado no MSH é, portanto, um comprovante contra o segurador ou o garantidor e não um comprovante contra o mutuário individualmente.<sup>215</sup>

Outro método, seria a existência de um agente garantidor do título hipotecário. O garantidor teria a função de analisar o "pool" de hipotecas, nas quais o título hipotecário estaria lastreado. Em caso de inadimplência de um dos mutuários, cuja a hipoteca compõe o pacote de hipotecas, a Entidade de Crédito Imobiliário, que realizou o financiamento e emitiu o título, honraria o título. No caso da Entidade de Crédito Imobiliário não honrar o título hipotecário, o garantidor a substituiria no pagamento ao investidor.

O funcionamento desse mecanismo de garantia para os títulos hipotecários poderia exigir, ainda, a criação de um novo tipo de empresa prestadora de serviços às Entidades de Crédito Imobiliário. A empresa trataria da operacionalização do MSH, selecionando as hipotecas que compõem o pacote de hipotecas, reunindo-as para a emissão do título hipotecário, tratando da aprovação do

---

215. Christian, James W. Op. Cit. p.48.

título hipotecário junto ao garantidor e, finalmente, realizando a comercialização dele junto aos investigadores.

As Entidades de Crédito Imobiliário, que não optassem por uma terceirização das operações no MSH, poderiam constituir um novo departamento em sua estrutura organizacional com a função de realizar tais operações.

Os títulos ou apólices com garantia hipotecária são instrumentos flexíveis para operacionalizar o MSH, na medida que as hipotecas são usadas apenas colateralmente, pois a hipoteca permanece com a instituição de origem. Não há, desta forma, dispêndio com mudança de propriedade, bem como não há relação necessária entre o prazo de vencimento da hipoteca e o prazo de vencimento da apólice hipotecária.<sup>216</sup>

O investidor do título hipotecário, com a introdução de um garantidor dos títulos nas operações do MSH, recebe um fluxo de pagamentos mensais conforme o montante investido, corrigido monetariamente com as prestações dos mutuários mais os juros cobrados aos mutuários cujas hipotecas lastreiam o título. Da comissão do investidor é excluída a comissão da Entidade de Crédito Imobiliário e a do garantidor.

A comissão da Entidade de Crédito Imobiliário destina-se a cobrir custos administrativos com o recebimento das prestações do financiado e pagamento ao investidor, além de garantir o seu "spread".

A comissão do garantidor destinar-se-ia à formação de um fundo que asseguraria o efetivo e pontual pagamento ao investidor

---

216. Idem. p.50.

em caso de uma eventual inadimplência do mutuário e da Entidade de Crédito Imobiliário, além de remunerá-lo pelo risco assumido.

É evidente que os investidores só serão atraídos para a aquisição de títulos hipotecários, se os financiamentos concedidos aos mutuários não tiverem subsídios, que reduzem a rentabilidade dos títulos lastreados por hipotecas. Portanto, a montagem de um efetivo MSH exige uma separação da habitação popular da habitação "de mercado", sendo dispensável e indesejável os subsídios para esse segmento de mercado, enquanto os subsídios àquele segmento constituem-se obrigatórios e desejáveis, como forma de atenuar um enorme problema social.

Uma correção monetária das prestações dos mutuários aquém dos níveis reais de inflação, provocaria defasagens entre os mesmos, e conseqüentemente, reduziria a rentabilidade dos títulos lastreados em hipotecas. A sobrecarga do FCVS, devido a política de sub-reajustamento das prestações adotada pelo governo, foi um exemplo de defasagem dessa natureza.

A exaustão do fundo público (FCVS) como garantidor da rentabilidade dos financiamentos hipotecários, obriga à busca de alternativas outras, no próprio setor privado, de forma a desonerar o setor público e permitir sua atuação intensiva no subsetor de habitação popular.

Uma opção para garantir a rentabilidade dos títulos lastreados em hipotecas, seria a dos próprios agentes do SBPE garantirem o pagamento da diferença entre os índices aos investidores. Essa garantia se restringiria a um certo período limitado de tempo, para cobrir flutuações de curto prazo. Passadas as flutuações de rentabilidade, no curto prazo, os agentes do SBPE deveriam

buscar a nova equivalência de Índices para equilibrar seus ativos e passivos.

Caso as Entidades de Crédito Imobiliário garantissem a rentabilidade dos títulos, o ônus das oscilações recairiam sobre elas, mas, por outro lado, seria ativado um mercado altamente favorável às mesmas.

Outra alternativa, seria a de transferir os riscos de perda de rentabilidade para o próprio investidor, que modificaria suas posições, desfazendo-se de seus títulos hipotecários, na medida que esses tivessem uma baixa rentabilidade. O problema dessa alternativa é o desestímulo aos investidores, que migrariam para títulos do governo, que oferecem maior segurança.

Na verdade, um elemento crucial para existência de um MSH é que a rentabilidade dos títulos hipotecários seja maior que o rendimento oferecido pelos títulos do governo.<sup>217</sup>

Como o governo brasileiro, no afã de financiar o déficit público, eleva significativamente os juros de seus títulos, acaba por provocar um "Crowding out". Inibindo os investimentos de longo prazo e reduzindo a atratividade dos investimentos em títulos hipotecários.

Um terceira opção, para garantir a rentabilidade dos títulos hipotecários, seria a realização de um seguro voluntário por parte do investidor, transferindo, dessa forma, o risco para uma seguradora.

-----  
217. Boleat, Mark. Secondary markets. (An Internacional Perspective). Publicado pela International Insights: IUBSSA. Vol. 6, Nº 2, Jun./1987, p.1.

Uma última possibilidade, é a de transferir o risco de perda de rentabilidade para o próprio garantidor, elevando, conseqüentemente, sua comissão.

Em suma, a obtenção de proteção contra as flutuações de rentabilidade dos títulos hipotecários, deve ser buscada, ao nosso ver, dentro do próprio setor privado, descomprometendo o governo, e portanto toda a Sociedade, da garantia das operações no MSH. As Entidades de Crédito Imobiliário devem atuar como autênticas instituições financeiras, financiando imóveis à classe média através dos mecanismos tradicionais do mercado financeiro.

A introdução de novos tipos de títulos hipotecários, certamente, ampliarão as possibilidades de oferta de novos financiamentos habitacionais.

A hipoteca tradicional, com o pagamento de prestações mensais com uma taxa de juros definida, adapta-se às famílias de rendas estáveis (assalariados). Esse instrumento hipotecário, no entanto, não é muito adaptável às famílias com rendimentos instáveis provenientes de ocupações próprias, ou às famílias cujas rendas podem ser maiores no futuro. Daí a necessidade de oferecer-lhes outros produtos hipotecários alternativos.

Dentre os instrumentos hipotecários alternativos cabe destacar: a) a Hipoteca de Saldo Compensatório Bloqueado (HSCB), b) a Hipoteca de Ascensão Contínua (HAC), c) a Hipoteca de Pagamento Gradual (HPG), e d) a Hipoteca de Taxa Variável (HTV).<sup>218</sup>

A HSCB é um instrumento hipotecário adequado para famílias que desejam financiamentos imobiliários, mas possuem uma renda

---

218. Christian, James W. Op. Cit. p.29.

instável. O conceito da HSCB é inspirado na prática comercial bancária de exigir a manutenção de um depósito como condição para conceder um empréstimo ou uma linha de crédito, daí o termo "saldo compensatório". Na HSCB é feito uma reserva (saldo bloqueado de compensação), que rende juros e é permitido à instituição financiadora sacar contra o saldo de compensação se o mutuário deixar de efetuar pontualmente o pagamento de uma parcela do cronograma, mas esse não pode ter acesso ao saldo (daí o termo "bloqueado") até que o empréstimo seja totalmente liquidado, ou até que certas condições determinadas no contrato tenham sido cumpridas.<sup>219</sup>

A HAC representa uma maneira econômica de financiamento de "núcleos expansíveis"<sup>220</sup> ou reformas de imóveis. A HAC pode melhor ser vista simplesmente como uma linha de crédito contra a qual o tomador de empréstimo pode retirar, depois de atender a certas condições pré-determinadas referentes à renda do financiador. Depois de cada saque contra a linha de crédito o empréstimo é consolidado, de modo que somente um pagamento é feito para amortizar uma série de retiradas.<sup>221</sup>

A HPG é dirigida para famílias jovens, cujos períodos de maiores rendimentos ocorrerão no futuro. Há basicamente duas formas de montar uma HPG. A primeira é impor um aumento de porcentagem constante no pagamento da hipoteca, e a outra, é de incorporar um valor absoluto constante no pagamento. A HPG tem inspira-

---

219. Idem p.30

220. O "núcleo expansível" corresponde a uma unidade habitacional "embrião", que pode ser ampliada posteriormente.

221. Christian, James W. Op. Cit. p.34.

9<sup>o</sup> na teoria do "ciclo de vida" dos rendimentos, supondo que o rendimento de uma pessoa crescerá desde o começo de sua vida produtiva até 45 ou 50 anos, ponto a partir do qual seus rendimentos tenderão a crescer mais lentamente ou a estabilizar, até que pas- sam a declinar, chegando a idade da aposentadoria.<sup>222</sup>

A HTV constitui um meio pelo qual uma instituição finan- ceira de habitação preserva seu "spread", e reparte o peso dos custos crescentes devido a elevações dos juros mais equitativa- mente entre os mutuários existentes e aqueles que estão apenas entrando no mercado hipotecário. Este tipo de instrumento hipote- cário prevê ajustamentos periódicos das taxas de juros incidentes sobre os empréstimos. O período desses ajustamentos pode ser tão curto como três a seis meses, ou mais longo, como três a seis anos. É importante o estabelecimento de um teto na elevação da taxa de juros, seja durante um período dado, ou sobre todo o pra- zo de empréstimo.<sup>223</sup>

A HTV transfere o risco de flutuações nas taxas de juros para os financiados, o que a torna pouco vendável. Como relata SIMONSEN<sup>224</sup>: "Esse produto (HTV), sem limitações, é muito pouco vendável por uma razão: em financiamentos de longo prazo a varia- ção das prestações é quase proporcional a da taxa de juros de longo prazo. A título de exemplo, num financiamento de 15 anos pela Tabela Price, se a taxa anual de juros sobe de 12% para 18% a prestação mensal sobe de 1,2% para 1,6% do valor financiado, ou

-----  
222. Idem p.35

223. Idem p.39.

224. Simonsen, Mário Henrique. Instabilidade macroeconômica...  
p.5.

seja, de 33%. Isso significa que, se antes, a prestação da casa própria consumia 25% da renda familiar, depois do aumento, representará 33,25% dessa renda, caso não tenha mudado."

Existem as alternativas técnicas para solucionar o problema do financiamento habitacional. O problema central é definir quem assume os riscos da instabilidade macroeconômica, se o governo, o agente financeiro, o poupador ou o mutuário.

Ao longo da existência do SFH, o governo, e portanto toda a sociedade, assumiu o ônus da instabilidade, materializada no "rombo" do FCVS. E o pior, é que não conseguiu atenuar o grande problema social que constitui a falta de moradias para a população de baixa renda.

O que de fato ocorreu com o SFH, foi uma socialização dos prejuízos e uma privatização dos benefícios do sistema, ou seja, uma apropriação concentrada das benesses praticadas no sistema às custas de toda a sociedade.

BCME-BIBLIOTECA

## 5- CONCLUSÃO

Nos quase 30 anos de existência do SFH, pode-se distinguir duas fases: a primeira, que vai desde a sua criação até o começo dos anos 80, mais precisamente até 1983; e a segunda, que vai de 1983 até hoje.

Na primeira fase, foi montado um sistema de captação de recursos onerosos - FGTS, cadernetas de poupança, letras imobiliárias - para dar suporte aos financiamentos habitacionais, de maneira a tornar o SFH auto-sustentável e independente de dotações orçamentárias. Os agentes do SFH deveriam operar, portanto, segundo critérios econômicos-financeiros de forma a honrar suas operações passivas e assegurar seu "spread". Essa lógica financeira acabou por marginalizar a habitação popular na concessão de financiamentos.

Um importante subsistema do SFH era o chamado Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), composto pelas Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs), as Associações de Poupança e Empréstimos (APES), as Caixas Econômicas Estaduais (CEEs) e a Caixa Econômica Federal (CEF). Os agentes do SBPE atuam tipicamente como instituições financeiras, captando recursos onerosos em suas operações passivas - através de cadernetas de poupança e letras imobiliárias -, e emprestando segundo planos financeiros que embutem correção monetária e juros, de forma a garantir o retorno dos financiamentos. Desta forma, o sistema deveria garantir a sua sobrevivência, funcionando como um sistema em "regime permanente" e buscando uma auto-sustentação.

É evidente que a adoção de uma lógica financeira era um rompimento com a filosofia que norteava as políticas habitacionais existentes anteriormente à montagem do SFH. No período que antecedeu à criação do SFH, a intervenção pública na questão habitacional foi tímida e irrealista, na medida que financiamentos de favor deixavam a maior parte da população sem crédito para aquisição da casa própria.

Se por um lado, a criação do SFH rompeu com os financiamentos de favor, por outro lado, acabou marginalizando a habitação popular na concessão de financiamentos devido à menor rentabilidade e os maiores riscos associados à mesma. Como as Entidades de Crédito Imobiliário eram regidas por critérios econômico-financeiros, acabavam por alocar seus recursos em financiamentos com maiores valores unitários, por possibilitarem maior "spread" e menores riscos.

A política do "Subsídio cruzado" não funcionou de maneira satisfatória, o que demonstrou a incompatibilidade de programas habitacionais para famílias de baixa renda respaldados em recursos onerosos. Mesmo na fase de atuação vigorosa do SFH - O número total de financiamentos habitacionais contratados entre 1964 e 1982, tanto pelos programas geridos pelo BNH quanto pelo SBPE, foi de 4 milhões de unidades - a alocação dos financiamentos concentrou-se na faixa da habitação "de mercado", em programas de desenvolvimento urbano e equipamentos comunitários.

Se analisada sob a ótica social, a política habitacional brasileira não teve uma atuação satisfatória, haja visto o expressivo número de favelados que povoam os grandes centros urbanos.

A elaboração de planos de financiamentos no âmbito do SFH não se mostrou uma tarefa fácil. Nos primeiros planos (Plano A, B e C) existia uma incerteza quanto ao término do contrato. Sob a pressão dos mutuários, os primeiros planos de financiamentos foram extintos e substituídos pelos seguintes planos: Plano de Equivalência (PES) e Plano de Correção Monetária (PCM).

No PES, o número de prestações eram fixas de acordo com o contrato e reajustadas anualmente segundo a variação do salário mínimo, enquanto o saldo devedor era reajustado trimestralmente pela Unidade Padrão de Capital (UPC). O Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) assumiria o risco pelo pagamento de possíveis saldos devedores residuais, provocados pelos critérios díspares nos reajustes das prestações e dos saldos devedores.

Com o passar do tempo, o FCVS passou a acumular elevados déficits potenciais, seja pelo recrudescimento do processo inflacionário, como pela concessão de sub-reajustamentos das prestações, promovidas pelo governo frente ao elevado grau de inadimplência dos mutuários. A inadimplência foi gerada, em parte, pela política de achamento salarial adotada a partir de 1979.

Com a mudança do ambiente macroeconômico relativamente estável dos anos 70, para a instabilidade macroeconômica dos anos 80, o SFH imergiu em fortes constrangimentos, que marcou a segunda fase do sistema. A partir de 1983, ocorreu uma brusca queda no número de financiamentos concedidos. Ficando em 79 mil o número médio anual de financiamentos no período 1983 a 1988, número bastante inferior a performance de 400 mil unidades por

ano do período 1974 a 1982.<sup>225</sup>

As fontes de recursos do sistema também sofreram uma expressiva redução, e o retorno dos recursos imobilizados nos antigos empréstimos ficou comprometido devido à redução da capacidade de pagamento das prestações por parte dos mutuários.

Com a elevação da inadimplência dos mutuários do SFH, o governo passou a promover sub-reajustamento das prestações e a onerar o FCVS. Nesse momento, o SFH perdeu sua estabilidade financeira, materializada em um "rombo" potencial estimado em torno de 20 a 25 bilhões de dólares no FCVS. Por outro lado, o governo acabou por promover subsídios indiscriminadamente aos mutuários do SFH, que hoje pagam - os antigos mutuários - prestações irrisórias.

No final de 1984, foi concedido um bônus para os mutuários que optassem pelo novo Plano de Equivalência Salarial por Categoria Profissional (PES/CP), que reajustou as prestações com base no percentual de 112%, contra uma variação monetária de 246,3%.

O resumo da obra é que os antigos financiados, que em boa parte não adquiriram imóveis na faixa de interesse social, pagam prestações irrisórias se comparadas aos aluguéis de imóveis correspondentes. Por outro lado, os novos financiados não conseguem empréstimos, ou defrontam-se com um elevado ônus para contraí-los (elevada contribuição para o FCVS, altas taxas de seguros, de juros, etc). E a construção civil, frente ao sistema

---

225. Simonsen, Mário Henrique. Instabilidade macroeconômica e financiamento habitacional. Revista Habitação e Poupança, ABECIP, 1990, p.4.

esgotado, contrai-se, deixando de gerar empregos e moradias.

A elevação das taxas de juros também comprometeu a estabilidade financeira do sistema, provocando um desequilíbrio entre as operações passivas e ativas dos agentes financeiros, já que o sistema opera com juros reais fixos - correção monetária mais juros -, e passou a captar recursos a juros mais elevados.

Dessa forma os postulados implícitos em que se baseava o SFH - o da isonomia da correção monetária, o da relativa estabilidade das taxas reais de juros, e o da correspondência entre a valorização real dos imóveis e a variação da UPC - foram solapados. O SFH entrou em xeque, e ocorreu uma série de modificações nas regras do sistema: criação de novos planos de financiamento da casa própria, alterações nas condições de financiamentos, re-escalamento de dívidas dos Estados e Municípios, etc.

As dificuldades do SFH intensificaram-se com a adoção dos programas de estabilização econômica de combate à inflação. No bojo do Plano Cruzado II, em novembro de 1986, o BNH foi, inesperadamente, extinto. Com o fim do BNH, o sistema passou por um período de indefinições e incertezas, mergulhado em uma desordem institucional.

Algumas medidas paliativas vêm sendo adotadas para reequilibrar o SFH: facilidades de liquidações antecipadas dos saldos devedores, através da Lei 8.177, de modo a estancar o comprometimento do FCVS; adoção do mesmo indexador das cadernetas de poupanças para reajuste das prestações e saldos devedores, garantindo o equilíbrio financeiro dos agentes do SFH. No entanto, a política habitacional, como um todo, e a atividade de poupança e empréstimo, em particular, carecem de uma definição

clara em suas responsabilidades. É preciso definir-se o papel do Estado na política habitacional e a ação do SFH dentro dessa política.

Ao nosso ver, urge uma separação nítida no que tange a atuação do Poder Público em relação à habitação popular e à habitação "de mercado".

A experiência, ao longo da existência do SFH, mostrou que a habitação popular necessita de subsídios explícitos para ser viabilizada. O atendimento da habitação de interesse social deverá contar, ao nosso ver, com dotações orçamentárias, de modo a atenuar essa enorme dívida social: a falta de moradia para as populações carentes.

A ação dos Estados e Municípios, através de programas habitacionais destinados à população de baixa renda, deve ser intensificada, já que a constituição de 1988 promoveu uma descentralização fiscal.

Os programas habitacionais para as famílias de baixa renda devem, ao nosso ver, privilegiar a solução dos "dois estágios", ou seja, financiamento de lote popular urbanizado e o dos materiais de construção para a posterior auto-construção.

É claro que uma ação mais intensiva do Poder Público no atendimento às carências habitacionais das populações de baixa renda depende de uma recuperação das finanças públicas, além de eleger-se a habitação popular como um elemento prioritário nos gastos públicos.

No lado da habitação "de mercado", os custos da intermediação financeira podem ser absorvidos pelos mutuários, não existindo razão satisfatória para a promoção de subsídios implícitos,

que aliás foram muitos ao longo da existência do SFH.

Torna-se necessária a ampliação das fontes de recursos para o sistema, seja pelo fortalecimento das cadernetas de poupança, melhoria da gestão do FGTS, garantia de retorno dos recursos emprestados pelo sistema, bem como pela montagem de um efetivo Mercado Secundário de Hipotecas (MSH).

Um MSH traria inegáveis vantagens para o SFH, tornando os agentes financeiros menos dependentes da captação de recursos provenientes dos depósitos em cadernetas de poupança e/ou do retorno dos empréstimos para conceder novos financiamentos. Com um MSH ativo, vultuosas somas de recursos de investidores institucionais (seguradoras e fundo de pensões) poderiam ser canalizadas para o sistema habitacional do País.

Em suma, o problema habitacional brasileiro é um problema complexo e que deve ser encarado sob diversos prismas: social, econômico, financeiro, urbanístico e político. O estabelecimento de uma interface entre os diversos elementos que compõem o problema habitacional constitui um importante marco na determinação das responsabilidades dos diversos segmentos envolvidos com a questão. A profundidade da crise obriga a adoção de uma nova política habitacional em bases mais sólidas.

Fica patente a necessidade de definir-se uma nova política Habitacional, e o papel do SFH na mesma. Esta nova Política Habitacional deverá necessariamente levar em conta que: a) a atuação do SFH segundo uma lógica financeira, marginalizou a habitação popular; b) a habitação de interesse social necessita de subsídios explícitos; c) os vultuosos subsídios implícitos e explícitos, concedidos indiscriminadamente, colocaram o sistema em xe-

que, comprometendo os futuros financiamentos; d) a necessidade de um efetivo Mercado Secundário de Hipotecas, que além de ser uma fonte adicional de recursos para as Entidades de Crédito Imobiliário, eleva a liquidez dos créditos hipotecários; e) a solução do problema de habitação para a população de baixa renda não precisa obedecer, necessariamente, ao paradigma da casa própria, pois a habitação de aluguel também soluciona a necessidade de moradia; f) a autoconstrução é um importante instrumento na promoção da habitação de interesse social; g) um sistema de financiamento habitacional deve estar protegido, pelo menos até certo ponto, das flutuações macroeconômicas.

## 6- SUMMARY

This paper reports the evolution of "Sistema Financeiro da Habitação" (SFH) in Brazil since its creation - law 4.380 in August, 21, 1964 - going through a lot of modifications due to some structural changes in Brazilian economy.

SFH has had difficulties in solving the problem of the popular habitation due to the self-supportable financial logic in which it was set. Even during the time period (1974-1982) in which SFH financed about 400,000 houses each year, building houses for poorer people was not accomplished the way it should be; the main fault with regard to the destination of financing.

The subsidy put into practice by SFH favoured mainly the ones with better acquisitive power. On the other hand, the alteration of the macroeconomic setting during the seventies to the instability of the eighties kept SFH in check: a) first, the resources available to finance the projects were reduced, b) second, the interest taxes were increased throwing out of balance the balance-sheet of the financial agents, c) third, because the wages were continually decreasing, more and more loan-receiving-people became unable to pay their bills so that the government was forced to grant these people a lot of benefits taxing the FCVS as a result. Finally, the intensity of uncertainty increased due to high levels of inflation. The sequence of countless plans leading to an economical stabilization put into practice as of the second half of the 80's just brought larger unbalances to the SFH. The revival of the SFH is linked to an exoneration of FCVS, a certain guarantee in the return of financing, enlargement

in the the catching of the system resources, besides the creation of an effective secondary market of hypothecated bills. On the side of the popular habitation, it is necessary the adoption of explicit subsidy using inexpensive resources deriving from cost-estimated-endowment.

ANEXO	INDICADOR	UNIDAD	VALOR	FECHA	ESTADO
1	...	...	...	...	...
2	...	...	...	...	...
3	...	...	...	...	...
4	...	...	...	...	...
5	...	...	...	...	...
6	...	...	...	...	...
7	...	...	...	...	...
8	...	...	...	...	...
9	...	...	...	...	...
10	...	...	...	...	...

7- ANEXOS

...

APLICAÇÕES DO BNH EM PROGRAMAS

	ATÉ:		1982*		1983*		1979/83		ATÉ	
	1978	%		%		%		%	1983	%
HABITAÇÃO	3235	49,8	(284)	46,4	(532)	47,5	4173	48,8	7408	49,2
HABITAÇÃO - OPERAÇÕES COMPLEMENTARES	1060	16,3	(130)	21,2	(226)	20,2	1536	18	2592	17,3
DESENVOLVIMENTO URBANO	1533	23,6	(193)	31,6	(357)	31,9	2656	31,1	4189	27,8
SANEAMENTO	812	12,5	(164)	26,8	(313)	28,0	2097	24,6	2909	19,3
OUTROS	721	11,1	(29)	4,8	(44)	4,0	559	6,5	1280	8,5
OPERAÇÕES DE APOIO TÉCNICO E FINANCEIRO E OUTROS	672	10,3	(5)	8	(5)	4	177	2,1	849	5,7
TOTAL	6500	100	(612)	100	(1120)	100	8542	100	15042	100

FONTE: BNH Apud Albuquerque [1985]

(\*) BILHÕES DE CRUZEIROS CORRENTES

## 7.2 - TABELA 2

167

RECURSOS DO S. F. N (CR\$ BILHÕES)

DEPÓSITOS DE CARDENETAS DE POUANÇA				LETRAS IMOBILIÁRIAS			FGTS	TOTAL	TOTAL	SBPE	TOTAL	ÍNDICE DE CRESCIMENTO REAL
C E F	C E E	SCI + APE	TOTAL	TOTAL	BNN	SCI		SBPE	BNN	BNN	SFN	
4,1	2,2	1,3	7,7	5,0	0,2	4,8	15	21,5	15,2	1,41	36,7	100
7,1	3,4	3,7	14,1	6,5	0,2	6,3	21	33,3	21,2	1,57	54,5	129
14,9	6,3	7,8	28,9	8,3	0,3	8,0	33	55,4	33,3	1,66	88,7	163
28,5	11,3	15,5	55,2	8,9	0,3	8,6	48	98,3	49,1	1,84	139,4	201
53,6	21,1	33,0	107,5	9,8	0,4	9,4	79	9,8	79,4	3,88	324,4	331
86,9	35,3	55,1	177,3	10,8	0,5	10,3	128	244,7	128,5	3,78	615,2	440
136,3	56,3	96,0	288,7	10,9	0,7	10,2	206	486,7	286,7	4,19	1.073,8	554
237,7	97,5	187,9	523,5	12,9	1,0	11,9	346	867,1	347	4,39	1.817,7	689
433,8	175,2	375,8	984,8	16,1	1,6	14,5	638	1.524,6	631,6	4,38	3.346,2	568
1.021,5	402,7	1.060,6	2.498,8	25,6	2,8	22,8	1.369	5.552,6	1.371,8	4,04	6.924,4	552
2.245,7	980,9	2.493,2	5.671,4	29,6	5,2	24,4	3.853	11.828,8	2.858,2	3,86	14.886,2	687
7.028,9	2.373,3	8.816,4	18.219,7	78,2	12,2	66,0	8.027	19.887,5	8.839,2	2,37	27.126,7	434
23.553,3	7.880,2	31.460,3	62.895,8	116,2	34,4	81,8	25.577	62.977,6	25.611,4	2,46	88.589,3	271

Banco Central do Brasil; Conjuntura Econômica (FGV). Apud Albuquerque [1985]

Estimativas

0 7.3 - TABELA 3

168

Habitacional Financiada pelo Sistema Financeiro da Habitacional

1970-74/1975-80

CATEGORIA	UNIDADES FINANCIADAS	1964-1969 (1)		1970-1974 (2)	
		UNIDADES HABITACIONAIS FINAN.	PARTICIPAÇÃO(%)	UNIDADES HABITACIONAIS FINAN.	PARTICIPAÇÃO(%)
Popular	COHABs	178.227	40,7	76.746	12,0
Econômico	Cooperativas Hipotecas, entidades Assistenciais	125.950	28,8	357.748	24,7
Médio	SBPE RECCN	133.838	30,5	404.123	63,3
	-	438.015	100,0	638.617	100,0

(1) BNH - Departamento de Planejamento e Coordenação Deplan "apud" AZEVEDO & ANDRADE (1982) p.91

(2) AZEVEDO & ANDRADE (1982) p.82

(3) Quantidade obtidas através da subtração dos dados apresentados para o período 64-780 (BNH. D AZEVEDO & ANDRADE, 1982. p.121) dos totais para os períodos 64-70 e 70-74 (notas 1 e 2)

Fonte: Idesp/CSE

COHABs - Companhia de Habitação

SEPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

RECCN - Programa de Financiamento e Refinanciamento do Consumidor de Materiais de Construção

EXO 7.4 - TABELA 4

de Financiamentos Habitacionais Contratados pelo SFH

169

	Até 1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
B'S	76.362	44.594	57.794	21.752	17.951	11.961	17.831	7.831	48.332	82.968
OPERATIVAS	11.782	15.326	26.388	29.033	25.230	19.721	22.089	4.851	11.206	33.927
OS PROGRAMAS HABITACIONAIS (1)	20.030	29.788	21.720	20.995	16.641	5.331	9.686	3.449	5.410	7.196
	31.401	47.126	41.942	72.030	50.531	66.685	76.623	64.268	64.512	82.212
	411	2.606	10.322	10.212	10.798	15.400	22.204	18.970	13.723	18.206
OS PROGRAMAS (2)	639	-	-	199	23	1.596	-	970	7.136	17.941
<b>TOTAL</b>	<b>140.655</b>	<b>139.440</b>	<b>158.166</b>	<b>154.221</b>	<b>121.174</b>	<b>120.694</b>	<b>148.416</b>	<b>96.330</b>	<b>147.319</b>	<b>242.450</b>

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	TOTAL
B'S	92.740	192.395	139.768	115.212	80.024	125.275	16.469	63.668	1.209.911
OPERATIVAS	34.039	35.810	69.684	44.761	39.278	34.854	14.025	15.467	487.471
OS PROGRAMAS HABITACIONAIS (1)	9.141	14.838	35.718	113.547	87.122	126.242	20.510	40.182	587.546
	58.013	58.143	109.774	268.730	230.950	249.764	121.775	93.678	1.784.157
	17.453	19.283	22.234	20.193	13.278	19.699	9.046	1.014	245.083
OS PROGRAMAS (2)	7.224	3.316	3.535	-	218	-	-	-	42.797
<b>TOTAL</b>	<b>218.610</b>	<b>323.735</b>	<b>380.713</b>	<b>562.443</b>	<b>450.870</b>	<b>555.834</b>	<b>181.825</b>	<b>214.009</b>	<b>4.356.963</b>

BHH Apud Albuquerque [1985]

Inclui Institutos, Mercado da Hipotecas, Empresas, Prohasp, Terrenos, Infraestrutura de conjuntos e Equipamentos Comunitários

Inclui Profico, Prodepo

## ANEXO 7.5 - TABELA 5

Variações do Salário Mínimo e da UPC.

BCME-BIBLIOTECA

170

EPOCA	VALOR DO SM Cr\$ (SM)	VARIACÕES (Z) NOMINAIS		VARIACÕES (Z) REAIS	
		DO SM (SMZ)	DA UPC (UZ)	DO SM (SRZ)	Média Móvel (S Z)
JUL/67	105,00	-	-	-	-
JUL/68	129,60	23,43	22,57	0,70	-
JUL/69	156,00	20,37	21,53	- 0,95	0,35
JUL/70	187,20	20,00	18,46	1,30	0,48
JUL/71	225,60	20,51	19,22	1,08	0,15
JUL/72	268,80	19,15	21,51	- 1,94	0,54
JUL/73	312,00	16,07	13,25	2,49	4,29
JUL/74	376,80	33,08	18,47	12,33	3,81
JUL/75	532,80	28,32	32,82	- 3,39	6,71
JUL/76	768,00	44,14	29,62	11,20	3,99
JUL/77	1.106,40	44,06	38,29	4,17	6,51
JUL/78	1.560,00	41,00	30,51	8,04	5,40
JUL/79	2.268,00	45,38	39,80	3,99	10,00
JUL/80	4.149,60	82,96	55,06	17,99	13,33
JUL/81	8.464,80	103,99	72,85	18,01	13,26
JUL/82	16.608,00	96,20	89,03	3,79	4,22
JUL/83	34.776,00	109,39	130,42	- 9,13	- 3,11
JUL/84	97.176,00	179,43	191,05	- 3,99	- 4,71
JUL/85	333.120,00	242,80	246,31	- 1,01	- 2,00
JUL/86	804.000,00	141,35	139,63	1,01	-
-	ACUNULADO	765.614,28	420.029,87	82,26	-

## ANEXO 7.6 - TABELA 6

Confronto entre o Salário Mínimo e o Reajuste das Prestações no SFH

A N O	SALÁRIO MÍNIMO			PRESTAÇÕES		DIFERENÇA RELAÇÃO	
	VALOR Cr\$ (A)	REAJUSTE ANUAL % (B)	ÍNDICES ANUAL % (C)	REAJUSTE ANUAL % (D)	ÍNDICE (E)	(B - D)	(C / E)
1965	66,00	57,14	100	57,14	100	-	1,00
1966	84,00	27,27	127	27,27	127	-	1,00
1967	105,00	25,00	159	25,00	159	-	1,00
1968	129,60	23,43	196	23,43	196	-	1,00
1969	156,00	20,37	236	20,37	236	-	1,00
1970	187,20	20,00	284	20,00	284	-	1,00
1971	225,60	20,51	342	20,51	342	-	1,00
1972	268,80	19,15	407	19,15	407	-	1,00
1973	312,00	16,07	473	14,70	467	1,37	1,01
1974	376,80	20,77	571	14,40	534	6,37	1,07
1975	532,80	41,40	807	34,00	716	7,40	1,13
1976	768,00	44,14	1.164	26,72	908	17,42	1,28
1977	1.106,40	44,06	1.676	36,97	1.244	7,09	1,35
1978	1.560,00	41,00	2.364	30,61	1.623	10,49	1,46
1979	2.268,00	43,38	3.436	39,76	2.268	5,62	1,52
1980	4.149,60	82,96	6.287	55,06	3.517	27,90	1,79
1981	8.464,80	103,99	12.825	72,84	6.079	31,15	2,11
1982	16.608,00	96,20	25.164	89,03	11.491	7,17	2,19
1983	34.776,00	109,39	52.691	130,42	26.477	-20,61	1,99
1984	97.176,00	179,43	147.236	191,05	77.061	-11,62	1,91

FONTE: Conjuntura Econômica, agosto 1984.

Elaboração: Albuquerque (1985)

Unidades Habitacionais Financeiras pelo Sistema Financeiro da Habitação, no Pará, por faixas de mercado.

1964-69/1970-74

FAIXA DE MERCADO	1964-69		1970-74	
	QUANTIDADE	PARTICIPAÇÃO(%)	QUANTIDADE	PARTICIPAÇÃO(%)
Mercado Popular (1)	938	32,19	1.174	8,90
Mercado Econômico (2)	1.838	63,07	5.561	42,18
Mercado Médio (3)	138	4,74	6.449	48,92
TOTAL	2.914	100,00	13.184	100,00

Fonte: IDESP/CSE [1990].

Notas: (1) Atendido pela Coordenação Regional de Programas Sociais (CREPS)

(2) Atendido pela Superintendência Regional de Programas Habitacionais (SUPRES).

(3) Atendido pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE).

## ANEXO 7.8 - TABELA 8

PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DAS UNIDADES COMERCIALIZADAS ATÉ O TRIMESTRE,  
EM RELAÇÃO AO NÚMERO TOTAL DE UNIDADES DOS PROJETOS - São Paulo

TRIMESTRE	1º	2º	3º	4º
A N O	TRIMESTRE	TRIMESTRE	TRIMESTRE	TRIMESTRE
1971	...	42,0	43,0	43,0
1972	44,1	46,8	47,5	...
1973	51,0	52,4	57,6	58,1
1974	62,8	58,9	59,5	55,4
1975	...	47,8	43,8	48,5
1976	40,7	47,6	50,3	54,0
1977	54,0	50,7	47,1	45,4
1978	46,1	50,7	...	...

FOHTE: Pesquisa de Comercialização do Mercado Habitacional  
Apud Kandir [1983]

## EXO 7.9 - TABELA 9

Valor de financiamentos habitacionais concedidos pelo Sistema Financeiro Habitacional 1964-1980.

TIPO DE FINANCIAMENTO	ATÉ 1976	ATÉ 1977	ATÉ 1978	ATÉ 1979	ATÉ 1980
<b>PROGRAMAS DE INTERESSE SOCIAL</b>					
EMPRESAS DE HABITAÇÃO	389.772	97.352	183.262	134.609	194.502
HABITAÇÃO DIRETA (BNH)	-	-	-	-	5.381
OPERATIVAS HABITACIONAIS	199.963	34.157	36.217	70.955	41.896
ENTIDADES ASSISTENCIAIS (INSTITUTOS)	37.600	2.273	1.975	15.107	17.073
CRÉD. DE HIPOTECAS	86.765	1.486	1.060	862	7.151
EMPRESAS	113	1.650	2.168	633	3.059
ENTIDADES ASSISTENCIAIS (PROHASP)	-	-	-	-	16.900
SÍNDICATOS (PROSINDI)	-	-	-	-	-
CEBS URBANIZADOS	2.345	2.740	16.914	8.839	42.904
COMPLEMENTAÇÃO HABITAÇÃO	9.313	3.732	15.320	17.485	5.638
OUTROS (1)	7.123	-	-	-	-
<b>SUB-TOTAL</b>	<b>732.994</b>	<b>143.390</b>	<b>256.922</b>	<b>248.490</b>	<b>334.504</b>
<b>PROGRAMAS DE INTERESSE ECONÔMICO</b>					
CRÉD. DE HIPOTECAS	620.503	58.004	58.022	108.741	193.155
MATERIAL DE CONSTRUÇÃO (RECON)	123.571	17.427	19.278	22.213	20.231
CRÉD. DE HIPOTECAS	18.658	7.224	3.316	3.535	18.658
<b>TOTAL</b>	<b>1.495.726</b>	<b>226.075</b>	<b>337.538</b>	<b>382.979</b>	<b>574.890</b>

Fonte: DPLAN/BNH Notícias nº 15. Jun/81 Apud MARICATO (1987).

Nota: (1) Programas do Banco já desativados

## ANEXO 7.10 - TABELA 10

## EVOLUÇÃO DO VALOR REAL DA ORTN

A N O S	VALOR MÉDIO NORMAL DA ORTN	ÍNDICE GERAL DE PREÇOS	VALOR REAL DA ORTN
1965-73 <sup>(A)</sup>	10,00	1,00	10,00
1974	22,07	2,33	9,47
1975	28,61	2,97	9,63
1976	37,23	4,20	8,86
1977	50,68	5,99	8,46
1978	66,87	8,31	8,05
1979	93,70	12,79	7,33
1980	144,30	25,61	5,63
1981	250,05	53,75	4,65
1982	482,79	105,04	4,60
1983	1115,76	267,35	4,17
1984	3593,64	857,31	4,19
1985 <sup>(B)</sup>	8682,65	2014,50	4,31

FONTE: Revista Habitação e Poupança

(A) Valor médio do período

(B) Valor médio do primeiro semestre do ano

Um valor de Cr\$ 10,00 em 1973, indexado pela ORTN, equivaleria a Cr\$ 4,31, descontada a inflação do período. Isto representa uma queda real de 57%.

EX 7.11 - TABELA 11

REALIZAÇÕES DO EX-DIM NO CEARÁ (DADOS FÍSICOS E FINANCEIROS)

EM 1000 DTM

	ATÉ 1980		1981		1982		1983		1984		1985		1986 (XX)		TOTAL	
	UNID. PRODUZ.	VALOR APLIC.														
ATIVAS	30,826	4,687	8,466	2,768	6,595	2,788	2,237	2,751	1,334	1,674	-	299	-	278	48,658	15,237
DIFERENÇAS	2,987	1,838	1,575	748	2,561	960	349	943	598	510	-	254	143	12	8,213	5,325
DIFERENÇAS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DIFERENÇAS	2,520	1,371	2,000	1,205	619	2,669	1,606	1,019	-	634	789	298	-	439	7,454	7,787
DIFERENÇAS	-	-	873	428	939	1,294	-	798	-	110	-	3	-	-	1,812	2,633
DIFERENÇAS	1,549	223	2,005	375	1,951	478	-	733	3,272	64	-	139	-	-	8,827	2,898
DIFERENÇAS	1,304	115	-	166	288	28	308	329	-	198	-	32	-	-	1,884	868
DIFERENÇAS	-	-	-	-	-	-	-	-	884	71	-	57	-	12	884	148
DIFERENÇAS	2,713	76	-	48	708	-	-	74	-	45	-	23	-	37	3,413	383
DIFERENÇAS	7,794	7,478	1,316	1,812	1,824	1,919	1,818	1,252	9	198	-	132	-	34	11,953	12,817
DIFERENÇAS	22,190	10,314	2,679	418	4,230	916	3,399	1,167	2,173	1,763	1,902	1,531	328	407	36,901	16,588
DIFERENÇAS	x	28,815	x	8,855	x	12,282	x	10,827	x	5,998	x	3,373	x	1,319	x	78,581
DIFERENÇAS	x	788	x	319	x	688	x	266	x	15	x	21	x	1	x	1,938
DIFERENÇAS	x	1,947	x	496	x	566	x	695	x	716	x	592	x	99	x	5,111
DIFERENÇAS	x	10,789	x	3,812	x	1,712	x	3,558	x	1,629	x	738	x	177	x	22,327
DIFERENÇAS	x	-	x	26	x	53	x	92	x	-	x	-	x	-	x	165
DIFERENÇAS	x	3,000	x	1,200	x	-	x	1,465	x	286	x	-	x	-	x	5,951
DIFERENÇAS	x	7,268	x	2,592	x	1,659	x	1,993	x	1,343	x	739	x	-	x	15,585
	71,053	78,599	18,994	25,334	19,699	27,828	8,901	27,154	8,278	15,238	2,611	8,222	471	2,815	129,999	185,198

Caixa Econômica Federal - CE  
 OPERAÇÕES QUE NÃO GERAM HABITAÇÕES

## ANEXO 7.12 - TABELA 12

EVOLUÇÃO DOS SALDOS, DEPÓSITOS E RETIRADAS EM CADERNETA DE POUPIANÇA

MESES	Em Cz MIL				Em OTH			
	SALDO (1)	DEPÓSITOS	RETIRADAS	CAP. LIQ.	SALDO (1)	DEPÓSITOS	RETIRADAS	CAP. LIQ.
6JAN	216.411.883	38.777.364	22.480.542	16.296.822				
FEV	258.905.605	30.489.808	24.240.854	6.248.954				
MAR	302.686.706	21.826.220	53.874.652	(32.048.432)	2.844.800	205.134	506.341	(301.207)
ABR	302.129.066	15.600.682	33.306.250	(17.705.568)	2.839.559	146.623	313.029	(166.486)
MAI	284.706.775	16.582.388	17.304.477	(722.089)	2.675.816	155.850	162.636	(6.787)
JUN	284.051.679	22.580.039	26.372.780	(3.792.741)	2.669.659	212.218	247.864	(35.646)
JUL	286.093.578	26.607.615	20.997.941	5.609.674	2.688.849	250.072	197.349	52.723
AGO	291.961.014	21.905.228	17.487.987	4.417.241	2.743.994	205.876	164.361	41.515
SET	296.654.876	23.668.541	25.130.380	(1.461.839)	2.786.110	222.449	236.188	(13.739)
OUT	312.809.218	23.328.147	22.724.943	603.204	2.939.936	219.250	213.580	5.669
NOV	314.901.478	18.513.477	19.981.004	(1.467.527)	2.959.600	173.999	187.791	(13.793)
DEZ	315.381.286	24.512.558	31.984.409	(7.471.851)	2.964.110	230.381	300.605	(70.224)
7JAN	324.733.961	44.270.746	26.745.169	17.525.577	3.052.011	416.078	251.364	164.714
FEV	371.279.720	63.518.483	33.953.568	29.564.915	3.489.471	596.978	319.112	277.866
MAR	460.994.295	57.691.393	34.154.361	23.537.032	2.538.375	317.666	188.064	129.602
ABR	572.396.394	78.387.356	62.109.128	16.278.228	2.752.303	376.917	298.645	78.272
MAI	679.444.441	80.585.423	61.600.830	18.984.593	2.700.924	320.343	244.875	75.467
JUN	839.246.792	96.196.283	76.616.408	19.579.875	2.702.627	309.781	246.728	63.053
JUL	1.056.691.755	110.171.969	115.161.875	(4.989.906)	2.883.276	300.614	314.229	(13.615)
AGO	1.243.141.239	91.413.536	116.281.273	(24.867.737)	3.291.607	242.046	307.891	(65.845)
SET	1.327.108.195	109.318.601	117.903.614	(8.585.013)	3.303.812	272.147	293.519	(21.372)
OUT	1.425.837.053	120.556.442	133.808.624	(13.252.182)	3.358.783	283.990	315.207	(31.218)
NOV	1.524.816.000	127.539.000	136.259.000	(8.720.000)	3.289.925	275.177	293.991	(18.814)
DEZ	1.563.312.000	266.653.000	158.702.000	107.951.000	3.180.390	509.863	303.451	206.411
8JAN	2.042.157.000	231.770.000	184.529.000	47.241.000	3.421.042	388.263	309.125	79.139
FEV	2.374.110.000	307.850.000	193.484.000	114.366.000	3.413.530	442.631	278.194	164.437

Fonte: ABECIP Apud Hasenclever [1988]

(1) saldo referente ao mês anterior

BCME - BIBLIOTECA

## ANEXO 7.13 - TABELA 13

Nº UNIDADES CONTRATADAS COM RECURSOS DO FGTS - HABITAÇÃO POPULAR - CEARÁ

PROGRAMAS	ANOS	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
PAIH		-	-	-	-	-	7.689	7.824
COHAB		-	-	2.541	3.403 (1)	738 (1)	616	4.102 (1)
COOPERATIVAS		-	143	180	796	710	1.099	176
INSTITUTOS		709	-	-	-	-	-	-
COHAB/FICAM		-	360	-	-	-	-	-
PEP		-	-	-	-	-	-	3.524
TOTAL		709	503	2.721	4.199	1.448	9.404	15.626

FONTE: Caixa Econômica Federal - CE

(1) SOMENTE PROGRAMA PROHAB - SETOR PRIVADO

# Financiamentos Habitacionais para Construção

## Recursos do SBPE

Em UFPE Mil.

Ano/ Mês	UPF	Número Inst.	Faixa	Empresário		Pessoa Física		Cooperativa		Cohab		Total por Faixa			Total do Mês		
				Unid.	Valor	Unid.	Valor	Unid.	Valor	Unid.	Valor	Unid.	Valor	Unid.	Valor (A)	A/R%	Unid.
92-FEV	9.110,01	57	A	0	0	21	37	0	0	0	0	21	37	0,32	1.919	11.773	
			B	1.289	7.026	83	226	0	0	1.372	7.252	61,86					
			C	506	4.074	50	360	0	0	556	4.134	37,82					
MAR	11.443,13	57	A	16	2	23	43	0	0	0	0	39	45	0,27	2.738	16.494	
			B	2.152	13.363	60	196	0	0	2.212	13.559	82,21					
			C	466	2.754	21	136	0	0	487	2.890	17,52					
ABR	14.220,38	57	A	0	0	21	32	0	0	0	0	21	32	0,12	4.514	27.203	
			B	4.147	24.360	45	123	0	0	4.192	24.483	90,00					
			C	271	2.408	30	280	0	0	301	2.688	9,88					
MAI	17.218,04	57	A	0	0	3	4	0	0	0	0	3	4	0,01	4.851	29.619	
			B	4.275	25.109	7	25	0	0	4.282	25.134	84,86					
			C	553	4.328	23	153	0	0	576	4.481	15,13					
JUN	20.628,93	57	A	0	0	3	4	0	0	0	0	3	4	0,02	7.018	21.707	
			B	5.430	13.971	6	24	0	0	5.436	14.689	67,67					
			C	1.532	6.724	17	290	0	0	1.579	7.014	32,31					
JUL	24.971,32	57	A	104	225	2	3	0	0	0	0	106	530	2,17	6.876	24.447	
			B	5.047	13.442	3	7	0	0	5.050	13.449	55,01					
			C	1.696	10.313	24	155	0	0	1.720	10.468	42,82					
AGO	30.887,03	57	A	0	0	11	27	0	0	0	0	11	27	0,24	6.286	11.459	
			B	4.872	3.447	23	75	0	0	4.895	3.747	32,70					
			C	1.317	7.560	63	125	0	0	1.380	7.685	67,07					
SET	38.058,99	57	A	0	0	23	49	0	0	0	0	23	49	0,21	7.079	23.773	
			B	5.939	15.321	33	148	0	0	5.972	15.649	65,83					
			C	1.050	7.837	33	238	0	0	1.083	8.075	33,97					
OUT	47.718,37	57	A	0	0	5	5	0	0	0	0	5	5	0,05	1.757	10.343	
			B	775	2.817	9	25	0	0	784	3.576	34,57					
			C	938	6.563	30	199	0	0	968	6.762	65,38					
NOV	59.681,36	57	A	0	0	2	2	0	0	0	0	2	2	0,02	1.776	9.552	
			B	818	2.497	3	5	0	0	821	2.993	31,33					
			C	942	6.441	11	116	0	0	953	6.557	68,65					
DEZ	73.581,15	57	A	0	0	8	13	0	0	0	0	8	13	0,26	867	4.999	
			B	396	1.703	12	31	0	0	408	1.747	34,95					
			C	446	3.208	5	31	0	0	451	3.239	64,79					
93-JAN	91.203,84	57	A	0	0	5	4	0	0	0	0	5	4	0,07	1.102	5.612	
			B	459	1.612	12	42	0	0	471	1.760	31,36					
			C	623	3.821	3	27	0	0	626	3.848	68,57					
FEV	115.609,98	57	A	0	0	7	11	0	0	0	0	7	11	0,27	910	4.056	
			B	246	1.405	5	12	0	0	251	1.417	34,94					
			C	625	2.407	27	221	0	0	652	2.628	64,79					
<b>Total Acumulado no Período</b>																<b>47.732</b>	<b>200.987</b>

Fonte: BACEN/DEASF

Notas: 1. Instituições Esperadas = 57

2. Distribuição por faixa: A = Até 2500 UFPE; B = 2501-5000 UFPE; C = Taxa de Mercado

BCME-BIBLIOTECA

### Financiamentos Habitacionais para Aquisição Recursos do SBPE

Ano/ Mês	UPF	Número Inst.	Faixa	Inóvel Novo		Inóvel Usado		Total por Faixa		Total do Mês					
				Unid.	Valor (A)	A/D%	Unid.	Valor (B)	B/D%	Unid.	Valor (C)	Unid.	Valor (D)		
92-FEV	9.110,01	57	A	126	256	4,66	135	2,46	253	391	7,12	1.419	5.491		
			B	1.007	4.279	77,93	192	3,50	4.471	81,42	1.074			4.471	81,42
			C	76	509	9,27	120	2,19	92	11,46	170			294	5,11
MAR	11.143,13	57	A	105	207	3,60	87	1,51	170	294	5,11	1.209	5.255		
			B	830	3.896	62,70	175	3,04	889	4,071	889			4,071	
			C	120	1.153	20,03	237	4,12	150	1.390	150			1.390	
ABR	14.220,38	57	A	91	178	3,43	122	2,35	187	300	5,77	1.145	5.197		
			B	739	3.350	64,46	233	4,48	808	3.583	808			3.583	
			C	125	1.178	22,67	136	2,62	150	1.314	150			1.314	
MAI	17.218,04	57	A	117	247	5,82	144	3,39	220	391	9,21	1.045	4.244		
			B	618	2.563	60,39	242	5,70	701	2.805	701			2.805	
			C	101	726	17,11	322	7,59	144	1.048	144			1.048	
JUN	20.628,93	57	A	56	113	3,71	85	2,79	110	198	6,50	697	3.045		
			B	268	1.181	38,78	113	329	10,80	381	1.510			49,53	
			C	173	1.121	36,81	216	7,09	206	1.337	206			1.337	
JUL	24.971,32	57	A	131	262	3,52	190	2,56	268	452	6,08	1.649	7.436		
			B	1.098	5.311	71,42	245	3,29	1.181	5.556	74,72				
			C	166	1.216	16,35	212	2,85	200	1.428	19,20				
AGO	30.887,03	57	A	131	272	4,63	199	3,38	265	471	8,01	1.367	5.879		
			B	924	4.291	72,99	64	2,94	988	4.464	75,93				
			C	88	707	12,03	237	4,03	114	944	16,06				
SET	38.058,99	57	A	130	472	7,80	123	752	253	1.224	20,21	1.105	6.055		
			B	647	3.143	51,91	54	639	10,55	701	3.782			62,46	
			C	111	817	13,49	232	3,83	151	1.049	17,32				
OUT	47.718,37	57	A	179	431	6,77	191	3,00	301	622	9,78	1.499	6.363		
			B	1.001	4.548	71,48	57	189	2,97	1.058	4.737			74,45	
			C	105	764	12,01	240	3,77	140	1.004	15,78				
NOV	59.681,36	57	A	96	218	4,47	148	3,03	194	366	7,50	995	4.881		
			B	628	3.503	71,77	68	236	4,84	3.739	76,60				
			C	79	658	13,48	118	2,42	105	776	15,90				
DEZ	73.581,15	57	A	186	440	6,14	418	5,84	589	858	11,98	1.917	7.162		
			B	886	4.771	66,62	218	349	4,87	1.104	5.120			71,49	
			C	188	957	13,36	227	3,17	224	1.184	16,53				
93-JAN	91.203,84	57	A	98	200	5,20	168	4,37	260	368	9,57	1.130	3.844		
			B	714	2.682	69,77	48	762	3,43	2.814	73,20				
			C	86	536	13,94	126	3,28	108	662	17,22				
FEV	115.609,98	57	A	136	313	10,64	119	4,04	263	432	14,68	851	2.943		
			B	401	1.564	53,14	90	288	9,79	1.852	62,93				
			C	75	509	17,30	150	5,10	97	659	22,39				
<b>Total Acumulado no Período</b>											<b>16.048</b>	<b>68.235</b>			

Fonte: BRACEN/DEASF

1. Instituições Esperadas = 57

Distribuição por Faixa: A=Até 2500 UPF; B=2501-5000 UPF; C=Faixa de Mercado

# Haveres Financeiros e Depósitos de Poupança

Final de Período (1)

Ano / Mês	Cr\$ Bilhões			Haveres Financeiros (M\$)	Taxa de Câmbio (Cr\$/US\$)	US\$ Milhões		Dep. Poup. + DER (2)	Dep. Poup. / M\$ (%)	DER/M\$ (%)	(Dep. Poup. + DER)/M\$ (%)
	Depósitos de Poupança A	DER B	A+B C			Depósitos de Poupança (2)	DER (2)				
1980	161.101	-	161.101	710.314	0,0001	F = A/E 15.035	G = B/E -	H = F+G 15.035	I = A/D 22,68	J = B/D -	H = C/D 22,68
1981	207.858	-	207.858	883.949	0,0001	19.444	-	19.444	23,51	-	23,51
1982	241.941	-	241.941	1.025.668	0,0003	22.638	-	22.638	23,59	-	23,59
1983	299.271	-	299.271	1.143.304	0,0010	18.444	-	18.444	26,11	-	26,11
1984	326.849	-	326.849	1.050.994	0,0032	19.633	-	19.633	31,10	-	31,10
1985	356.319	-	356.319	1.315.832	0,0105	20.747	-	20.747	27,08	-	27,08
1986	358.392	-	358.392	1.677.901	0,0149	22.079	-	22.079	21,36	-	21,36
1987	488.533	-	488.533	1.541.422	0,0723	30.588	-	30.588	31,69	-	31,69
1988	628.811	-	628.811	1.789.691	0,7653	34.049	-	34.049	35,14	-	35,14
1989	518.882	-	518.882	2.125.254	11,36	28.388	-	28.388	24,42	-	24,42
1990	235.801	-	235.801	1.503.127	170,06	13.931	-	13.931	15,69	-	15,69
1991	327.149	83.041	410.190	1.747.958	1.068,80	14.968	3.799	18.768	18,72	4,75	23,47
1992	389.036	135.608	524.644	2.196.433	12.387,50	19.988	6.967	26.956	17,71	6,17	23,89
93-JAN	389.307	131.876	521.183	2.218.002	15.720,00	19.537	6.618	26.155	17,55	5,95	23,50
FEV	426.382	125.188	551.570	2.273.282	19.858,00	21.472	6.304	27.776	18,76	5,51	24,26

Fontes: BACEN/DEASF, SISBACEN, DEPEC e Relatórios do Banco Central do Brasil (diversos números).

(1) - Dados de 1992 em diante são preliminares;

Taxa de câmbio comercial para venda;

Depósitos de Poupança e Haveres Financeiros inflacionados, a preços de Fev/93, pela OTN até 1988 e pelo URV/UPF, a partir de JAN/89;

(2) - Saldo nominal/Cr\$/US\$.

## Direcionamento de Recursos - SBPE

Consolidado das Instituições

Valores Reais(1)

Ano/ Mês	Usos										Fontes					Total		
	Financ. Habitac.		FCUS		Aplicações Habitacionais		Fundos e Outros(2)		Compuls. BACEN	Total Usos	Recursos Poupança (3)	Lastro DER	L. Hipot. Extidas					
	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor					%	Valor	%		Valor	
91-DEZ	3.343.280	76,59	473.340	10,84	64.916	1,49	77.828	1,78	3.559.364	9,30	4.355.312	243.569	85,17	243.569	8,54	179.360	6,29	2.851.189
92-JAN	3.299.527	76,98	447.374	10,44	66.389	1,55	73.827	1,72	3.887.117	9,31	4.286.145	260.188	84,96	260.188	9,28	161.705	5,76	2.805.184
FEV	3.329.524	76,72	447.200	10,30	75.960	1,75	83.754	1,93	3.936.438	9,29	4.339.730	270.142	85,17	270.142	9,41	155.652	5,42	2.871.455
MAR	3.354.938	76,79	466.043	10,67	77.076	1,76	73.231	1,68	3.971.288	9,10	4.369.081	360.927	81,88	360.927	12,95	152.318	5,18	2.942.289
ABR	3.304.693	76,59	458.778	10,63	80.869	1,87	70.110	1,62	3.914.450	9,28	4.314.790	433.884	81,10	433.884	14,07	148.659	4,82	3.082.968
MAI	3.363.390	72,42	696.188	14,99	114.995	2,48	82.007	1,77	4.256.580	8,35	4.644.429	467.998	74,13	467.998	14,38	373.561	11,48	3.253.390
JUN	3.380.204	72,23	700.308	14,98	129.817	2,77	71.550	1,53	4.282.479	8,49	4.673.591	594.456	71,83	594.456	17,17	381.018	11,00	3.462.612
JUL	4.110.235	75,85	707.771	13,06	107.443	1,98	84.536	1,56	5.009.985	7,55	5.419.214	563.567	76,06	563.567	17,10	225.258	6,84	3.295.381
AGO	4.128.464	75,45	735.519	13,44	111.211	2,03	84.663	1,55	5.059.857	7,53	5.471.906	590.539	77,66	590.539	18,14	136.756	4,20	3.255.444
SET	4.161.224	74,71	769.437	13,82	124.858	2,24	88.756	1,59	5.144.275	7,64	5.569.535	594.682	78,16	594.682	17,86	132.846	3,99	3.330.435
OUT	4.092.134	74,10	782.486	14,17	120.163	2,18	88.687	1,61	5.083.470	7,94	5.522.168	547.441	79,87	547.441	16,45	122.363	3,68	3.327.669
NOV	4.069.159	74,82	742.643	13,66	98.556	1,81	92.172	1,63	5.002.530	8,01	5.438.327	544.408	80,44	544.408	16,35	106.834	3,21	3.329.381
DEZ	4.524.175	76,17	766.188	12,90	99.128	1,67	86.462	1,46	5.475.953	7,81	5.939.767	533.139	81,71	533.139	15,30	104.116	2,99	3.483.582
93-JAN	4.209.756	74,96	750.385	13,36	111.892	1,99	89.765	1,60	5.161.798	8,09	5.616.236	534.681	81,69	534.681	15,32	104.392	2,99	3.491.080
FEV	4.426.520	75,07	761.448	12,91	113.312	1,92	91.358	1,55	5.392.639	8,55	5.896.521	488.133	84,01	488.133	13,24	101.297	2,75	3.685.452

Fonte: BACEN/DEBAN

(1) Valores deflacionados pela UPF;

(2) Inclui: FAHRE, FESIA e outros crédito vinc. a financ. habitacionais;

(3) Informações provenientes das instituições (Regime de Caixa);

Obs.: As Letras Hipotecárias Emitidas, nos meses de maio e junho de 1992, incluem saldo das entidades para pagamento de débitos junto ao FCUS, cujos valores foram de 184.574 mil UPF's e de 227.157 mil UPF's, respectivamente.

BCME - BIBLIOTECA

### Distribuição das Aplicações no SFH Por Faixas

Aplicações	Privadas		Públicas		Caixas		Total		Posição: Fev/93
	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
Não Inc. Aplic. (1)	8,77	5	0,00	-	0,00	-	8,77	5	8,77
Abaixo de 65%	28,07	16	7,02	4	0,00	-	35,09	20	35,09
Entre 65% e 80%	7,02	4	1,75	1	0,00	-	8,77	5	8,77
Entre 80% e 100%	5,26	3	0,00	0	1,75	1	7,02	4	7,02
Entre 100% e 120%	5,26	3	7,02	4	0,00	-	12,28	7	12,28
Entre 120% e 150%	3,51	2	8,77	5	0,00	-	12,28	7	12,28
Acima de 150%	1,75	1	12,28	7	1,75	1	15,79	9	15,79
<b>Total</b>	<b>59,65</b>	<b>34</b>	<b>36,84</b>	<b>21</b>	<b>3,51</b>	<b>2</b>	<b>100,00</b>	<b>57</b>	<b>100,00</b>

Fonte: BACEN/DEBAN

(1) Recolhimento no Banco Central por insuficiência na

Aplicação de Recursos em Financ. Habitacionais.

Aplicações: Total das aplicações em financiamentos habitacionais + Lei 8.004 + FABRE +

L.H.Aquiridas + FCUS + outros cré. vinc. a financiamentos habitacionais (-)

L.H.Emitidas (-) DER.

## Caderneta de Poupança - SBPE

### Exigibilidades x Aplicações (1)

Ano/Mês	Saldo em R\$ Milhões			B/A%	Saldo em R\$ Milhões		
	Exigibilidade A	Aplicações B	Excesso Deficiência B-A		Exigibilidades C	Aplicações D	Excesso Deficiência D-C
91-DEZ	8.830.496	19.993.257	11.162.761	226,41	1.561,88	3.536,28	1.974,40
92-JAN	11.580.338	25.158.288	13.577.950	217,25	1.595,05	3.465,26	1.870,20
FEV	14.916.693	31.981.677	17.064.984	214,40	1.637,39	3.510,59	1.873,20
MAR	19.343.848	39.343.208	19.999.360	203,39	1.690,44	3.438,16	1.747,72
ABR	24.359.979	47.379.915	23.019.936	194,50	1.713,03	3.331,83	1.618,80
MAI	30.116.871	58.801.823	28.684.952	195,25	1.749,15	3.415,13	1.665,98
JUN	36.463.454	68.218.736	31.755.282	187,09	1.767,59	3.306,94	1.539,36
JUL	45.757.003	105.408.523	59.651.520	230,37	1.832,38	4.221,18	2.388,80
AGO	56.285.624	133.823.440	77.537.816	237,76	1.822,31	4.332,67	2.510,37
SET	71.363.487	168.097.340	96.733.853	235,55	1.875,08	4.416,76	2.541,68
OUT	90.030.047	210.613.976	120.583.929	233,94	1.886,70	4.413,69	2.526,99
NOV	112.542.888	259.690.270	147.147.382	230,75	1.885,73	4.351,28	2.465,55
DEZ	142.875.855	356.037.648	213.161.793	249,19	1.941,75	4.838,71	2.896,96
93-JAN	184.782.368	412.490.860	227.708.492	223,23	2.026,04	4.522,74	2.496,70
FEV	239.909.010	555.296.506	315.387.496	231,46	2.075,16	4.803,19	2.728,03

Fonte: BACEN/DEBAN

(1) - Exigibilidades: 65% e 70% nas áreas incentivada e não incentivada, respectivamente, da média corrigida dos saldos de poupança livre e poução nos últimos 6 meses (-) Créditos por absorção de conta de poupança junto ao FGDLI;

Aplicações: Total das aplicações em financiamentos habitacionais + Lei 8.004 + FABRE + FESTA + L.H.Aquiridas + FCUS + outros crédi. vinc. a financiamentos habitacionais (-) L.H.Emitidas (-) DER.

## ANEXO 7 1B - TABELA 1B

## SFH - FCVS - Total dos Recursos e Arrecadação/Pagamento - 1992

Mês	Recursos			Arrecadação			Pagamento		Arrecadação
	Aplicações (B)	DI e Juros (C)	Antec. Crê- ditos (D)	Total RECURSOS	Mensal (E)	Trimestral (F)	Outras (G)	Total (H)	Líquida (I)
82-Jan	1.602.083	403.796	-	2.006.879	1.094	5.439	102	6.686	6.312
Fev	2.023.800	808.116	-	2.832.916	962	42	741	1.745	1.277
Mar	2.860.369	613.167	-	3.473.536	1.709	100	5.686	7.494	6.907
Abr	3.177.336	676.920	-	3.854.256	1.811	10.696	416	13.004	12.274
Mai	3.874.962	840.388	26.077	4.741.427	2.187	225	(426)	1.987	1.070
Jun	4.864.148	826.213	27.887	5.816.968	3.344	120	147	3.611	2.938
Jul	3.942.446	827.058	41.776	4.811.283	4.032	18.678	6	23.715	22.416
Ago	4.817.684	868.719	60.816	5.898.298	1.946	79	2.768	4.394	2.787
Set	5.082.884	1.083.118	66.636	6.231.647	6.780	1.972	6	7.767	5.787
Out	6.303.403	1.370.953	73.689	7.748.090	6.103	36.770	322	42.186	(39.058)
Nov	7.867.803	1.864.268	98.126	9.220.197	6.981	2.360	3.976	12.877	(106.387)
Dez	9.203.169	1.890.882	110.732	11.308.783	3.804	591	(1.265)	3.130	(115.894)
<b>Total</b>	<b>56.000.066</b>	<b>11.828.238</b>	<b>483.819</b>	<b>67.311.823</b>	<b>38.015</b>	<b>77.061</b>	<b>12.528</b>	<b>128.604</b>	<b>328.676</b>

Fontes: CEF/DEFIS - Dados sujeitos a alterações

(1) Contribuição de 3% sobre o valor da prestação, acrescido do Coeficiente de Equiparação Salarial - CES.

(2) Contribuição de 0,025% sobre o saldo apurado no último dia do trimestre.

(3) Contribuições à vista dos adquirentes ou dos agentes financeiros do SFH.

O valor negativo refere-se a estornos em virtude de erros.

(4) = (1)+(2)+(3) (5) Pagamentos efetuados aos Agentes Financeiros (6) = (4)-(5)

(8) 0,15% em Depósitos Remunerados na CEF; 8,68% em Títulos do Tesouro

(9) 11,36% aplicados pela CEF; 12,12% recursos FUNDEB e 66,68% em L. Hipotecária

(10) Correção monetária e juros sobre as diversas modalidades de aplicações

(11) Antecipações de créditos aos AF's

## FGTS - Arrecadação e Saque

### Valores Constantes

Ano/ Mês	Arrecadação		Saque			Total	Arrecadação Líquida	Rescisão Arrec. Bruta	Inativas/ Arrec. Bruta	Moradia Arrec. Bruta
	Bruta (1)	Rescisão (2)	Inativas (3)	Moradia (4)	Total					
1988	144.310.470,63	92.379.932,08	1.321.231,04	13.735.008,54	107.436.171,67	36.874.298,96	64,01	0,92	9,52	
1989	230.115.256,12	69.162.221,60	848.608,02	10.887.249,44	80.898.079,06	149.217.177,06	30,06	0,37	4,73	
1990	398.404.963,24	172.314.918,13	1.230.639,50	17.952.611,19	191.498.168,81	206.906.794,43	43,25	0,31	4,51	
1991	379.372.595,49	204.949.190,32	1.138.066,14	72.052.994,19	278.140.250,64	101.232.344,85	54,02	0,30	18,99	
1992	305.346.899,31	189.355.453,13	21.006.195,20	24.870.296,26	235.231.944,59	70.114.954,71	62,01	6,88	8,14	
93-JAN	88.677.549,10	43.739.243,87	5.548.911,10	5.584.622,31	54.872.777,29	33.804.771,82	49,32	6,26	6,30	
FEV	69.234.602,41	38.428.464,39	2.632.549,54	2.275.642,64	43.336.656,58	25.897.945,83	55,50	3,80	3,29	
MAR										
ABR										
MAI										
JUN										
JUL										
AGO										
SET										
OUT										
NOV										
DEZ										
93-Total	157.912.151,51	82.167.708,27	8.181.460,64	7.860.264,95	98.209.433,86	59.702.717,65	52,03	5,18	4,98	

Fonte: CEF/DEFUS

Obs.: -1992 - Valores sujeitos a alterações:

- Fevereiro/93 - valores parciais.

Notas: (1) - Valores Transferidos pelos Bancos:

(2) - Resgates por rescisão, aposentadoria, morte ou invalidez permanente:

(3) - Resgates por aposentadoria, morte ou invalidez permanente e moradia:

(4) - Utilização de recursos da Conta Vinculada para pagamento de parte

da prestação, amortização ou aquisição de moradia própria.

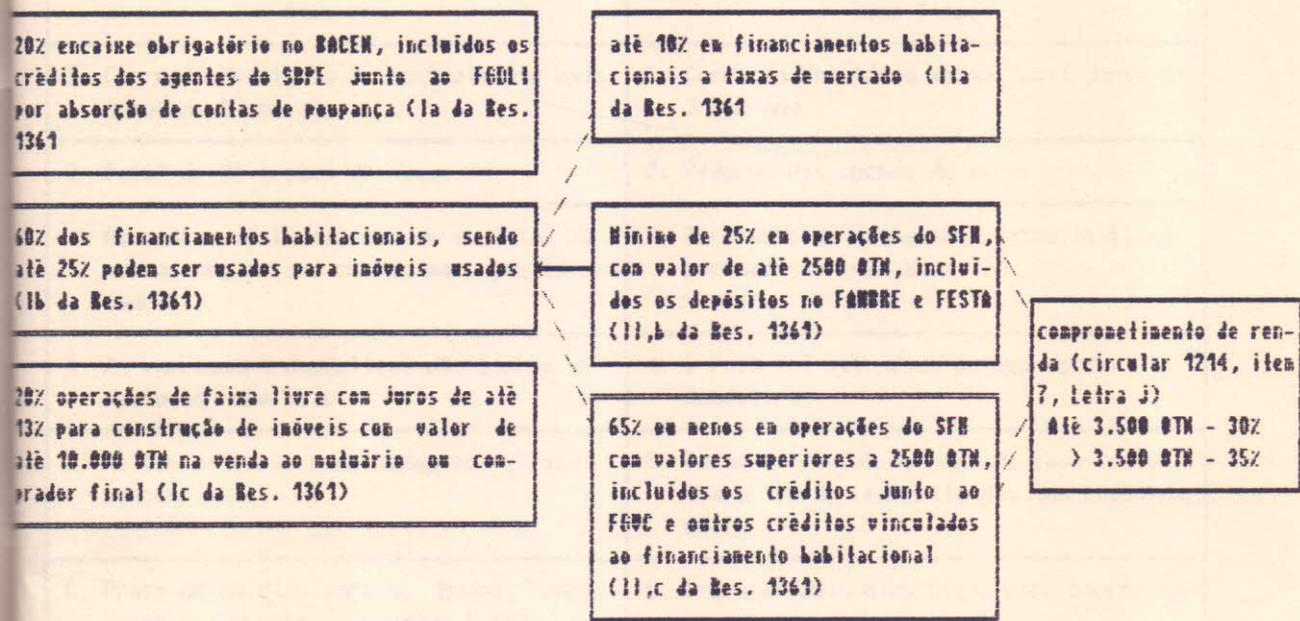
ESTABELECIMENTO DE CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO DO SFH (RESOLUÇÃO 1361).

FONTE DE FINANCIAMENTO	Operações com valores até 2500 OTN (III da Res.1361)	Operações com valores superiores a 2500 OTN (IV da Res.1361)																												
<p>C A D E B H E T A</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cobertura obrigatória do FCVS;</li> <li>• Contratação no Plano de Equivalência Salarial por Categoria Profissional;</li> <li>• Remuneração efetiva máxima, compreendendo juros, comissões e outros encargos, de até 11% a.a.;</li> <li>• Inclusão obrigatória de apólice de Seguro Habitacional do SFH;</li> <li>• Limite máximo de preço do imóvel financiado de 10.000 OTN.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sem cobertura do FCVS, sendo eventual saldo devedor, ao final do prazo ajustado, de responsabilidade do mutuário;</li> <li>• Renegociação entre as partes de eventual saldo devedor existente ao término do prazo ajustado;</li> <li>• Contrato no Plano de Equivalência Salarial por Categoria Profissional, admitida a opção expressa do mutuário por outra finalidade;</li> <li>• Remuneração efetiva máxima, correspondendo juros, comissões e outros encargos de até 12% a.a.;</li> <li>• Inclusão obrigatória de apólice de Seguro Habitacional do SFH;</li> <li>• Limite máximo do preço de venda do imóvel financiado de 10.000 OTN.</li> </ul>																												
<p>F G T S</p> <p>Res. 1330 e X da Res. 1361)</p>	<p>As taxas de juros serão limitadas conforme quadro abaixo:</p> <table border="1" data-bbox="196 1015 468 1408"> <thead> <tr> <th>Valor do Financiamento (OTN)</th> <th>Taxa de Juros (a.a.)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Até 300</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>de 301 a 600</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>de 601 a 900</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>de 901 a 1350</td> <td>7</td> </tr> <tr> <td>de 1351 a 1800</td> <td>9</td> </tr> <tr> <td>de 1801 a 2500</td> <td>10</td> </tr> </tbody> </table> <p>Na aplicação dos recursos, observadas as taxas do lado, não poderá ser obtida rentabilidade média inferior ao custo de remuneração dos recursos do FGTS.</p> <table border="1" data-bbox="544 1365 786 1758"> <thead> <tr> <th>Classe de renda familiar (SM)</th> <th>Valor da 1ª mensalidade</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>1 a 3</td> <td>12</td> </tr> <tr> <td>3 a 4</td> <td>17</td> </tr> <tr> <td>4 a 6</td> <td>20</td> </tr> <tr> <td>6 a 10</td> <td>25</td> </tr> <tr> <td>10</td> <td>30</td> </tr> </tbody> </table> <p>A concessão de financiamento encontra-se vinculada à comprovação de que o primeiro encargo mensal, incluindo amortização, juros, prêmios, de seguros e taxas não poderá ser superior aos valores apurados pela fixação de parâmetros ao lado determinados.</p>	Valor do Financiamento (OTN)	Taxa de Juros (a.a.)	Até 300	2	de 301 a 600	3	de 601 a 900	5	de 901 a 1350	7	de 1351 a 1800	9	de 1801 a 2500	10	Classe de renda familiar (SM)	Valor da 1ª mensalidade	1	10	1 a 3	12	3 a 4	17	4 a 6	20	6 a 10	25	10	30	
Valor do Financiamento (OTN)	Taxa de Juros (a.a.)																													
Até 300	2																													
de 301 a 600	3																													
de 601 a 900	5																													
de 901 a 1350	7																													
de 1351 a 1800	9																													
de 1801 a 2500	10																													
Classe de renda familiar (SM)	Valor da 1ª mensalidade																													
1	10																													
1 a 3	12																													
3 a 4	17																													
4 a 6	20																													
6 a 10	25																													
10	30																													

BCME - BIBLIOTECA

Fonte: Basenclever [1983].

acionamento dos recursos da caderneta de poupança - Resolução 1361



Fonte: Hasenclever [1988].

AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NO FGTS (Lei 7.839/1989).

Como era	Como ficou
1. Correção Monetária trimestralmente mais juros de 3% ao ano.	1. Correção Monetária mensal mais juros de 3% ao ano.
2. Total de 35 opções de saque.	2. Redução das opções de saque.
3. As contas inativas estavam sujeitas as mesmas regras das contas para efeito de saque.	3. Permissão de saque nas contas inativas por mais de três anos.
4. As empregadas domésticas não tinham direito ao benefício.	4. O FGTS foi estendido às empregadas domésticas.
5. As contas estão espalhadas por vários bancos.	5. Todas as contas em nome de cada trabalhador serão centralizadas num cadastro único.
6. Prazo de 30 dias para os Bancos repassarem o dinheiro arrecadado à CEF.	6. Prazo de dois dias úteis para bancos repassarem o dinheiro à CEF.
7. O Conselho Curador, responsável pela administração do FGTS, não incluía os trabalhadores.	7. O Conselho Curador passa a ser formado por três trabalhadores, três empregadores e três representantes do governo.
8. A fiscalização era feita pelo IAPAS.	8. O Ministério do Trabalhador ficou responsável pela fiscalização.
9. Os recursos eram aplicados em infra-estrutura urbana, saneamento e habitação.	9. 60% dos recursos serão aplicados em habitação popular.
10. O empregador que depositasse fora do prazo legal pagava multas de 10% a 20% de acordo com o atraso. Se depositasse fora do trimestre, multa de 20% mais correção monetária do período.	10. O empregador que não depositar até o quinto dia útil do mês terá que pagar correção monetária mais juros de mora e multa de 20% sobre o valor atualizado. Se pago dentro do mês a multa cai para 10%.

Fonte: Jornal o Estado de São Paulo.

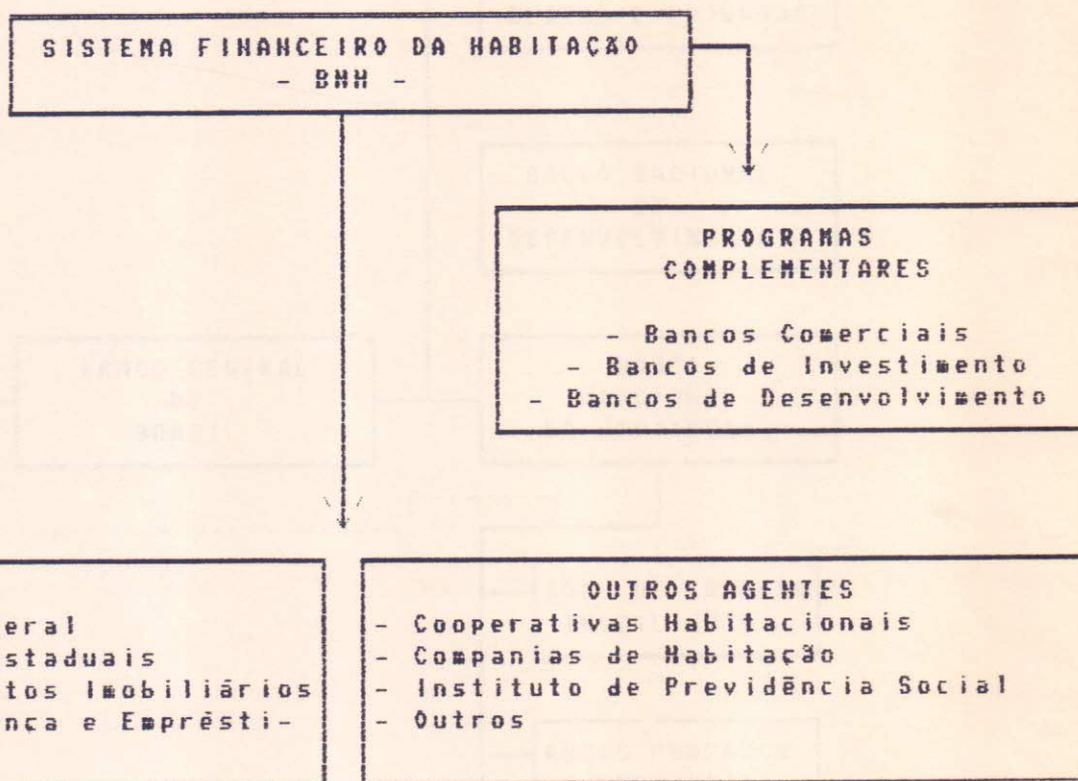
## ANEXO 7.25 - QUADRO 4

RESUMO DAS CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO NO PROGRAMA DE AÇÃO MUNICIPAL PARA HABITAÇÃO POPULAR - PLANO DE AÇÃO IMEDIATA PARA HABITAÇÃO.

CONDIÇÕES DE PAGAMENTO		FORMAS DE ATUAÇÃO		
		PRODUÇÃO DE CONJUNTOS HABITACIONAIS	PRODUÇÃO DE LOTES URBANIZADOS E CESTA BÁSICA	CESTA BÁSICA PARA CONSTRUÇÃO DE UNIDADE MÍNIMA EM LOTE DO PRÓPRIO BENEFICIÁRIO
Agente promotor/Articulador		Prefeitura Municipal	Prefeitura Municipal	Prefeitura Municipal
Agente Financeiro de 2ª linha		CEF	CEF	CEF
Agente Financeiro de 1ª linha		CEF e outros agentes autorizados	CEF e outros agentes autorizados	CEF e outros agentes autorizados
Nº de Unid	Empreitada Global	Mínimo = 25 Máximo = 200	-	-
	Administ. Direta	Mínimo = 25 Máximo = 150	Mínimo = 25 Máximo = 150	-
	Auto-Construção	-	Mínimo = 25 Máximo = 100	Mínimo = 25 Máximo = 100
Prazo de Carência		3 Meses	3 Meses	1 Mês
Prazo de Financiamento do Mutuário Final		Até 25 anos	Até 25 anos	Até 25 anos
Taxa de juros a.a. Financiamento ao Mutuário Final		Máximo = 4,1%	Máximo = 4,1%	Máximo = 4,1%
Comprometimento da Renda Familiar		Máximo = 20%	Máximo = 20%	Máximo = 20%
Valor Máximo de Financiamento		500 VRF, mais juros na Carência e despesas de Comercialização/Legislação	500 VRF, mais juros na Carência e despesas de Comercialização/Legislação	500 VRF, mais juros na de Carência e despesas de Comercialização/Legislação
Prestações Mensais		Sistema Francês de Amortização - Tabela Price, com reajuste PES/CP	Sistema Francês de Amortização - Tabela Price, com reajuste pelo PES/CP	Sistema Francês de Amortização - Tabela Price, com reajuste pelo PES/CP

Fonte: Caixa Econômica Federal.

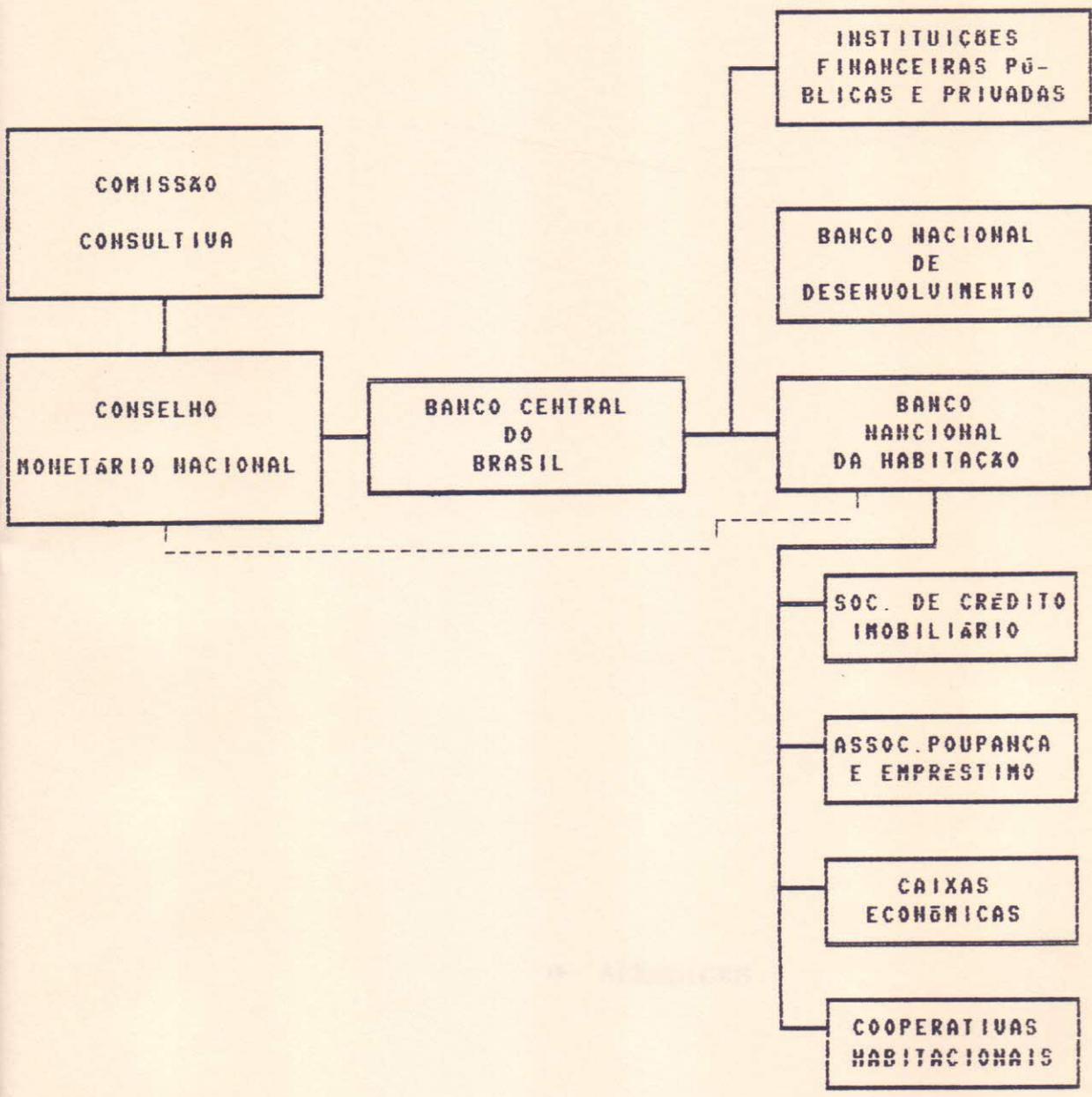
Esquema Ilustrativo do Sistema Financeiro da Habitação à época do BNH.



FONTE: Financiamento Imobiliário no SFH - Ovídio Barcellos Frizzo [1980].

BCME - BIBLIOTECA

Esquema Ilustrativo do Sistema financeiro nacional (1964).



Fonte: Fort na [1992].

8- APENDICES

Evolução do saldo devedor nos financiamentos segundo o plano PES.

Valor do financiamento em OTN/1986.....	2250
Valor do financiamento em Cz\$. .....	239400
Taxa anual de juros em (%)aa.....	10
Prazo em numero de meses .....	180
Periodos mensais para reajuste do saldo...	2
Periodos mensais p/ reajuste da prestacao.	12
Taxa capitalizada anual de correcao (%)aa.	48.23804 (¶)
Coeficiente de equiparacao salarial (CES).	1.15

(¶) OBSERVAÇÕES

- a) As taxas de correção são variáveis da seguinte forma:
  - Do 1º ao 60º mês 48.23804 % a.a.
  - Do 61º ao 121º mês 117.01453 % a.a.
  - Do 121º ao 150º mês 349.32777 % a.a.
  - Do 151º ao 180º mês 536.34249 % a.a.
- b) O Saldo residual ao final do prazo corresponde a 37,37 % do financiamento original atualizado pelas taxas de correção
- c) Não há subsídios para as prestações

VALORES TRIMESTRAIS DOS SALDOS DEVEDORES REAIS

TRIM	SALDO PADRAO	SALDO NO PES
0	39400	239400
1	7653	206676
2	5861	206487
3	4025	206336
4	2142	206221
5	6211	206093
6	8203	205977
7	2204	205849
8	4124	205741
9	992	205611
10	1986	205482
11	1756	205364
12	1526	205267
13	1291	205181
14	1049	205102
15	802	205036
16	548	204976
17	287	204922
18	211	204874
19	747	204832
20	467	204795
21	179	204763
22	885	204736
23	885	204714
24	885	204696
25	885	204682
26	885	204672
27	885	204666
28	885	204663
29	885	204663
30	885	204663
31	885	204663
32	885	204663
33	885	204663
34	885	204663
35	885	204663
36	885	204663
37	885	204663
38	885	204663
39	885	204663
40	885	204663
41	885	204663
42	885	204663
43	885	204663
44	885	204663
45	885	204663
46	885	204663
47	885	204663
48	885	204663
49	885	204663
50	885	204663
51	885	204663
52	885	204663
53	885	204663
54	885	204663
55	885	204663
56	885	204663
57	885	204663
58	885	204663
59	885	204663
60	885	204663

## 9- REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALBUQUERQUE, Marcos C.C. de. Habitação popular: avaliação e propostas de reformulação do Sistema financeiro da habitação. Relatório de Pesquisa nº 35/85. Escola de Adm. De Empresas de São Paulo/FGV, 1985, 92 p.
- \_\_\_\_\_. Gastos Sociais no Brasil : Habitação e Saneamento. Revista Planejamento e Políticas Públicas. IPEA. Nº 1, jun./1989.
- AZEVEDO, Sérgio de e GAMA DE ANDRADE, Luiz Aureliano. Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao BNH. Rio de Janeiro, ed. Zahar, 1981, 135 p.
- BARBOSA, Fernando H. [ et Alli ]. O reino mágico do choque heterodoxo. Ensaio Econômicos da EPGE ( nº 125). 1988.
- BATISTA, Jorge Chami. A estratégia de ajustamento externo do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. Revista de Economia Política. Vol. 7, nº 2, abr./jun./ 1987.
- BOLLAFI, Gabriel. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. In: VALLADARES, Lícia do Prado (org.). Habitação em Questão. Rio de Janeiro, 1981, 196 p.

- \_\_\_\_\_ . Os Subsídios na Política habitacional. Folha de São Paulo, 05/06/87.
  
- BORGES, João Gonçalves e VASCONCELLOS, Fábio Puceti. Habitação para o desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1974, 274 p.
  
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. XI Congresso interamericano da indústria da construção. Salvador, Nov./1978, 31 p.
  
- \_\_\_\_\_ . Relatórios anuais. Vários números.
  
- CAIXA ECONOMICA FEDERAL. A Favor de uma Política de financiamento habitacional. Rio de Janeiro, 1987, 32 p.
  
- CHAP CHAP, Romeu. Contribuição para uma política habitacional. São Paulo, 1988. (mineo.).
  
- CHRISTIAN, James W.. Financiamentos habitacionais para países em desenvolvimento. IUBSSA ( União Internacional das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança). Rio de Janeiro, set./ 1981. 79 p.
  
- CARNEIRO, Dionísio Dias... [et alii]. A ordem do progresso: cem anos de Política econômica republicana, 1889 - 1989. Marcelo de Paiva Abreu {org.}. Rio de Janeiro, Ed. Campos, 1989, 445 p.

- DANTAS NETO. A. C.. Planos de reajustamento das prestações (evolução histórica). Mai./1988. (mineo.). 49 p.
  
  - DE ALMEIDA, Wanderly, J. M. e CHAUTARD, José Luiz. FGTS: uma política de bem-estar social. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976, 159 p.
- BCME-BIBLIOTECA
- DO AMARAL FILHO, Jair. Notas sobre a Economia mundial constituída (uma visão pós-cepalina e heterodoxa). (mimeo.). Fortaleza, 1990.
  
  - ENDO, Seiti Kaneko. Contribuição ao estudo da correção monetária. São Paulo: EDUSP, 1988. 98 p.
  
  - FOOT, Francisco e LEONARD, Victor. História da indústria e do trabalho no Brasil. São Paulo, Ed. Global, 1982, 416 p.
  
  - FARO, Clóvis de. Sistema Financeiro de Habitação: a questão do desequilíbrio do FCVS. Ensaio Econômico da EPGE/FGV. Nº 156, jul./1990, 18 p.
  
  - \_\_\_\_\_. Desequilíbrio do SFH. Revista de Economia Política. Ed. Brasiliense, Vol. 11, nº 1,, jan./mai) 1991.
  
  - \_\_\_\_\_. Taxa de Juros Flutuantes Versus Correção das Prestações: uma comparação no caso do SAC e Inflação Constante. X Encontro brasileiro de Econometria. Belo Horizonte, 5 a 7 /dez/ 1988.

- \_\_\_\_\_ . Evolução dos Planos básicos para aquisição da casa própria do Banco Nacional de Habitação: 1964-84. Ensaio Econômico da EPGE nº 56. Rio de Janeiro, 1985.
- FORTUNA, Eduardo. Mercado Financeiro: Produtos e serviços. Rio de Janeiro, ed. Qualitymark, 1992, 223 p.
- FRIZZO, Olívio Barcellos. Financiamentos Imobiliários no Sistema Financeiro da Habitação. (mimeo). 1980.
- GTR/SFH (Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - MDU). Presidência da República. Relatório Final do GTR/SFH: reformulação do SFH. Distrito Federal, 1986, 94 p.
- GAMA DE ANDRADE, Luís Aureliano. Política Urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política. Estudo do CEBRAP (18): 119-147. Rio de Janeiro, out. Dez./ 1976.
- GOMES, Gustavo Maia. O programa brasileiro de estabilização: 1980/84. Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, ago. / 1985.
- HASENCLEVER, Lia e CARRERA, Solange. Desempenho recente do Sistema Financeiro de Habitação. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ (texto para discussão nº 179), 1988, 42 p.
- HASENCLEVER, Lia [et.alli]. Os complexos industriais da Econo-

nia brasileira. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ (relatório de pesquisa), 1984.

- IBMEC. Sistema Financeiro de Habitação. Rio de Janeiro, jun./1974.
- KANDIR. A instabilidade do Mercado habitacional. (Tese de mestrado), Unicamp, 1983, 186 p.
- LUCENA, José Mário Pereira de. O mercado habitacional no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1985 (série teses, nº 9). 185 p.
- MANDARINO, Paulo. A questão da casa própria/palestra do presidente da CEF, Dr. Paulo Mandarino, na Comissão da Economia do Senado Federal. Brasília: CEF, 1989, 35 p.
- MARICATO, Erminia. Política Habitacional no regime militar. Rio de Janeiro, Ed. Vozes, 1987, 91p.
- MELO, Marcus André B. C. de. Políticas Públicas e habitação popular: continuidade e ruptura, 1979-1988. Revista de Administração municipal. Rio de Janeiro, abr./jun./1989.
- Revista Habitação e Poupança. Vários números.
- Revista Conjuntura Econômica. Vários números.
- Revista A Construção. Vários números.

- RESENDE, Fernando. O financiamento da política Social. Revista Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, 10 (1): 123-146, abr./1980.
- SEPLAN. Programa de ação governamental 1987-1991. Brasília, 1987.
- SILVA, Adroaldo Moura da. Intermediação financeira no Brasil: origens, estrutura e problemas. São Paulo, Mai./ 1979- 125 p.
- SILVA, Maria Ozanira da silva e. Política habitacional brasileira: verso e reverso. São paulo, Ed. Cortez, 1989.
- SOUSA, Juarez de. A política habitacional no Brasil aspectos distributivos e alocativos. São Paulo. FEA-USP (Tese de Mestrado). 1978.
- Sondagens Conjunturais. Vários números.
- VIEIRA SOBRINHO, José Dutra. Matemática financeira. São Paulo. Ed. Atlas, 3ª ed., 1992, 382 p.