

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS,
em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do
Senado nº 167, de 2011, que *altera o inciso III do
art. 18 da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964,
para retirar a exigência de valores máximos de
financiamento e de aquisição de imóveis no âmbito
do Sistema Financeiro da Habitação.*

RELATOR: Senador **WALTER PINHEIRO**

I – RELATÓRIO

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 167, de 2011, do Senador Lobão Filho, que dá nova redação ao inciso III do art. 18 da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, no sentido de excluir a exigência de valores máximos de financiamento e de aquisição das condições de concessão de empréstimos no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

Em sua justificativa, o nobre autor afirma que a classe média ainda sofre muitas restrições para adquirir a casa própria, destacando a existência de um teto para o valor dos imóveis a serem financiados. Seu argumento é que certas cidades, como São Paulo e Brasília, apresentam valores médios superiores ao máximo permitido pelas regras estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). E conclui que tal exigência seria excessiva, na medida em que os pretensos compradores preencham os demais requisitos, tais como capacidade de pagamento e não propriedade de outro imóvel.

A matéria foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo, que exarou parecer rejeitando a matéria em 12 de setembro de 2012, e de Assuntos Econômicos, cabendo a esta última a decisão terminativa.

II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), nos termos do art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente ou deliberação do Plenário. Por se tratar de matéria em decisão terminativa, são também examinados os aspectos constitucionais, jurídicos e regimentais, cabendo consulta à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, conforme dispõe o inciso I do art. 101 do RISF.

Quanto à constitucionalidade e juridicidade, o Projeto atende aos requisitos formais. Conforme o art. 22, inciso VII, da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre política de crédito. Ao mesmo tempo, o art. 48 da Lei Maior incumbe ao Congresso Nacional, mediante sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União.

Do ponto de vista da técnica legislativa, não se tem reparo a fazer ao PLS nº 167, de 2011. Não há inclusão de matéria diversa ao tema expresso em sua ementa.

Finalmente, sob o aspecto formal, cabe observar que a matéria não tem implicação direta sobre o sistema tributário e as finanças públicas.

Quanto ao mérito, somos favoráveis ao PLS em análise, tendo em vista a manutenção dos demais critérios, como capacidade de pagamento e não propriedade de outro imóvel, para preservar a higidez do SFH, bem como da própria política habitacional do Governo Federal.

Com base na Lei nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000, no Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986, e na Lei nº 4.380, de 1964, a Resolução CMN nº 3.932, de 2010, que altera e consolida as normas

sobre direcionamento dos recursos captados em depósitos de poupança pelas entidades integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), dispõe sobre o valor máximo dos financiamentos de imóveis no âmbito do SFH, fixando um valor unitário de financiamento não superior a quatrocentos e cinquenta mil reais, compreendendo principal e despesas acessórias, e um limite máximo do valor de avaliação do imóvel financiado de quinhentos mil reais.

Pensamos que já não é mais necessária a manutenção desse limite máximo para preservar a política habitacional do Governo Federal, que é baseado na expansão do crédito habitacional e no subsídio às camadas de menor poder aquisitivo.

Cabe esclarecer que, dos recursos captados em poupança pelas entidades integrantes do SBPE, devem ser aplicados 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, em operações de financiamento imobiliário, sendo 80% (oitenta por cento), no mínimo, do percentual acima, em operações de financiamento habitacional no âmbito do SFH e o restante em operações de financiamento imobiliário contratadas a taxas de mercado.

Para embasarmos o nosso voto sobre o PLS, devemos, ainda que resumidamente, analisar a questão do crédito na política habitacional brasileira.

Durante todo o período anterior a 1964 – ano em que foi criado o SFH –, não havia um mecanismo de crédito habitacional estruturado capaz de articular a oferta e a demanda de recursos necessários para a realização de investimentos habitacionais. Quando as operações eram intermediadas por bancos, a captação de recursos junto ao público era remunerada com taxas de juros nominais constantes. Com a aceleração do processo inflacionário, as remunerações reais tornaram-se negativas, o que desestimulou a oferta de fundos e inviabilizou as operações de crédito.

A concepção do SFH baseou-se na concessão de crédito habitacional com fontes próprias de recursos. A captação de fundos deu-se a partir de dois instrumentos: as cadernetas de poupança e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

Esse Sistema, avançado para as condições econômicas e financeiras da época, gerou impressionante volume de fundos para o financiamento habitacional. Em poucos anos de operação, mais precisamente entre 1965 e 1980, o número de unidades habitacionais financiadas passou de 8 mil por ano, em 1964, para 627 mil, em 1980.

Todavia, houve um declínio do financiamento do SFH, com cerca de 50 mil imóveis financiados em 1985, por problemas intrínsecos ao próprio Sistema, como instabilidade e insuficiência de recursos, visto que os recursos não voltavam adequadamente ao Sistema na proporção em que saíam. Ademais, é fácil compreender que as fragilidades inerentes ao SFH seriam exacerbadas em qualquer cenário de aceleração inflacionária e de queda da renda real.

Além disso, frisamos, o Sistema não obteve sucesso em destinar recursos à população de baixa renda, pelas próprias limitações de renda dessa parcela da sociedade. Os grupos de renda inferior necessitam de uma política específica de subsídios e transferência de renda para suprir suas necessidades habitacionais.

Em 1986, por meio do Decreto-Lei nº 2.291, o SFH passou por uma profunda reestruturação, com a extinção do BNH e a distribuição de suas funções entre vários órgãos do Governo Federal. As funções de orientar, disciplinar e controlar o SFH ficaram com o CMN.

Por isso, em 1997, por meio da Lei nº 9.514, foi criado, em complemento ao SFH, o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), que tem como principais fundamentos a securitização dos créditos imobiliários, a captação de recursos no mercado financeiro e o aumento da segurança jurídica ao credor por meio do instituto da alienação fiduciária no crédito imobiliário.

Ainda visando contornar entraves institucionais, a Lei nº 10.934, de 11 de agosto 2004, que dispõe sobre o patrimônio de afetação, e a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, que introduz medidas de desoneração tributária, tais como a isenção das aplicações de pessoas físicas em ativos como as Letras Hipotecárias, Letras de Crédito Imobiliário e Certificados de Recebíveis Imobiliários, e a discriminação nas petições judiciais do valor

contestado, assegurando a continuidade do pagamento da parte da dívida que não é objeto de contestação, foram promulgadas.

No âmbito do SFH, também ocorreram mudanças que levaram a um incremento significativo na oferta de recursos nos últimos anos. Além disso, sem esquecer a população de baixa renda, visto que para essa população o déficit habitacional e o crédito possuem caminhos opostos, pois, de um lado, há pessoas com baixo poder aquisitivo e, na outra ponta, bens de elevado valor final, foram implementados programas com o objetivo de tornar a prestação do imóvel compatível com a renda dessas famílias.

Merecem menção o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), o Sistema Nacional da Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Instituído pela Lei nº 10.998, de 15 de dezembro de 2004, o PSH é um programa de subsídio do Governo Federal, operado por instituições financeiras e agentes financeiros do SFH, que pretende viabilizar o acesso à moradia dos segmentos de renda familiar de até 3 salários mínimos por mês e utiliza recursos orçamentários para subsidiar operações de financiamento e parcelamento habitacionais de interesse social. Por sua vez, o SNHIS foi criado pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, com o objetivo de centralizar “todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, observada a legislação específica”.

O PMCMV, instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, concedeu subvenção econômica nos financiamentos habitacionais por meio de recursos orçamentários, estabelecendo critérios e prioridades, tais como a comprovação de que o interessado integra família com renda mensal de até R\$ 4.650,00 e o atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas, com mulheres responsáveis pela unidade familiar e de que façam parte pessoas com deficiência.

Finalmente, para nos atermos ao ano de apresentação do PLS em análise, informamos que em 2011, de um total de cerca de R\$ 207 bilhões de crédito total ao setor imobiliário, cerca de 5% do PIB, com crescimento nominal de 44,5% ao ano, foram concedidos cerca de R\$ 75 bilhões em novos financiamentos habitacionais pelo SBPE, sendo cerca de R\$ 62 bilhões no âmbito do SFH, para um total de 472 mil imóveis, e cerca de R\$ 13

bilhões para os financiamentos habitacionais a taxas de mercado, conforme estatística divulgada pelo Banco Central do Brasil¹.

Concluimos afirmando que, apesar do aumento expressivo de recursos ao crédito imobiliário, cerca de 44,5%, dos R\$ 207 bilhões em financiamentos imobiliários em 2011, apenas R\$ 62 bilhões foram concedidos abaixo das taxas de mercado. Por isso, consideramos que os limites de financiamento e de valor do imóvel estabelecidos já não possuem razão de ser, particularmente se levarmos em consideração que os outros critérios são mantidos.

III – VOTO

Tendo em vista o exposto, manifestamo-nos pela **aprovação** do PLS nº 167, de 2011.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

¹ <http://www.bcb.gov.br/FIS/SFH/PORT/est2011/12/Resumo.pdf>