Por um fundo habitacional de longa vida

Ana Maria Castelo

A DEMANDA não é nova. No final de 2007, período em que o setor da construção comemorava a grande expansão do crédito imobiliário e das vendas de apartamentos para a classe média, o governo federal e as entidades setoriais se reuniam para discutir o que era preciso fazer para garantir um crescimento sustentado da habitação e, especialmente, como fazer para que o segmento de interesse social fosse incluído de forma definitiva no ciclo virtuoso que se desenhava. Na edição de setembro daquele ano, a **Conjuntura da Construção** destacou algumas sugestões que permitiriam criar as bases para um modelo sustentado de política habitacional. Entre essas propostas, estavam o uso mais eficaz do subsídio, atrelando-o aos financiamentos e a necessidade de garantias para esses empréstimos.

Não se trata de uma idéia inovadora. As experiências do Chile e do México mostraram que, para conseguir a participação dos agentes privados no esquema de financiamento da baixa renda, é necessário quebrar o estigma de risco elevado que essas operações carregam. Um dos mecanismos que pode possibilitar a inserção das famílias no mercado são os fundos de aval. Ou seja, a existência de um mecanismo, de natureza privada ou pública, para prestar garantia total ou parcial nas operações de crédito do tomador de forma a mitigar o risco das operações junto ao agente financeiro.

Em suas discussões em 2008, o PlanHab incorporou a necessidade de criação de modelos de seguro e garantias para a baixa renda. Não foi então surpresa o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) trazer em sua concepção um mecanismo de garantia para os empréstimos das famílias de menor renda, o denominado Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), com um aporte definido de recursos da União. Criou-se, no entanto, a expectativa de que o novo fundo possa ser o precursor de algo mais duradouro, que viabilize o interesse definitivo dos agentes financeiros pela baixa renda.

Até pouco tempo atrás, havia uma associação entre fundo habitacional e o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), criação do extinto BNH, o que trazia sentimentos poucos favoráveis a idéia de recriar um instrumento desse tipo. No entanto, o que está sendo colocado em prática é algo diferente e que se pretende não esteja sujeito à formação de passivos crônicos, como no caso do FCVS. A experiência do FGHab, se bem-sucedida, poderá se constituir em um mecanismo duradouro para a garantia de financiamentos às famílias de baixa renda.

Anatomia do fundo

A medida provisória 459, que dispõe sobre o PMCMV, cria o fundo garantidor, com um aporte da União até o limite de R$ 2 bilhões. O FGHab foi concebido para garantir o pagamento das prestações aos agentes financeiros em casos de inadimplência, morte ou invalidez permanente do mutuário nas operações realizadas no âmbito PMCMV. Adicionalmente, o fundo prevê também a assunção de despesas para recuperação do imóvel no caso de danos físicos.

A existência do FGHab está circunscrita aos recursos definidos e à meta de conceder garantias para as 600 mil unidades habitacionais do PMCMV. Isso significa que quando essa meta for cumprida, ele não terá mais razão para continuar.

Apesar do aporte da União, trata-se de instrumento de natureza privada, administrado e gerido pela Caixa Econômica Federal. Nesse aspecto, o fundo não contará com qualquer tipo de garantia ou aval por parte do setor público, devendo responder

E AS FAMÍLIAS COM RENDA DE ATÉ 3 SALÁRIOS?

As famílias com renda inferior a três salários serão beneficiadas pelo PMCMV, podendo se utilizar do sistema de garantia do fundo se tomarem financiamento. No entanto, o programa possui condições ainda mais favorecidas para essas famílias por meio do FAR (Fundo de Arrendamento Social). O subsídio direto corresponde à quase totalidade do valor do imóvel, que deve estar situado entre R$ 37 mil a R$ 52 mil. Dentro dessa faixa de renda, as famílias podem se cadastrar junto aos Estados e Municípios, ou diretamente na Caixa. As famílias selecionadas poderão adquirir o imóvel pagando prestações mensais equivalentes a 10% da renda familiar, sendo o mínimo de R$ 50,00. Em caso de morte ou invalidez permanente, o imóvel será considerado quitado. O pagamento só inicia quando o imóvel for entregue à família. Ou seja, para esse grupo com menor capacidade de pagamento, a ação do Estado é de prover a habitação, exigindo contrapartida mínima e sem envolvimento de agente financeiro.

O que é o Fundo Garantidor da Habitação

O FGHab é um fundo de aval de natureza privada no âmbito do programa **Minha Casa, Minha Vida**. Gerido pela Caixa Econômica Federal, fornece garantia de crédito de forma a mitigar o risco das operações dos agentes financeiros

FONTES DE RECURSOS

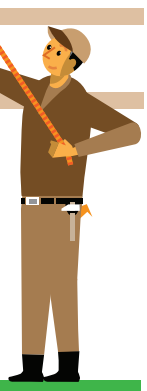
- Integralização de cotas pela União de **R$ 2 bilhões**
- Integralização de cotas pelos agentes financeiros correspondente a 0,2% do valor dos financiamentos
- Rendimentos obtidos com a aplicação das disponibilidades financeiras e os recursos provenientes da recuperação de prestações

O QUE COBRE

- **Atrasos no financiamento** habitacional em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento do mutuário
- **O saldo devedor da operação** de financiamento com o agente financeiro em caso de morte ou invalidez do mutuário
- Despesas relativas à **recuperação de eventuais danos físicos** ao imóvel

PRINCIPAIS DESAFIOS

- Demonstrar sustentabilidade financeira
- Firmar-se como instrumento junto a agentes privados
- Transformar-se em um mecanismo duradouro



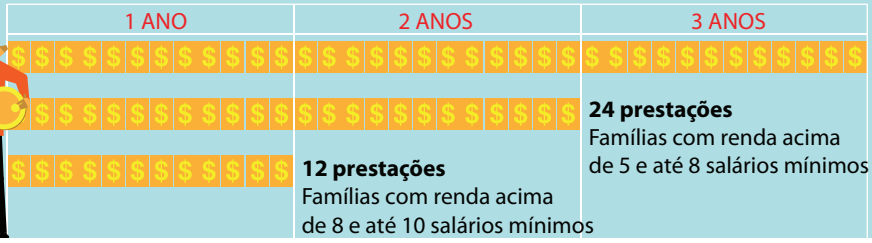
Mario Kanno/Multisp

QUEM ATENDE

• As famílias com renda entre 3 a 10 salários mínimos até o limite de 600 mil contratos de financiamento



O número máximo de prestações garantidas está limitado a:



12 prestações
Famílias com renda acima de 8 e até 10 salários mínimos

24 prestações
Famílias com renda acima de 5 e até 8 salários mínimos

36 prestações
Famílias com renda até 5 salários mínimos

por suas obrigações com seu patrimônio. Esse patrimônio será constituído principalmente pelos recursos integralizados pela União e pela integralização de cotas pelos agentes financeiros, o que engloba a Caixa Econômica Federal e demais bancos que operem o PMCMV, pois a integralização do fundo é obrigatória para as instituições participantes. A instituição que decidir participar da operação PMCMV terá que integralizar cotas correspondentes a 0,2% do valor do financiamento concedido. Além dessas fontes, comporão o fundo os rendimentos com aplicações das disponibilidades financeiras e as prestações recuperadas.

Ele é voltado para as famílias do programa com renda de 3 a 10 salários mínimos – as famílias de renda mais baixa são beneficiadas por um subsídio direto e integral e não necessitam portanto de garantia. O número de prestações garantidas pelo FGHab varia com a faixa de renda, cobrindo entre 12 a 36 prestações.

Para requerer a garantia, o mutuário precisará ter efetuado o pagamento de pelo menos seis prestações e deverá comprovar

a situação a cada três prestações requeridas e ainda pagar 5% da prestação mensal, que será devolvida a título de desconto no final do financiamento. A cobertura é válida somente para um único imóvel financiado por mutuário no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, com valor entre R$ 80 mil a R$ 130 mil.

Os recursos para os financiamentos virão do FGTS, com taxa de juros entre 5% a 8,16%, dependendo da faixa de renda da família. Mas as famílias com renda entre 3 e 6 salários contarão também com recursos subsidiados. Assim, o financiamento que será objeto da garantia corresponderá a complementação do valor do imóvel. O montante de subsídio irá depender da renda da família e da localização do imóvel e deve variar entre R$ 23.000,00 – famílias com renda de 3 SM e residente nas RMs de São Paulo, Rio de janeiro e Distrito Federal – até R$ 2.000,00.

A avaliação de especialistas do mercado imobiliário, como Celso Petrucci, diretor do Secovi, é que o FGHab está bem-estruturado. No entanto, por ser a primeira experiência na área de habitação de interesse social, ainda levanta dúvidas. O primeiro aspecto, levantado pelas instituições financeiras, diz respeito à participação dos bancos privados. Embora o regulamento faça referência aos agentes financeiros em geral, a Caixa Econômica Federal será, além de administradora, a principal operadora dos recursos do FGTS.

Nesse sentido, deve-se observar que a administração por parte da Caixa não impede que outros agentes financeiros possam operar com os recursos do programa e aderir às coberturas do fundo. No entanto, o que algumas instituições levantam é que quando se fala de trabalhar com o FGTS, a operação desses recursos é sempre muito complexa, pois envolve a submissão à fiscalização da Caixa. Isso é ainda agravado pelas taxas de juros inferiores às praticadas no mercado atualmente.

Essa questão remete ao pouco interesse que os agentes privados têm demonstrado para operar com o FGTS. De fato, o *spread* muito pequeno, cerca de 2%, tem sido um dos principais motivos para afastar as instituições privadas. Por outro lado, um cenário de queda dos juros associado à confiança nos mecanismos de garantia propostos pelo fundo pode mudar esse quadro e atrair a participação de outros bancos. Em 2008, algumas instituições privadas já começaram a realizar operações com os recursos do FGTS, o que indica que há espaço para outros agentes financeiros. É muito provável que esse interesse não se manifeste de imediato e, ao final, acabe sendo maior para as faixas mais elevadas, de 6 a 10 salários mínimos, o que já vinha sendo observado no início de 2008.

Recuperação de imóveis

O segundo aspecto que é objeto de dúvidas diz respeito ao cumprimento das garantias. Na verdade, o regulamento é claro em relação à recuperação de valores devidos e ao pagamento das garantias aos agentes. A dúvida surge na medida em que se tem um instrumento que nunca foi usado para a habitação de interesse social. Além disso, segundo agentes financeiros, a inclusão das garantias de recuperação por dano físico eleva muito o risco da operação, pois o risco de sinistro é bastante elevado nas faixas de menor renda. O regulamento do FGHab prevê o compartilhamento do risco de crédito entre o fundo e os agentes financeiros nos percentuais de noventa e cinco e cinco por cento, respectivamente, a ser absorvido depois de esgotadas as medidas de cobrança e execução dos valores honrados pelo fundo.

Um aspecto a ser destacado é que o FGHab permite, pela primeira vez no Brasil, a articulação entre subsídio direto e o financiamento, uma característica dos programas bem-sucedidos para a habitação de baixa renda. Essa compatibilização diminui o risco da operação e permite atender a mais famílias.

Deve-se notar, no entanto, que a faixa de renda coberta pelo FGHab é composta em boa medida por mutuários que atuam no mercado informal de trabalho. Assim, para a credibilidade do fundo, será fundamental que os mecanismos de controle e acionamento das garantias funcionem

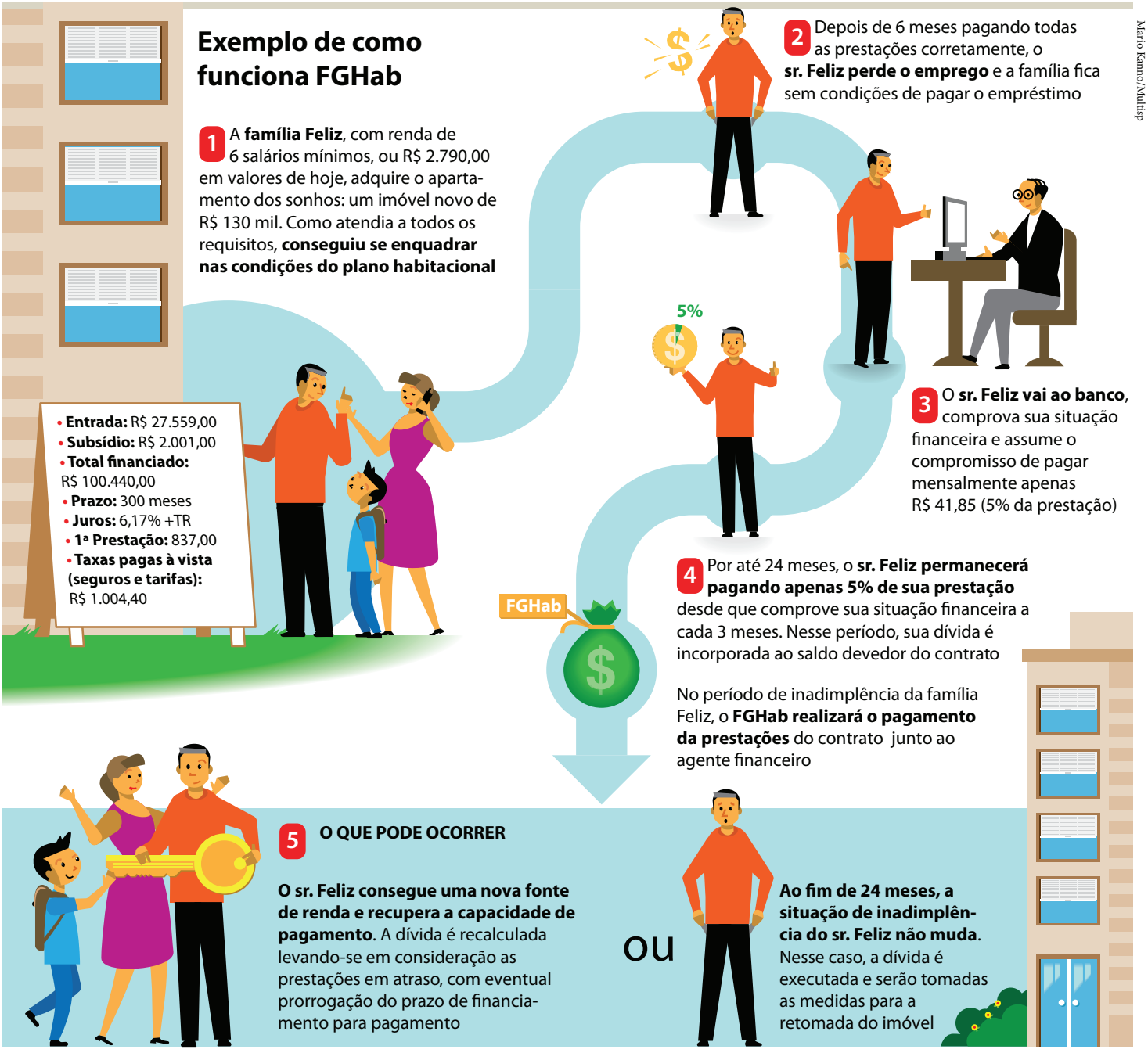
O FUNDO DAS PPP's

Há pouco tempo, a questão da garantia ou a necessidade de um fundo garantidor também se colocava para os investidores privados que planejavam investir em infra-estrutura em parceria com o setor público.

As parcerias público-privadas (PPPs) se consolidaram em várias partes do mundo como um importante instrumento para viabilizar o investimento em infra-estrutura. No Brasil, no entanto, o histórico de casos em que o governo deixou de honrar seus contratos – ou os alterou de forma unilateral – fez com que uma operação encerrasse um risco relativamente alto. Assim, para viabilizar o investimento em infra-estrutura, o mesmo marco legal que em 2005 criou as PPPs previu a criação do fundo que cobriria o risco para o agente privado de operar com o setor público. O risco coberto pelo Fundo Garantidor das PPPs diz respeito à contraprestação do Estado, ou seja, o fundo atua como um fiador do governo.

Assim como o FGHab, o FGP possui natureza privada e é gerido por um banco público, nesse caso o Banco do Brasil. Seu patrimônio pode ser constituído com bens e direitos, tanto da União quanto de suas autarquias e fundações. O primeiro aporte ocorreu em dezembro de 2005 com ações do Bando do Brasil, da Vale do Rio Doce e da Eletrobrás, num total de R$ 3 bilhões, embora as regras do fundo estabeleçam recursos de até R$ 6 bilhões.

As regras de execução das garantias do FGP são bastante claras e de difícil contestação quando se configura a inadimplência do parceiro público. Dessa forma, conseguiu, de fato, dar aos agentes privados uma maior segurança jurídica e aumentar o potencial interesse do setor privado nos investimentos de infra-estrutura.



Mario Kanno/Abdiisp

efetivamente. Nesse sentido, conta a favor a experiência da Caixa na concessão de crédito para esse público e o fato de que os contratos serão todos sob o sistema da alienação fiduciária, o que permite um processo de retomada do imóvel mais rápido que o sistema de hipoteca.

O secretário adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda, Dyogo Oliveira, um dos formuladores do regulamento do FGhab, menciona que o fundo pode comportar taxas de inadimplência de até 20%. No entanto a confiança nos mecanismos de garantia será algo que deve vir com o tempo, na medida em que forem testados. Essa confiança pode até permitir que o *spread* passe a ser competitivo. Dyogo aponta como argumento a favor do fundo a sua natureza privada, o que o torna imune a contingenciamentos orçamentários e dificulta a ação política na aprovação de projetos.

Em resumo, pode-se dizer que há muitos pontos que terão que ser testados nos próximos meses. Se passar pelo teste, o FGHab se tornará um marco importante dentro do modelo de política habitacional do país.