

**O DÉFICIT POTENCIAL DO FUNDO DE COMPENSAÇÃO DE
VARIAÇÕES SALARIAIS E SUA INSERÇÃO NAS CONTAS
PÚBLICAS; ESTIMATIVAS E CONJECTURAS**

Adelaide Motta de Lima

*Mestra em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
e Professora Assistente da Universidade Estadual
de Feira de Santana (UEFS)*

Maria Emília Marques Fagundes

*Mestra em Economia pela UFBA e
Professora Assistente da UEFS*

Simone Uderman

*Mestra em Economia pela UFBA
e Professora Assistente da Universidade do Estado da Bahia (UNEB)*

Resumo: *Este artigo procura avaliar o impacto do déficit potencial do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) sobre as contas públicas, desenvolvendo um trabalho de projeção dos encargos anuais do Fundo, a partir de informações quantitativas fornecidas pela Caixa Econômica Federal (CEF). Tal exercício mostra-se relevante, à medida que a União assume a responsabilidade sobre a dívida do FCVS, determinando a criação de dotações orçamentárias anuais. Em que pese não ter havido uma efetiva canalização de verbas para esse fim até o momento, faz-se premente uma mensuração da carga desses gastos nas contas governamentais.*

Palavras-chave: *Orçamento Público; Déficit Público; Fundo de Compensação de Variações Salariais; Crédito Imobiliário; Política Habitacional; Sistema Financeiro de Habitação; Brasil.*

1. INTRODUÇÃO

Diante da iminente necessidade de equacionar a questão da dívida potencial do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), os diversos segmentos da sociedade civil têm-se mobilizado para influenciar os debates em torno do problema. Até o momento, embora algumas definições tenham sido regulamentadas, a exemplo da determinação das instâncias responsáveis pela administração e pela cobertura dos encargos devidos, pouco se avançou além do nível institucional. As soluções têm sido constantemente adiadas, já se configurando, em consequência, um déficit efetivo que tende a atingir proporções alarmantes, à medida que os contratos de financiamento vão chegando a termo. Torna-se, assim, inviável a prorrogação irresponsável dessa inadimplência, que não apenas prejudica o funcionamento do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), mas a própria saúde financeira do Tesouro Nacional, uma vez que o acúmulo de débitos não pagos poderá redundar num comprometimento de parcelas crescentes da receita da União.

Este trabalho objetiva estimar o impacto do déficit do FCVS sobre as contas nacionais, fornecendo subsídios às discussões e elucidando, dessa forma, a relevância da questão. Estabelecendo relações entre as previsões de pagamentos anuais do Fundo e as despesas do Tesouro Nacional, é possível traçar um panorama evolutivo da carga representada pelo FCVS, no conjunto dos desembolsos efetuados pelo Governo Federal. Na verdade, a existência de uma dotação orçamentária anual está prevista no Decreto-Lei nº 2.406/88, ainda que, na prática, tal determinação nunca tenha sido implementada. O estudo proposto, portanto, justifica-se enquanto exercício de projeção de gastos que legalmente competem à União, embora até hoje não venham sendo contabilizados.

Antecedendo a tentativa de inserir a dívida correspondente ao FCVS nas contas do Tesouro, efetua-se, na seção seguinte, uma breve reconstituição da história do Fundo desde a sua criação, com vistas a evidenciar o seu papel na dinâmica do SFH. Assim, esclarece-se a pertinência da relação indicada, através da caracterização conceitual e da análise da trajetória percorrida pelo FCVS.

2. FCVS: A GESTAÇÃO DE UMA FALSA SOLUÇÃO

Instituído pela Resolução 25/67 do Conselho de Administração do extinto Banco Nacional de Habitação (BNH), o FCVS tinha por finalidade

solucionar o impasse criado pela possibilidade de adoção de índices diferenciados para o reajuste das prestações da casa própria e dos saldos devedores dos respectivos contratos de financiamento. Desde o ano anterior - com o advento de um esquema de atualização monetária das prestações, via correções anuais determinadas pelos índices e periodicidade da variação do salário mínimo (Plano A) - o Sistema passava a conviver com a perspectiva de existência de saldos residuais não amortizados ao final do prazo previsto. Em 1967, a criação do Plano C, que vinculava a época do reajustamento anual das prestações ao mês de correção salarial da categoria profissional do mutuário, comprometeu ainda mais o equilíbrio financeiro dos contratos, corroborando a prática de utilização de índices diversos, à medida que mantinha a sistemática de atualização com base na evolução do salário mínimo.

Originalmente, ficou estabelecido que havendo dívida remanescente findo o prazo contratual pactuado, este poderia ser dilatado em até 50% do previsto, após o que, não tendo sido liquidado integralmente o débito, o FCVS responsabilizar-se-ia pela sua cobertura. Para tanto, o Fundo contaria com recursos advindos de um aporte do próprio BNH e oriundos de contribuições compulsórias dos adquirentes, equivalentes ao valor de uma prestação na data de assinatura do contrato.

A partir de 1969, os encargos potenciais do Fundo viram-se magnificados diante das novas regras impingidas pela RC 36/69 do BNH. Esta resolução eliminava o mecanismo de prorrogação automática do prazo de financiamento, fazendo com que os eventuais saldos residuais ficassem inteiramente a cargo do FCVS. Suas consequências faziam-se sentir de duas maneiras: de um lado, ampliavam-se os montantes não amortizados pelos mutuários; de outro, antecipavam-se as obrigações de pagamento do Fundo, agora maiores.

Quanto às fontes de recursos, como contrapartida à extinção da taxa de contribuição inicial devida pelo adquirente, ficava estabelecido que, na hipótese da integralização da dívida antes da conclusão do prazo fixado, o excedente seria recolhido ao FCVS como receita. Na prática, todavia, os impactos destes aportes pouco representariam, uma vez que a mesma Resolução deixava ao mutuário a opção pelo Plano de Equivalência Salarial (PES) (que substituiu os antigos Planos A e C) ou pelo de correção monetária (PCM) (que tomou o lugar do Plano B). Criando-se esta alternativa, uma parcela significativa dos contratos regidos por cláusulas de reajuste das prestações, na mesma base de atualização dos saldos devedores, migrou para o PES, passando a beneficiar-se de reajustes sistematicamente inferiores à

correção monetária*. A fim de garantir a isonomia na evolução das prestações, independentemente da época de ingresso do mutuário no Sistema, foi instituído o chamado Coeficiente de Equiparação Salarial (CES), fixado pelo BNH, a ser aplicado sobre a primeira prestação, de modo que, no momento do reajuste, dois contratos com características semelhantes apresentassem prestações de valor equivalente.

No ano de 1977, novas alterações relevantes viriam a afetar o comportamento do SFH, particularmente no tocante à esfera do FCVS. Através da Resolução 10/77 da Diretoria do BNH, foram introduzidas modificações nas fontes supridoras de recursos do Fundo, sem que, no entanto, fossem alcançados resultados substanciais na captação de receitas. Retomou-se o mecanismo de cobrança compulsória de uma contribuição do mutuário (0,3% do valor do empréstimo, podendo ser incorporada ao financiamento básico), suprimindo-se a antiga sistemática de apropriação de eventuais diferenças oriundas da obrigatoriedade de manutenção dos pagamentos - mesmo quitado o saldo devedor - até o limite fixo do número de prestações. Se a geração de recursos por esta via figurava como uma hipótese remota, o novo modelo tampouco se mostrava eficiente, face à alternativa de incorporação do valor da contribuição ao próprio montante contratado. Ora, na medida em que os débitos não eram inteiramente liquidados, o FCVS terminava por arcar, ele mesmo, com aquilo que seria teoricamente a sua receita.

Ainda no âmbito dessa Resolução, reformulou-se a concepção do CES, que passou a desempenhar o papel de suposto fator de equilíbrio para uma perfeita amortização do financiamento. Diante de uma inflação ascendente, a divergência entre os índices e a periodicidade das atualizações das prestações e dos saldos devedores assumia proporções preocupantes, induzindo à criação de um coeficiente que elevasse o valor da prestação na data de reajuste, de forma a compensar a sua desvalorização frente à evolução do saldo devedor. A rigor, apesar dessa idéia representar uma tentativa de solucionar o descompasso, não conseguiu ser mais que um mero paliativo. A impossibilidade de arbitrar um índice condizente com as taxas de correção monetária - fosse pela dificuldade em antecipar a evolução dos preços, fosse pela resistência por parte dos mutuários em aceitar uma prestação majorada por

* O reajuste das prestações, no PES, acompanhava a evolução do valor do salário mínimo, sendo facultado ao mutuário pactuar o mês da atualização.

previsões inflacionárias, ou ainda pelo temor Governamental de estimular expectativas de elevação de preços - resultou na adoção de coeficientes subdimensionados, impedindo que o "novo CES" estancasse o processo de expansão do déficit do FCVS.

Ao longo dos anos 80, uma série de medidas sucessivas acentua os contornos de uma crise que coloca em questão a própria viabilidade do SFH nos moldes em que está estruturado. O acúmulo de benesses, reduzindo sistematicamente as prestações, magnifica a dimensão da dívida potencial do Fundo, permitindo a um observador mais atento prenunciar os resultados desastrosos que se fariam sentir*.

A partir do Decreto-Lei nº 2.164/84, redesenham-se os planos de atualização monetária das prestações, com a instituição do PES-CP, que atrela o reajustamento das parcelas devidas pelos mutuários à variação salarial de suas respectivas categorias profissionais. Com isto, ampliam-se os encargos a serem suportados pelo FCVS face à tendência de evolução dos salários médios a um ritmo inferior ao do salário mínimo, indexador utilizado pelo PES até então. Por outro lado, como medida compensatória, busca-se expandir as receitas do Fundo através da cobrança de um percentual aplicado sobre o saldo dos financiamentos imobiliários concedidos, a título de contribuição dos agentes financeiros, e da revisão da forma de recolhimento da taxa compulsória paga pelos mutuários (limite de 3% do valor da prestação mensal, paga juntamente com ela). A bem da verdade, tais decisões exercem um impacto modesto sobre o equacionamento dos problemas do FCVS, dada a intensidade da desproporção entre a evolução das prestações e do saldo devedor correspondente, que eleva continuamente o déficit a ser coberto pelo Fundo.

Com a extinção do BNH, em 1986, o FCVS passa à competência do Conselho Monetário Nacional (CMN). A União, pela primeira vez, aparece como responsável pela gestão do Fundo, mesmo não tendo sido ele originário de lei ou decreto do Poder Executivo, o que já aponta o comprometimento do erário público com sua dívida acumulada. A essa altura, evidencia-se cada vez mais a posição do FCVS como depositário dos desajustes do Sistema,

* De acordo com KLUMB (s.d.)⁽⁹⁾, 5% do déficit do FCVS decorrem das medidas redutoras das prestações no período 1983/84; 35% referem-se à aplicação do índice de 112% para a correção das prestações em 1985; e 35% devem-se à conversão das parcelas pela média, por ocasião do Plano Cruzado, em 1986.

ficando patente a impossibilidade de se prorrogar *ad infinitum* a aplicação de um mecanismo que apenas significava a postergação do problema. Ainda que timidamente, são tomadas as primeiras providências visando amenizar a magnitude do déficit gerado pelo modelo de financiamento habitacional. Criam-se condições facilitadas para a liquidação antecipada e transferência dos contratos, na expectativa de, com isso, ampliar-se a parcela dos empréstimos efetivamente paga pelo adquirente*.

Perseguindo o mesmo resultado, o Decreto-Lei 2.349/87 restabelece a meta de amortização integral da dívida pelo mutuário. O FCVS fica eximido da responsabilidade sobre eventuais resíduos nos contratos acima de 2.500 OTNs firmados a partir de então, cabendo aí ao mutuário o ônus total do débito contraído, ainda que para tanto se estenda o número de prestações. Tenta-se, assim, voltar os subsídios ao financiamento de habitações mais populares, freando-se o mecanismo nocivo que avolumava os compromissos do Fundo. Em que pese atacar a raiz do problema, tal medida, adotada tardiamente, não viria a reverter o quadro que se constituíra ao longo de anos de ininterruptas benesses.

No ano de 1988, em meio a esforços para a solução de um problema cada vez mais ressonante, o Governo Federal é levado a assumir explicitamente a responsabilidade sobre o déficit do FCVS, que adquire o *status* de fundo da administração direta, passando a ser regido pela mesma Lei nº 4.728, de 1965. Sua administração é entregue à Caixa Econômica Federal (CEF), ao tempo que se estabelecem critérios de liquidez e rentabilidade na aplicação dos recursos disponíveis. A orientação de compatibilizar os investimentos e as exigibilidades do Fundo, todavia, não chega a alterar de maneira significativa o perfil das aplicações, pois a maior parte do patrimônio já se encontrava imobilizada no próprio financiamento habitacional.

Ainda nesse período, o FCVS passa a responder pelo equilíbrio do seguro habitacional, arcando com as despesas das indenizações pagas sem cobertura dos prêmios recebidos e, em contrapartida, apropriando-se de quaisquer receitas excedentes. Se antes o seguro funcionava como elemento redutor dos encargos do Fundo, quitando as dívidas correspondentes a casos de morte e invalidez permanente, agora seu impacto positivo vê-se condiciona-

* No caso das transferências de imóveis, a prestação é recalculada em função do saldo devedor do contrato à época, de modo a se reduzir o descompasso entre as parcelas de amortização e a dívida a ser paga. Como forma de escapar dessa atualização, é usual a prática de transferências clandestinas, vetando ao SFH a possibilidade de reduzir o desequilíbrio por esta via.

do à hipótese remota de que sua captação de recursos supere os pagamentos obrigatórios. Há que se notar que o seguro habitacional vinha enfrentando as mesmas dificuldades vivenciadas pelo FCVS, uma vez que o valor dos prêmios, enquanto percentual aplicado sobre as prestações, não conseguia acompanhar o crescimento dos saldos devedores dos contratos. Dessa forma, a união estabelecida viria a agravar a situação deficitária do Fundo, contrariando as medidas que vinham sendo implementadas com o objetivo de aliviá-la. A contradição, em realidade, só aparece quando se restringe o ângulo de observação exclusivamente à instância do FCVS. Alargado este horizonte, aflora a funcionalidade da proposta, à medida que se definem os responsáveis por um desequilíbrio que poderia abalar a dinâmica do Sistema caso o déficit ficasse a descoberto.

O ano de 1990 representa um marco para o encaminhamento de uma solução mais definitiva, materializada na Lei nº 8.004, que pretendia estancar o processo de endividamento crescente experimentado pelo FCVS. Busca-se atuar simultaneamente em duas frentes:

- a) modificando-se o Plano de Equivalência Salarial com a incorporação, ao índice de correção das prestações, de eventuais sub-reajustes aplicados anteriormente;
- b) incentivando-se liquidações antecipadas e regularizações de transferências dos imóveis.

Com o intuito de resgatar a lógica de auto-equilíbrio dos contratos, decidiu-se pôr em prática um programa de reajustamento das prestações que se propunha a elevá-las a níveis compatíveis com a evolução do saldo devedor, respeitada a relação prestação/salário verificada na data da assinatura do contrato. Assim, tentava-se interromper a contínua ampliação das defasagens, garantindo-se, daí em diante, a cadência na evolução das prestações e da dívida. Ao mesmo tempo, são concedidas vantagens aos mutuários que se prontificassem a quitar de uma só vez sua dívida junto ao SFH (50% de desconto ou pagamento do valor total das mensalidades vincendas - "pxn"), além de condições especiais àqueles que se propusessem a regularizar transferências passadas. Procura-se, dessa maneira, reduzir o volume a ser coberto pelo FCVS, assegurando-se o pagamento imediato de pelo menos parte da dívida pelo adquirente*. Na verdade, a própria ameaça da brusca

* Vale observar que se a antecipação do pagamento da dívida reduz os encargos do FCVS, em contrapartida impõe um adiantamento dos desembolsos a serem efetuados a título de ressarcimento dos resíduos aos agentes financeiros.

elevação das prestações impulsiona o movimento de liquidações prévias, que atinge, no início de 1991, o seu ponto culminante.

Não obstante os efeitos positivos das quitações antecipadas, ainda não seria este o momento de equacionamento definitivo da questão. Em primeiro lugar, o projeto de recomposição do valor das prestações, ao menos até aqui, não tem conseguido êxito, enfrentando obstáculos legais, além de fortes pressões por parte dos mutuários. Em segundo lugar, é inegável que qualquer esforço nessa direção esbarra no déficit já constituído pela sucessão de sub-reajustes anteriores. A dívida do FCVS, portanto, permanece numa posição destacada na agenda de discussões sobre o comportamento dos gastos públicos. Afinal, em se tratando de um fundo avalizado pela União, compete ao Tesouro Nacional a responsabilidade, em última instância, pela sua cobertura.

3. O IMPACTO DO DÉFICIT DO FCVS SOBRE AS CONTAS PÚBLICAS

3.1. ASPECTOS GERAIS

O fato de o Governo Federal haver assumido desde 1988 o compromisso de pagamento dos encargos do FCVS, mediante dotações orçamentárias anuais, não tem resultado numa efetiva canalização de verbas para este fim. Com efeito, não está contabilizada na execução financeira do Tesouro Nacional qualquer alocação de recursos à conta do FCVS, que sequer figura no orçamento da União. Tampouco se dispõe de uma avaliação mais precisa do impacto que a inclusão dessa rubrica provocaria nos cofres públicos, apesar da necessidade de se providenciar, a curto prazo, uma solução de pagamento, sob pena de fazer ruir todo o modelo de gestão de política habitacional em vigor.

Buscando contribuir para alterar o cenário de escassez de informações, o presente estudo desenvolve um esforço de projeção das responsabilidades anuais do FCVS, estimando o seu impacto sobre as contas públicas, a partir de dados fornecidos pela Caixa Econômica Federal (CEF) e pelo Banco Central do Brasil (BACEN), atualizados para março de 1991. É interessante ressaltar que a descrição da concepção metodológica a seguir constitui-se numa peça fundamental deste trabalho, uma vez que o esquema de tratamento das informações montado permite a incorporação de dados adicionais que venham a aprimorar os resultados obtidos.

3.2. METODOLOGIA

Para a quantificação dos compromissos potenciais do FCVS, tomou-se como base a avaliação elaborada pela CEF, em 1988, acerca da evolução dos saldos devedores residuais dos contratos de financiamento habitacional a cargo do Fundo. Tais dados encontram-se agregados nos três segmentos integrantes do SFH (agentes financeiros, COHABs e a própria CEF) e abrangem o período 1989-2017. Apesar de se tratarem de estimativas que precedem às significativas alterações no perfil das responsabilidades do FCVS, associadas principalmente ao intenso movimento de liquidações antecipadas no início de 1991, não se dispõe de um levantamento mais atual por ora.

De posse das cifras dos saldos residuais vincendos a cada ano, aplicou-se a chamada Tabela Price, de modo a obterem-se os valores das parcelas a serem desembolsadas, para ressarcimento das instituições envolvidas. Considerou-se um prazo de sete anos para a amortização das dívidas assumidas pelo Fundo, sem carência, a taxas de juros diferenciadas segundo as três categorias: 9,3%, 8,75% e 3,59%, respectivamente para os agentes financeiros, a CEF e as COHABs*.

Na realidade, existe uma ampla variedade de combinações de formas de pagamento possíveis, fruto das alterações nas normas regulamentadoras do FCVS ao longo da sua história. Diante da inviabilidade de um cálculo preciso, que leve em conta a situação de cada contrato individual, pretende-se que os parâmetros utilizados expressem as condições médias vigentes.

Visando facilitar o manuseio do material a ser analisado, construiu-se uma tabela apresentando o fluxo anual dos valores devidos, resultante do somatório das parcelas mensais. Com isso, assume-se a hipótese simplificadora de que o FCVS está isento de quaisquer juros incidentes sobre os pagamentos em atraso ao longo do ano.

Mais do que discutir a evolução do déficit potencial do Fundo em si mesmo, todavia, este estudo tem como alvo cotejá-la com a despesa/dívida da União. Para tanto, extraíram-se dos relatórios publicados pelo Banco Central os dados referentes à execução financeira do Tesouro Nacional e à dívida líquida do setor público no período 1985-1990. Optou-se por trabalhar conjuntamente com esses dois indicadores, como forma de desdobrar a aná-

* Foram adotadas as taxas médias anuais sugeridas pela CEF.

lise em dois níveis de tratamento, distinguindo-se as relações entre os elementos de fluxo das associações entre as variáveis de estoque. Ao se inserir os montantes relativos aos compromissos anuais do FCVS nas despesas do Tesouro, pode-se avaliar os efeitos decorrentes do pagamento dos saldos residuais devidos sobre os gastos públicos. Se se considera, por outro lado, que os desembolsos não são efetuados nos prazos previstos - prática que vem sendo adotada nos últimos anos - os débitos passam a se acumular enquanto dívida. A variável de fluxo converte-se então em estoque, devendo, portanto, ser contraposta à dívida constituída pelo setor público. Trabalha-se, assim, com duas hipóteses alternativas: a regularidade dos pagamentos da conta do FCVS e a continuidade da inadimplência, que levam a conseqüências diversas sobre as contas do Governo.

A rigor, o Tesouro Nacional é responsável apenas pelo volume das despesas do FCVS que excederem sua arrecadação. Contudo, a magnitude dessas receitas é hoje pouco representativa no conjunto dos compromissos anuais, de sorte que a impossibilidade de se incorporar esse elemento não acarreta prejuízos significativos, pois seria certamente mínima a redução dos encargos a serem suportados pela União, pelo menos na fase de maior concentração dos desembolsos*.

3.3. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

As responsabilidades projetadas do FCVS, discriminadas para os três segmentos do Sistema e totalizadas por ano, são apresentadas no QUADRO 1**.

A observação dos dados revela uma similaridade entre as trajetórias descritas pelos créditos da CEF, das COHABs e dos agentes financeiros, junto ao FCVS. De fato, em todos os três casos percebe-se um movimento inicial ascendente que se reverte a partir de um dado momento. Este comportamento reflete, com uma defasagem equivalente aos prazos médios válidos para cada categoria, a evolução dos montantes contratados, cujo ápice se verifica no início dos anos oitenta.

* As receitas auferidas no passado estão em grande parte alocadas em aplicações de longo prazo, tendo sua liquidez comprometida. Conforme informações da Associação Brasileira de Empresas de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP), apenas 3% do patrimônio do FCVS encontra-se monetizado, estando o restante aplicado no próprio financiamento habitacional.

** O QUADRO 6 apresenta os dados relativos aos saldos residuais dos contratos a cargo do Fundo, que deram origem ao QUADRO 1.

Para os agentes financeiros (instituições privadas e carteiras de crédito imobiliário dos bancos oficiais), o ponto de inflexão é alcançado, enquanto as demais instituições ainda vivem a fase de expansão das parcelas devidas pelo Fundo. Isto pode ser atribuído às peculiaridades deste segmento, mais voltado às razões do mercado que aos objetivos de fundo social que norteiam as ações dos outros dois organismos. Procurando ajustar a lógica empresarial às regulamentações legais em vigor, os agentes financeiros tendem a pactuar menores prazos. Ademais, ao deixarem de alocar recursos nas faixas mais baixas de financiamento, após o preenchimento das quotas obrigatórias de empréstimo, vêem-se livres para aplicar a condições mais atrativas, em faixas que não oneram o FCVS*.

As COHABs, que apresentam um maior grau de comprometimento com a meta de prover habitação às camadas mais carentes, sempre trabalharam com prazos de financiamento mais dilatados e, por isso mesmo, só em 2012 começarão a diminuir seus créditos potenciais. Tomando o conjunto das séries, este é o segmento que exhibe menor conta a ser coberta pelo Fundo, o que indica a concentração dos empréstimos (e portanto dos subsídios concedidos) nas classes de renda mais elevada.

A posição intermediária da CEF, por seu turno, reflete um comportamento ambíguo, fruto da sua dupla forma de inserção no SFH. Enquanto empresa, guia-se pelos mesmos parâmetros que regem a ação dos demais agentes financeiros; na condição de órgão público, ocupa um lugar especial na estrutura do Sistema, encarnando de modo mais contundente os objetivos sociais do Plano Nacional de Habitação. Essa dubiedade manifesta-se ainda na relação contraditória que estabelece com o FCVS: ao mesmo tempo que se apresenta como instituição credora, devendo ser ressarcida pelos saldos residuais dos financiamentos habitacionais concedidos, a CEF aparece como agente devedor, tendo aplicado recursos do Fundo cuja devolução se converte, inclusive, em condição que viabiliza o recebimento de seus próprios créditos.

Quando se considera o montante anual consolidado das responsabilidades do FCVS, constata-se que a trajetória evolutiva aparece ligeiramente modificada como resultado da não coincidência, no tempo, dos pontos de máximo das três curvas tratadas (GRÁFICO 1). O período crítico dos desembolsos totais projetados concentra-se nos primeiros anos do próximo século,

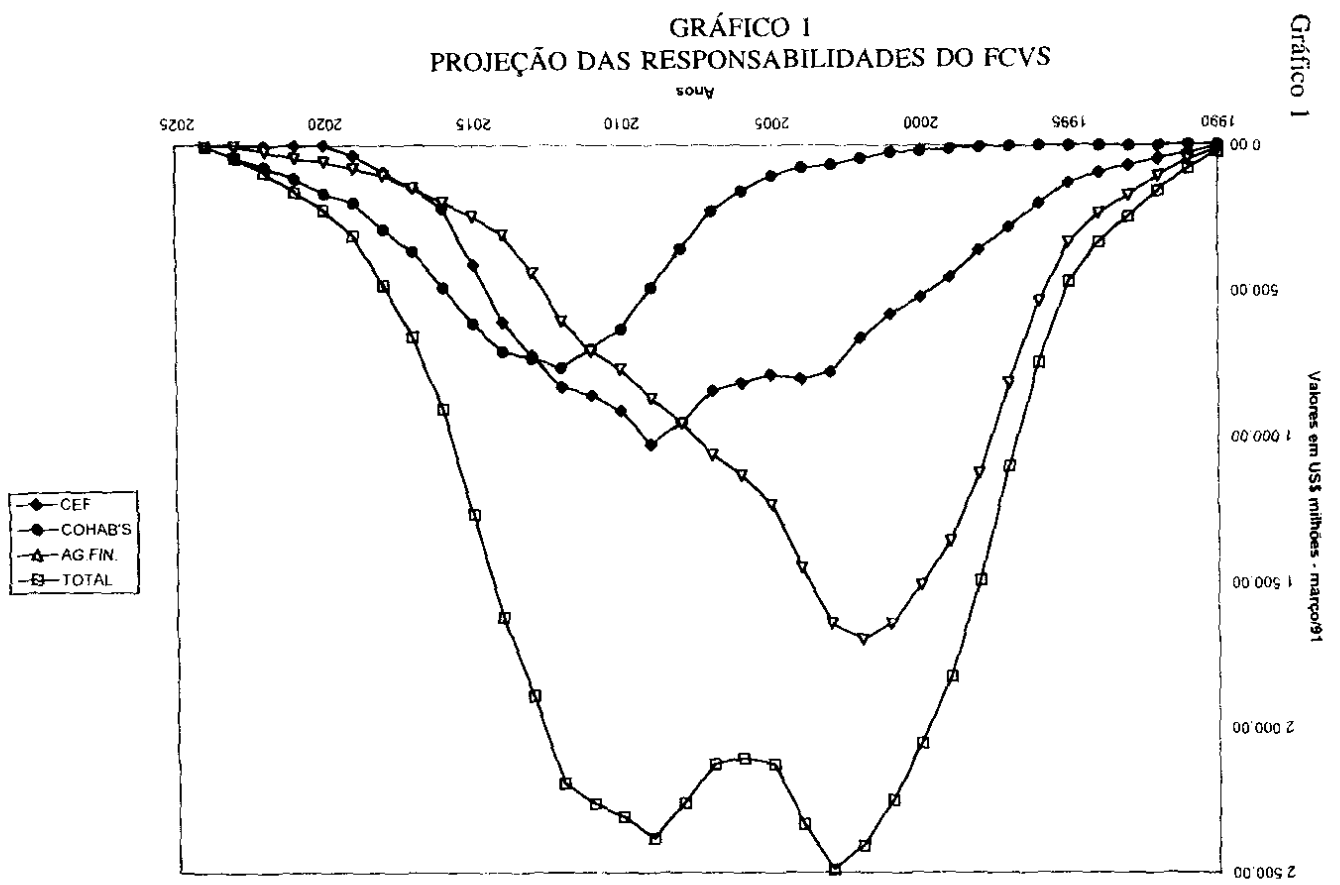
* A fixação de percentuais mínimos de aplicação nas faixas de financiamento mais baixas não se constitui num obstáculo a esse procedimento, à medida que os antigos contratos não amortizados preenchem as quotas legais.

QUADRO 1
PROJEÇÃO DAS RESPONSABILIDADES DO FCVS
março 1991

US\$ milhões

ANOS	CEF	COHABs	AG. FIN.	TOTAL	ACUMULA- DO
1990	7,23	0,32	18,30	25,85	25,85
1991	29,98	0,32	53,13	83,43	109,28
1992	49,28	0,99	108,74	159,01	268,29
1993	70,87	1,56	173,42	245,85	514,14
1994	95,86	1,99	235,65	333,50	647,64
1995	131,28	2,19	335,98	469,45	1.317,09
1996	203,37	2,86	540,72	746,95	2.064,04
1997	282,49	3,28	817,38	1.103,15	3.167,19
1998	360,55	5,01	1.127,76	1.493,32	4.660,50
1999	453,37	12,20	1.361,05	1.826,63	6.487,13
2000	522,78	20,57	1.512,00	2.055,35	8.542,48
2001	582,02	24,49	1.644,09	2.250,61	10.793,09
2002	664,55	46,38	1.697,70	2.408,63	13.201,72
2003	779,73	67,57	1.642,95	2.490,24	15.691,96
2004	803,41	78,09	1.452,41	2.333,91	18.025,87
2005	787,43	103,76	1.235,15	2.126,34	20.152,21
2006	816,08	157,82	1.133,16	2.107,06	22.259,27
2007	840,21	224,32	1.061,93	2.126,46	24.385,73
2008	952,14	355,16	954,64	2.261,94	26.647,67
2009	1.026,34	489,01	867,22	2.382,57	29.030,24
2010	910,62	630,02	767,98	2.308,62	31.338,86
2011	858,00	699,40	707,14	2.264,55	33.603,41
2012	829,30	762,52	603,86	2.195,68	35.799,09
2013	722,26	731,23	438,55	1.892,04	37.691,13
2014	607,14	706,51	306,51	1.620,16	39.311,29
2015	410,96	612,26	244,59	1.267,81	40.579,10
2016	218,82	489,82	196,16	904,80	41.483,90
2017	147,28	364,23	147,04	658,54	42.142,44
2018	89,86	286,54	103,46	479,86	42.622,30
2019	33,74	196,03	78,79	308,56	42.930,86
2020	0,00	165,39	57,19	222,58	43.153,44
2021	0,00	114,68	44,83	159,51	43.312,95
2022	0,00	73,75	19,72	93,46	43.406,42
2023	0,00	40,24	1,63	41,87	43.448,29
2024	0,00	2,97	0,01	2,97	43.451,27

FONTE: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF).



quando os compromissos anuais chegam a superar a marca dos US\$ 2.400 milhões, o que representa praticamente 0,5% do PIB brasileiro estimado para o ano de 1990.

Na seqüência do exercício aqui empreendido, optou-se por trabalhar fundamentalmente com a coluna de valores totais, uma vez que interessa contabilizar as responsabilidades a serem assumidas pela União, independentemente de qual seja a instituição credora. São esses os montantes que devem ser cotejados às contas do Tesouro Nacional.

Em 1990, o impacto do pagamento dos encargos do FCVS sobre os gastos públicos ainda não se mostrava significativo. Os débitos sequer alcançavam 0,05% do total das despesas realizadas pelo Tesouro, podendo ser cobertos com pouco mais de 5% das receitas decorrentes da emissão de certificados de privatização, por exemplo, a despeito da recente criação desses títulos (QUADROS 2 e 3). Nos anos que se seguem, a situação será radicalmente alterada face à rápida progressão dos compromissos do Fundo, à proporção que os contratos de financiamento vão chegando a termo. Apenas cinco anos depois, o montante devido, quase vinte vezes maior, equivaleria a aproximadamente 0,8% das despesas efetivadas em 1990. Esta relação ultrapassaria 4,5% se se considerasse o maior desembolso da série projetada, verificado em 2003.

QUADRO 2
TESOURO NACIONAL - DESPESA REALIZADA
Fluxos em US\$ milhões
março 1991

DISCRIMINAÇÃO	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Despesa efetiva (I-II)	41.517,79	68.912,49	60.718,99	85.450,18	79.822,89	59.518,35
I-Recursos liberados	44.021,37	71.314,94	62.998,70	92.507,10	85.073,78	59.781,66
Transf. est. e municip.	10.222,97	12.518,05	10.295,51	9.134,14	7.921,67	14.231,64
Pessoal e enc. sociais	13.978,35	14.288,28	17.134,67	18.962,11	18.773,07	22.416,91
Serv. da dívida	3.755,38	5.437,13	6.226,33	6.434,19	1.270,40	1.766,99
Outras vinculações	2.086,32	2.655,34	2.917,06	3.383,01	3.581,57	5.068,20
Lib. orc. op. ofic. cred.	—	—	—	25.236,85	9.693,71	4.627,19
Outras despesas	12.100,66	27.817,88	25.297,53	18.658,29	16.842,87	8.042,64
II - Conta de suprimentos	2.503,59	2.402,45	2.279,72	7.056,92	5.250,89	263,32

FONTE: BACEN, 1989⁽³⁾, 1990⁽⁴⁾.

QUADRO 3
TESOURO NACIONAL - RECOLHIMENTO LÍQUIDO DE RECEITAS
 Fluxos em US\$ milhões
 março 1991

DISCRIMINAÇÃO	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Receita total	46.107,69	54.371,32	52.433,55	57.948,65	47.432,54	61.340,06
Receita fiscal	46.107,69	54.371,32	52.433,55	45.625,43	41.317,45	56.326,90
Receita tributária	32.963,87	39.703,71	34.122,26	31.369,37	30.408,79	36.844,55
Outras receitas fisc.	13.143,82	14.667,61	18.311,30	14.258,22	10.908,66	19.482,35
Rec. orc. op. ofic. cred.	—	—	—	12.323,22	6.115,09	4.110,26
Certificados de privat.	—	—	—	—	—	481,55
Rem. dispo. no B.B.	—	—	—	—	—	421,35

FONTE: BACEN, 1989⁽³⁾, 1990⁽⁴⁾.

Ao serem efetuadas comparações com rubricas integrantes da conta Despesa Realizada do Tesouro Nacional pode-se visualizar melhor a importância relativa dos pagamentos do FCVS. Para cumprir com estes compromissos, o Governo chegará a realizar gastos médios anuais da ordem de US\$ 2.271 milhões no período 2001-2012, o que corresponde a 12,9% da média anual das despesas com pessoal e encargos sociais da União, 21,2% do valor médio transferido aos estados e municípios e 54,8% da média dos recursos canalizados para o serviço da dívida nos últimos seis anos. A cobertura de montantes anuais de tal magnitude absorverá quase 7% das receitas tributárias, caso a arrecadação conserve o valor real médio registrado entre 1985 e 1990.

Como o cenário retratado acima ignora as receitas auferidas pelo FCVS, pode-se considerá-lo pessimista, pois parte da premissa de que o Governo responsabilizar-se-ia integralmente pelos encargos devidos. Na verdade, trata-se de uma suposição limite, já que, conforme mencionado na seção precedente, o Fundo dispõe de recursos oriundos de contribuições dos mutuários e das instituições financiadoras. A contabilização dessas receitas poderia amenizar o ônus que recai sobre o Tesouro, não fosse tão pouco significativa a disponibilidade de recursos do Fundo face ao incremento dos valores a serem pagos. Mantido o atual patamar de ingressos, mais de 98% dos compromissos a serem honrados no ano de 2003 ficariam a descoberto, devendo ser incorporados ao orçamento da União. A persistir a tendência de queda na massa de contratos habitacionais e no valor real das prestações, fazendo

minguar as fontes de receitas do FCVS, a situação assumirá proporções ainda mais alarmantes.

É possível, no entanto, vislumbrar um quadro alternativo, que trabalhe com pressupostos mais otimistas, tendo em vista a atual mobilização em prol de medidas que promovam o reequilíbrio financeiro do Sistema. Se as prestações elevam-se em termos reais, verifica-se um duplo efeito sobre a conta do FCVS: não apenas se reduzem os saldos residuais dos contratos, o que implica uma revisão da projeção apresentada no QUADRO 1, como também se passa a contar com um maior aporte de recursos, o que diminui a parcela dos encargos transferida aos cofres públicos. Se, por outro lado, o Fundo consegue reaver a liquidez do seu patrimônio - imobilizado em aplicações de longo prazo contratadas pela CEF - aumenta sua capacidade de fazer frente aos compromissos assumidos, atenuando as responsabilidades a serem repassadas ao Tesouro.

Qualquer que seja o cenário adotado, é improvável que se consiga prescindir da interveniência do Governo para suprir o diferencial receita/despesa do FCVS. O não pagamento do déficit anualmente constituído provocará sua incorporação à dívida interna do setor público, cujos valores referentes aos anos compreendidos ente 1985 e 1990 podem ser observados no QUADRO 4.

QUADRO 4
DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO
Saldos em US\$ milhões
março 1991

DISCRIMINAÇÃO	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Dívida líquida total	259.121,06	263.511,23	267.854,80	252.374,95	241.002,66	197.762,30
Dívida interna	106.819,63	109.754,20	105.823,12	114.104,52	128.178,83	87.006,45
Governo Fed. e BACEN	36.927,88	35.910,36	19.242,80	21.575,87	45.499,28	13.940,20
Gov. estad. e munic.	24.618,59	25.415,43	28.239,11	28.260,01	30.180,86	26.789,51
Emp. estat. e ag. desc.	45.273,16	48.428,41	58.341,21	64.268,63	52.498,69	46.276,73

FONTE: BACEN, 1989⁽³⁾, 1990⁽⁴⁾.

Considerando-se a hipótese extrema de que não sejam efetuados desembolsos correntes, a título de cobertura dos saldos residuais dos contratos habitacionais, o débito acumulado afetará o perfil da dívida interna, pressionando a rubrica relativa à administração direta do Governo Federal. A inclusão do valor totalizado ao final da série tratada duplicaria o montante contabilizado no item **Dívida Interna do Governo Federal e BACEN** em 1989, quadruplicando o valor registrado no ano de 1990. A continuidade da política de não pagamento levaria os encargos do FCVS, a partir de 2010, a superarem o total da dívida dos estados e municípios em qualquer dos anos observados.

Introduzindo o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro como parâmetro de comparação na análise, percebe-se que a incorporação da dívida constituída pelo FCVS durante o período 1989-2024 faria aumentar em quase 50% a relação Dívida Interna/PIB relativa a 1990.

QUADRO 5
PIB BRASILEIRO
março 1991

Em US\$ milhões

ANO	PIB
1985	475.005
1986	498.078
1987	503.212
1988	474.862
1989	464.703
1990 ¹	503.943

FONTE: BACEN, 1990⁽⁴⁾.

1 Preliminar

É verdade, entretanto, que parte das responsabilidades projetadas do FCVS não se converterão em dívida, na medida em que o Governo pode arcar com alguma parcela desse pagamento, além de que o Fundo conta com suas próprias receitas. Isto traz uma consequência positiva sobre o total da dívida acumulada, rebaixando os valores apresentados na última coluna do QUADRO 1. Por outro lado, como não se considera a incidência de juros sobre os compromissos anuais a descoberto, esses mesmos valores encon-

tram-se subestimados, o que serve de contrapeso ao efeito anteriormente mencionado.

Apesar das imprecisões inerentes ao exercício aqui realizado, o esforço de mensuração permanece válido, fornecendo indicações acerca da ordem de grandeza do impacto dos encargos do FCVS sobre as finanças públicas. É inegável a urgência de uma solução, diante da constatação de que, ao assumir responsabilidades de tal magnitude, o Governo correrá o risco de enfrentar um grave desequilíbrio em suas contas.

Para uma melhor compreensão do impacto em questão, torna-se relevante observar, ainda, a relação entre as despesas do Tesouro, expandidas pelo FCVS, e suas fontes de financiamento corrente (o recolhimento líquido de receitas). A decisão do Governo de pagar (ou não) o débito do Fundo encontra-se condicionada pela sua arrecadação, a menos que se faça uso dos mecanismos de emissão monetária ou de dívida, assumindo-se, conseqüentemente, os efeitos daí derivados.

Diferentemente do déficit potencial do FCVS, as contas públicas trabalhadas não serão submetidas a um exercício de projeção. No primeiro caso, trata-se de uma situação constituída, dado que os novos contratos, em sua grande maioria, já não contam com a garantia de cobertura de eventuais resíduos. Para o segundo grupo de variáveis, a elaboração de estimativas prospectivas conduziria a resultados pouco confiáveis, diante das incertezas inerentes aos horizontes de projeção de longo prazo, particularmente em economias instáveis como a brasileira. Preferiu-se, assim, contrapor os encargos do FCVS a perfis de despesa/receita e dívida pública já verificados. Com o intuito de se evitarem distorções decorrentes da utilização de um único ano de referência, resolveu-se considerar um período mais extenso (1985-1990), como parâmetro para a análise.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde os últimos anos da década de 80, as instituições diretamente envolvidas com o Sistema Financeiro de Habitação, antevendo os perigos decorrentes da inadimplência do FCVS frente à insuficiência de recursos para a cobertura dos volumosos saldos residuais projetados, clamavam por garantias de ressarcimento mais concretas. Como resposta a essas pressões, o Governo adota medidas no sentido de conter o crescimento das responsa-

bilidades do Fundo, comprometendo-se, em última análise, a arcar com eventuais prejuízos. A partir de então, a preocupação em torno do tema tem extrapolado o restrito círculo dos agentes credores, assumindo uma dimensão social mais generalizada.

Dentre as vias de equacionamento do problema, figuram as recentes tentativas de restabelecer o valor real das prestações, recompondo-o ao nível necessário à amortização dos financiamentos. Os mutuários, frontalmente atingidos, vêm conseguindo êxito no embate judicial travado com o Estado, protelando a implementação dos reajustes pretendidos. No curso desse processo, o assunto ganha crescentes espaços na mídia, trazendo à tona a discussão acerca dos descaminhos do SFH e mobilizando a opinião pública.

Persiste encoberta, porém, uma questão maior, que versa sobre as alternativas de financiamento do déficit potencial do FCVS pelo Governo. A via orçamentária, tomada como premissa para a análise empreendida neste estudo, impõe que se lance mão de uma das seguintes opções para viabilizá-la: a utilização das receitas arrecadadas pelo Tesouro, o lançamento de títulos públicos ou a expansão da base monetária. A primeira hipótese só se mostra factível caso o Governo libere recursos - através da contenção de gastos ou consiga elevar o seu recolhimento líquido de receitas nos montantes requeridos - para fazer face às novas despesas. As demais opções produziriam efeitos macroeconômicos nefastos, particularmente sobre o comportamento dos preços, afetados quer pela emissão de moeda, quer pela elevação das taxas de juros.

Nesse quadro de dificuldades, vêm sendo aventadas outras possibilidades de solução, dentre as quais se destaca a proposta de securitização da dívida. O primeiro passo seria a emissão de letras hipotecárias (LHs) pela CEF, no montante de seus débitos junto ao Fundo, a serem repassadas aos agentes credores, como forma de pagamento das parcelas já vencidas*. O diferencial remanescente seria complementado pelo lançamento de títulos do Governo que, assim como as LHs, poderiam ser negociados no mercado secundário.

Para as instituições financeiras, esse segundo caminho representa uma maneira de assegurar o recebimento do crédito, uma vez que os papéis

* Esses papéis contariam com a garantia do BACEN e sua emissão respeitaria o perfil das aplicações da CEF.

QUADRO 6
SALDO DEVEDOR RESIDUAL A CARGO DO FCVS
CEF/COHABs/Ag.financeiros
março 1991

US\$ milhões

SALDO DEVEDOR RESIDUAL				
ANO	TOTAL	CEF	COHABs	AG. FINANCEIROS
1989	133,64	37,76	1,98	93,91
1990	297,48	118,75	0,03	178,71
1991	390,18	100,76	4,12	285,30
1992	448,11	112,72	3,51	331,87
1993	452,42	130,49	2,66	319,28
1994	700,89	184,88	1,22	514,79
1995	1.430,98	376,35	4,15	1.050,47
1996	1.968,79	450,79	4,58	1.513,42
1997	2.308,20	526,28	10,73	1.771,20
1998	2.116,23	585,34	48,58	1.482,31
1999	1.636,64	475,05	55,22	1.106,37
2000	1.463,69	439,79	26,89	997,01
2001	1.542,11	615,70	136,57	789,84
2002	1.882,28	977,65	135,10	769,53
2003	1.179,86	574,43	69,64	535,79
2004	1.268,71	442,85	169,39	656,48
2005	2.076,73	734,93	382,78	959,02
2006	1.808,15	600,99	466,26	740,90
2007	2.306,36	1.024,14	835,69	446,53
2008	2.308,35	1.003,07	963,97	341,31
2009	1.640,63	373,52	1.006,76	260,35
2010	1.021,92	299,74	498,56	223,63
2011	979,07	292,98	559,53	126,56
2012	476,34	176,14	189,37	110,83
2013	376,92	-	313,48	63,45
2014	381,86	-	253,04	128,82
2015	299,89	-	207,10	92,79
2016	238,75	-	230,42	8,33
2017	18,39	-	18,34	0,04

FONTE: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL.

serviriam como meio de pagamento em diversas circunstâncias (saldar débitos junto à CEF, recolher a taxa de contribuição ao FCVS ou adquirir certificados de privatização, por exemplo), além de poderem ser transacionados no mercado de títulos. Do ponto de vista do Governo, uma solução desse tipo teria a vantagem de eliminar os riscos vinculados à opção orçamentária, abrindo ainda espaço para a negociação de taxas de juros inferiores às aquelas que hoje incidem sobre os saldos residuais a cargo do Fundo.

Por outro lado, poderia implicar, a médio prazo, a transferência de ativos reais para os organismos credores, intensificando o processo de privatização em curso, pela possibilidade de utilização dos títulos para a compra de empresas estatais. Se isso representa um fator potencial de ampliação da demanda nos leilões de privatização, valorizando as ações negociadas, significa também a criação de mais um meio de pagamento que não proporciona o ingresso de recursos efetivos para o erário público.

Qualquer que seja o rumo tomado, persiste a certeza de que o modelo de política habitacional seguido desembocou numa crise que se vem propagando amplamente, atingindo interesses cada vez mais difusos dentro da sociedade. Os equívocos cometidos ficam como legado à concepção de um novo sistema, que contemple simultaneamente o cumprimento de metas sociais e a necessidade de equilíbrio financeiro. O painel aqui traçado testemunha a ausência de orientações claras que cuidem de definir os critérios para a concessão de subsídios e as formas pelas quais serão financiados. Enquanto esses problemas de fundo não forem resolvidos, as soluções encontradas continuarão tendo um caráter parcial, permanecendo em aberto a questão habitacional no País.

Abstract: This paper analyses the impact of the FCVS's potential deficit on the public accounts, projecting its annual expenses from information data obtained from CEF. This work seems to be relevant as the Union assumes FCVS's debts, determining annual budget provisions. In spite of the fact that there is no money conducted for this, up to now, it is urgent to measure the amount of these expenses on the public accounts.

Key Words: Public Budget; Public Deficit; Housing Programme Policy; Real-estate Financing; Brazil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA. **Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS)**; alternativas para pagamento da dívida. [Rio de Janeiro], 1991. Mimeografado.
2. _____. **Uma nova luz sobre o SFH**; minuta do documento complementar ao depoimento do Dr. Luiz Eduardo Pinto Lima na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre o SFH. [Rio de Janeiro] 1991. Mimeografado.
3. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório anual de 1989**. Brasília, 1989.
4. _____. **Relatório anual de 1990**. Brasília, 1990.
5. BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. **Análise de uma nova concepção para os planos de reajustamento das prestações**. [Rio de Janeiro]. 1986. Mimeografado.
6. COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CAMPINAS. **Fundo de Compensação das Variações Salariais**. Campinas, 1990. Mimeografado.
7. FARO, Clovis. Sistema Financeiro de Habitação: a questão do desequilíbrio do FCVS. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 81-91, jan./mar. 1991.
8. HABITAÇÃO E POUPANÇA. Rio de Janeiro, ABECIP. (vários números).
9. KLUMB, Pedro. Alternativas para o equacionamento do déficit potencial do FCVS. [s.n.t.] Mimeografado.
10. LIMA, Adelaide Motta de; FACUNDES, Maria Emília M.; UDERMAN, Simone. *O Esgotamento da capacidade de financiamento do SFH; uma interpretação à luz da evolução das fontes de recursos*. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v.25, n.2, p. 279-95, abr./jun. 1994.

Recebido para publicação em 06.09.94