

6 Lições, Perspectivas e Considerações Finais

O capítulo 5 apresentou a análise do impacto de diversas medidas tomadas pelo governo no âmbito do SFH ao longo da década de 80. Neste capítulo, apresentam-se as conclusões que podem ser tiradas dos exercícios realizados, bem como uma discussão de medidas que devem ser adotadas para que se crie um sistema de financiamento habitacional eficiente.

Primeiramente, deve-se notar que a principal fonte de recursos de um sistema financeiro de habitação deve ser o retorno de seus financiamentos, o que não ocorreu no caso do SFH. De fato, somente até meados da década de 80, os retornos dos financiamentos representaram fonte importante de recursos para as instituições financeiras do Sistema. Esse fato é fruto do tratamento dispensado, ao longo da existência do SFH, ao reajustamento das prestações dos contratos de financiamento habitacional.

De início, pode-se mencionar a existência de planos de financiamento que determinavam índices e periodicidades diferentes para as correções de saldos devedores e prestações. Como ilustrado no capítulo anterior, esse fato, por si só, já causaria forte impacto sobre a evolução dos financiamentos. Ou seja, a própria estrutura do SFH era problemática, uma vez que o equilíbrio do Sistema era extremamente vulnerável às condições macroeconômicas, particularmente à trajetória da inflação. Taxas de inflação elevadas provocariam forte descasamento entre os reajustes das prestações e dos saldos devedores, comprometendo o funcionamento do SFH.

Os primeiros planos de financiamento do SFH, denominados Plano A e Plano B, surgiram em 1966. Esses planos possuíam características distintas e buscavam atender a diferentes tipos de demandantes. Com o intuito de oferecer às classes mais baixas financiamentos habitacionais cujas prestações não apresentassem reajustes muito distantes dos reajustes salariais dos mutuários,

instituiu-se inicialmente o Plano A, financeiramente inconsistente, por apresentar diferentes índices e periodicidades de correção monetária para saldos devedores e prestações. Enquanto, no Plano A, dificilmente a dívida seria quitada ao final do prazo contratual, o mesmo não ocorria com o Plano B, criado para atender os demais financiamentos, com mesmo índice e mesma periodicidade para os reajustes de saldos devedores e prestações.

Inicialmente, o intuito do SFH era conceder financiamentos inconsistentes apenas às classes de baixa renda, todavia, a pressão exercida pela sociedade fez com que, em 1967, o governo ampliasse o limite dos financiamentos no âmbito do Plano A e ainda criasse o Plano C, com algumas características semelhantes às do Plano A. Essa decisão do governo pode ser considerada o primeiro de uma série de erros que ocorreriam nas décadas seguintes e que provocariam o fim do SFH.

De fato, pode-se dizer que, ao mesmo tempo em que o governo estendia a sistemática inconsistente do Plano A para financiamentos de valores mais elevados, ele reconhecia as complicações que isso poderia criar para o Sistema. Prova disso é a criação concomitante do FCVS, um fundo composto de contribuições dos mutuários dos Planos A e C e que tinha a responsabilidade de cobrir eventuais saldos devedores residuais existentes ao final da prorrogação máxima do prazo contratual permitida.

Em 1969, uma reestruturação do SFH substituiu os Planos A, B e C pelos Planos PCM e PES. Enquanto o PCM manteve as características originais do Plano B, os Planos A e C foram substituídos pelo PES. Embora sem grandes mudanças, a maior novidade foi a proibição de qualquer prorrogação além do prazo inicialmente contratado. Qualquer débito remanescente seria coberto pelo FCVS. A contribuição dos mutuários a esse fundo foi extinta, dando lugar ao mecanismo do CES, que seria um multiplicador da prestação inicial, com o objetivo de aumentar a capacidade de amortização das prestações e, dessa forma, reduzir os eventuais resíduos de saldos devedores existentes ao final do contrato. Os valores do CES seriam determinados pelo governo com base nas estimativas do comportamento futuro das correções monetárias dos saldos devedores e das

prestações.

Essa era a estrutura do SFH ao final da década de 60. Apesar da presença de planos de financiamento inconsistentes, que viriam a comprometer o retorno das aplicações das instituições financeiras do Sistema, os problemas só se fariam presentes nos anos 80. Ao longo da década de 70, enquanto a conjuntura macroeconômica ainda era favorável, as fontes de recursos do SFH apresentaram bom desempenho. Os planos de reajustes de prestação, apesar de seus problemas intrínsecos, ainda não acarretavam forte comprometimento potencial do FCVS, e a captação do Sistema via depósitos de poupança crescia sensivelmente, embora os recursos provenientes do FGTS ainda fossem, até meados da década, a principal fonte de recursos do SFH.

Com o recrudescimento inflacionário e a desaceleração econômica a partir de 1979/1980, o SFH perdeu seu dinamismo. Por um lado, os coeficientes do CES mostraram-se extremamente subestimados frente à presença de elevadas e crescentes taxas de inflação, o que contribuiu para a ampliação do rombo potencial do FCVS. Por outro lado, os mutuários assistiram a uma forte elevação dos valores de suas prestações, o que provocou o aumento dos níveis de inadimplência. Em resposta a esses problemas, o Poder Público passou a intervir nos contratos de financiamento, com o objetivo de produzir uma redução imediata dos valores das prestações. As diversas intervenções governamentais favoreceram os mutuários, mas romperam o equilíbrio de todo o Sistema. Se, por um lado, os subsídios concedidos nessa época contribuíram para a redução das taxas inadimplência e, conseqüentemente, para o aumento da liquidez de curto prazo do sistema, por outro, foram os responsáveis por considerável elevação do descasamento entre a evolução do passivo – junto aos poupadores do SBPE e ao FGTS – e do ativo – advindo das prestações dos mutuários do SFH –, contribuindo de maneira decisiva para a ampliação do rombo do FCVS, o fundo responsável pela equalização entre as operações ativas e passivas do Sistema.

Conforme descrito no Capítulo 4, entre 1983 e 1985, o governo interveio

oferecendo aos mutuários alterações contratuais⁵⁹ que propiciavam abatimentos imediatos nas prestações, exigindo, algumas vezes, como contrapartida, mudanças no índice e na periodicidade dos reajustes das prestações, aproximando-os do índice e da periodicidade de correção dos saldos devedores. Em geral, essas mudanças foram oferecidas de forma indiscriminada aos mutuários do Sistema, sem qualquer consideração quanto à real necessidade de cada família.

O Capítulo 5 apresentou, a partir de alguns financiamentos teóricos, uma análise dos efeitos dessas medidas promovidas pelo governo no âmbito do SFH. Concluiu-se que, na prática, tais medidas representaram uma concessão generalizada de subsídios aos mutuários. Esses passaram a contar com prestações tão baixas que não cobriam sequer a parcela de juros devida. O resultado foi a formação de um enorme déficit potencial do FCVS, na medida em que esse Fundo tornava-se o responsável pelas possíveis dívidas residuais presentes ao final dos contratos. Em alguns casos, superiores às dívidas inicialmente contratadas.

No que tange à redistribuição de renda e riqueza promovida pelo Poder Público por meio dessas medidas, um primeiro ponto a ser destacado diz respeito ao entendimento da legislação. Considerando-se a maior facilidade dos integrantes das classes de renda superiores de tomar conhecimento e assimilar o que estava sendo proposto em cada alteração contratual, é válido afirmar que os mutuários mais abastados, em média, conseguiam tirar maior proveito das medidas governamentais.

Com efeito, pode-se afirmar que os subsídios concedidos de forma generalizada tiveram um efeito perverso, uma vez que foram aplicados em razão inversamente proporcional às necessidades dos mutuários. Os detentores de dívidas mais elevadas, resultantes de maiores financiamentos e, portanto, em média, possuidores de maior renda, receberam subsídios mais elevados. O capítulo anterior ilustrou bem esse fato: diante da adoção de quaisquer alterações contratuais, os financiamentos intermediário e superior acabam recebendo um

⁵⁹ As principais intervenções governamentais ocorreram por meio do Decreto nº 88.371/83, do Decreto-Lei nº 2.065/83, da RC nº 04/84 do BNH, e da RC nº 46/85 do BNH, amparada pela RD nº 47/85 do BNH e pela C. DESEG nº 12/85 do BNH.

subsídio mais elevado, tanto em valores absolutos, como em razão dos respectivos valores financiados. Daí a conclusão de que o resultado da conjunção do cenário macroeconômico adverso com intervenções governamentais nos contratos de financiamento habitacional acarretou efeitos perversos em matéria de redistribuição de renda e riqueza. 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, também, transferência de recursos dos que ainda não possuíam casa própria para os que já haviam adquirido sua moradia. A concessão indiscriminada de benesses acabou provocando o esgotamento das fontes de financiamento para as décadas subseqüentes.

Além disso, deve-se ressaltar que os mutuários agraciados com os subsídios governamentais não foram os únicos beneficiados. As instituições financeiras que concediam os empréstimos habitacionais também foram favorecidas. Durante a vigência do contrato o saldo devedor era corrigido pela UPC acrescida da taxa de juros. O saldo devedor era composto pela dívida que o mutuário pagaria e pela dívida que seria de responsabilidade do FCVS. Então a dívida que já existia do FCVS, mas que só seria reconhecida no final do contrato, também era corrigida por UPC e juros.

Todo esse processo era vantajoso para os bancos que passavam a ter como devedor o governo, fugindo do risco de inadimplência representado pelo cliente. Apesar disso, as taxas que eram indiretamente cobradas do governo eram idênticas às cobradas aos mutuários. Tratava-se de uma relação risco-retorno bastante interessante às instituições financeiras, pois arcavam com o risco do governo (e não da pessoa física mutuário) e recebiam a taxa de retorno idêntica à dos mutuários.

Além disso, o financiamento imobiliário era realizado com recursos captados pela caderneta de poupança. Uma parcela desses recursos tinha que ser direcionada para os financiamentos imobiliários, mas quando o saldo devedor aumentava além do esperado em função dos reajustes insuficientes das prestações, a instituição financeira passava automaticamente a cumprir um percentual maior

do direcionamento.

Quando o contrato vencia a instituição financeira comprovava o crédito junto ao FCVS e este passava a ser corrigido por uma taxa igual à taxa da poupança. Assim, a partir dessa data, o custo de captação e de aplicação para a instituição financeira era igual. Ainda assim, as instituições financeiras permaneciam se beneficiando da inclusão desse crédito nos percentuais de direcionamento obrigatório para o setor habitacional. Embora isso representasse uma vantagem para as instituições financeiras, que podiam direcionar livremente uma parcela maior de seus recursos, para o Sistema como um todo, o efeito era bastante negativo, já que reduzia consideravelmente a concessão de novos créditos.

O SFH ainda sofreu abalos com os planos de estabilização econômica lançados na segunda metade da década de 80 e na primeira metade da década de 90, principalmente com o Plano Cruzado e o Plano Collor I. Os congelamentos de prestações e as regras de reajustes definidas nos diversos planos prejudicaram a evolução dos financiamentos, comprometendo ainda mais o equilíbrio do Sistema. Os efeitos desses planos também foram examinados no Capítulo 5.

A partir da simulação de três tipos de financiamento, analisou-se o impacto de diversos fatores que afetaram o equilíbrio do SFH: o subdimensionamento do CES, as propostas de alteração contratual por parte do governo e os diversos planos de combate à inflação. Os resultados demonstraram a dimensão da crise do SFH e o caráter regressivo de sua estrutura e das benesses concedidas.

De fato, o ideal seria conseguir aferir corretamente o rombo provocado no FCVS em função dos fatores supracitados. Todavia, a carência de bases de dados corretas e confiáveis é um sério empecilho a esse trabalho. Sendo assim, utilizam-se os exercícios de simulação do Capítulo 5 para ilustrar a gravidade da situação. Os casos analisados permitem concluir que as benesses concedidas no âmbito do SFH geraram, muitas vezes, responsabilidades para o FCVS superiores às próprias dívidas adquiridas pelos mutuários.

Todos os aspectos da crise enfrentada pelo SFH devem ser cuidadosamente analisados para que se possa construir um novo sistema, capaz de atender às necessidades da população de forma justa e eficiente, evitando os erros do passado.

Para que isso seja possível, é imprescindível o reconhecimento de que o mercado de habitações é formado por dois tipos de demandantes, os clientes sociais e os clientes de mercado. O primeiro grupo, integrado por mutuários de classes mais baixas, não pode suportar os custos dos recursos do FGTS e da caderneta de poupança e, portanto, pode fazer jus a subsídios concedidos explicitamente pelo Poder Público. Tais subsídios devem ser claramente definidos em orçamento, para que se garanta transparência de sua destinação e controle sobre seu montante. Já o segundo grupo de demandantes, composto por integrantes das chamadas classes média e alta, deve ser atendido por solução de mercado, o que requer o estabelecimento de regras de funcionamento claras e estáveis. A atuação do Estado deve ser minimamente intervencionista, limitando-se a proporcionar estabilidade e credibilidade para o mercado captar recursos e financiar o incremento de moradias.

Desde meados da década de 90, o governo vem trabalhando no desenvolvimento de dois subsistemas, o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), caracteristicamente um subsistema de mercado, e o Sistema de Habitação Social (SHS), de cunho social. Criada para ocupar o lugar do SFH, mas sem repetir os erros deste, essa nova estrutura separa explicitamente os dois tipos de demandantes.

Os clientes de mercado seriam atendidos pelo SFI e os clientes sociais, pelo SHS. Entretanto, é importante enfatizar que, em seus primórdios, o SFH também mostrava preocupação com tal distinção, na medida em que adotava diferentes planos de financiamento para classes sociais distintas. Deve-se destacar que ações posteriores, de caráter populista, distorceram a idéia inicial do Sistema e permitiram a generalização de planos de financiamento inconsistentes e, posteriormente, a concessão indiscriminada de subsídios. Diante do ocorrido no

passado, espera-se que as autoridades responsáveis não permitam que o novo Sistema também seja desviado de seus propósitos básicos.

Além disso, uma série de medidas devem ser adotadas para que o novo Sistema funcione de forma satisfatória. De início, é indispensável recompor o fluxo de retorno dos financiamentos, mediante a criação de condições para que o FCVS pague suas dívidas. Uma alternativa criada pelo governo foi a chamada securitização da dívida do FCVS. O que o governo de fato fez foi emitir dívida para socorrer o Sistema. Mesmo que o governo não quite a dívida do FCVS à vista, a colocação de títulos públicos em seu lugar liberaria recursos para novos investimentos no setor habitacional, na medida em que esses títulos não podem ser contabilizados como recursos destinados obrigatoriamente aos financiamentos habitacionais. A importância dessa medida é imediata, dado que os investimentos realizados pelas instituições financeiras no setor habitacional contam basicamente apenas com os recursos de poupança que devem ser obrigatoriamente destinados a esse setor.

O desenvolvimento de novos instrumentos de captação de recursos, bem como a restauração dos instrumentos já utilizados – por exemplo, mediante o estímulo à poupança vinculada –, também são essenciais para o bom funcionamento do Sistema.

No que tange particularmente aos financiamentos habitacionais, é necessário criar e preservar condições essenciais ao equilíbrio do Sistema, quais sejam a uniformidade da correção monetária de saldo devedor e prestações e a proximidade entre os reajustes das prestações e os reajustes salariais.⁶⁰ A adoção de tais medidas contribuiria para que os recursos dos financiamentos tomados junto às fontes de captação retornassem à sua origem, impedindo a ruptura do Sistema. Outro fator essencial para o funcionamento adequado de um sistema de financiamentos habitacionais é a manutenção de um regime de inflação baixa. Como visto no Capítulo 5, a presença de taxas de inflação elevadas contribuiu

⁶⁰ Conforme mencionado, para os clientes sociais, que requerem um tratamento diferenciado por parte do governo, os subsídios devem ser concedidos de forma explícita e detalhada em orçamento, diferentemente do que ocorria com os financiamentos do SFH.

fortemente para o desequilíbrio do SFH.

O cenário macroeconômico atual é bem diferente, com níveis muito inferiores de inflação, o que favorece os financiamentos de longo prazo. Todavia, as elevadas taxas de juros brasileiras continuam a inviabilizar investimentos dessa natureza. De um lado, os mutuários enfrentam dificuldades para se comprometer com as prestações geradas pelos contratos oferecidos. Do outro, encontra-se o governo, com uma posição fiscal ainda delicada, apesar da melhoria dos números referentes a seu déficit primário. Há ainda as instituições privadas, pouco interessadas em conceder tais financiamentos, em parte devido às dificuldades referentes aos seus créditos junto ao FCVS, em parte devido ao maior retorno oferecido em outros investimentos, principalmente na rolagem da dívida pública. Como consequência, essas instituições empregam na concessão de financiamentos imobiliários basicamente apenas os recursos de poupança que devem ser obrigatoriamente destinados a esse setor.

Essas são apenas algumas providências que podem e devem ser adotadas, mas exemplificam os obstáculos que devem ser ultrapassados para que se possa retomar o desenvolvimento do setor habitacional.