



Thaís Porto Ferreira

A Concessão de Subsídios por meio do Sistema Financeiro de Habitação

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Economia do Departamento de Economia da PUC-Rio.

Orientador: Prof. Rogério Ladeira Furquim Werneck

Rio de Janeiro
Fevereiro de 2004



Thaís Porto Ferreira

A Concessão de Subsídios por meio do Sistema Financeiro de Habitação

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Economia do Departamento de Economia do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. Rogério Ladeira Furquim Werneck

Orientador

Departamento de Economia – PUC-Rio

Prof. Dionísio Dias Carneiro

Departamento de Economia – PUC-Rio

Prof. Márcio Gomes Pinto Garcia

Departamento de Economia – PUC-Rio

Prof. João Pontes Nogueira

Vice-Decano de Pós-Graduação do Centro de
Ciências Sociais (CCS) – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 15 de agosto de 2003

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

Thaís Porto Ferreira

Graduou-se em Economia na PUC-Rio em 1999 e iniciou o Mestrado em Economia na PUC-Rio em 2000. Trabalhou como assistente de pesquisa no Departamento de Economia da PUC-Rio em 1999. Desde 2002, trabalha no Departamento de Estudos e Pesquisas (DEPEP) do Banco Central do Brasil.

Ficha Catalográfica

Ferreira, Thaís Porto

A concessão de subsídios por meio do sistema financeiro de habitação / Thaís Porto Ferreira ; orientador: Rogério Ladeira Furquim Werneck. – Rio de Janeiro : PUC, Departamento de Economia, 2004.

122 p. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Economia.

Inclui referências bibliográficas.

1. Economia – Teses. 2. Brasil. 3. Sistema Financeiro de Habitação (SFH). 4. Financiamentos habitacionais. 5. Subsídios. I. Werneck, Rogério Ladeira Furquim. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Economia. III. Título.

Para meus pais, por tudo.

Agradecimentos

Ao meu orientador, Professor Rogério Ladeira Furquim Werneck, por suas idéias maravilhosas e por seu apoio e compreensão.

Aos professores da Banca Examinadora, Dionísio Dias Carneiro e Márcio Gomes Pinto Garcia, pelos valiosos comentários.

Ao Sr. Teotônio Costa Rezende, da Caixa Econômica Federal, cujas contribuições tornaram-se indispensáveis para a concretização desse estudo. A Sra. Vera Lúcia Martins Vianna, da Caixa Econômica Federal, pela atenção e pelo auxílio.

À CAPES, à FAPERJ e à PUC-Rio, que tornaram possível a realização desse trabalho.

Aos meus pais. O apoio e a confiança de vocês foram indispensáveis para que eu concluísse esse trabalho.

Ao meu querido André, por me ajudar e por não me deixar desistir. Sem você, eu não conseguiria.

Aos amigos que conquistei na PUC-Rio, por tornarem esses anos de árduo trabalho tão prazerosos.

A todos os professores e funcionários do Departamento de Economia da PUC-Rio, que tanto me ensinaram e ajudaram. À amiga Graça, por me socorrer nos momentos mais difíceis.

Aos funcionários do Departamento de Estudos e Pesquisas, em especial a André Minella, e aos funcionários do Departamento de Normas do Sistema Financeiro do Banco Central do Brasil, por toda a ajuda.

A todos os meus familiares e amigos, pelo carinho.

Resumo

Ferreira, Thaís Porto; Werneck, Rogério Ladeira Furquim. **A concessão de subsídios por meio do Sistema Financeiro de Habitação**. Rio de Janeiro, 2004. 122p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta dissertação analisa o setor habitacional brasileiro, após a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), com ênfase nas características dos financiamentos realizados no âmbito do Sistema e nas benesses concedidas de forma indiscriminada aos mutuários. Por meio de estudos de caso, identificam-se os principais fatores responsáveis por essa concessão de subsídios, os quais podem ser classificados em três grupos: falhas intrínsecas aos planos de financiamento, renegociações contratuais oferecidas pelo governo entre 1983 e 1985, e planos de estabilização econômica implementados na segunda metade da década de 80 e na primeira metade da década de 90. Apresenta-se a análise da contribuição individual de cada fator, bem como seu efeito conjunto, o que permite concluir que os mutuários do SFH receberam enormes subsídios, que resultaram no esgotamento das fontes de financiamento para as décadas subseqüentes. Conclui-se que as benesses concedidas de forma generalizada tiveram um efeito perverso, uma vez que foram aplicadas em razão inversamente proporcional às necessidades dos mutuários. Os detentores de dívidas mais elevadas e, portanto, em média, possuidores de maior renda, receberam subsídios mais elevados. Dessa forma, houve transferência de riqueza da sociedade como um todo para os mutuários do Sistema, em especial, transferência de riqueza das classes mais pobres para as mais abastadas e transferência de recursos dos que não possuíam casa própria para os que haviam adquirido sua moradia.

Palavras-chave

Brasil, Sistema Financeiro de Habitação (SFH), financiamentos habitacionais, subsídios.

Abstract

Ferreira, Thaís Porto; Werneck, Rogério Ladeira Furquim. **Subsidization Mechanisms in the Brazilian Housing Financing System (SFH)**. Rio de Janeiro, 2004. 122p. MSc. Dissertation – Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This thesis analyzes the evolution of the Housing Financing System (SFH) in Brazil, focusing on the characteristics of the mortgages and on the subsidies given to borrowers. Homebuyers were given large subsidies that led to the breakdown of the system in the following decades. Using case studies, the main factors that gave rise to those subsidies are identified and classified into three groups: failures in the structure of the financial plans, contract renegotiations offered from 1983 through 1985, and macroeconomic stabilization plans launched in the second half of the 1980s and the first half of the 1990s. The individual contributions of each factor for the overall subsidies are estimated. It is also shown that subsidies had a very perverse distributional effect, since high-debt holders received proportionally larger subsidies. There was a transfer of wealth from society as a whole to homebuyers, from the poorest to the richest, and from those who did not own a house to homeowners.

Keywords

Brazil, Housing Financial System (SFH), mortgages, subsidies.

Sumário

Lista de Gráficos	10
Lista de Tabelas	11
Lista de Quadros	12
1 Introdução	13
2 Aspectos Microeconômicos do Mercado Habitacional	15
2.1 O BEM "HABITAÇÃO"	15
2.2 AS CURVAS DE OFERTA E DEMANDA	17
2.3 O GOVERNO.....	19
2.4 CONCLUSÕES	21
3 A Ascensão do SFH	23
3.1 CRIAÇÃO E ESTRUTURA DO SISTEMA	23
3.2 PRIMEIROS PLANOS DE FINANCIAMENTO (A, B E C) E SURGIMENTO DO FCVS.....	25
3.3 "NOVOS" PLANOS DE FINANCIAMENTO (PCM E PES) E CES.....	28
3.4 O DESEMPENHO DO SISTEMA NAS DÉCADAS DE 60 E 70	30
4 A Decadência do SFH.....	41
4.1 CENÁRIO MACROECONÔMICO	41
4.2 O INÍCIO DOS PROBLEMAS (1980-1985).....	54
4.3 PLANOS DE ESTABILIZAÇÃO (1986-2002)	61
5 Os Subsídios Implicitamente Concedidos: Um Estrago de Grandes Proporções.....	73
5.1 MOTIVAÇÃO: O ROMBO DO FCVS	73
5.2 EXERCÍCIOS DE SIMULAÇÃO.....	75
5.2.1 Contratos de Financiamento	75
5.2.2 Metodologia.....	78
5.2.3 Planos de Financiamento Inconsistentes	81
5.2.4 Os Custos da Inflação	83
5.2.5 Renegociações Contratuais	86
5.2.5.1 Efeitos do Decreto nº 88.371/83 (Redução de prestações com semestralização de reajustes)	87
5.2.5.2 Efeitos do Decreto-Lei nº 2.065/83 (Redução de prestações com semestralização de reajustes e adoção do salário mínimo como indexador de prestações)	89
5.2.5.3 Efeitos da RC nº 04/84 do BNH (Redução de prestações e adoção do salário mínimo como indexador de prestações)	91
5.2.5.4 Efeitos da RC nº 46/85 do BNH, da RD nº 47/85 do BNH e da C. DESEG nº 12/85 do BNH (Redução de prestações com adoção do salário da categoria profissional do mutuário como indexador de prestações)	92
5.2.5.5 Comparação dos Vários Efeitos	94
5.2.6 Planos de Estabilização Econômica.....	95
5.2.6.1 Plano Cruzado	96

5.2.6.2	Plano Verão	99
5.2.6.3	Plano Collor I.....	100
5.2.7	Um Estrago de Grandes Proporções.....	101
6	Lições, Perspectivas e Considerações Finais	111
7	Referências Bibliográficas	120

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – IGP-DI.....	40
Gráfico 2 – Número de Financiamentos Concedidos pelo SFH.....	55
Gráfico 3 – Financiamento Superior – Conjunto D.....	106

Lista de Tabelas

Tabela 1 – PIB.....	33
Tabela 2 – Principais Recursos do SFH.....	35
Tabela 3 – SFH – Financiamentos Habitacionais.....	37
Tabela 4 – Estimativa dos Recursos Financiados pelo SFH por Faixa de Renda.....	39
Tabela 5 – Caderneta de Poupança, Haveres Monetários e Haveres Financeiros Não-Monetários.....	56
Tabela 6 – Participação Percentual da Caderneta de Poupança.....	56
Tabela 7 – Haveres Financeiros.....	57
Tabela 8 – Prestações e Salário-Mínimo.....	84
Tabela 9 – Saldos Residuais ao Final dos Prazos Contratuais.....	95
Tabela 10 – Saldos Residuais ao Final dos Prazos Contratuais.....	101
Tabela 11 – Saldos Residuais ao Final dos Prazos Contratuais.....	105
Tabela 12 – Saldos Residuais ao Final dos Prazos Contratuais.....	107
Tabela 13 – Distribuição da População de acordo com a Renda Familiar Média Mensal.....	109
Tabela 14 – Estimativa das Necessidades Habitacionais por Faixa de Renda Familiar.....	110

Lista de Quadros

Quadro 1 – Financiamentos.....	77
Quadro 2 – Alterações Contratuais Propostas pelo Governo.....	87
Quadro 3 – Planos de Estabilização Econômica.....	96
Quadro 4 – Conjuntos de Alterações Contratuais Adotadas – Conjunto A.....	103
Quadro 5 – Conjuntos de Alterações Contratuais Adotadas – Conjunto B.....	103
Quadro 6 – Conjuntos de Alterações Contratuais Adotadas – Conjunto C.....	104
Quadro 7 – Conjuntos de Alterações Contratuais Adotadas – Conjunto D.....	104