

RELATÓRIO Nº 4, DE 1993-EN.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO DO
SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO.

RELATÓRIO FINAL

Presidente: Senador HENRIQUE ALMEIDA

Vice-Presidente: Deputada MARIA LUIZA FONTENELE

Relator: Deputado CESAR BANDEIRA

Brasília, maio de 1993

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
RAN. 595 de 19.91
Fis. 53
Marta Helena P. F. Parente
Secretário



Excelentíssimo Senhor Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a apurar a verdadeira situação do Sistema Financeiro da Habitação, Senador Henrique de Almeida, Senhora Vice-Presidente, Deputada Maria Luiza Fontenele, Senhores Senadores e Senhores Deputados Membros desta Comissão.

Venho submeter a Vossas Excelências o Relatório dos Trabalhos desta Comissão, honrado que fui pela escolha para substituir nesta Relatoria o nobre Deputado Luiz Carlos Santos, que ao final dos trabalhos teve que se licenciar de seu mandato para assumir elevado cargo no Governo do Estado de São Paulo. Ao ensejo, parabenizamos o ilustre colega por ter se desincumbido de forma brilhante da tarefa de relatar os trabalhos da Comissão. Desejo esclarecer que o presente relatório, convém fazer-se o devido o devido registro, é, na verdade, o texto elaborado pelo Dep. Luiz Carlos Santos acrescido das contribuições finais dos ilustres membros, a mim encaminhadas, e de alguns temas que houvermos por bem inserir, para o enriquecimento das análises e sugestões do Relatório.

Cabem inicialmente algumas considerações sobre o que ouvimos dos depoimentos de diferentes autoridades convocadas por esta Comissão, para nos dar um diagnóstico do Sistema Financeiro da Habitação, permitindo-nos aquilatar os problemas e as dificuldades que, conforme verificamos, são, de fato, extremamente graves.

Vale uma primeira observação de que, durante o período em que estivemos sob regime autoritário, foram tomadas uma série de decisões políticas e administrativas que levaram, de forma indireta, o Sistema à atual situação. Estas medidas levaram à criação de situações de difícil correção, que não permitem que se dêem soluções rápidas e eficazes aos problemas criados.

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
Fls. 595 de 1991
54
Maria Helena P. F. Parente
Secretária



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Uma segunda observação diz respeito à forma pela qual foi inviabilizado o funcionamento de um sistema que, não só apresentou resultados expressivos na erradicação das formas sub-humanas de habitação como se constituiu em importante instrumento de geração de empregos durante um longo período que se encerrou com o início da década de 80. A partir de então, os ajustes econômicos decorrentes da crise cambial brasileira, repercutiram negativamente sobre o Sistema: a necessidade de gerar saldos na balança comercial conduziu a políticas internas de restrição de consumo, redução dos níveis de salários e elevação dos custos financeiros. Todas estas políticas contribuíram para distanciar o trabalhador da casa própria: os custos de produção de moradias se elevaram concomitantemente com a redução de sua capacidade de pagamento. É óbvio que o Sistema não poderia ficar imune à conjuntura econômica e política: para ajustar os financiamentos à nova situação dos salários, foram tomadas medidas graves que minaram sua capacidade de continuar financiando novas moradias e, desde então, ele vem parando lentamente.

Uma terceira observação diz respeito ao crescimento e à urbanização da população do país, que aumentou desmesuradamente a demanda dos serviços urbanos e, dentre estes, a habitação e o saneamento básico, o que nos levou à presente situação, de carências intensas e generalizadas, que urge atendermos no prazo mais curto possível.

Vale ainda enfatizarmos que não basta que se apure a verdadeira situação do Sistema, mas que se proponha no âmbito desta Comissão soluções emergentes dos debates e das exposições aqui realizadas. Não basta, a nosso ver, que descrevamos a situação, mantendo a perplexidade, quando os problemas são urgentes e demandam a união de esforços deste Congresso, dos Governos da União, dos Estados e dos

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 RG N.º 595 de 19. 91
 Fls. 25
 Marta Helena P. F. Parente
 Secretário



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Municípios, da empresa privada e de todos os segmentos representativos da sociedade brasileira.

Dentro desta orientação, concebemos nosso relatório, conforme Vossas Excelências poderão constatar.

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
RDN n.º 595 de 19 91
Fls. 56
Marla Helena P. F. Parente
Secretário



SUMÁRIO

	Pag.
Criação, Objetivos e Composição da Comissão	6
Metodologia	8
Os Depoimentos	8
Síntese dos Depoimentos	10
Análise das Exposições e Debates	21
Fundo de Compensação das Variações Salariais	26
As Reivindicações dos Mutuários	28
Caderneta de Poupança	30
Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS	33
Recursos para Financiamentos Habitacionais	36
Novas Fontes de Recursos	37
Fundo de Investimento Imobiliário	37
Consórcios Imobiliários	39
Outras Fontes de Recursos	39
Recursos Orçamentários para Aplicação em Habitações e Desenvolvimento Urbano	40
O Sistema Financeiro Imobiliário	41
Outros Aspectos a Relatar	43
Liquidações Extrajudiciais	44
Outras Questões	45
SalDOS Devedores	46
Os Efeitos da Evolução de Custos na Construção	46
Propostas	48
Conclusão	59

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
RAN. n.º 595 de 19 91
Fls. 57
Marla Helena P. F. Parente
Secretária



CRIAÇÃO, OBJETIVOS E COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a apurar a verdadeira situação do Sistema Financeiro da Habitação foi criada a partir do Requerimento nº 595/91 - CN, formulado pela nobre Deputada Maria Luiza Fontenele, com o apoio de Srs. Senadores e Deputados.

O objetivo da Comissão é o de responder de forma satisfatória às questões que envolvem o Sistema Financeiro da Habitação, uma vez que à sociedade brasileira não foram prestadas contas da aplicação do seu dinheiro, das várias liquidações extrajudiciais de instituições financeiras, imobiliárias, da extinção do Banco Nacional da Habitação, entre outros fatos importantes. Além de apurar as causas e a situação do SFH, pretende a Comissão apresentar sugestões para a instituição de uma política de habitação sólida e definitiva, harmonizada com as necessidades de desenvolvimento urbano.

A Comissão Parlamentar Mista para apurar a verdadeira situação do SFH tem a seguinte composição, ao início de seus trabalhos:

Presidente: Senador HENRIQUE ALMEIDA (PFL)

Vice-Presidente: Deputada MARIA LUIZA FONTENELE (PSB)

Relator: Deputado LUIZ CARLOS SANTOS (PMDB)

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
RAN nº 595 de 19 91
Fis. 58
Marta Helena P. F. Parente
Secretária



Membros Titulares:

Senadores

- 1) CÉSAR DIAS PMDB
- 2) IRAPUAN COSTA JÚNIOR PMDB
- 3) JOÃO CALMON PMDB
- 4) NABOR JÚNIOR PMDB
- 5) NELSON CARNEIRO PMDB
- 6) HENRIQUE ALMEIDA PFL
- 7) HYDEKEL FREITAS PFL
- 8) RAIMUNDO LIRA PFL
- 9) JOÃO ROCHA PFL
- 10) ALMIR GABRIEL PSDB
- 11) BENI VERAS PSDB
- 12) VALMIR CAMPELO PTB
- 13) MARLUCE PINTO PTB
- 14) MAGNO BACELAR PDT
- 15) NEY MARANHÃO PRN
- 16) AMAZONINO MENDES PDC
- 17) JOÃO FRANÇA PDS

Deputados

- 1) CÉSAR BANDEIRA BLOCO
- 2) FRANCISCO DORNELLES BLOCO
- 3) OSVALDO COELHO BLOCO
- 4) PAULO MANDARINO PDC
- 5) RENATO JOHNSON BLOCO
- 6) MARIA LUIZA FONTENELE PSB
- 7) JOSÉ THOMAZ NONÔ PMDB
- 8) JOÃO HENRIQUE PMDB
- 9) LUIZ CARLOS SANTOS PMDB
- 10) LÚCIA BRAGA PDT
- 11) PAULO RAMOS PDT
- 12) PRISCO VIANA PDS
- 13) FERNANDO CARRION PDS
- 14) JOÃO BAPTISTA MOTTA PSDB
- 15) MUNHOZ DA ROCHA PSDB
- 16) RODRIGUES PALMA PTB
- 17) NILMÁRIO MIRANDA PT

SUPLENTES

- | | |
|-----------------------------|---------------------------|
| 1) DIVALDO SURUAGY PMDB | 1) ÂNGELO MAGALHÃES BLOCO |
| 2) IRAM SARAIVA PMDB | 2) JESUS TAJRA BLOCO |
| 3) PEDRO SIMON PMDB | 3) SIMÃO SESSIM BLOCO |
| 4) CARLOS PATROCÍNIO PFL | 4) JOSÉ BELATO PMDB |
| 5) FRANCISCO ROLLEMBERG PFL | 5) FERNANDO DINIZ PMDB |
| 6) JUTAHY MAGALHÃES PSDB | 6) JUNOT ABI-RAMIA PDT |
| 7) JOSÉ EDUARDO PTB | 7) JOSÉ TELES PDS |
| 8) ABDIAS NASCIMENTO PDT | 8) ADROALDO STRECK PSDB |
| 9) PRN | 9) MENDES BOTELHO PTB |
| 10) PDC, PDS, PSB, PT | 10) JOSÉ CICOTE PT |

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
RAN
Fls. 595 de 19 91
59
Marta Helena P. F. Parente
Secretária



METODOLOGIA

Usamos a metodologia de analisar os depoimentos e os debates aqui verificados, buscar os fatos e apurar causas e responsabilidades. Não nos ativemos às questões menores, cuja solução dependerá dos princípios e da orientação geral, que resultar dos debates do presente Relatório pela Comissão, para acolher ou desenvolver propostas pertinentes, analisar e propor medidas corretivas e ou inovadoras no sentido de recuperar o sistema existente e seus subsistemas, ampliando e sistematizando, de forma mais consistente e coerente, as atividades do setor. Esta metodologia parece-nos levar à maior efetividade do trabalho desta Comissão para que ela não venha a ser considerada "mais uma" Comissão Parlamentar de Inquérito mas, sim, uma forma e um instrumento para encaminhar soluções para os problemas levantados.

OS DEPOIMENTOS

Para os esclarecimentos preliminares foram convidados os Srs. José Alberto Bandeira Ramos, representante da Coordenação Nacional dos Mutuários, e Mário Trindade, ex-Presidente do Banco Nacional da Habitação - BNH. Os demais depoentes foram:

Sr. Ramon Arnús Filho - Secretário Nacional de Habitação, do Ministério da Ação Social;

Sr. Roberto Macedo - Secretário Especial de Política Econômica, do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento;

Sr. Miguel Sérgio Mauad - Presidente do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo - SECOVI;

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
CAN. nº 595 de 19 91
Fls. 60

Marta Helena P. F. Parente
Secretário



Sr. Luiz Eduardo Pinto Lima - Presidente da Associação Brasileira das Empresas de Crédito Imobiliário e Poupança - ABECIP;

Sr. Álvaro de Figueiredo Mendonça Jr. - Presidente da Caixa Econômica Federal;

Sr. Nelson Tadeu Filipelli - Presidente da Associação Brasileira das COHABs;

Sr. José Machado de Campos Filho - Presidente do Fórum Nacional de Secretários Estaduais da Área de Habitação;

Sr. Aloísio Oliveira - Deputado da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro;

Sr. Danilo de Castro - Presidente da Caixa Econômica Federal;

Sr. Álvaro de Figueiredo Mendonça Jr. - Ex-Presidente da Caixa Econômica Federal, à época do segundo depoimento;

Sr. Ramon Arnús Filho - Ex-Secretário Nacional da Habitação;

Sra. Margarida Maria Maia Prccópio - Ex-Ministra da Ação Social.

Os depoimentos e as inquirições de cada um dos depoentes relacionados encontram-se publicados, na íntegra, no Diário do Congresso Nacional e, em resumo, neste Relatório.

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
RAN 595 de 1991
Fls. 61
Marta Helena P. F. Parente
Secretária



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Todos os depoimentos e os documentos apresentados pelos depoentes fazem parte do acervo recolhido por esta Comissão e foram a base dos trabalhos de análise que levaram à elaboração do presente Relatório.

O resultado da análise dos depoimentos, sua confrontação e conclusões parciais são apresentadas em título específico deste Relatório.

SÍNTESE DOS DEPOIMENTOS

1) Do Sr. Mário Trindade

O depoimento do Sr. Mário Trindade constou de apresentação geral, histórica e analítica da orientação adotada pela Lei nº 4.380, de 22 de agosto de 1964, sua implementação, os resultados obtidos e a evolução do sistema, em face do crescimento da economia, e os fatores que o levaram à atual situação.

O depoente afirmou também que é possível uma solução para a atual situação através de descentralização, de desburocratização e de acesso rápido aos financiamentos do Sistema. Sugeriu a formação de fundos de investimento imobiliário, com cotas negociadas no mercado financeiro. Acrescentou que este instrumento de captação poderá atrair não só o investidor doméstico como o externo, inclusive bancos credores da dívida externa que poderiam, por este meio, realizar conversão de dívidas em investimentos.

2) Do Sr. José Alberto Bandeira Ramos

Na alocução inicial, o depoente destacou o contraste entre os objetivos sociais do SFH e os mecanismos de intermediação financeira dos recursos. Entende o depoente que

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 PAN n.º 595 de 19 91
 Fls. 62

Marla Helena P. F. Parente
 Secretário

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 n.º de 19
 Fls.

Marla Helena P. F. Parente
 Secretário



CÂMARA DOS DEPUTADOS

os recursos são públicos, sejam eles os do FGTS, do SBPE ou do Tesouro Nacional e que há "licenciosidade" por parte da autoridade monetária para os agentes financeiros aplicá-los sem considerar os objetivos sociais envolvidos.

O Sr. José Alberto Bandeira Ramos apresentou sua opinião relativa às divergências conceituais e jurídicas que envolvem os contratos do SFH, que se encontram sob apreciação judicial em decorrência de diferentes ações, como, por exemplo, o princípio da equivalência salarial. Buscou o depoente demonstrar que os mutuários que receberam subsídios não são os responsáveis pelo déficit estrutural do Sistema, mas outras causas, como as liquidações extrajudiciais de Sociedades de Crédito Imobiliário, que na sua visão, acarretaram enormes prejuízos ao Tesouro Nacional. Reagiu ainda contra a Lei nº 8.177, de 01 de março de 1991, lei esta que visava reduzir o impacto dos subsídios sobre o equilíbrio financeiro do Sistema mediante a elevação das prestações até o nível de comprometimento da renda inicial do contrato. A matéria, que na época do depoimento encontrava-se "sub judice", foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, que declarou a inconstitucionalidade dos arts. 18 a 24, desfazendo esta tentativa do Governo Federal de reduzir as exigibilidades do FCVS.

3) Do Sr. Roberto Macedo

O Professor Roberto Macedo compareceu à CPMI no dia 24 de outubro de 1991, tendo iniciado seu depoimento com uma análise do Sistema Financeiro da Habitação, na qual expôs os mecanismos que determinaram modificações substanciais no Sistema, como o FCVS e o Plano de Equivalência Salarial, assim como os principais subsídios concedidos aos mutuários entre 1983 e 1990. Quanto a este ponto, frisou que os sub-reajustamentos das prestações geraram graves conseqüências para o SFH, já que foram realizados de forma generalizada e

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 A.O.V. n.º 595 de 19 91
 Fls. 63
 Maria Helena P. F. Parente
 Secretária



CÂMARA DOS DEPUTADOS

cumulativa a todo o universo de mutuários. Como resultado, um número elevado de contratos tem valores das prestações que sequer paga os juros mensais da dívida.

Abordou os problemas do Fundo de Compensação das Variações Salariais, explicando as estimativas do seu déficit potencial no ano de 2.017, da ordem de US\$ 20 bilhões em valor presente. Citou os esforços desenvolvidos pelo Governo para interromper e, se possível, reverter este quadro, como o incentivo às transferências e liquidações antecipadas de contratos, a sistemática de ajuste das prestações prevista na Lei nº 8.177/91, as providências que visam ao repasse dos superávits mensais do Seguro Habitacional para o FCVS e as que visam à incidência de imposto de renda sobre o saldo residual do contrato de financiamento da casa própria.

O depoente afirmou que concorda que haja subsídios para os contratos de faixa de menor valor, de forma delimitada e cobertos com recursos orçamentários. Referindo-se a novas fontes de recursos, afirmou que o fundo de investimento imobiliário precisa ser muito atrativo para que capte recursos no mercado; quanto a conversão de dívida externa, apontou a dificuldade de trazer em si forte expansão monetária.

4) Do Sr. Sérgio Mauad

O Sr. Sérgio Mauad, presidente do SECOVI, apresentou a visão do empresário da construção civil, mostrando a virtual paralisação do setor em razão da falta de financiamento para a produção e a comercialização de habitações, indicando um déficit estimado de 10 milhões de habitações para o país, neste momento, e, ao mesmo tempo, mostrando a necessidade de se tomarem providências para a solução dos problemas pendentes e a recuperação da capacidade de investimentos no setor.

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 RAN n.º 595 de 19.91
 Fls. 64
 Marta Helena P. F. Parente
 Secretário



Chamou atenção para os incentivos concedidos aos mutuários no período 1982 - 1984, que se tornaram permanentes, e para a concorrência que a Caderneta Verde e os DER passaram a fazer à Caderneta de Poupança. Afirmou que os recursos bloqueados no Plano Brasil Novo somados ao déficit do FCVS dariam para construir 1 milhão de unidades habitacionais de tamanho médio (2 quartos).

5) Do Sr. Luiz Eduardo Pinto Lima

O depoimento do Presidente da ABECIP, tomado no dia 20 de novembro de 1991, foi iniciado por uma análise dos problemas verificados no SFH, desde a sua criação até hoje. Destacou, com ajuda de gráficos e tabelas, os efeitos que os subsídios concedidos a partir de 1983 produziram no Sistema: rompimento do fluxo de financiamentos por falta de retorno dos empréstimos e criação de responsabilidades adicionais para o FCVS.

Analizou também as vicissitudes enfrentadas pela caderneta de poupança, cujo saldo tendo chegado a constituir 25% dos ativos financeiros não-monetários da economia, teve esta participação reduzida progressivamente, em razão dos diferentes "choques econômicos" e da concorrência de outros ativos financeiros.

Segundo ele, a retomada não se iniciará com medidas isoladas mas reclama a adoção de uma série de providências articuladas, que vão desde a desregulamentação até um novo Sistema Financeiro Imobiliário, passando pela recuperação do FCVS, pela adoção do valor real das prestações, entre outras medidas.

Explicou aos Srs. Parlamentares os motivos pelos quais a maioria das instituições financeiras estão

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 RAN n.º 595 de 19 91
 Fls. 65
 Marta Helena P. F. Parente
 Secretário



CÂMARA DOS DEPUTADOS

superaplicadas: o confisco efetuado no início do Governo Collor deixou as instituições financeiras com saldos de financiamentos habitacionais muito superiores aos saldos de depósitos remanescentes ao confisco. Assim sendo, ficou largamente superado o percentual obrigatório de aplicação em financiamentos habitacionais.

Comentou ainda as dificuldades resultantes para os Agentes Financeiros da quitação antecipada de contratos estabelecida na Lei nº 8.004/90, pela qual o mutuário liquida o contrato mediante o pagamento de metade do saldo devedor contábil, devendo o Agente Financeiro assumir 20% do saldo, sendo o restante de responsabilidade do FCVS.

Verificou-se, ainda conforme o depoimento, que em razão de diferentes subsídios concedidos aos contratos, em diferentes épocas, de forma generalizada e definitiva, situações em que as prestações mensais dos financiamentos não cobrem sequer os juros incidentes sobre o saldo devedor. Como consequência, os saldos destes contratos aumentam no tempo, em vez de se reduzirem. Ao final do prazo, o valor real do saldo devedor é maior que o seu valor atual.

6) Do Sr. Ramon Arnús Filho

O depoimento do Dr. Ramon Arnús Filho, Secretário Nacional de Habitação, descreveu as atividades do Ministério da Ação Social, desenvolvidas através de sua Secretaria, para a implantação de programas habitacionais destinados às famílias de baixa renda, em diferentes modalidades, com participação ativa da iniciativa privada, delineando uma nova política nacional de habitação que estaria sendo implementada por aquele Ministério, segundo as diretrizes do Governo Federal. Mostrou também as dificuldades que vinha encontrando para cumprir suas metas, tendo em conta que os recursos previstos no Orçamento da União para 1991

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 RAU n.º 595 de 1991
 Fls. 66

Marla Helena P. F. Parente
 Secretária



CÂMARA DOS DEPUTADOS

foram contingenciados e que, até a data de seu depoimento, haviam sido liberados menos de 10% da importância prevista. Este fato evidentemente inviabilizava a meta de produção de habitações nos níveis programados, de cerca de 500 mil unidades/ano.

7) Do Sr. Álvaro de Figueiredo Mendonça Júnior.

O Presidente da Caixa Econômica Federal apresentou um relato das atividades daquela entidade, como operadora de recursos do FGTS e arrecadadora deste Fundo, das suas relações com a Secretaria Nacional de Habitação para o cumprimento das metas do Ministério da Ação Social, e, ao mesmo tempo, do seu papel como empresa de crédito imobiliário, que capta recursos de poupança para aplicações no setor habitacional. Neste particular, segundo o depoente, os problemas que a CEF enfrenta são os mesmos observados nas demais entidades do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE, apesar de que a Caixa mantém atividade com recursos do FGTS. Com relação a este Fundo, relatou também o processo de centralização de suas contas, determinado pela Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, o que envolveu um grande trabalho de reorganização da Caixa para atender às necessidades da operação de mais de 50 milhões de contas ativas do FGTS.

8) Do Sr. Nelson Tadeu Filipelli

O depoente analisou as principais dificuldades atuais para a ação governamental na área de habitação, destacando que o fechamento do BNH acarretou ausência de política para o setor.

Abordou, em seguida, aspectos da operação das Companhias Habitacionais como intermediárias entre o mutuário

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 RB N.º 595 de 1991
 Fis. 67
 Marla Helena P. F. Parente
 Secretária



CÂMARA DOS DEPUTADOS

e a CEF e as dificuldades enfrentadas para a consecução de seus objetivos.

9) Do Sr. José Machado de Campos Filho

No depoimento realizado no dia 21 de maio de 1992, o Sr. José Machado de Campos Filho apresentou um documento, resultante de exaustivos debates entre os Secretários Estaduais, reunidos no XVIII Fórum Nacional de Secretários Estaduais da Área da Habitação, contendo opiniões e sugestões para corrigir as distorções ocorridas no SFH.

O citado Fórum propõe, entre outras medidas, que seja aperfeiçoado o sistema de arrecadação e de fiscalização do FGTS; que os recursos das cadernetas de poupança sejam direcionadas às suas reais finalidades - financiamento habitacional para famílias de média e baixa renda; restrição das atribuições exercidas pela CEF no que toca ao FGTS; criação de um Fundo Nacional de Habitação, de um Fundo Nacional de Saneamento e do Sistema Nacional de Habitação. Finalmente, enfatizou que, para haver mudanças nesta área, é preciso vontade política do Governo e do Congresso Nacional.

10) Do Sr. Aloísio Oliveira

O Deputado Aloísio Oliveira denunciou em seu depoimento as distorções praticadas por cooperativas habitacionais no Rio de Janeiro, o que as torna verdadeiras incorporadoras, que não representam os interesses dos cooperativados, mas sim das construtoras. Afirmou que há uma grande quantidade de imóveis prontos que não chegam a ser comercializados porque a elevação dos custos de construção, repassada ao preço inicial, impede que os cooperativados assumam o financiamento. Explicou também aos Srs.

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 N.º 595 de 19 91
 Fls. 68
 Marta Helena P. F. Parente
 Secretária



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Parlamentares como deveria funcionar tal sistema sem as distorções apuradas em CPI da Assembléia do seu Estado.

A respeito dos episódios de invasões de unidades habitacionais pelos cooperativados, foi chamado a depor o advogado Waldomiro Araújo Dias que os representa. Explicou este depoente as iniciativas tomadas no âmbito jurídico, bem como as decisões até o momento tomadas pela Justiça no sentido de garantir a posse e o direito dos cooperativados. Informou, também, como a cooperativa e a construtora agem, alterando os custos estimados, os índices de reajuste, havendo casos até de alterações da área contruída.

O Deputado Aloísio Oliveira e o Dr. Waldomiro Araújo Dias, respondendo a perguntas, exemplificaram alguns casos onde a avaliação comercial da Bolsa de Imóveis era muito inferior ao valor do financiamento, bem como os artifícios para justificar as alterações do memorial descritivo da obra.

Finalizando o depoimento, o Deputado Aloísio Oliveira informou que o objetivo dos cooperativados era a intervenção no programa de cooperativas e a renegociação dos contratos indevidos com a CEF e dos casos onde houve invasão de cooperativados.

11) Do Sr. Danilo de Castro

O atual Presidente da Caixa Econômica Federal prestou depoimento no dia 16 de dezembro de 1992, ressaltando, na sua exposição inicial, que o papel da CEF no Sistema Financeiro da Habitação é de cumpridora de determinações de outros órgãos, por força da lei. Este papel, explicou, foi a causa do excesso de contratações com recursos do FGTS em 1991, cuja responsabilidade cabe ao extinto Ministério da Ação Social. Denunciou também a ocorrência de superfaturamento em obras.

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 BAN n.º 595 de 19 91
 Fis. 69
 Maria Helena P. F. Parente
 Secretária



CÂMARA DOS DEPUTADOS

O Presidente da CEF informou que se encontram em andamento medidas para o saneamento financeiro da instituição e que há um estudo de reformulação profunda do Sistema Financeiro da Habitação, no qual a CEF seria dotada de instrumentos e poderes para gerir eficientemente o Sistema.

Salientou que as negociações dos débitos de Estados e Municípios junto ao FGTS sugerem um quadro mais otimista com relação à retomada de pagamentos de obras contratadas.

12) Do Sr. Álvaro de Figueiredo Mendonça Júnior.

No dia 3 de março de 1993, compareceu à reunião da CPMI o Sr. Álvaro Mendonça Jr. para prestar seu segundo depoimento. Dispensou o tempo que lhe foi concedido para uma exposição inicial, colocando-se à disposição do Plenário para ser inquirido.

Indagado sobre a utilização de recursos do FGTS, a partir de maio de 1992, com o objetivo político de ajudar a reverter a tendência de "impeachment" do então Presidente da República, o depoente afirmou que, naquele ano, nenhuma contratação foi realizada com recursos do FGTS, nem com os do Fundo Nacional de Desenvolvimento. A respeito de contratação sem dotação orçamentária, explicou que a CEF é um mero agente financeiro, sem qualquer atribuição para contratar ou estabelecer prioridades. Afirmou que as contratações de 1991, autorizadas pelo Ministério da Ação Social, ficaram aquém do orçamento, sugerindo uma acareação com o atual presidente da CEF para esclarecer informações contraditórias. Quanto à concentração de aplicação de recursos por motivações políticas, afirmou que pode ter ocorrido, motivo pelo qual

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 BAN. n.º 595 de 19 91
 Fls. 40
 Marta Helena T. F. Parente
 Secretária



CÂMARA DOS DEPUTADOS

determinou abertura de sindicância na Superintendência da CEF no Estado do Paraná.

Ao final do depoimento, voltou a dar explicações sobre as atribuições da CEF e do extinto Ministério da Ação Social.

13) Do Sr. Ramon Arnús Filho

O Sr. Ramon Arnús Filho compareceu à CPMI-SFH no dia 10 de março de 1993, para prestar o seu segundo depoimento.

Indagado sobre o número de projetos aprovados e concluídos na sua gestão, o depoente respondeu que somente a Caixa Econômica Federal pode informar este número. Disse que até a sua saída da equipe do Governo, o número total de habitações financiadas pelos diversos programas situavam-se em cerca de 400 mil e que todos eles tinham cobertura orçamentária.

Explicou a interrupção, a partir do final de 1991, do financiamento de novos projetos como consequência da deterioração do fluxo de entradas e saídas do FGTS citando o agravamento da recessão e a quitação antecipada concedida a mutuários com contratos antigos.

Respondeu ainda a perguntas específicas sobre a repartição dos recursos entre as faixas de renda e programas do ex-Ministério da Ação Social e sobre as atribuições e responsabilidades daquele órgão e da Caixa Econômica Federal no que toca a contratações e fiscalizações de projetos.

A respeito de denúncias, veiculadas na imprensa, de uso de recursos para beneficiar um condomínio do qual é um dos proprietários, o depoente negou tais denúncias e

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 P.º 595 de 19 91
 Fls. 71
 Marta Helena P. F. Parente
 Secretária



disse que houve aplicação de recursos na cidade, mas em bairros de população de baixa renda.

14) Da Sra. Margarida Maria Maia Procópio

O depoimento da ex-Ministra da Ação Social sobre sua gestão, ocorrida no período de 15 de março de 1990 a 19 de janeiro de 1992, foi dado na reunião realizada em 17 de março de 1993.

A Sra. Margarida Procópio fez uma retrospectiva do SFH e seus grandes problemas, destacando o quadro de dificuldades encontradas no próprio SFH e na estrutura organizacional do Estado quando da criação do Ministério da Ação Social, onde foram incluídas as Secretarias Nacionais de Habitação e de Saneamento. A partir de maio de 1990, o MAS passou a integrar o Sistema Financeiro da Habitação com a atribuição de participar da administração dos recursos do FGTS. Devido à falta de quadros no Ministério, a análise técnica dos projetos de habitação, saneamento e infraestrutura dos projetos financiados com recursos do FGTS foi delegada à Caixa Econômica Federal.

Em seguida, enumerou as principais realizações do extinto Ministério na área habitacional - elaboração e execução do Plano de Ação Imediata para Habitação - PAIH; estudos para aperfeiçoar o Sistema, através do Comitê Nacional da Habitação; aprovação de 355 mil unidades e lotes urbanizados para famílias de baixa renda e de 188 mil unidades para famílias de 5 a 12 salários mínimos; criação do Fundo de Desenvolvimento Social juntamente com o ex-Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Relatou ainda as realizações nos setores de saneamento e infra-estrutura.

Na sua opinião, a revisão do SFH deve considerar a descentralização, sendo que o Município é a

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 RAV. n.º 595 de 19 91
 Fls. 72
 Marta Helena F. V. Parente
 Secretária



esfera de governo mais apta a definir a política de acesso à terra e os programas habitacionais. Devem, Estados e Municípios, participar significativamente do financiamento com recursos dos seus próprios orçamentos.

ANÁLISES DAS EXPOSIÇÕES E DEBATES

Um sistema financeiro como o SFH tem como característica básica a constituição de um estoque de capital, formado com a poupança, compulsória ou voluntária, de diversos depositantes. Mesmo com prazos curtos para os saques das poupanças, o sistema mantém um saldo médio capaz de lastrear financiamentos de longo prazo, apoiando-se no crescimento real dos depósitos e no retorno dos financiamentos concedidos. O resultado é um fluxo crescente, ou pelo menos estável, de recursos, capaz de atender continuamente a demanda de financiamentos.

Os recursos das cadernetas de poupança e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço tiveram como destinação inicial unicamente o financiamento de habitações e, posteriormente, à falta de áreas urbanizadas, os financiamentos passaram a contemplar também os investimentos em infra-estrutura urbana e saneamento básico.

A continuidade dos financiamentos em ambiente econômico inflacionário depende de mecanismo de proteção dos recursos contra os efeitos da desvalorização da moeda. O mecanismo de correção monetária dos recursos foi inicialmente estabelecido pela Lei nº 4.380/64 como baseado no salário mínimo. Posteriormente, o Decreto-Lei nº 19/66 estabeleceu que a correção monetária deveria basear-se na variação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN. O Sistema Financeiro da Habitação adotou como indexador dos recursos e das aplicações a UPC - Unidade Padrão de Capital, cujo valor

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 RGW. n.º 595 de 1991
 Fls. 73
 Marla Helena P. F. Parente
 Secretário



CÂMARA DOS DEPUTADOS

correspondia, em cada trimestre civil, ao valor da ORTN fixada para o primeiro mês do trimestre civil.

A identidade de índices de correção monetária entre os depósitos e as aplicações garantia o equilíbrio financeiro do SFH. O mesmo reajuste percentual era aplicado no ativo e no passivo do Sistema. A diferença de taxa de juros real entre a aplicação e a captação dos recursos garantia a remuneração do agente financeiro e a reprodução dos recursos. Este princípio fundamental constava da leis principais que instituíram o Sistema, a Lei nº 4.380/64, que instituiu a correção monetária e criou o BNH e a Lei nº 5.107/66, que criou o FGTS. Este equilíbrio foi mantido até o ano de 1981, ano em que o Governo Federal, no intuito de estimular as exportações, para fazer frente à demanda por moeda forte para a compra de petróleo, estabeleceu índice de reajuste dos salários inferior ao da correção monetária dos recursos.

Na montagem do SFH, observou-se ainda que havia necessidade de subsídios às famílias de renda mais baixa, o que foi feito de maneira a não recorrer a recursos do Tesouro Nacional. Foi estabelecido então um subsídio cruzado, interno ao Sistema, que consistia em cobrar taxas de juros diferenciadas e crescentes, de acordo com o valor do financiamento, formando uma combinação que, mesmo utilizando taxas inferiores ao custo de captação de recursos nos financiamentos menores, produzia uma taxa média capaz de remunerar os recursos e o agente financeiro. Nos financiamentos até uma determinada faixa aplicavam-se juros de 3% ao ano, aumentando-se em faixas até atingir a taxa de 10% ao ano, máxima permitida pela legislação.

A partir de 1971, adotou-se um mecanismo de subsídios via imposto de renda. De 1971 até 1981, havia um critério seletivo para a concessão de subsídios. Os mutuários de maior renda pagavam integralmente as suas prestações.

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 RAU n.º 595 de 19 91
 Fls. 74
 Marla Helena P. F. Parente
 Secretário



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Conforme fosse decrescendo o salário, o Governo Federal assumia uma parte da prestação, via redução do imposto de renda. Esse desconto correspondia a 10% da prestação.

Em 1976, essa redução passou a 12% do total dos pagamentos realizados no ano-base, limitando-se este benefício a um teto, a cada ano. Em 1978, somente faziam jus ao benefício os mutuários cujo financiamento original não ultrapassasse 2.000 UPC. Este mecanismo, de fato, restringiu a ajuda do Tesouro somente àqueles que tinham renda limitada e garantia a aplicação do subsídio segundo um critério de seletividade.

É de notar-se que, até 1971, o Tesouro Nacional não contribuiu com nenhum recurso para subsídios, sendo este apenas representado por uma variação na taxa de juros. Esta variação e a alocação de recursos entre as diferentes faixas de financiamento, permitiam que se obtivesse uma taxa média global da ordem de 7%, o que cobria o custo real do dinheiro para o SFH, dando margem para a cobertura de riscos e de capitalização, através desta assimetria das taxas de juros. Além dos mais, estas taxas eram regionalizadas, isto é, as regiões de mais alta renda do país pagavam as taxas máximas e as regiões cuja renda per capita era menor pagavam taxas mais baixas, por faixa de financiamento.

A partir de 1983, o princípio da identidade de índices foi violado. O Governo Federal, diante da queda dos níveis salariais decorrentes da política de incentivo às exportações e da inadimplência que ameaçava o Sistema, teve que aplicar reajuste nas prestações de apenas 80% do reajuste do salário mínimo. Em 1984, o subsídio foi repetido.

Em 1985, houve novamente um subdimensionamento do índice de reajuste das prestações dos contratos: foi determinada a aplicação de um reajuste de apenas 112% (80% da

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 AN. n.º 595 de 19 91
 Fls. 75
 Marta Helena P. F. Parente
 Secretária



variação do salário mínimo) enquanto a inflação no período, aplicada sob a forma de correção monetária aos saldos devedores, foi de 246%. Este fato determinou o desequilíbrio total e completo do Sistema, uma vez que os benefícios anteriormente concedidos foram definitivos e aplicados de forma cumulativa, ou seja, em 1984, o subsídio foi de 20%, o mutuário pagava 80% da prestação sobre o valor já reduzido, também a 80%, em 1983, o que representou um subsídio em cascata, permanente e não seletivo. Com a limitação do reajuste das prestações a 112%, em 1985, agravou-se sobremaneira a situação, porquanto o reajuste das prestações foi inferior em 54,5% do valor que teria sido considerado o aumento da prestação pela inflação de 246%. Este novo subsídio representou uma tal redução das prestações que, em 1985, elas passaram a representar cerca de 35% da que deveriam ser.

Em 1986, com o advento do Plano Cruzado, aquelas prestações, já reduzidas, tiveram, na conversão de cruzeiros para cruzados, nova redução, porquanto foi adotado o valor real médio das prestações verificado nos 6 ou nos 12 meses anteriores, com a finalidade de ajustá-las à conversão dos salários, mantendo-se o princípio da equivalência salarial. Em termos reais, uma nova redução de aproximadamente 40% sobre o valor das prestações. Com esta alteração promovida pelo Plano Cruzado, as prestações, que já eram de 35% do que deveriam ser, reduziram-se a apenas 21% do seu valor real.

É de ver-se, desde logo, que o equilíbrio do sistema foi profundamente afetado e este fato se refletiu no Fundo de Compensação das Variações Salariais, como veremos adiante.

É importante observar que em 1984, juntamente com aplicação do reajuste de apenas 112%, o Governo Federal instituiu o Plano de Equivalência Salarial por Categoria Profissional - PES/CP e a garantia de quitação do

COMISSÃO ESPECIAL DE LEI DE INQUÉRITO
RAU n.º 595 de 19 91
Fls. 76
Marla Helene P. F. Parente
Secretária



CÂMARA DOS DEPUTADOS

financiamento ao final do prazo contratual, independentemente da existência de saldo devedor residual.

Para cobertura do saldo devedor residual dos contratos, foi estabelecida, através do Decreto-Lei nº 2.164, de 19 de setembro de 1984, a consignação na Proposta de Orçamento da União da dotação anual, nos exercícios de 1985 a 1994, de Cr\$ 200 bilhões, a preços de julho de 1984, atualizados monetariamente com base na variação das ORTN.

Além dessa dotação, o Fundo de Compensação das Variações Salariais, tinha como receitas:

I - contribuição dos adquirentes de moradia própria, limitada a 3% do valor da prestação mensal;

II - contribuição trimestral dos Agentes Financeiros limitada a 0,025% incidentes sobre o saldo devedor dos financiamentos imobiliários.

Em 1988, através do Decreto-Lei nº 2.406/88, o Governo Federal assumiu claramente o subsídio do SFH, estabelecendo a dotação de recursos orçamentários da União como receita do FCVS. Estabelecido desta forma, o subsídio foi indiscriminado, regressivo e indeterminado. Indiscriminado, porque beneficiou a todos os mutuários, inclusive os que absolutamente prescindiam de subsídios; regressivo, porque valores proporcionalmente maiores foram destinados aos contratos de maior valor; e indeterminado, porquanto o valor da participação do Tesouro Nacional não foi fixado em valores monetários e dependia da evolução da inflação e do descompasso entre a correção monetária aplicada aos saldos devedores e os reajustamentos obtidos pelos salários dos mutuários do SFH.

Se o Governo Federal foi tão generoso em criar o subsídio, não foi prestimoso em realizar a liquidação de

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 RBN n.º 595 de 1991
 Fls. 77
 Marla Helena P. F. Parente
 Secretária



seus compromissos. A falta de liquidação dos saldos residuais de responsabilidade de FCVS é um dos fatores que contribuíram para a paralisação do SFH.

FUNDO DE COMPENSAÇÃO DAS VARIAÇÕES SALARIAIS - FCVS

Desde os primórdios do Sistema, verificou-se que, sendo o salário mínimo reajustado anualmente e os saldos devedores dos contratos reajustados trimestralmente (com base na variação da UPC), era necessário que se equalizasse a situação dos contratos assinados logo depois de um reajuste do salário mínimo. Neste caso, acumulavam-se três correções trimestrais dos saldos devedores sem que as prestações fossem efetivamente pagas de acordo com estes novos valores, porquanto o reajuste das prestações dos contratos estava atrelado ao reajuste do salário mínimo. Esta defasagem temporal entre a aplicação da correção monetária no saldo devedor e a correção dos salários determinava o acúmulo de resíduos não amortizados, incorporados ao saldo devedor. Houve necessidade, por conseguinte, de se fazer uma equalização, buscando-se a uniformidade de tratamento para todos os contratos, em função de datas diferentes de reajuste e de assinatura dos mesmos.

Para compensar a defasagem, zerando os saldos a cada exercício, foi estabelecido o CES - Coeficiente de Equiparação Salarial. O CES consiste num coeficiente de majoração aplicado sobre o valor da prestação, capaz de compensar no prazo de um ano as correções aplicadas trimestralmente ao saldo devedor.

Mesmo com a aplicação do CES, os contratos ainda apresentariam resíduos não amortizados. Para sua cobertura, criou-se concomitantemente o Fundo de Compensação

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
RGV n.º 595 de 19 91
Fls. 78
Marta Helena P. F. Parente
Secretária



CÂMARA DOS DEPUTADOS

das Variações Salariais - FCVS, destinado a liquidar junto ao Agente Financeiro o saldo devedor da operação ao final do contrato.

Os resíduos que resultavam, ao final dos contratos, desse descompasso entre as datas de reajuste, eram assumidos pelo Sistema mediante uma contribuição ao Fundo e a criação de um coeficiente de equiparação salarial: processava-se esta equalização e se houvesse ainda, a despeito destas modificações, saldos devedores ao final dos contratos, o Fundo de Compensação das Variações Salariais assumiria a responsabilidade de quitar o saldo restante; do contrário seria necessário prorrogar as datas de vencimento dos contratos. No mecanismo do Fundo de Compensação das Variações Salariais, havia casos em que a quitação da dívida ou seja a anulação do saldo devedor se processava antes do vencimento do contrato, caso em que o mutuário continuaria pagando as suas prestações até o final do contrato, como forma de alimentação do Fundo. Este foi um mecanismo que funcionou até que fossem introduzidas em 1983 as modificações a que nos referimos, com a violação do princípio da equivalência de índices de reajustes, tornando praticamente impossível que o FCVS assumisse a responsabilidade pela cobertura dessa deficiência. Os valores dos saldos devedores passaram a crescer enormemente havendo um grande número de casos em que o valor da prestação, conforme demonstrado, se reduzia a 21% da que deveria ser efetivamente paga. Acumularam-se, a partir daí, essas responsabilidades, de sorte a gerar um profundo desequilíbrio, não só no Fundo de Compensação das Variações Salariais, mas em todo o restante do sistema.

Fica assim claramente demonstrada a origem dos descompassos e do desequilíbrio financeiro do Sistema Financeiro da Habitação e a responsabilidade de cerca de 20,6 bilhões de dólares, que é a diferença, em outubro de 1991, entre as obrigações futuras do Sistema para com os titulares

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 RAV P.º 595 de 1991
 Fls. 79
 Marta Helena P. F. Parente
 Secretário



CÂMARA DOS DEPUTADOS

das contas do FGTS e das cadernetas de poupança na preservação do valor de suas poupanças.

Este fato , associado à queda de captação das cadernetas de poupança e dos depósitos do FGTS e ao confisco dos recursos das cadernetas de poupança, explica porque o SFH encontra-se sem recursos para novos financiamentos, além de muitas sociedades de crédito estarem superaplicadas, isto é, terem aplicações em financiamentos habitacionais de valor superior ao saldo das cadernetas de poupança. As sociedades de crédito imobiliário que se encontram superaplicadas podem ainda emitir letras hipotecárias e colocar junto àquelas outras que estão com suas aplicações abaixo dos limites técnicos vigentes, normalizando a situação destas. Este mecanismo é considerado aplicação habitacional pelo Banco Central do Brasil, de modo que não há recursos para novos financiamentos.

Este é um ponto extremamente importante, que diz respeito a uma das providências necessárias para restabelecimento da capacidade de financiamento do sistema junto com a regularização do desembolso do FCVS.

É extremamente importante reafirmarmos que estes que estes foram pontos fundamentais que levaram o SFH à atual situação.

AS REIVINDICAÇÕES DOS MUTUÁRIOS

É óbvio que em razão dos benefícios e subsídios recebidos e diante da discussão que a paralisia do SFH suscita, os mutuários se movimentam, política e judicialmente, no sentido de preservar seus benefícios. O Governo Federal, consciente do tamanho do déficit do Sistema, tem tentado, através de medidas provisórias e projetos de leis, rever as

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 RAN n.º 595 de 19 91
 Fls. 80

Marla Helena P. F. Parente
 Secretário



CÂMARA DOS DEPUTADOS

prestações, estabelecendo reajustes até o limite do comprometimento da renda.

Duas iniciativas do Governo Federal merecem destaque neste campo: a criação de um imposto sobre ganho de capital obtido com a quitação do saldo devedor residual pelo FCVS e o reajuste mensal das prestações, de acordo com a remuneração básica dos depósitos de poupança, até o limite de comprometimento da renda pactuado no contrato. Ambas as medidas constavam da Medida Provisória nº 294/91. O imposto foi rejeitado pelo Congresso Nacional, por inconstitucionalidade, e o reajuste mensal, aprovado e incluído no texto da Lei nº 8.177, de 01 de março de 1991, foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

Uma terceira tentativa, esta bem sucedida, foi a autorização, contida na Lei nº 8.004/90, de quitação antecipada dos contratos de financiamento, assinados antes de fevereiro de 1986, mediante o pagamento de metade do saldo devedor contábil ou do produto do valor da prestação atualizada pelo número de prestações vincendas. O desconto concedido foi absorvido em 20% do saldo devedor pelos agentes financeiros e o restante pelo FCVS.

Com a permissão dada pela Lei nº 8.004/90, foi possível quitarem-se, com a conversão de cruzados em cruzeiros, um número significativo de contratos, estancando as responsabilidades do FCVS em relação a estes contratos. Diga-se de passagem que este foi um dos meios pelos quais se buscou a redução do déficit potencial de 20,6 bilhões de dólares, tendo em vista que em muitos contratos quitados as prestações não cobriam os juros sobre o saldo devedor. Nestes casos, o saldo devedor, e conseqüentemente o saldo residual, em termos reais, é crescente.

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 RAU n.º 595 de 19 91
 Fis. 31
 Marla Ilviana P. F. Parente
 Secretária



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Existem divergências mais recentes envolvendo contratos firmados após 1986, que não receberam nenhum subsídio e apresentam prestações insuportáveis pelos mutuários nesta conjuntura de inflação e recessão severas. Muitos destes mutuários discutem na Justiça novas condições para seus contratos de financiamento. Todavia, não há como generalizar, não é possível uma solução única e cabal para todas as pendências. O único princípio que pode levar à solução do problema é o princípio da equivalência salarial que, ainda assim, é discutido e, se for para ser aplicado em termos justos, deve compreender também a variação da renda para cima.

O Governo Federal tenta recuperar parte dos subsídios concedidos objetivando livrar a sociedade em geral de um ônus que beneficiou somente os adquirentes de casa própria, todavia esbarra nas proteções constitucionais aos contratos, que a lei não pode prejudicar. Neste sentido, os mutuários tem sido muito eficientes em defender judicialmente suas posições.

A declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 8.177/91 repõe na agenda do Governo e do Congresso Nacional a discussão de como solucionar o déficit do FCVS e reativar o SFH.

CADERNETAS DE POUPANÇA

Os depósitos em caderneta de poupança são a principal fonte de recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo -SBPE.

A Resolução nº 1.446, de 5 de janeiro de 1988, do Conselho Monetário Nacional, é a norma disciplinadora da aplicação dos recursos captados em depósitos de poupança pelas sociedades de crédito imobiliário, associações de poupança e

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 RON P.º 545 de 19 91
 Fls. 32
 Marta Helena P. F. Parente
 Secretária



empréstimo e caixas econômicas. Nesta Resolução é estabelecido o seguinte direcionamento dos recursos:

- 15% (quinze por cento) em encaixe obrigatório no Banco Central do Brasil
- 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, em financiamentos habitacionais;
- o restante (20%, no limite), em disponibilidade financeira e aplicações da faixa livre.

Os 65% destinados ao financiamento habitacional, ainda segundo a Resolução nº 1.446/88, poderão ter o seguinte direcionamento:

- até 20% (vinte por cento) em financiamentos habitacionais à taxas de mercado;
- 10% (dez por cento), no mínimo, em operações de financiamento do SFH com valor até 2.500 OTN (hoje, UPF - Unidade Padrão de Financiamento)
- recursos remanescentes (até 70%) em operações de financiamento na faixa de 2.500 a 5.000 OTN.

Sobre esta distribuição, cabem as seguintes observações:

1 - são destinados à habitação, em caráter restrito, apenas 52% (cinquenta e dois por cento) dos recursos e à faixa de habitação popular (financiamentos abaixo de 2.500 OTN), que representa mais de 80% da demanda habitacional, somente 6,5% (seis e meio por cento) dos recursos.

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
RAU n.º 595 de 19 91
Fls. 83

Marta Helena P. F. Parente
Secretária



CÂMARA DOS DEPUTADOS

2 - para a faixa de aplicação livre, o agente financeiro pode utilizar até 20% (vinte por cento) dos depósitos captados. A Circular nº 1.278, do Banco Central do Brasil, que esclarece sobre a Resolução nº 1.446, lista como modalidades operacionais contempladas por esta faixa diversas aplicações extrínsecas ao SFH, destacando-se financiamentos de capital de giro, depósitos interfinanceiros e a aquisição de títulos da dívida pública federal, estadual e municipal e de Letras do Banco Central. Se considerarmos apenas a alternativa de aplicação em títulos da dívida pública, que segundo as Estatísticas Básicas do Mercado Financeiro e de Capitais, publicadas pelo BACEN, tiveram em 1992 rendimentos reais superiores a 30%, concluiremos que somente as aplicações desta faixa são capazes de remunerar os poupadores pela totalidade dos recursos captados, uma vez que a caderneta rende apenas 6% ao ano.

Acrescido da parcela destinada a operações a taxas de mercado, com juros em torno de 12% ao ano, estas aplicações superam largamente a remuneração das cadernetas.

Ressalte-se ainda que o agente financeiro pode incluir no percentual destinado a operações de até 2.500 OTN os depósitos no FAHBRE (Fundo de Apoio à Produção de Habitações para a População de Baixa Renda) e no FESTA (Fundo de Estabilização) e que no percentual destinado à faixa de financiamento de 2.500 a 5.000 OTN incluem-se os créditos junto ao FCVS.

Embora a diversificação de recursos sirva ao propósito de sustentar o subsídio cruzado interno ao sistema e que, na prática, as aplicações não tenham o comportamento matemático que a análise pressupõe, fica demonstrada de qualquer forma o equívoco da Res. nº 1.446.

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO

RAV p.º 595 de 19 91
Fls. 84

Marta Helena P. F. Parente
Secretário



CÂMARA DOS DEPUTADOS

O exposto leva a duas conclusões: a aplicação dos recursos foge à sua destinação social, de proporcionar moradia digna à população, e os agentes financeiros, no direcionamento estabelecido pela Resolução nº 1.446, são os grandes beneficiários do SBPE, auferindo lucros significativos em aplicações estranhas ao SFH.

FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO - FGTS

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS é hoje a maior fonte de recursos para aplicações no setor de habitações e de saneamento básico, tendo um saldo estimado em cerca de 30 bilhões de dólares e mais um crédito de cerca de 10 bilhões de dólares junto ao FCVS. É um mecanismo associado à geração e manutenção do emprego formal nas atividades econômicas do país. Conseqüentemente, quanto maior a massa de salários no setor formal da economia, maior a sua receita; em situação de recessão econômica e desemprego no setor formal, geram-se os saques das contas dos trabalhadores por rescisão imotivada do contrato de trabalho e ao mesmo tempo decresce a arrecadação mensal, em razão do desemprego. O Fundo sofre simultaneamente dois efeitos negativos: maior quantidade de saques e menores recolhimentos, o que significa menos recursos para aplicação em habitação e saneamento.

A arrecadação do FGTS é associada à geração e manutenção de empregos, o que permite prever que com o crescimento da economia ele venha a atingir, como já atingiu, volumes substanciais de recursos para investimentos. A recessão econômica, pelo contrário, aumenta o setor informal da economia diminuindo também as taxas de crescimento do Fundo de Garantia.

É de notar-se que, neste momento, acontecem vários fatos que podem afetar, para melhor, a disponibilidade

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 PAN n.º 595 de 19 91
 Fls. 85
 Marta Helena P. F. Parente
 Secretária



CÂMARA DOS DEPUTADOS

e a arrecadação de recursos do FGTS. Refiro-me à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a "examinar o cumprimento das disposições legais relativas à destinação dos recursos e as irregularidades na administração do FGTS do trabalhador", que encerrou seus trabalhos no final do exercício passado propondo uma nova lei para disciplinar o Sistema, e ao processo de centralização das contas do FGTS na Caixa Econômica Federal.

A necessidade de recuperação do FGTS para que este volte a desempenhar o papel que vem desempenhando ao longo dos últimos 25 anos, na economia brasileira, é inegável. Além do mais, é uma conquista social do trabalhador que deve ser preservada, com aplicações criteriosas, controladas pelo Conselho Curador que, restabelecido pela Lei nº 8.036/90, busca assumir total controle dos recursos arrecadados.

Cabe aqui uma observação: tendo sido a arrecadação do FGTS desde sua criação realizada pela rede bancária, sem que houvesse um organismo centralizador, os recursos eram repassados ao BNH com um prazo da ordem de 42 dias, fixados inicialmente, em negociações com a rede bancária, no ano 1966, período de inflação cadente, não tendo sido alterados ao longo de um período muito grande. Com o recrudescimento da inflação, esses recursos eram repassados ao BNH e, posteriormente à CEF, nos prazos avençados, mas em decorrência da inflação elevada, geravam prejuízos ao poder aquisitivo dos recursos quando chegavam ao órgão centralizador.

Este Congresso agiu acertadamente ao aprovar a Lei nº 7.839/89, que estabeleceu a redução do prazo de repasse da arrecadação do FGTS da rede bancária para a CEF, de 42 dias para 2 dias úteis. Este diploma legal também determinou a redução do prazo de recolhimento do empregador de 30 para 7 dias corridos. Estas medidas restringiram as perdas do

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 RAU P. 595 DE 19 91
 Fls. 86

Marla Helena P. F. Parente
 Secretário



CÂMARA DOS DEPUTADOS

trabalhador decorrentes do processo inflacionário elevado que corroía com perversidade o valor real do FGTS até o efetivo crédito na conta dos participantes.

Por outro lado, a citada lei determinou a centralização da escrituração e manutenção das contas vinculadas do FGTS na Caixa Econômica Federal. Estas medidas foram mantidas pela Lei nº 8.036/90, que revogou a Lei nº 7.839/89.

A centralização, trabalho de reconhecida magnitude que vem sendo concluído pela CEF, permitirá:

a) o confronto dos valores recolhidos pelas empresas com a individualização dos depósitos em cada conta, impedindo divergências entre valores ingressados e escriturados;

b) a atualização tempestiva dos saldos das contas, evitando que o trabalhador, ao exercer seu direito de saque receba importância menor do que aquela que lhe é realmente devida à época;

c) a simplificação e desburocratização das rotinas, com a agilidade na busca de informações pelo trabalhador, uma vez que, inexistindo a figura do banco depositário, não mais ocorrerão transferências entre bancos.

d) remessa de extrato, pela CEF, diretamente para a residência do trabalhador, que se constitui em poderoso instrumento de fiscalização dos recolhimentos feitos pelos empregadores.

Voltando à situação do FGTS, dentro do que exprimimos acima, o retorno mensal de apenas 1% dos 35 bilhões de dólares deste Fundo permitiria um fluxo de recursos para

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 RAU Nº 595 de 91
 Fls. 27
 Maria Helena P. F. Parente
 Secretário



financiamento e investimentos da ordem de 350 milhões de dólares/mês para novas aplicações, se o retorno se processasse com a regularidade necessária. A esses recursos somar-se-ia a arrecadação líquida mensal, isto é, a arrecadação mensal deduzida dos saques e, mais ainda, os recursos resultantes de esforço extraordinário para se reduzir a falta de recolhimento por parte das empresas, União, Estados e Municípios, condição necessária para a plena realização dos objetivos do Fundo.

Considerando apenas o setor formal da economia, a massa salarial representa cerca de 33% do PIB, o equivalente a cerca de US\$ 133 bilhões/ano, o que nos permite avaliar o potencial de arrecadação anual bruta do FGTS em US\$ 10,6 bilhões. Vê-se, pois, que só esses recursos seriam capazes de financiar mais de 600 mil unidades habitacionais/ano, excluídos os valores destinados às aplicações em saneamento. Se reduzido o setor informal da economia, com a retomada do desenvolvimento, aumentará esta massa salarial e conseqüentemente haverá mais disponibilidade de recursos.

Daí a importância que atribuímos neste relatório a toda e qualquer medida que vise à restauração da capacidade de investimentos do Fundo, sua ampliação, a solução dos problemas com FCVS, melhor arrecadação e melhor controle de suas aplicações.

RECURSOS PARA FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS

A soma dos recursos dos depósitos de poupança e do FGTS, se restauradas estas fontes e resolvidos os problemas do FCVS, a recuperação do valor real das prestações, o retorno dos recursos das cadernetas hoje creditados nos Depósitos Especiais Remunerados e o redirecionamento dos depósitos em poupança, em conjunto, podem gerar um fluxo de recursos capaz de atender a todas as faixas de população para, pelo menos,

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 RAU n.º 595 de 19.91
 Fls. 88
 Marta Helena P. F. Parente
 Secretário



manter-se no nível em que se encontra o déficit habitacional brasileiro. Para recuperar o atraso em que nos encontramos em matéria de habitações e infra-estrutura urbana, serão necessários recursos novos, cujas fontes analisaremos a seguir.

NOVAS FONTES DE RECURSOS

Nas reuniões desta CPMI foram discutidas a necessidade e as alternativas de criação de novas formas de captação de recursos para aplicações no setor habitacional, tais como: Fundos de Investimento Imobiliário e Consórcios Habitacionais, que por sua importância analisaremos mais detalhadamente.

FUNDOS DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO

O Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional, em novembro de 1991, o projeto de lei nº 2.204, de 1991, que autoriza a criação de fundos de investimento imobiliário, destinados a prover os recursos para empreendimentos imobiliários. Trata-se de mecanismo de mercado, destinado a investir em setores mais rentáveis do mercado imobiliário, tais como habitações destinadas à população de renda mais alta e imóveis de uso comercial ou industrial.

O projeto acha-se em tramitação no Congresso Nacional já tendo sido aprovado na Câmara e no Senado, com apresentação de substitutivo. No momento, a Câmara aprecia o Substitutivo apresentado pelo Senado.

É um instrumento de modernização da economia, viabilizando investimentos de longo prazo, não apenas na habitação e no desenvolvimento urbano, mas no desenvolvimento

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 RAU n.º 595 de 19 91
 Fls. 89
 Maria Helena P. F. Parente
 Secretário



CÂMARA DOS DEPUTADOS

de outras atividades econômicas, como comércio, indústria e serviços, que dependam de investimentos imobiliários; equipamentos urbanos e equipamentos produtivos podem igualmente ser financiados. Para o segmento de habitação popular, os Fundos de Investimento Imobiliário poderão proporcionar benefícios indiretos, através do aumento da escala de produção das indústrias de materiais de construção, o que resultará em redução dos preços destes insumos.

Sendo um mecanismo de mercado não permite a possibilidade de subsídios, o que, contudo, foi resolvido no caso do Estado de São Paulo com a Lei nº 6.766, de 14 de março de 1990. Nesta se estabelece um Fundo de Investimento para o Desenvolvimento Habitacional e Urbano; este permite, mediante a mobilização de recursos de terra e infra-estrutura do Estado, dos Municípios ou até mesmo da iniciativa privada, que se promovam projetos de assentamentos, ou se complementem os atuais, utilizando-se os resultados da mobilização de terras e infra-estrutura para que se subsidiem as famílias carentes na medida de suas necessidades; é uma solução de longo prazo, descentralizada, que não depende do Governo Federal para a sua implantação, a não ser da aprovação e regulamentação do PL nº 2.204/91.

Esta iniciativa do Governo do Estado de São Paulo aguarda apenas a aprovação do PL nº 2.204/91 para sua implementação no Estado; poderá ser repetida por outros Estados da Federação, aliviando os encargos da área federal, que poderá com mais facilidade, se dedicar aos investimentos na área social.

Este instrumento, muito rapidamente descrito, possibilitará a captação de poupança existente, em giro na economia, e poderá ser destinatário das reservas dos fundos de previdência privada, das companhias seguradoras e de outros investidores institucionais do mercado, que não têm hoje um

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 RAJ n.º 515 de 19.91
 Fls. 90
 Maria Helena P. F. Parente
 Secretário



investimento de risco lastreado em imóveis para aplicar as suas poupanças. Apenas com o redirecionamento parcial dos investimentos ora realizados em ouro, dólar e títulos governamentais poder-se-á carrear grande massa adicional de recursos para complementar o SFH.

CONSÓRCIOS IMOBILIÁRIOS

Foram também citados e analisados, nos debates desta Comissão, os consórcios habitacionais, nos moldes dos que operam para aquisição de outros bens duráveis, buscando-se gerar uma nova fonte de recursos para a produção e comercialização de habitações, complementando o que for conseguido com os demais instrumentos de captação. Sua regulamentação depende apenas de decisão do Banco Central e estudos já vêm sendo feitos sobre o assunto, podendo este tipo de autofinanciamento ser rapidamente implantado no mercado.

OUTRAS FONTES DE RECURSOS

Até agora tratamos de recursos de poupança interna e seus problemas e limitações; há que se adicionar também à discussão a captação de recursos por via de conversão da dívida externa em investimentos.

Essa conversão é perfeitamente possível face a sondagens já realizadas junto a bancos credores do país, uma vez que as aplicações que esses bancos façam no país têm uma contrapartida de redução de impostos, especialmente nos Estados Unidos da América, relativa à parcela de desconto na conversão de dívida que for concedida, como aplicação de natureza social.

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 RAU n.º 595 de 91
 Fls. 91
 Marla Helena P. F. Parente
 Secretária



Uma das reações a esta via de captação de recursos é que haveria uma elevação da base monetária, internamente, o que poderia prejudicar a política monetária restritiva, que visa ao controle da inflação. Todavia, esta análise nos parece enviesada, pois não leva em consideração os efeitos benéficos que a reativação do setor de construção civil produzirá na economia, como a superação da capacidade ociosa, a diluição dos custos indiretos e o aumento do emprego formal e da arrecadação tributária. Estes efeitos combinados, de sentido contrário à inflação, podem neutralizar significativamente o efeito negativo da emissão de moeda.

RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA APLICAÇÃO EM HABITAÇÕES E DESENVOLVIMENTO URBANO

Dos debates realizados e das exposições feitas, verificou-se que hoje, além do FGTS e da caderneta de poupança, existem dois mecanismos, ainda no Ministério do Bem-Estar Social, que são captadores de recursos orçamentários e de recursos de mercado para aplicação em habitação de baixa renda. Refiro-me ao Fundo Nacional de Ação Comunitária, constituído com recursos orçamentários, e ao Fundo de Desenvolvimento Social, que é constituído com 3% das aplicações realizadas no país, nos Fundos de Aplicação Financeira, que substituíram o "overnight". Esses recursos eram aplicados, via Ministério da Ação Social (hoje Ministério do Bem-Estar Social) e, já vimos, que recursos orçamentários do FNAC, embora orçados, são contingenciados, de modo que não são disponíveis para o financiamento da produção de habitações, até que haja disponibilidades de caixa no Orçamento da União suficientes para atender às suas necessidades.

Esses dois mecanismos representam basicamente, junto com o FGTS, os recursos de que dispõe o Ministério do

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 AN n.º 595 de 91
 Fls. 92
 Marla Helena P. F. Parente
 Secretário



Bem-Estar Social para atender a demanda de investimentos em habitação, saneamento e desenvolvimento urbano. O FNAC não exige retorno das suas aplicações; o FDS exige retorno mitigado, uma vez que as suas taxas de aplicação são inferiores às taxas de mercado, e o FGTS, como vimos, exige retorno pleno do financiamento.

O SISTEMA FINANCEIRO IMOBILIÁRIO

Os diferentes instrumentos de captação de recursos discutidos, além daqueles outros já existentes, tais como a cédula hipotecária, a letra imobiliária, a letra hipotecária, a debênture imobiliária, fazem parte de um todo que convém, a exemplo dos recursos do SFH, articular num sistema único em que o desenvolvimento de cada uma das fontes possa realimentar e reforçar a ação das demais. Por exemplo, quando do lançamento das cadernetas de poupança, utilizaram-se recursos do FGTS para começar os investimentos e estimular os poupadores a aplicar em caderneta de poupança, ou seja, usou-se um mecanismo de poupança compulsória para estimular e apoiar o desenvolvimento do instrumento de captação voluntária. Do mesmo modo podemos fazer em relação aos demais instrumentos de mercado, porquanto a simples ativação da economia, em razão dos investimentos feitos com recursos de cada um dos instrumentos mencionados, realimentará todos os demais.

A instituição de um Sistema Financeiro Imobiliário, capitaneado por uma autarquia federal, com competências para disciplinar, coordenar e fiscalizar as operações do mercado, seria o modelo institucional mais adequado para o Governo Federal retomar a execução da política habitacional. No atual modelo, a política habitacional é apenas mais uma das atribuições de cada órgão ou entidade envolvida. Tanto o Banco Central, cujo missão principal é o

COMISSÃO ESPECIAL DE INQUÉRITO
 RA N.º 595 de 1991
 Fls. 23
 Marla Helena P. F. Parente
 Secretária



CÂMARA DOS DEPUTADOS

fortalecimento da moeda nacional, quanto a Caixa Econômica Federal e o Ministério do Bem-Estar Social exercem outras competências com as quais a questão habitacional é mera concorrente. Há necessidade, diante da importância do problema habitacional, de uma entidade especializada, capaz de dedicar-se exclusiva e integralmente às políticas habitacionais.

O Sistema Financeiro Imobiliário abrangeria o conjunto de instrumentos de captação, de agentes financeiros, de agentes promotores, de agentes produtores e de agentes auxiliares para a ativação de todo o setor da construção civil, inclusive com novos instrumentos de captação a serem instituídos.

O SFI seria a síntese de todos os subsistemas de instrumentos e agentes voltados para o financiamento imobiliário ou a promoção de empreendimentos imobiliários.

Qualquer novo instrumento de captação aqui não previsto, tais como Fundos de Investimento e Desenvolvimento Habitacional e Urbano Estaduais, Municipais ou Federais poderá fazer parte do sistema, ao qual se articulará, da forma mais conveniente, em função de suas características e em função de seus objetivos.

Para justificar o Sistema Financeiro Imobiliário, teríamos a consideração de que da formação bruta de capital fixo no país, que é a parcela da produção nacional que se reserva, a cada ano, para investimento na capacidade produtiva, 60% é gerada pelo setor da construção civil e, desses 60%, 47% se devem à construção residencial.

Ao ordenarmos, em um sistema integrado, todos os instrumentos de captação e agentes de toda a espécie, estaremos reforçando o papel de cada um deles na consecução do objetivo de mobilizar recursos suficientes para fazer face às

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 KBW nº 595 de 19 91
 Fls. 94
 Maria Helena P. F. Parente
 Secretária



necessidades e às demandas por serviços e equipamentos urbanos e por habitações, bem como contribuir fortemente para o aumento do estoque de capitais do país.

Com isto estaremos contribuindo para o desenvolvimento nacional, para a elevação da renda da população e sua melhor distribuição, pela geração de empregos e pela melhoria da qualidade de vida.

OUTROS ASPECTOS A RELATAR

Vimos até agora a situação atual e as possibilidades disponíveis para sua correção, no que diz respeito ao SFH, à caderneta de poupança, ao FGTS e, em geral, aos instrumentos de captação e aplicação de recursos para investimentos habitacionais, que se tornam necessários em razão do crescimento vegetativo e da urbanização da população. Visamos, em um primeiro momento, recompor os instrumentos existentes, a massa de recursos anteriormente acumulados e, em seguida, a expansão e complementação dos recursos, dos instrumentos e da ação dos agentes com vista a essa finalidade.

Parece-nos ser esta a melhor forma de dar eficácia às atividades da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre o SFH, não nos detendo apenas em levantar a situação atual, mas também, e fundamentalmente, apresentando propostas para a solução dos problemas detectados, para a recuperação do sistema e expansão da sua capacidade de investir.

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
CAN n.º 595 de 19 91
Fls. 95
Maria Helena P. F. Parente
Secretário



LIQUIDAÇÕES EXTRAJUDICIAIS

Foram levantadas pelos representantes do mutuários questões relativas às liquidações extrajudiciais de sociedades de crédito imobiliário, afirmando que não havia rombo no sistema, ou seja, déficit estrutural, mas sim perdas de recursos públicos em decorrência das liquidações extrajudiciais realizadas pelo Banco Central do Brasil. Afirmaram estes representantes que os prejuízos que o Tesouro Nacional teve nessas liquidações é que levaram à existência do que chamam o "rombo" do Sistema.

Em primeiro lugar, já vimos a origem e o volume desse déficit estrutural, que é da ordem de 20,6 bilhões de dólares, quantia impossível de se atingir apenas em decorrência das liquidações extrajudiciais de sociedades de crédito imobiliário. Estas liquidações são feitas de acordo com legislação própria, a Lei nº 6.024/74, que dispõe sobre a intervenção e liquidação extrajudicial de instituições financeiras.

No processo de liquidação extrajudicial, até o seu encerramento, as questões suscitadas ao longo do processo são dirimidas na Justiça. Em razão das decisões desta, é que se procede, afinal, ao acerto de contas resultante deste procedimento.

Não cabe aqui julgarmos, apenas constatarmos, que quaisquer eventuais prejuízos do Tesouro Nacional nestes casos resultam de direitos feridos no processo de liquidação ou do apenamento dos responsáveis por eventuais atos de má gestão ou de fraudes nas operações das empresas.

É processo delicado, que tem peculiaridades em cada caso, mas que pode ao final resultar até em benefício para a liquidanda, porquanto a correção monetária dos passivos é feita segundo regra do Sistema Financeiro, ou seja, se

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
RDN n.º 595 de 19 91
Fis. 96

Marta Helena P. F. Parente
Secretária



utiliza de um ou mais indexadores entre os utilizados para a correção monetária da caderneta de poupança e dos contratos de financiamento. Enquanto isso, os bens do ativo da empresa, imóveis ou direitos sobre imóveis, têm valorização de mercado. Havendo uma valorização de mercado superior à correção monetária aplicada ao passivo da sociedade, a alienação dos ativos em processo licitatório poderá conduzir a saldo positivo em favor da liquidanda.

Esta é, por conseguinte, uma questão que se resolve em cada caso, com a assistência do Poder Judiciário, que conduz ao final à solução dos problemas gerados nas liquidações ou nas operações da empresa.

É procedimento normal, legal, de acordo com a Lei nº 6.024 e de responsabilidade do Banco Central e do liquidante que este Banco determina.

Não nos cabe neste relatório entrar em maiores detalhes. As autoridades do Banco Central são capazes de responder por quaisquer irregularidades nas liquidações que, ademais, não são objeto de apreciação por parte desta Comissão Parlamentar Mista de Inquérito.

OUTRAS QUESTÕES

Foram levantadas outras questões relativas a prejuízos ou perdas de recursos públicos, como por exemplo do FGTS, que foram objeto de apuração por parte da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito relativa àquele Fundo, que estudou e examinou o cumprimento das disposições legais relativas à destinação dos recursos e as eventuais irregularidades na administração do FGTS. Esta Comissão examinou os problemas do FGTS e concluiu por soluções, não cabendo à nossa Comissão fazê-lo novamente.

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 RAU n.º 595 de 19 91
 Fls. 97
 Marla Helena P. F. Parente
 Secretário



SALDOS DEVEDORES

Outro ponto contestado pela Associação Nacional de Mutuários é a apuração dos saldos devedores. Entende-se por saldo devedor, em determinada data, a parcela do principal, devidamente corrigida monetariamente, que ainda não foi amortizada. É a parcela da dívida ainda não paga até um determinado mês. A contestação da Associação Nacional dos Mutuários fixa-se ainda em que o crescimento dos saldos devedores num determinado período de tempo não pode exceder à correção monetária do mesmo período. Tal fato acontece apenas nos contratos que se encontram em "amortização negativa", isto é, são contratos nos quais a prestação paga pelo mutuário, em cada mês, é insuficiente para cobrir os juros incidentes sobre o saldo devedor. A parcela dos juros que não é amortizada, em cada período, é incorporada ao saldo devedor do contrato e passa, daí em diante, a ser corrigida pelo mesmo índice que reajusta o saldo devedor.

OS EFEITOS DA EVOLUÇÃO DE CUSTOS NA CONSTRUÇÃO

A partir de 1973, com o chamado "choque do petróleo", a elevação dos custos do óleo bruto no mercado internacional, teve um forte impacto sobre os custos da construção no país, através do aumento do custo do combustível para a produção de aço, cimento, materiais cerâmicos e outros insumos e elementos construtivos, além de aumentar os custos de transportes desses mesmos materiais das fontes produtoras até os locais de sua aplicação nos projetos habitacionais.

Essa elevação de custos, somada à política salarial que retardava o crescimento dos salários em relação à inflação, gerou um grande descompasso entre a prestação da

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
RDW n.º 595 de 19.9.91
Fls. 98

Marla Helena P. F. Parente
Secretária



CÂMARA DOS DEPUTADOS

habitação e a capacidade de pagar da população, descompasso este gerador das diferentes modificações introduzidas nos critérios de reajuste das prestações, na tentativa de compatibilização desses dois fatores. Além da elevação do que chamamos custo energético da habitação, houve simultaneamente um aumento da pressão de preços sobre áreas urbanizadas para a produção de habitações, o que elevou ainda mais o custo final da habitação.

A solução destes problemas se fará através da continuidade da produção, conseqüente da continuidade do fluxo de financiamentos para a produção, de forma a tornar a construção civil efetivamente uma indústria capaz de investir em melhoria tecnológica, em racionalização, em melhoria de qualidade, aumento de produtividade e redução dos desperdícios, para, afinal, buscar do lado dos custos uma aproximação com a capacidade de pagamento da população.

A simples eliminação dos desperdícios nas tecnologias tradicionais de construção pode permitir redução de custos de até 6% no custo final de produção.

Isto já se verificou no país, de 1967 a 1970, quando houve continuidade do fluxo de financiamentos à construção civil para a produção de habitações, tendo-se neste período reduzido, em termos reais, o custo médio da construção no país em cerca de 30%, conforme constatado em 1971. Não se trata, portanto, de uma afirmação apressada, mas sim da observação de fatos já ocorridos no país.

A constituição do Sistema Financeiro Imobiliário permitirá ao mesmo tempo redução de custos, racionalização e melhores tecnologias também na área dos materiais de construção.

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 AGU n.º 595 de 19.91
 Fls. 99
 Maria Helena P. F. Parente
 Secretária



CÂMARA DOS DEPUTADOS

É perfeitamente possível obter-se ainda neste segmento produtivo do país melhoria de produtividade, melhoria da qualidade e a redução de desperdícios que permitirão maior redução de custos tendente a aproximar o custo final da construção à capacidade de pagamento da população.

Com o sistema virtualmente paralisado é que não se conseguirão estes objetivos: para cada projeto que se consegue realizar existe uma enorme carga de custos indiretos que se concentra em cima de uma produção pequena. Esta é outra causa de aumento de custos. Finalmente, há de se notar que a simples urbanização da população, gerando demanda adicional não atendida, causa aumento de preços nos terrenos necessários à produção imobiliária, o que não permite ao produtor de habitações obter maiores vantagens na aquisição da terra urbanizada, de modo que este fator passa a pesar também no custo final da habitação.

É notório que nas áreas de maior densidade populacional, como áreas metropolitanas, é difícil realizarem-se projetos de habitações de baixo custo, dado o elevado custo do terreno por força da demanda existente.

PROPOSTAS

Em face das discussões ocorridas nesta Comissão e das extensas análises dos problemas do Sistema Financeiro da Habitação discorridas neste Relatório, cremo-nos habilitado a formular as seguintes propostas, tendo por suposto que elas representam as opiniões predominantes entre os ilustres membros:

I - Restauração da capacidade de operação dos sistemas existentes:

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 AAN n.º 595 de 19 91
 Fls. 100
 Marla Helena P. F. Parente
 Secretário



CÂMARA DOS DEPUTADOS

I.1 - Do SBPE

. pagamento dos débitos do FCVS com os agentes financeiros, pendentes desde 1986;

. redirecionamento dos recursos da caderneta de poupança, introduzindo as seguintes alterações na Resolução nº 1.446/88:

- 1 - elevação do percentual de aplicação compulsória em habitação, de 65% para 70%;
- 2 - exclusão do item II-a, que permite operações a taxas de mercado, remanejando estes recursos para aplicações no âmbito do SFH, especialmente para as operações com financiamento inferior a 2.500 UPF, que representa a parcela maior da demanda habitacional;
- 3 - supressão do dispositivo que permite aos agentes financeiros comprovarem os percentuais de aplicação obrigatória mediante aquisição de letras imobiliárias de emissão de outro agente financeiro.

. revisão da legislação e das normas operacionais do SBPE como o objetivo de simplificá-lo, tornar transparente a sua atuação, reforçar os princípios em que se baseia, eliminando normas e legislação que compliquem e dificultem sua operação.

I.2 - Do FGTS

. securitização da dívida do FCVS para com o FGTS; regularização dos pagamentos das parcelas dessa dívida vencida, até o presente, desde 1986;

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
RAN n.º 595 de 19 91
Fls. 101
Marla Helena F. F. Parente
Secretário



CÂMARA DOS DEPUTADOS

. ativação da cobrança dos débitos das empresas privadas, da União, dos Estados e dos Municípios;

. aperfeiçoamento da fiscalização e do controle da arrecadação do FGTS; integração do trabalhador ao sistema de fiscalização e controle da arrecadação do Fundo;

. intensificação do controle dos retornos das aplicações dos recursos do FGTS;

. revisão permanente dos cadastros das empresas empregadoras e dos titulares das contas;

. revisão dos sistemas de operação visando à sua agilidade, controle e simplicidade;

. reescalonamento dos recolhimentos em atraso seja de pessoas jurídicas de direito público, das administrações direta ou indireta e das pessoas jurídicas de direito privado;

. reescalonamento dos recolhimentos devidos pelas empresas privatizadas;

A respeito da recuperação da capacidade de operação do FGTS, cabem duas observações que julgamos importantes:

- 1 - é necessário que no instrumento legal que regular a rolagem das dívidas dos órgãos da administração pública, sejam observadas as necessidades de urgência e prioridade no pagamento dos débitos ao FGTS. Esses recursos não são recursos públicos, mas recursos dos trabalhadores que, ou foram emprestados para aplicações em saneamento, desenvolvimento

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 RAU n.º 595 de 1991
 Fls. 102
 Marla Helena P. F. Parente
 Secretária



CÂMARA DOS DEPUTADOS

urbano e habitação ou não foram recolhidos tempestivamente.

- 2 - não menos importante para a recuperação do FGTS é o engajamento do trabalhador na fiscalização dos depósitos dos empregadores na sua conta vinculada. Uma vez constatada a falta de depósito, deverá o trabalhador notificar a agência da CEF onde a conta foi aberta. A CEF acionará seus mecanismos de cobrança para regularização do débito. O depósito no FGTS é parte da remuneração do trabalhador. A falta ou incorreção do recolhimento equivalem a uma redução dos seus proventos. Sua participação na fiscalização é pois, legítima e imprescindível para o funcionamento e a eficácia do sistema.

II - Investigação, pelo Tribunal de Contas da União, com o auxílio de suas Inspetorias Regionais, em todas as Superintendências Regionais da Caixa Econômica Federal e no Ministério do Bem-Estar Social, da execução de projetos financiados com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço entre 1990 e 1992, nas áreas de habitação popular (notadamente os programas PAIH, PEP e PROAHAP Setor Público), de saneamento básico e de infra-estrutura urbana.

O objetivo das investigações é apurar a ocorrência de irregularidades quanto ao descumprimento da distribuição dos recursos entre os vários programas, quanto a ocorrência de superfaturamento de obras e quanto a contratações de financiamentos em desacordo com o orçamento do FGTS, aprovado pelo Conselho Curador.

III - Encaminhamento ao Ministério Público da União dos documentos recebidos em comprovação de denúncias de irregularidades em financiamentos habitacionais, com a

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 QAN n.º 595 de 19 91
 Fls. 103

Marla Helena P. F. Parente
 Secretária



CÂMARA DOS DEPUTADOS

participação da Caixa Econômica Federal, nos Estados do Rio de Janeiro (Condomínios Brício de Abreu e Travessa Beltrão) e São Paulo (Condomínio Portal dos Bandeirantes), a fim de que sejam apuradas eventuais responsabilidades, nas áreas cível e criminal, de funcionários daquela instituição financeira oficial, bem como de outras pessoas que tenham participado nas citadas operações.

IV - Encaminhamento ao Ministério Público da União do Relatório da Comissão de Sindicância instituída pela Presidência da Caixa Econômica Federal, em 6 de julho de 1992, para apurar denúncias formuladas pelo Secretário Especial de Política Habitacional do Estado do Paraná acerca de irregularidades em 48 (quarenta e oito) empreendimentos financiados por aquela instituição oficial, para que sejam apuradas eventuais responsabilidades, nas áreas cível e criminal, dos funcionários relacionados no citado relatório, bem como de outras pessoas que tenham participado naquelas operações.

V - Envio de ofício à Caixa Econômica Federal solicitando que não realize qualquer despejo nos conjuntos habitacionais invadidos pelos cooperados, até que o Tribunal de Contas da União conclua suas investigações sobre o assunto.

VI - Criação de novos instrumentos para aplicação no setor imobiliário, dada a constatação feita por esta CPMI de que, mesmo recuperados, o SBPE e o FGTS não teriam recursos suficientes para fazer face às enormes necessidades, não atendidas, de habitações, equipamento urbano e equipamento social, em razão do crescimento e da urbanização da população. Estes novos instrumentos seriam:

. sistemas de auto-financiamento de construções residenciais e equipamentos urbanos e sociais como consórcios,

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 RAN n.º 595 de 19 91
 Fls. 104

Marta Helena P. F. Parente
 Secretária



CÂMARA DOS DEPUTADOS

cooperativas e outras formas que utilizem a ajuda mútua, com a participação dos interessados e da sociedade;

. Fundos de Investimento Imobiliário, cujo processo de criação, gestão e operação está consubstanciado no PL nº 2.204, de 1991, de iniciativa do Executivo, ora em tramitação neste Congresso.

Em decorrência, espera-se a criação de Fundos desse tipo, não só pela iniciativa privada mas, igualmente pelos Estados e Municípios, à semelhança do instituído pela Lei nº 6.756, de março de 1990, do Estado de São Paulo. Este visa mobilizar recursos próprios daquele Estado, tais como terrenos, infra-estrutura e recursos fiscais para viabilizar a produção de habitações, o acesso à moradia e, ao longo do tempo, possibilitar a aquisição das mesmas pela população e criar ao mesmo tempo um sistema de subsídios, seletivo, nítido e transparente, para famílias carentes.

VII - Articulação de todos os instrumentos de captação de recursos, órgãos gestores, agentes operadores, agentes financeiros, agentes promotores, agentes produtores e agentes auxiliares e programas de ação, com as respectivas áreas de atuação e responsabilidades definidas, em um Sistema Financeiro Imobiliário, dentro dos princípios básicos a seguir definidos:

- . o da equivalência salarial;
- . o da equalização da atualização monetária entre a captação e a aplicação dos recursos do SBPE;
- . da criação e constituição de estoques de capital, cujo retorno permita um fluxo de recursos contínuo e crescente, para fazer face a novos investimentos.

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 RAU n.º 595 de 1991
 Fls. 105
 Maria Helena P. F. Parente
 Secretária



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Aspecto relevante é que no enfoque do SFI dá-se prioridade ao acesso à habitação para, num segundo passo, permitir à população conseguir a propriedade da mesma. Abre-se o mercado, igualmente, via Fundos de Investimento Imobiliário, para investimentos em habitações e imóveis comerciais ou industriais, destinados tanto à locação como à venda.

VIII - Criação, pelo Poder Executivo, de uma autarquia vinculada ao Ministério do Bem-Estar Social, para executar a articulação, o controle, bem como disciplinar o Sistema Financeiro Imobiliário.

Esta autarquia deverá coordenar as ações dos diversos órgãos da administração pública e as da iniciativa privada com o objetivo de implementar a política formulada pelo Governo para construção de habitações e sua aquisição pela população de baixa renda, de obras de saneamento básico e de infra-estrutura urbana.

Caberá, ainda, a este órgão estabelecer as normas e condições dos financiamentos a serem contratados com os recursos do Sistema Financeiro Imobiliário, as regras disciplinares das ações dos participantes do Sistema e sua aplicação.

IX - Criação de Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a rever a legislação relativa ao SFH e propor a revogação das leis ou dispositivos casuísticos, obsoletos ou equivocados. Em expressão mais simples, remover o entulho normativo.

Visa esta proposta de exame da legislação pertinente em vigor, bem como dos projetos em tramitação no Congresso Nacional, excluir os dispositivos que levaram o SFH à atual situação, os quais são, muitas vezes, redundantes,

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 A.U. n.º 595 de 1991
 Fts. 106

María Helena P. F. Parente
 Secretária



CÂMARA DOS DEPUTADOS

inconsistentes ou incoerentes com os princípios básicos, ora reapreciados por esta Comissão.

X - Apoio desta CPMI-SFH ao Projeto de Lei nº 2.204, de novembro de 1991, que estabelece a criação de Fundos de Investimento Imobiliário, destinados a permitir, com apoio no mercado de capitais, um novo fluxo de poupanças direcionadas a aplicações em projetos imobiliários em geral. Este novo mecanismo permitirá a retomada dos investimentos imobiliários, com impactos positivos na economia e na sociedade brasileira.

Este Projeto de Lei representa uma nova abordagem para o "funding" de investimentos de longo prazo de maturação, implicando em descentralização, menor dependência do Governo Federal e acesso dos empenhedores imobiliários ao mercado de capitais. Dada a amplitude e abrangência do PL 2.204/91, é possível montarem-se fundos imobiliários para carrear recursos para uma enorme variedade de projetos imobiliários.

Por se tratar de produto novo no mercado, é de se tomarem medidas e precauções por parte do Banco Central e da Comissão de Valores Mobiliários para evitar qualquer insucesso, que poderia produzir descrédito e conseqüente reflexo negativo sobre o Sistema Financeiro Imobiliário.

Convém salientar alguns dos impactos previsíveis sobre os vários segmentos de atividades ou de agentes econômicos envolvidos e para os usuários finais:

- Efeitos sobre o mercado de capitais:

- . aumento do volume de capitais no mercado;

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
 RAN n.º 595 de 19 91
 Fls. 107
 Marta Helena P. F. Parente
 Secretária



. alargamento e estabilidade do mercado de capitais.

. realimentação do mercado de capitais pela reaplicação dos retornos;

- Sobre os agentes financeiros:

. abertura de um campo maior de atividades de intermediação financeira;

- Sobre os empreendedores e a construção civil:

. continuidade das atividades;

. retomada de projetos;

. aumento de produção;

. modernização tecnológica;

. competitividade, redução de custos, melhoria da qualidade dos produtos.

- Sobre a indústria de materiais e componentes da construção:

. escala de produção;

. tecnologia;

. controle de qualidade e conformidade às normas;

. redução de custos;

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
PPN n.º 595 de 19 91
Fls. 108

Marla Helena P. F. Parente
Secretário



. competitividade, redução de custos, melhoria da qualidade dos produtos;

- **Sobre a mão-de-obra especializada e não especializada;**

. geração de novos empregos;

. treinamento e aperfeiçoamento;

. aumento de produtividade;

. aumento da massa salarial.

- **Sobre Poder Público:**

. aumento de arrecadação das contribuições fiscais, parafiscais e sociais;

. aumento da capacidade de investimentos.

. redução de pressões e reivindicações sociais;

- **Sobre a população:**

. aumento do número de empregos;

. aumento da massa salarial;

. aumento da oferta de habitação e serviços urbanos;

. atendimento de todas as faixas de renda;

. maiores facilidades no acesso à habitação e aos serviços urbanos.

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
RAU 595 de 19 91
Fls. 109
Marta Helena P. F. Parente
Secretária



Não é necessário que se salientem outros aspectos. Bastam estes para que possamos aquilatar a importância que os Fundos de Investimento Imobiliário representam no conjunto de soluções para o problema habitacional da nossa sociedade.

XI - Medidas e iniciativas de curto prazo com vista à recuperação do Sistema.

Emissão de Letras Hipotecárias.

Ainda dentro do enfoque de geração de recursos para suprir a atual carência do Sistema, de modo a permitir a manutenção de um certo nível de atividade no setor, propomos ao Executivo seja autorizada à Caixa Econômica Federal a emissão de 22,25 trilhões de cruzeiros em Letras Hipotecárias para colocação no mercado, especialmente junto aos Fundos de Pensão e às Companhias de Seguros, que poderão subscrever até 5% de suas reservas nesses papéis. Esse valor representa cerca de 3,5% dos 25 bilhões de dólares que compõem as reservas dos Fundos de Pensão e das Seguradoras.

Essa medida justifica-se, ainda mais, pela emissão de papéis desse tipo, que foi autorizada recentemente pelo Conselho Monetário Nacional, para pagamento de obrigações do FCVS para com os Agentes Financeiros do SFH, que, contudo, serão aplicadas no programa de privatizações e não no SFH. Na realidade, tais recursos são oriundos das operações do Sistema e deveriam ser aplicados no mesmo.

Modificação operacional do Plano Empresário da CEF

Modificação da forma operacional de financiamento de unidades produzidas com empréstimo da Caixa Econômica Federal para que o financiamento aos mutuários finais se

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
REN. n.º 595 de 19 91
Fls. 110
Marta Helena P. F. Parente
Secretária



estenda a todas as unidades de cada empreendimento, não se restringindo, como atualmente, à liquidação do empréstimo tomado pelo empresário. Alternativamente, a Caixa Econômica Federal poderia fazer novo financiamento no valor do remanescente do empreendimento anterior ou liberar este remanescente em parcelas trimestrais, corrigidas pelo índice de atualização da caderneta de poupança, em prazo não superior a 12 meses. Propõe-se ainda diminuir a Taxa de Administração de Crédito - TAC e o Fundo Nacional de Habitação - FUNDHAB, e eliminar por completo a Taxa de Antecipação de Liberação -TAL.

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
RAU n.º 595 DE 1991
Fls. 11
Marla Helena P. F. Parente
Secretário



CÂMARA DOS DEPUTADOS

VOTO EM SEPARADO

O Relatório reflete as limitações do funcionamento da CPI destinada a apurar irregularidades no Sistema Financeiro da Habitação, o que ocorreu tanto pela ausência de alguns depoimentos mais contundentes, como pela não obtenção de dados que tivessem identificado as verdadeiras razões do desmantelamento do BNH e as reais causas do rombo do sistema.

Assim é que o relatório apresenta um forte viés, destacando o mutuário como vilão do SFH, beneficiário de subsídios que teriam contribuído decisivamente para compor o rombo de U\$ 20 bilhões do sistema.

O simples registro dos dados obtidos através da CPI que apurou irregularidades na administração do FGTS dos trabalhadores (conforme solicitamos no decorrer de nossos trabalhos) teria com certeza oferecido um quadro diferente daquele apontado na CPI do SFH.

Entendemos que este seria também o resultado se houvéssemos obtido as informações, por nós encaminhadas, quanto às operações de liquidações extra-judiciais de sociedades de Crédito Imobiliário, ou das aplicações livres dos recursos da poupança em títulos de operações do mercado de capitais, efetuadas pelos agentes financeiros vinculados ao Sistema Financeiro da Habitação.

Considero ainda, que o relator não incorporou as sugestões do Fórum Nacional de Habitação que levam ao enfoque mais social no delineamento de propostas, como a idéia de um Sistema Nacional de Habitação e de um Conselho composto com a participação da sociedade civil organizada.

Resulta de tudo isso a opção por uma abordagem de cunho nitidamente financeiro na configuração de um novo sistema.

Face ao exposto voto pela aprovação do relatório na medida que incorporou parte significativa das propostas apresentadas por nós e pelo Deputado Paulo Ramos, mas com as restrições acima referidas.

Brasília, 18 de maio de 1993.

Maria Luiza Fontenele
Deputada MARIA LUIZA FONTENELE
Vice-Presidente da CPI do SFH
COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
n.º 595 de 1991
Fls. 113
Marta Helena P. F. Parente
Secretária



CPI DO SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO
COMENTÁRIOS AO RELATÓRIO FINAL E
SUGESTÃO PARA ALGUMAS ALTERAÇÕES

Deputado: Prisco Viana

Na página 30 (5º parágrafo), o relator menciona a Resolução nº 1.446, de 05.01.88, como a norma disciplinadora do direcionamento dos recursos captados captados em cadernetas de poupança.

Ocorre que em 30.04.93 foi editada a Resolução nº 1.980, definindo a redação do Relatório à norma que se encontra em vigor.

Na página nº 310 o Relator apresenta os percentuais a serem aplicados em cada faixa de financiamento de acordo com a Resolução nº 1.446.

Em função da edição da Resolução nº 1.980/93, os percentuais foram modificados e, portanto, o relatório deve mencionar o direcionamento em vigor, conforme a seguir:

- 15% (quinze por cento) em encaixe obrigatório no Banco Central do Brasil;

- 70% (setenta por cento), no mínimo, em financiamentos habitacionais;

- 15% (quinze por cento), no máximo, em disponibilidades financeiras e operações de faixa livre.

Os 70% (setenta por cento) destinados aos

3

COMISSÃO ESPECIAL DE INQUÉRITO
Fls.

Maria Helena P. F. Parente
Secretária

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
PAN n.º 595 de 1993
Fls. 114

Maria Helena P. F. Parente
Secretária



financiamentos habitacionais poderão ter o seguinte direcionamento:

- 80% (oitenta por cento), no mínimo, em operações no âmbito do SFH;

-Recursos remanescentes (até 20%) em operações habitacionais a taxa de mercado.

Na página nº 3 (último parágrafo) o Relator afirma que, em caráter restrito, apenas 52% dos recursos são destinados à habitação, com 6,5% dos recursos dirigidos à faixa de habitação popular, segmento que representa mais de 80% da demanda habitacional.

Ora, ao mencionar que apenas 52% dos recursos são destinados à habitação, o Relator comete uma impropriedade, pois obtém tal percentual tomando por base não os depósitos de poupança mas o montante dos depósitos dirigidos para financiamentos habitacionais no âmbito do SHF.

Ou seja, 52% representam 80% (10 + 70) de 65%.

Os 6,5% mencionados também foram calculados sobre a base de aplicações e não sobre o montante de depósitos: 6,5% representam 10% de 65%. Observa-se que o relator em lugar de comparar quanto foi direcionado para operações de até 2.500 UPC com o saldo global das cadernetas está comparando o valor direcionado para financiamentos em geral. Na verdade, dentro dos financiamentos habitacionais se medirmos o montante de recursos para esta faixa chegaremos a 15,4% (10/65) que representam os



CÂMARA DOS DEPUTADOS

mesmo 10% das cadernetas.

Dessa forma, aqueles que não possuem conhecimentos matemáticos para perceber esse jogo de números podem chegar a conclusões equivocadas.

Na página nº 32 (1º parágrafo) o Relator discorre sobre a rentabilidade dos recursos aplicados na faixa livre. E, surpreendentemente, conclui que "somente as aplicações dessa faixa são capazes de remunerar os poupadores pela totalidade dos recursos captados". Esta conclusão foi tirada de uma simples conta matemática. Ou seja, o Relator afirma que se o Agente pode aplicar até 20% nessa faixa com rendimento real de 30%, logo $20\% \times 30\% = 6\%$ que é a taxa de juros creditada aos depositantes.

Ao discorrer sobre a rentabilidade das operações da faixa livre e dos custos dos recursos captados em cadernetas de poupança o ilustre relator substituto desenvolveu raciocínio muito simples e a realidade é bem diferente.

Por um lado, os custos dos recursos captados não se restringe aos juros pagos aos depositantes. De forma simplificada tais custos podem ser divididos em três grupos:

- Grupo 1 = juros pagos 0,5% ao mês	= 6,17% a.a.
- Grupo 2 = contribuições (FGDLI)	
0,07% ao mês	= 0,84% a.a.
- Grupo 3 = custos operacionais	= 2,50% a.a.

Custos total	= 9,51% a.a.

Por outro lado, considerar a hipótese de operações de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

faixa livre apenas em títulos da dívida pública a uma taxa média de 30% ao ano, é fugir em muito da realidade.

Nessa faixa de aplicações encontram-se as disponibilidades desses recursos por ficarem disponíveis em caixa, não têm qualquer rendimento de juros ou atualização monetária. Tais recursos geram na verdade rendimento negativo.

O leque das outras operações passíveis de enquadramento nessa faixa, em decorrência de estarem relacionadas com a área de construção (empréstimo hipotecário, capital de giro para empresa produtoras de materiais de construção etc) na melhor das hipóteses gera rendimentos em torno de 18% a 20%. Vale mencionar que tais taxas dependem em muito das condições e mesmo em períodos de taxas elevadas, em boa parte dos casos, elas não são acessíveis aos Agentes Financeiros, na medida em que suas carteiras encontram-se carregadas de operações formalizadas anteriormente.

Portanto, apenas uma pequena parcela dos recursos encontram-se em títulos da dívida pública.

Para apurar a rentabilidade das operações financiadas com recursos de caderneta, apresentamos a seguir os percentuais considerando a estrutura de direcionamento definida pela Resolução nº 1.446/88, que é a forma como estão estruturadas a grande maioria das instituições:

COMISSÃO ESPECIAL DE INQUÉRITO
Fis. 595 de 19 91
Maria Helena P. F. Parente
Secretária



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Recursos	%	Taxa Média de juros a.a.	Rentabilidade &
- COMPULSÓRIO	15	7,06	1,059
- FINANCIAMENTOS			
HABITACIONAIS	65		
Até 2.500 UPF	10	3,0	0,300
De 2.500 até 5.000 UPF	35	9,0	3,150
A taxa de mercado	20	15,0	3,000
-FAIXA LIVRE			
Disponibilidade	1	- 1000	- 0,100
Títulos públicos	7	30,0	2,100
Outras operações	12	20,0	2,400

TOTAL			11,909

Pelos números concluí-se que a rentabilidade média das operações gira em torno de 12%. Como o custo de captação dos recursos situa-se em 9,5%, o spread bruto é de aproximadamente 2,3% ao ano $[(1,12/1,095)-1] \times 100$. Desse percentual ainda devem ser deduzidas as contribuições sociais e imposto de renda.

Ainda na página 32 entende-se como beneficiário para os Agentes Financeiros considerar os depósitos no FAHBRE e FESTA como operações até 2.500 OTN.

Os recursos dos referidos Fundos na realidade são de aportes que os Agentes fizeram ainda na época do BNH para que o

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
Adu. n.º 595 de 19 91
Fls. 118
Maria Helena P. F. Parente
Secretária



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Banco os dirigisse a operações de baixa renda. Em consequência, apesar terem origem em captação de cadernetas, tiveram sua remuneração fixada em percentuais pagos aos depositantes. No caso específico do FAHBRE a remuneração dos recursos situa-se em 3% a.a.

Vale mencionar que o montante de recursos desses fundos é praticamente insignificante não alcançado nem 3% do saldo de cadernetas.

Desta forma, é uma impropriedade considerar tais créditos, enquanto não liquidadas, como operações de baixa renda.

No caso específico dos créditos junto ao FCVD, é importante destacar; que tais créditos decorrem do fato de os mutuários não saldarem integralmente seus financiamentos por força dos vários benefícios que receberam ao longo dos anos.

Ressalte-se ainda que grande parte dos créditos junto ao FCVS decorre de descontos que foram concedidos aos mutuários nas quitações antecipadas.

Só para entender, imaginemos uma situação hipotética de uma empresa que esteja plenamente enquadrada e que 40% de seus mutuários quitem antecipadamente os financiamentos com desconto de 50%. Vamos admitir que não ocorrerão entradas ou saídas de recursos via caderneta de poupança.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Situação I: antes da quitação antecipada	%
Compulsório	15
Financiamentos Habitacionais	65
Faixa Livre	20

Total	100

Situação II: após quitação antecipada	%
Compulsório	15
Financiamentos Habitacionais não quitados (60% de 65%)	39
Valor recebido dos mutuários e reaplicado (55% x 40% x 50%)	13
Faixa Livre	20

Total	87

Verifica-se que este agente não está com seu direcionamento integralizado. Como fazê-lo se não tem novos depósitos de poupança integralizado. Como fazê-lo se não tem novos depósitos de poupança.

Pelas normas atuais deve proceder da seguinte forma:

Em primeiro lugar deve absorver como despesa parte do desconto concedido. Na medida em que consideramos incremento nulo de novos depósitos, o agente terá que ir ao mercado e captar montante equivalente para aplicar em novos financiamentos.

Assim, a situação da empresa passa a ser:

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
RAV n.º 595 de 19 91
Fls 120
Mária Helena P. F. Parente
Secretária



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Compulsório	15
Financiamentos Habitacionais	65
- Não quitados	39
- Concedidos com recursos das quitações	13
- Concedidos com recursos captados no mercado ...	5,2
- Créditos junto ao FCVS	7,8
Faixa Livre	20

Considerou-se que o valor integral pago pelos mutuários foi reaplicado em novos financiamentos.

Nesta versão bem simplificada, fica fácil entender porque os créditos junto ao FCVS devem ser considerados como financiamentos habitacionais. Trata-se em última análise de recursos captados em caderneta dirigida para financiamento cujo retorno só irá ocorrer ao longo dos anos. Quando isso ocorrer automaticamente serão reaplicados.

O mesmo raciocínio aplica-se às conclusões apresentadas nos parágrafos 4º da página 32 e 1º da página 33.

Na página nº 49 o Relator propõe novo perfil de direcionamento em substituição ao definido pela Resolução nº 1.446/88, eliminando o volume a ser direcionado para as operações a taxa de mercado.

Deve-se observar, entretanto, que a Resolução nº 1.980, de 30.04.93, já contempla alterações nos limites fixados na Resolução nº 1.446/88.

Quanto à exclusão das aplicações em operações a taxa de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

mercado e o remanejamento para operações de valor inferior a 2.500 UPF, pelos motivos já mencionados anteriormente parece fora de qualquer propósito. Na verdade quando da concepção do Sistema Financeiro da Habitação a população de menor poder aquisitivo deveria ser atendida mediante o direcionamento dos recursos com custos reduzidos. O FGTS seria o principal aportador.

No caso dos recursos captados via caderneta de poupança a principal destinação é financiar a moradia para a classe média, operações essas que, inclusive, permitem que o SBPE realize algumas operações com rentabilidade negativa.

O Relator propõe a supervisão do dispositivo que permite aos agentes financeiros adquirirem letra imobiliárias para comprovação de aplicações obrigatórias.

Deve haver um equívoco porque o título adequado para o caso é a letra hipotecária. No mérito é de observar-se que essa permissão de forma alguma vai comprometer o volume de aplicação em financiamentos habitacionais, em nível nacional, posto que o Agente Financeiro emissor da Letra terá obrigatoriamente que reduzir o volume emitido, do seu cômputo total de financiamentos.

Esse perfil foi revisto, aumentando o percentual de aplicações na faixa habitacional do patamar de 65% para 70%. Assim hoje, os Agentes Financeiros têm a obrigatoriedade de aplicar os recursos captados em depósitos de poupança, nos seguintes percentuais.

- 70%, no mínimo, em financiamentos habitacionais;
- 15%, em encaixe obrigatório no Banco Central do



Brasil;

- 15%, no máximo, em disponibilidades financeiras e operações de Faixa Livre.

Em conclusão, esta elevação de percentual do perfil tende a possibilidade maior aplicação no setor habitacional.

Como a maioria dos agentes financeiros encontram-se super aplicado, em decorrência do bloqueio de recursos da caderneta de poupança quando da edição do Plano Collor, juntamente com a Resolução nº 1.980, foi editada a Resolução nº 1.981 instituindo uma nova faixa de aplicações. Assim, independentemente do nível de enquadramento de cada agente financeiro, recursos adicionais devem ser dirigidos para novos financiamentos.

SUGESTÕES DE ALTERAÇÃO

(na página 30x33)

Existem divergências mais recentes envolvendo contratos firmados após 1986, que não receberam nenhum subsídio e apresentam prestações insuportáveis pelos mutuários nesta conjuntura de inflação e recessão severas. Muitos destes mutuários discutem na Justiça novas condições para seus contratos de financiamento. Todavia, não há como generalizar, não é possível uma solução única e cabal para todas as pendências. O único princípio que pode levar à solução do problema é o princípio da equivalência salarial que, ainda assim, é discutido e, se for para ser aplicado em termos justos, deve compreender



também a variação da renda para cima.

O Governo Federal tenta recuperar parte dos subsídios concedidos objetivando livrar a sociedade em geral de um ônus que beneficiou somente os adquirentes de casa própria, todavia esbarra nas proteções constitucionais aos contratos, que a lei não pode prejudicar. Neste sentido, os mutuários tem sido muito eficientes em defender judicialmente suas posições.

A declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 8.177/91 repõe na agenda do Governo e do Congresso Nacional a discussão de como solucionar o déficit do FCVS e reativar o SFH.

CADERNETAS DE POUPANÇA

Os depósitos em caderneta de poupança são a principal fonte de recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE.

A Resolução nº 1980, de 30.04.93, do Conselho Monetário Nacional, é a norma disciplinadora da aplicação dos recursos captados em depósitos de poupança pelas sociedades de crédito imobiliário, associações de poupança e empréstimo e caixas econômicas. Nesta Resolução é estabelecido o seguinte direcionamento dos recursos:

- 15% (quinze por cento) em encaixe obrigatório no Banco Central do Brasil;
- 70% (setenta por cento), no mínimo, em financiamentos



habitacionais;

- 15% (quinze por cento), no máximo, em disponibilidades financeiras e operacionais de faixa livre.

Os 70% (setenta por cento) destinados aos financiamentos habitacionais poderão ter o seguinte direcionamento:

- 80% (oitenta por cento), no mínimo, em operações no âmbito do SFH;

- Recursos remanescentes (até 20%) em operações habitacionais a taxa de mercado.

Sobre esta contribuição, cabem as seguintes observações:

1 - Em relação às normas em vigor até 30.04.93, houve um aumento no percentual de aplicação na faixa habitacional passando do patamar de 65% para 70%.

2 - A elevação do percentual de aplicação na faixa habitacional tende a possibilitar maior dinamização do setor habitacional. Vale destacar, inclusive, que que como a maioria dos agentes financeiros encontra-se super aplicada, em decorrência do bloqueio de recursos da caderneta de poupança quando da edição do Plano Collor, juntamente com a Resolução nº 1.908, foi editada a Resolução nº 1.981 instituindo uma nova faixa de aplicações. Assim, independentemente do nível de enquadramento de cada agente financeiro, recursos adicionais devem ser dirigidos para novos financiamentos.

Para possibilitar que os Agentes do SBPE destinem parte

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO I
RAV n.º 595 de 19 91
Fls. 125
Maria Helena P. F. Parente
Secretária



dos recursos captados via caderneta de poupança a operações de financiamentos para aquisição de imóveis pela população de menor poder aquisitivo, um percentual dos recursos pode ser direcionado para financiamentos habitacionais a taxa de mercado.

Ressalte ainda que os Agentes Financeiros poderiam destinar uma parcela significativa de recursos para o setor habitacional se os recursos destinados ao FAHBRE (Fundo de Apoio a Produção a Habitações para a população de baixa renda) e ao FESTA (Fundo de Estabilização) fossem ressarcidos de forma mais rápida. Além disso, a maioria dos Agentes Financeiros também tem créditos elevados junto ao FCVS (Fundo de Compensação de Variações Salariais) cujo ressarcimento ficou paralisado entre 1986 e 1992.

A concepção do Sistema Financeiro da Habitação prevê o mecanismo de subsídio cruzado onde operações de mercado viabilizam operações de empréstimo a taxas subsidiadas para as camadas da população de menor poder aquisitivo.

O segmento de Agentes que integram o SBPE, ao longo dos anos, deu uma contribuição significativa no equacionamento da questão habitacional do país permitindo que cerca de 11 milhões de indivíduos tivessem acesso a melhores condições de moradia.

FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO - FGTS

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS é hoje a *M*



maior fonte de recursos para aplicações no setor de habitações e de saneamento básico, tendo um saldo estimado em cerca de 30 bilhões de dólares e mais um crédito de cerca de 10 bilhões de dólares junto ao FCVS. É um mecanismo associado à geração e manutenção do emprego formal nas atividades econômicas do país. Conseqüentemente, quanto maior a massa de salários no setor da economia, maior a sua receita; em situação de recessão econômica e desemprego no setor forma, geram-se os saques das contas dos trabalhadores por rescisão imotivada do contrato de trabalho e ao mesmo tempo decresce a arrecadação mensal, em razão do desemprego. O Fundo sofre simultaneamente dois efeitos negativos: maior quantidade de saques e menores recolhimentos, o que significa menos recursos para aplicação em habitação e saneamento.

A arrecadação do FGTS é associada à geração e manutenção de empregos, o que permite prever que com o crescimento da economia ele venha a atingir, como já atingiu, volumes substanciais de recursos para investimentos. A recessão econômica, pelo contrário, aumenta o setor informal da economia diminuindo também as taxas de crescimento do Fundo de Garantia.

É de notar-se que, neste momento, acontecem vários fatos que podem afetar, para melhor, a disponibilidade:

I.1 - Do SBPE

- securitização da dívida do FCVS junto aos Agentes

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
n.º 595 de 19 91
Fls. 127
Marta Helena P. F. Parente
Secretária



Financeiros do SBPE; regularização dos pagamentos das parcelas dessa dívida vencida, até o presente, desde 1986;

- revisão, periódica, do perfil da aplicação dos recursos do SBPE para adequá-lo a conjuntura nacional;

- revisão da legislação e das normas operacionais do SBPE com o objetivo de simplificá-lo, tornar transparente a sua atuação, reforçar os princípios em que se baseia, eliminando normas e legislação que compliquem e dificultem sua operação.

I.2 - Do FGTS

- securitização da dívida do FGTS para com o FGTS; regularização dos pagamentos das parcelas dessa dívida vencida, até o presente, desde 1986.

COMISSÃO ESPECIAL E DE INQUÉRITO
RAV n.º 595 de 19 91
Fls. 128
Marta Helena P. F. Parente
Secretária