

Textos para Discussão

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa

216



A CONTABILIDADE CRIATIVA NO FGTS

Marcos Köhler

SENADO
FEDERAL



A Contabilidade Criativa no FGTS

Marcos Köhler¹

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal na área de Políticas Públicas, Dívidas Públicas e Sistema Financeiro.
Email: kohler@senado.leg.br

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

KÖHLER, M. A. **A Contabilidade Criativa no FGTS**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Novembro/2016 (Texto para Discussão nº 216). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 4 de novembro de 2016.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

A CONTABILIDADE CRIATIVA NO FGTS

RESUMO

A Caixa Econômica Federal é o maior agente financeiro do FGTS e detém a maior carteira de financiamentos habitacionais para a baixa renda do Programa Minha Casa Minha Vida. É possível identificar indícios de contabilidade criativa nesse relacionamento. Este artigo aborda a relação entre os subsídios concedidos pelo FGTS nesses financiamentos e possíveis distorções nos resultados da Caixa nos últimos anos e procura demonstrar que o mecanismo de geração de receitas financeiras no FGTS serve para o pagamento de despesas que seriam tipicamente primárias se absorvidas no OGU.

PALAVRAS-CHAVE: FGTS, Caixa, Minha Casa Minha Vida; contabilidade criativa, subsídios.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	1
2	SUBSÍDIOS PAGOS FORA DO ORÇAMENTO BANCADOS COM DESPESAS DE JUROS DA UNIÃO	1
3	SUBSÍDIOS E PEDALADAS	5
4	DISTORÇÃO DE RESULTADOS E APROPRIAÇÃO DE PARCELA DO SUBSÍDIO PELA CAIXA.....	6
	4.1. EFEITOS CONTÁBEIS DA APROPRIAÇÃO ANTECIPADA.....	6
	4.2. CAPTURA DE PARCELA DO SUBSÍDIO PELO AGENTE FINANCEIRO	13
	CONCLUSÃO	15

A CONTABILIDADE CRIATIVA NO FGTS

Marcos Köhler¹

1 INTRODUÇÃO

Este texto aborda três aspectos problemáticos da atuação do FGTS na concessão de subsídios à habitação popular: *a)* uso de receitas de juros para pagamento de despesas tipicamente primárias, como descontos na aquisição e nas prestações de financiamento no Programa Minha Casa Minha Vida; *b)* antecipação, pelo valor nominal (sem trazer a valor presente), do pagamento ao agente financeiro de descontos de juros em prestações concedidos pelo FGTS, o que pode estar levando à captura de parcela desses recursos pelos agentes financeiros; e *c)* possibilidade de o método de contabilização desses subsídios estar distorcendo resultados dos agentes financeiros e do próprio resultado primário do governo central. Cada um desses aspectos é analisado nos três itens seguintes.

2 SUBSÍDIOS PAGOS FORA DO ORÇAMENTO BANCADOS COM DESPESAS DE JUROS DA UNIÃO

Os três governos anteriores acionaram diversos mecanismos de expansão da demanda agregada, primeiramente em resposta à crise de 2008 e, depois, por opção de política econômica. Desses, talvez o mais importante tenha sido a agressiva capitalização do BNDES por meio de títulos públicos.

Essas operações passaram a ser criticadas não somente porque continuaram expandindo a demanda mesmo depois de o País ter superado os efeitos recessivos da crise, mas também por se constituírem na principal – das muitas – manifestações da chamada “contabilidade criativa”.

No caso em tela, a contabilidade criativa se baseia em pagamento de juros pelo Tesouro a algum ente não diretamente vinculado ao orçamento público. Com essas receitas, esse ente concede subsídios – na forma de subvenções ou equalizações – ao setor

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal na área de Políticas Públicas, Dívidas Públicas e Sistema Financeiro. Email: kohler@senado.leg.br.

privado. Como resultado, subsídios que deveriam ser diretamente contabilizados no resultado primário deixam de sê-lo e as despesas correspondentes são contabilizadas no orçamento público como gasto financeiro, sem afetar o resultado primário. E, como cereja no bolo, os ganhos financeiros do BNDES elevam o lucro da instituição e voltam para o Tesouro sob a forma de dividendos, uma receita primária.

A oposição à contabilidade criativa se sustenta em pelo menos quatro argumentos:

- a) o resultado primário deixa de ser uma boa aproximação do impacto fiscal do resultado do governo, na medida em que vários subsídios não transitavam por ele, sendo capturadas apenas pela diferença entre as taxas de juros pagas e recebidas pelo governo e no aumento do custo implícito da dívida líquida;
- b) a dívida líquida deixa de ser um indicador confiável da capacidade de solvência do setor público, dado seu custo implícito crescente;
- c) a concessão de subsídios sem trânsito pelo orçamento facilita o aliciamento de grupos econômicos pelo governo de turno;
- d) a continuidade de práticas contábeis heterodoxas gera espaço para fraudes e para a destruição das instituições fiscais duramente constituídas a partir dos anos 80.

O que talvez esteja passando despercebido é que também o FGTS vem sendo usado para a contabilidade criativa. Em geral, esse aspecto da operação do FGTS não é objeto de crítica. Costumeiramente, os críticos do FGTS se concentram nos seguintes problemas:

- a) o Fundo é poupança compulsória, o que gera ineficiências e reduz o bem-estar da sociedade;
- b) seus depósitos são cronicamente subremunerados desde 1999, quando passaram a receber juros abaixo da inflação, o que é um imposto disfarçado e prejudicial aos trabalhadores;
- c) a baixa remuneração dos depósitos incentiva a demissão sem justa causa, muitas vezes por solicitação do próprio trabalhador, pois essas demissões permitem a retirada do valor total dos depósitos acrescidos de multa de 40%.

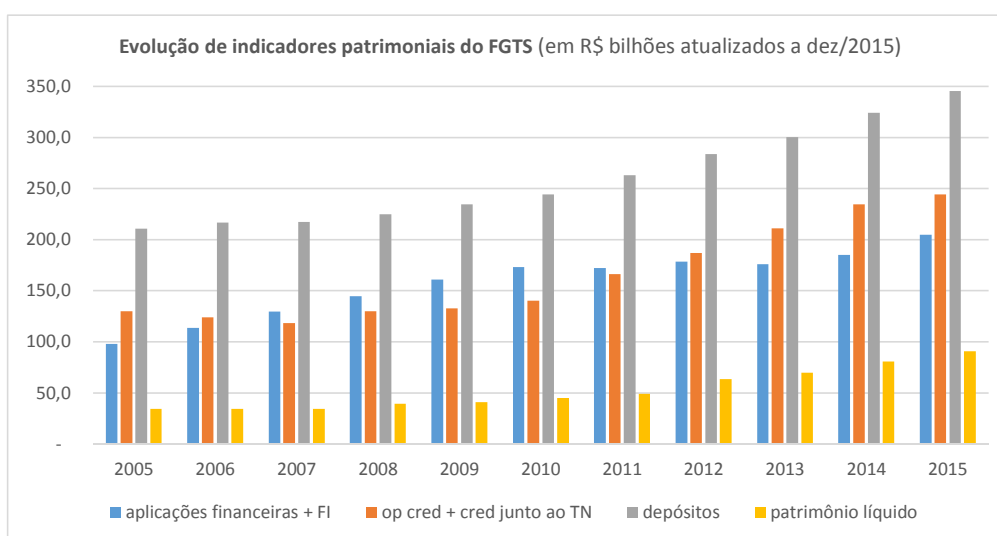
Essas críticas, embora corretas, não esgotam os problemas do FGTS. É necessário ainda apontar que o Fundo foi, *avant la lettre*, antes de 2009, um instrumento de contabilidade criativa, prática que pode ser rastreada pelo menos desde 1998, embora tenha atingido dimensão significativa a partir de 2009.

No caso do BNDES, as subvenções concedidas pelo Banco eram suportadas por meio de juros pagos nos títulos públicos utilizados na capitalização da instituição. No caso do FGTS, foi constituída uma estrutura de ativos e passivos com grande peso de aplicações financeiras – em comparação com o volume de financiamentos à habitação e ao saneamento. Por exemplo, títulos Selic, hoje, têm rendimentos próximos a 14%, enquanto os depósitos do FGTS recebem apenas TR + 3,04% ao ano (5% ao ano, no total). A diferença é de 9,25%, o que permite anabolizar o patrimônio líquido do Fundo. Além disso, há no FGTS a entrada de uma receita sem contrapartida nos depósitos – um imposto, para todos os efeitos práticos – que é o adicional de 10% sobre a multa por demissão sem justa causa.

A elevada rentabilidade do Fundo, em última instância suportada pelo Tesouro, gerou farto excedente de caixa, que passou a ser utilizado maciçamente na concessão de subsídios, especialmente no programa Minha Casa Minha Vida e seus antecessores. Pelas regras do PMCMV, o FGTS é responsável por bancar dois tipos de descontos: sobre o valor da aquisição (que é pago ao vendedor do imóvel) e sobre o valor das prestações do financiamento (que beneficia o comprador e é pago ao banco). Esses são gastos tipicamente primários, executados fora do orçamento e financiados pelo FGTS.

O Gráfico 1 apresenta a evolução da estrutura patrimonial do FGTS desde 2005.

Gráfico 1

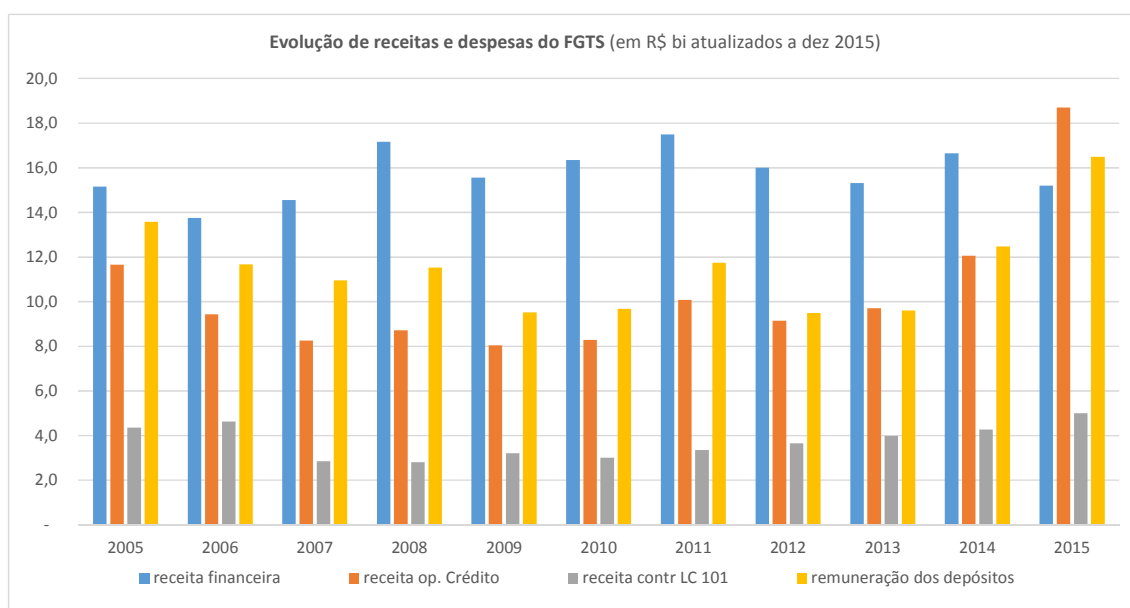


Fonte: Demonstrações financeiras do FGTS. Elaboração própria.

Desde 2005, há um avanço contínuo do patrimônio líquido, definido como a diferença entre os ativos do Fundo e os depósitos dos trabalhadores. O crescimento do patrimônio líquido, por sua vez, aumenta a liquidez do FGTS e permite recursivamente a elevação da receita financeira. A elevação da receita financeira permite não somente a concessão de subsídios como resulta em nova elevação do patrimônio líquido, às expensas da baixa remuneração dos depósitos.

O Gráfico 2 mostra que as receitas de aplicações financeiras são sistematicamente superiores à remuneração dos depósitos.

Gráfico 2



Fonte: Demonstrações financeiras do FGTS. Elaboração própria. (LC 101 refere-se à parcela de multa de 10% do FGTS que é paga pelo empregador no momento da demissão e é incorporada pelo FGTS).

Essa sobra, aliada às operações de crédito e ao adicional de multa de 10%, são suficientes para suportar o expressivo crescimento do patrimônio líquido, mesmo depois de cobrir os descontos (subsídios) nos financiamentos habitacionais, que são mostrados abaixo.

Gráfico 3

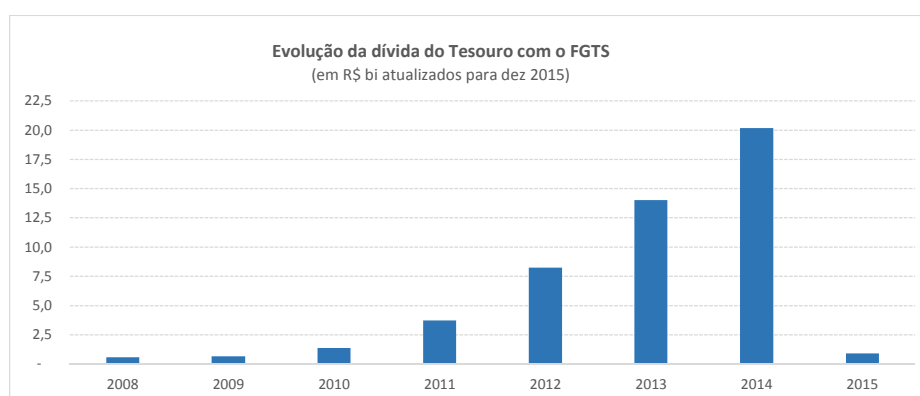


Fonte: Demonstrações financeiras do FGTS. Elaboração própria.

3 SUBSÍDIOS E PEDALADAS

Não é informação nova o fato de que o FGTS concedeu empréstimos informais ao Tesouro: mais uma das pedaladas fiscais. As elevadas sobras de caixa e de liquidez do FGTS foram extremamente úteis para esse expediente. As parcelas dos subsídios habitacionais que eram de responsabilidade direta do Tesouro (art. 2º, I, e art. 6º da Lei nº 11.977, de 2009) não foram pagas ao longo de vários exercícios, tendo sido quitadas apenas em 2015. Os valores da dívida acumulada do Tesouro com o FGTS estão no Gráfico 4.

Gráfico 4



Fonte: Demonstrações financeiras do FGTS. Elaboração própria.

Como se vê, a acumulação desses passivos do Tesouro no FGTS em tudo se assemelha às “pedaladas” praticadas contra os bancos oficiais. A diferença é que esses empréstimos não foram constituídos contra instituições formalmente controladas, como

no caso do BB e da Caixa, embora, indiretamente, o governo tenha total controle sobre a gestão do FGTS.

Mas os problemas no relacionamento entre o FGTS e o Tesouro não se resumem à utilização da contabilidade criativa e à concessão de crédito informalmente ao Tesouro (pedalada). Tudo leva a crer que o relacionamento entre o FGTS e os agentes financeiros oficiais, especialmente a Caixa, esteja gerando distorções nos resultados destes últimos – e por consequência no resultado primário do governo central – pela captura de receitas de subsídios e apropriação antecipada de resultados futuros.

4 DISTRORÇÃO DE RESULTADOS E APROPRIAÇÃO DE PARCELA DO SUBSÍDIO PELA CAIXA

Este item aborda dois tópicos: primeiro, como a apropriação antecipada das receitas de descontos pode afetar o resultado da Caixa e, por decorrência, o resultado primário do Tesouro; segundo, como o pagamento a valor nominal dos descontos ao agente financeiro – especialmente à Caixa – (sem trazer a valor presente) pode significar transferência de recursos do subsídio para a Caixa.

4.1. EFEITOS CONTÁBEIS DA APROPRIAÇÃO ANTECIPADA

O modelo de concessão, pagamento e apropriação dos subsídios concedidos aos mutuários de financiamentos habitacionais acaba permitindo transferência não explícita de recursos do FGTS para a Caixa, além de gerar distorções contábeis que podem estar elevando o resultado presente da instituição em detrimento de seus resultados futuros, o que, por sua vez, pode estar incidindo sobre o resultado primário do Tesouro, pelos canais da tributação (imposto de renda – IR e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL) e do repasse de dividendos à União.

Antes de apresentar e analisar esses problemas, descreve-se sinteticamente o mecanismo de concessão de subsídios do FGTS aos mutuários. Esses subsídios estão hoje regulamentados pela Resolução do Conselho Curador do FGTS nº 702, de 2012. Ela sucede normas congêneres que vêm desde 1998, quando a sistemática de descontos nas prestações foi estabelecida pela Resolução do CCFGTS nº 289.

Pela Resolução nº 289, de 1998, os subsídios eram concedidos na forma de redução do valor das prestações, de modo a tornar o encargo mensal compatível com a

renda do mutuário. Entretanto, o mecanismo financeiro não era o de uma equalização ordinária de taxas de juros.

Em uma equalização ordinária, o subsídio é concedido *pari passu* ao pagamento das prestações. Quem concede o subsídio (o Tesouro), paga periodicamente ao agente financeiro a parcela da prestação relativa aos juros subsidiados, complementando a parcela paga pelo beneficiário.

A Resolução nº 289 previa sistemática diferente. Uma vez definida a prestação suportável pela renda do mutuário, calculava-se o valor presente desse fluxo à taxa subsidiada. Este último era, evidentemente, maior do que o valor máximo de financiamento a que o mutuário teria direito sem o subsídio. A diferença entre esses dois valores era paga ao agente financeiro na forma de uma redução do valor do saldo inicial.

Desse modo, por exemplo, um mutuário com capacidade de pagamento de R\$ 300 por mês, poderia tomar um empréstimo máximo de R\$ 40.271, a ser pago em 360 meses à taxa de 8,16% ao ano. Essa mesma capacidade de pagamento permitiria a tomada de um financiamento maior, de R\$ 50.037, à taxa reduzida de 6,0% ao ano. Assim, o mutuário era contemplado com um financiamento de maior valor, e a diferença de R\$ 9.766 era abatida do saldo devedor inicial. Tudo se passava como se o mutuário financiasse o valor de R\$ 40.271 à taxa cheia – de 8,16% ao ano – mas com direito a comprar um imóvel de preço superior.

Esse modelo está assim descrito no item 8.7.1. da Resolução nº 289:

“8.7.1. Para fins de definição do valor do desconto, serão adotados os seguintes procedimentos:

a) é calculado o valor de financiamento máximo a que o proponente tem acesso, com base nas condições vigentes anteriormente a esta Resolução;

b) a partir do valor do financiamento solicitado, que não poderá exceder ao calculado conforme a alínea “a”, define-se o encargo mensal devido, nas mesmas condições utilizadas para o cálculo do valor de financiamento máximo;

c) mantendo-se o valor do encargo mensal definido conforme a alínea anterior, calcula-se o valor do financiamento que lhe corresponde, à taxa nominal de juros (Agente Operador x Agente Financeiro) de 6,0 % a.a. (seis por cento ao ano);

d) o **desconto**, quando for o caso, será equivalente **ao valor obtido pela diferença** entre o valor do financiamento solicitado e o calculado conforme a alínea anterior.”

É importante notar que a Resolução nº 289 fala em “desconto”, no singular, e em “diferença entre o valor do financiamento solicitado e o calculado conforme a alínea anterior”. Nada aponta para o pagamento de diferenças nas diversas prestações futuras.

Em 2006, essa sistemática é alterada pela Resolução nº 518, que dá nova redação à Resolução nº 460, de 2004, que à época disciplinava a concessão dos descontos, tendo substituído a Resolução 289, de 1998. Com a alteração, abandona-se o método de conceder desconto sobre o saldo devedor inicial, que é substituído pelo pagamento à vista ao agente financeiro do **diferencial de juros das prestações a vencer**. Além disso, incluiu a taxa de administração como sujeita ao subsídio. É preciso lembrar, ainda, que há um outro desconto, cumulativo com os dois anteriores, que é pago diretamente ao vendedor e é abatido diretamente do valor a ser financiado. A redação dos dispositivos que alteraram a Resolução nº 460 em aspectos relevantes para a presente discussão é a seguinte:

“9.3. Desconto para fins de redução no valor das prestações

O desconto **para fins de redução no valor das prestações** é representado pela cobertura da remuneração dos agentes financeiros, **equivalente ao somatório dos valores a seguir discriminados**, limitada a 75% (setenta e cinco por cento) do valor do saldo devedor inicial da operação de financiamento:

a) diferencial de juros, de que trata a alínea a do subitem 8.1 deste Anexo, **calculado com base no fluxo teórico do financiamento, pago à vista**, em espécie; e

b) taxa de administração, de que trata o subitem 8.2 deste Anexo, **paga à vista**, em espécie, **ao valor presente calculado à taxa de desconto de 12%²** (doze por cento) ao ano no prazo da operação.”

O novo mecanismo de concessão do desconto trouxe efeitos financeiros e contábeis radicalmente distintos dos decorrentes da sistemática anterior. Antes, os descontos geravam um valor presente que reduzia o valor da dívida do mutuário – e do saldo de financiamento no ativo do agente financeiro. A partir de 2006, os descontos relativos aos juros deixaram de abater o saldo devedor e se tornaram receita antecipada do agente financeiro. Curiosamente, os regulamentos do CCFGTS dispõem que as receitas antecipadas de descontos de juros são entregues ao agente financeiro pelo valor nominal, quando o lógico seria o pagamento pelo valor presente. Há uma

² Na regulamentação vigente (Resolução nº 702, de 2012), a taxa de desconto é a taxa Selic.

clara transferência de renda nesse mecanismo e é de se perguntar se instrumentos infralegais, como as resoluções do CCFGTS, teriam força jurídica para promover essa transferência.

A legislação do Minha Casa Minha Vida sem dúvida prevê a concessão de subsídios, também por meio do FGTS. Mas esses subsídios são destinados exclusivamente ao mutuário, tanto nos casos de pagamento à vista (redução do preço do incorporador e redução do saldo inicial a cargo do OGU), e do desconto nas prestações e na taxa de administração. Não há previsão legal para que o agente financeiro se beneficie – ainda que indiretamente – desses valores.

A taxa de administração (R\$ 25 por prestação) também é coberta pelos descontos, mas trazida a valor presente, em contraste com o que ocorre com a receita de descontos de juros. Aliás, não existe razão técnica para essa distinção. Por que só os valores da taxa de administração são trazidos a valor presente?

Como ilustra o ponto precedente, as mudanças normativas de 2006 tiveram grande repercussão sobre a efetiva destinação dos subsídios para habitação popular. Mas não só. Teve também efeitos sobre os resultados dos agentes financeiros – sendo o maior deles a Caixa – e também sobre a receita tributária e de dividendos da União, com suas repercussões sobre o resultado primário.

Na situação anterior, com o recebimento do desconto, o ativo do agente financeiro sofria uma redução no saldo de financiamentos, como contrapartida à entrada de caixa correspondente. A concessão do desconto não gerava receita para o agente financeiro no momento de seu pagamento, mas redução do saldo de financiamento no momento da entrada do recurso.

Na nova situação, pelo que se pode depreender da estrutura de financiamento adotada pela Caixa³, o pagamento à vista do desconto não leva a redução no saldo devedor do mutuário.

Assim, restariam ao agente financeiro duas opções de contabilização dessa entrada de caixa. Pela primeira, a instituição lançaria o valor dos descontos em uma conta de passivo, como contrapartida à entrada de caixa dos descontos recebidos à vista. À medida

³ Em simulação de financiamento feita em 26 de setembro de 2016, a Caixa considera a evolução do saldo devedor como se não houvesse abatimento do desconto no saldo devedor, o que é compatível com a hipótese de que o valor do desconto é apropriado como receita no exercício de concessão.

que as prestações fossem pagas, essa conta de passivo seria paulatinamente reduzida, permitindo a concomitante apropriação mensal da receita do subsídio, em consonância com o regime de competência.

A segunda alternativa seria apropriar toda a entrada de caixa relativa aos descontos como receita do próprio exercício, pelo regime de caixa, em conflito com o regime de competência.

Se utilizada a segunda alternativa, o resultado atual e os resultados futuros do agente financeiro são distorcidos. Ao apropriar no exercício de concessão o valor dos subsídios referentes a todas as prestações futuras, infla-se o resultado no exercício de concessão e, em contrapartida, reduzem-se os resultados futuros. É como se os resultados futuros fossem trazidos para o exercício presente. Um adiantamento indevido, uma pedalada.

Há indícios de que o critério de contabilização adotado leva à superestimação das receitas? Ou os descontos estão sendo apropriados de forma escalonada, de modo a obedecer ao princípio da competência?

O nível de desagregação das demonstrações contábeis da Caixa não permite responder direta e inequivocamente a essas questões. Apesar da materialidade dos descontos nos encargos mensais – entre 2013 e 2015, eles atingiram média de R\$ 4,1 bilhões por ano⁴ – não existe a evidenciação específica desses valores.

Uma análise indireta, entretanto, leva a crer que está ocorrendo a apropriação total da receita nos exercícios de concessão do desconto, em regime de caixa. Em primeiro lugar, a rubrica “comissões e taxas sobre operações FGTS – agente financeiro” (RCT), classificada em outras receitas, vem sendo compatível com os valores de descontos concedidos anualmente. As diferenças são explicadas pelo fato de a Caixa não ser o único agente financeiro, apesar de ser o maior por larga margem.

⁴ Ver a rubrica “comissões e taxas sobre operações FGTS” na Nota nº 26 das demonstrações financeiras de 2013 a 2015.

Tabela 1. Receitas da Caixa com antecipação de descontos x Despesa do FGTS

		valores em R\$ bi		
Origem do lançamento		2013	2014	2015
receita Caixa	comis e taxas oper FGTS - agente financeiro	4,6	3,9	3,8
despesa FGTS	desconto mutuário - rem. agente financeiro	5,1	5,0	4,8

Além disso, a redução do valor, ainda que pequena, que vem ocorrendo nos últimos exercícios nas receitas da Caixa referentes à rubrica RCT, como aponta a segunda linha da Tabela 1, não é compatível com uma apropriação escalonada no tempo, pelo regime de competência. Por quê?

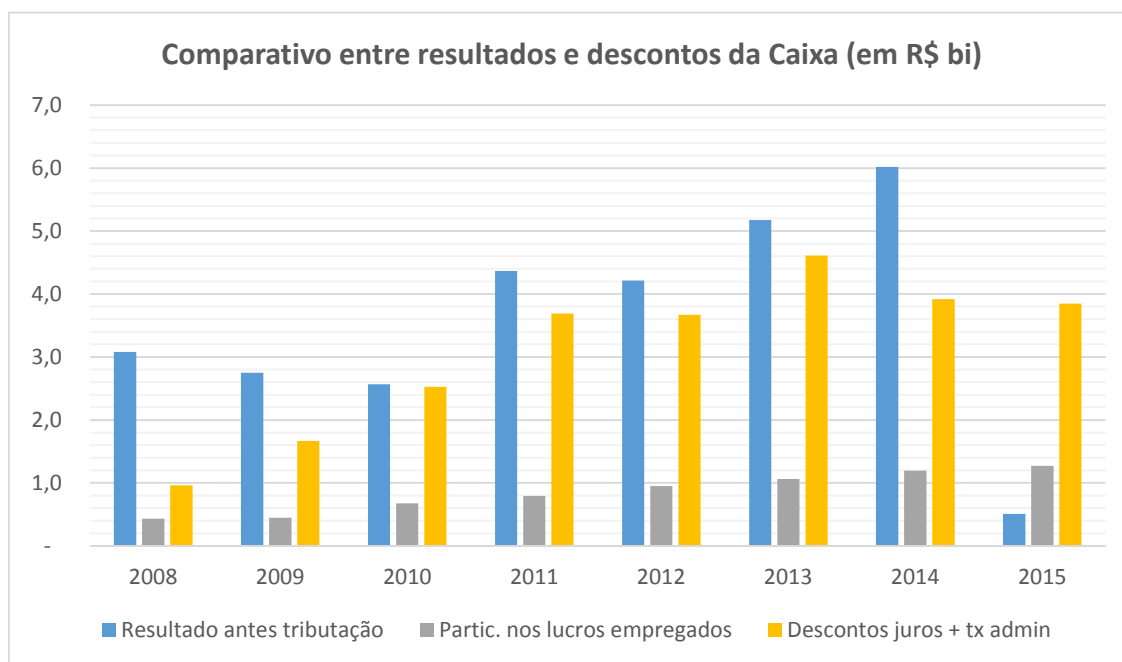
O que se espera de uma carteira crescente sobre a qual incida taxa de juros fixa é a geração de receitas proporcionais. Entre 2013 e 2015, a carteira de crédito imobiliário FGTS da Caixa cresceu 33%, passando de R\$ 131 bilhões para R\$ 174 bilhões. Já a receita derivada de descontos (RCT), teve queda de 17%, de R\$ 4,6 bilhões para R\$ 3,8 bilhões. Considerando que os contratos com descontos estão crescendo como proporção na carteira total, essa queda só pode ser explicada pelo fato de a RCT ser apropriada no exercício da concessão. Assim, ela não depende do estoque no exercício, mas do volume de concessões de financiamentos no exercício – outra forte evidência de que a contabilização da RCT é feita pelo regime de caixa.

Essa análise, evidentemente, baseia-se em hipóteses e não exclui a possibilidade de o critério contábil de apropriação da receita de descontos pelo regime de caixa ter suporte legal. Do que pudemos apreender, entretanto, essa sistemática está prevista em normas do Conselho Curador, que são infralegais. O que se pretende não é apontar a eventual ilegalidade do procedimento, mas tão somente postular que, se os recursos dos descontos vierem sendo apropriados como receita do próprio exercício, os resultados apresentados a partir de 2008 terão sido distorcidos de maneira significativa, com elevação dos resultados presentes e redução dos resultados futuros.

O Gráfico 5 compara os lucros da Caixa antes do IR e da CSLL⁵ com os totais de descontos nas prestações concedidos anualmente pelo FGTS entre 2008 e 2015.

⁵ A contabilidade dos resultados de instituições financeiras é bastante intrincada. Apesar desse baixo resultado antes da tributação, por influência de ativos e passivos fiscais diferido, a empresa obteve lucro líquido depois da tributação superior a R\$ 7 bilhões em 2015.

Gráfico 5



Fonte: Demonstração contábeis da Caixa e do FGTS. Elaboração própria.

Como se vê no Gráfico 5, as receitas relativas aos descontos pagos pelo FGTS são significativas em relação ao lucro antes da tributação da Caixa. De 2008 a 2014, nunca foram inferiores a 30%, e, em 2015 o resultado antes da tributação seria negativo, caso não houvesse a apropriação dessas receitas no resultado. Essa apropriação adiantada, como já se disse, implica uma redução nas receitas futuras, uma vez que a instituição não apropriará o valor desses descontos à medida que as prestações da casa própria forem sendo pagas nas próximas décadas.

Se a receita relativa aos descontos tiver sido, de fato, totalmente apropriada nos exercícios de sua concessão, a superestimação dos resultados da Caixa no período poderá ter chegado à casa das dezenas de bilhões de reais. Considerando o prazo médio dos contratos, variável que afeta a magnitude dessa distorção, os resultados da Caixa desde 2008 podem ter sido inflados em até R\$ 15 bilhões, em uma estimativa conservadora.

Nessa hipótese, terá havido também importante impacto sobre os resultados primários da União no período, uma vez que são elevadas as alíquotas do IR e da CSLL, incidentes sobre o lucro, e do PIS e da Cofins, incidentes sobre as receitas—. Atualmente a alíquota do IR para grandes instituições é de 25% e a da CSLL, de 20%. Já as alíquotas de PIS e Cofins são de 0,65% e 4%, permitido o abatimento de alguns custos.

A tributação marginal dessas receitas, portanto, pode chegar a quase 50%. Até 2015, a alíquota da CSLL era de 15%, que somada às demais incidências, levava a uma tributação de 45%.

O efeito tributário da antecipação de receitas de descontos FGTS pode ter sido próximo a R\$ 6 bilhões, no período de 2008 a 2015, no resultado primário da União, na hipótese de uma superestimação de R\$ 15 bilhões a uma alíquota de 40%. Adicionalmente, houve o impacto direto dos dividendos, cuja estimativa é inviável com base em dados agregados.

4.2. CAPTURA DE PARCELA DO SUBSÍDIO PELO AGENTE FINANCEIRO

Passa-se agora a analisar outra impropriedade da sistemática atual: o pagamento dos descontos aos agentes financeiros pelo valor nominal dos descontos, sem trazer essas quantias a valor presente.

Em qualquer financiamento, a soma das prestações futuras será sempre maior do que o valor do saldo devedor em dado momento, em razão dos juros. Assim, ao financiar um automóvel de R\$ 50 mil em cinquenta meses, o comprador evidentemente pagará prestações superiores a R\$ 1.000. Se a taxa de juros for de 2% ao mês, tem-se a seguinte estrutura de financiamento:

número de prestações	50
valor da prestação	1.591,16
valor presente	50.000,00
soma das prestações	79.558,02
diferença	29.558,02

A diferença de R\$ 29.558,02 entre o valor presente e a soma do valor nominal das prestações é devida aos juros da operação. Se os juros fossem zero, as prestações seriam de apenas R\$ 1.000 e não haveria diferença entre a soma das prestações futuras e o saldo devedor. Se, quando fosse pagar a primeira prestação, depois de 30 dias, o devedor resolvesse repentinamente quitar o financiamento, o valor da sua dívida seria de R\$ 51.000,00 (R\$ 50.000 + 2% de juros decorridos em um mês), e não a soma do valor nominal das prestações (R\$ 79.558,02). Se o banco cobrasse este último valor, estaria auferindo indevidamente 28.558,02. É por essa razão que pagamentos antecipados devem ser trazidos a valor presente.

O fato de os descontos pagos antecipadamente pelo FGTS não estarem sendo trazidos a valor presente dá ao agente financeiro uma vantagem indevida. O exemplo abaixo esclarece esse ponto.

Uma operação hipotética com valor de financiamento de R\$ 40 mil, à taxa de 7,66% ao ano, usando sistema de amortização constante (SAC), com prazo de 360 meses, geraria uma prestação inicial sem desconto de R\$ 366,44, que, acrescida à taxa de administração de R\$ 25,00, levaria a um encargo de R\$ 391,44. Com a redução dos juros em 2,16%, que é o subsídio pago pelo FGTS, a taxa de juros de responsabilidade do mutuário cairia para 5,50% ao ano. Neste caso, o desconto na prestação inicial seria de R\$ 72,00 (declinando até R\$ 0,20 na prestação final). A soma dos valores nominais dos adiantamentos nas 360 prestações é R\$ 12.996,00. Pelas regras atuais, o agente financeiro recebe esse valor integralmente, sem desconto do valor presente. O mesmo não acontece com a taxa de administração, que é trazida ao valor presente usando-se a taxa Selic.

O valor presente dos adiantamentos de juros + taxa de administração é de apenas R\$ 7.287,32. Se a Caixa recebe R\$ 15.071,23, está auferindo 52% do valor do subsídio, ou seja, o mutuário se beneficia de apenas 45% do subsídio pago à Caixa pelo FGTS.

Nem todos os financiamentos geram esse ganho para o agente financeiro, pois há um limite máximo de R\$ 16.000,00 para os descontos nas prestações. Além disso, a taxa Selic variou sensivelmente nos últimos anos e atingiu valores bem mais baixos que o atual em 2012 e 2013. De fato, dado o prazo muito longo dos financiamentos, o valor correto da taxa de desconto depende da trajetória esperada do diferencial entre a taxa Selic (assumida como medida do custo de oportunidade) e a Taxa Referencial (TR), que atualiza nominalmente saldos e prestações dos financiamentos. Determinar essa trajetória beira o impossível. Mesmo a utilização de uma linha de tendência para inferir a trajetória futura também não é aconselhável⁶. Essa dificuldade é mais uma razão para se criticar o pagamento à vista do subsídio ao agente financeiro.

⁶ Nos sistemas de amortização normalmente utilizados (Sistema de Amortização Constante e tabela Price) há uma queda contínua do valor dos juros. Por isso, um desvio entre a taxa de desconto correta e a taxa estimada tem impacto decrescente ao longo do contrato. Hoje, a divergência entre o diferencial Selic-TR em relação à linha de tendência é de quatro pontos percentuais (12,1% para 8%).

Entre todas as opções possíveis, o diferencial atual parece ser o mais indicado, já que, por coincidência, o diferencial atual (12,1%) é muito próximo da média histórica (12,2%).

Em que pesem essas dificuldades, adotaremos a hipótese de diferencial de 12,1% para que se possa ter uma ideia do percentual de captura do subsídio pelo agente financeiro.

A captura em um financiamento de R\$ 90.000 seria de R\$ 2.197,56 sobre um desconto total de R\$ 16.000, representando 13,7% do total.

Para se estimar o percentual médio dessa captura de receita, seria necessário conhecer precisamente os percentuais de cada contrato individual. Como não temos acesso a esse dado, pode-se conservadoramente tomar o percentual de 13,7%.

Tomando-se os valores constantes da Nota nº 26 para o ano de 2015⁷, a receita total com adiantamentos a prestações para a Caixa foi de R\$ 3,8 bilhões. Considerando o percentual de 13,7%, a captura do subsídio pela Caixa naquele ano teria sido de R\$ 520 milhões. Esse valor é bastante significativo, quando se sabe que o seu lucro antes da tributação de IR e CSLL foi de R\$ 510 milhões.

CONCLUSÃO

Procurou-se demonstrar que o atual modelo de gestão do FGTS e sua interação com os mecanismos vigentes de financiamento à habitação popular se sustentam em um modelo de geração de receitas financeiras para pagamento de despesas tipicamente primárias, como subsídios na forma de descontos.

Além disso, procurou-se demonstrar, independentemente de haver base legal para tanto, que o modelo de concessão de subsídios financeiros, a apuração de seus valores de ressarcimento aos agentes financeiros e sua contabilização pode ter ensejado expressiva superestimação de receitas nos balanços da Caixa Econômica Federal.

Tendo sido toda a pesquisa baseada em evidências indiretas, a precisão das estimativas deve ser relativizada. Sua precisa aferição só é possível mediante a análise direta e pormenorizada das contas e contratos envolvidos.

⁷ Vide nota de rodapé nº 3.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

