

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle – SF

Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – CD



PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Outubro/2017

OBJETIVOS	ESTRATÉGIA
<ul style="list-style-type: none">• Reduzir o deficit habitacional• Aquecer a economia em ambiente de crise	<ul style="list-style-type: none">• Oferta de condições atrativas para o financiamento de moradias, em particular para famílias de baixa renda

BASE LEGAL
<ul style="list-style-type: none">• Medida Provisória 459/2009, convertida na Lei 11.977/2009• Decreto 7.499/2011, e atualizações• Diversos outros normativos infralegais (Portarias MCID 267/2017, Portaria MCID/MF/MPDG 99/2016 etc.)

QUESTÃO HABITACIONAL

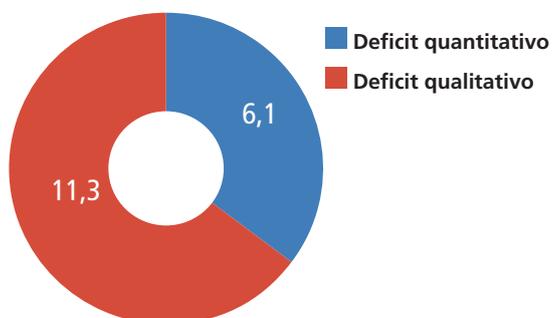
As demandas habitacionais no Brasil se dividem em deficit quantitativo e deficit qualitativo.

DEFICIT QUANTITATIVO	DEFICIT QUALITATIVO* (INADEQUAÇÃO DE DOMICÍLIOS)
<ul style="list-style-type: none">• Habitação precária• Coabitação familiar• Ônus excessivo com aluguel• Adensamento excessivo em domicílios alugados	<ul style="list-style-type: none">• Carência de infraestrutura básica• Adensamento excessivo em domicílios próprios• Ausência de banheiro exclusivo• Cobertura inadequada• Inadequação fundiária ou cartorial <p>* Critérios não agregáveis (não podem ser somados)</p>

O último levantamento que compara as duas dimensões do deficit habitacional foi realizado em 2014 e apresenta a seguinte composição:

Deficit habitacional

(em milhões de unidades)

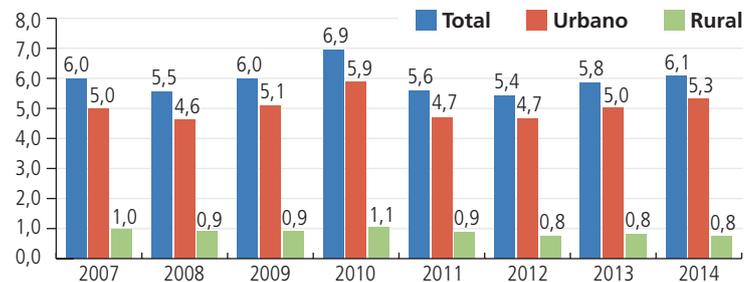


Fonte: Fundação João Pinheiro/Centro de Estatística e Informações.
Déficit habitacional no Brasil 2013-2014. Belo Horizonte, 2016.

- O **deficit qualitativo** é bastante superior ao **deficit quantitativo**.
- O PMCMV visa à redução do deficit quantitativo por meio da **aquisição de imóvel novo**. Não focaliza, portanto, estratégias alternativas, como aluguel ou aquisição de imóveis já disponíveis.
- O Brasil possui **7,2 milhões de domicílios vagos**, sendo 79% em área urbana. Desse total, 6,4 milhões de unidades se encontram em condições de serem ocupadas.
- Em relação ao deficit qualitativo, o gráfico retrata apenas o critério preponderante de inadequação de domicílios, ao informar que existem no país **11,3 milhões de domicílios carentes de pelo menos um tipo de serviço de infraestrutura**.

Para o déficit quantitativo, a evolução da demanda por novas unidades habitacionais, de 2007 a 2014, é a seguinte:

Deficit habitacional no Brasil (milhões de moradias)



- Em 2014, a demanda habitacional quantitativa era de **6,1 milhões** de unidades, sendo **5,3 milhões** nas áreas urbanas e **750 mil** nas áreas rurais.
- 83,9% da demanda se concentra em famílias com até **3 salários-mínimos**.

Fonte: Fundação João Pinheiro/Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2013-2014. Belo Horizonte, 2016.

EXECUÇÃO FÍSICA

Consta do 4º Balanço do PAC (2015-2018) que, até 2016:

- Foram contratadas mais de 4,5 milhões de moradias, em 96% dos municípios brasileiros;
- Foram entregues mais de 3,2 milhões de unidades habitacionais a 11 milhões de pessoas.

Unidades contratadas pelo PMCMV (Posição 31/12/2016)

ANO	FAIXA 1	FAIXA 2	FAIXA 3	TOTAL GERAL
2009	143.894	98.593	43.818	286.305
2010	338.847	277.174	102.805	718.826
2011	104.310	296.707	77.935	478.952
2012	384.821	307.018	97.711	789.550
2013	537.185	281.744	93.961	912.890
2014	200.289	331.002	37.447	568.738
2015	16.890	349.486	40.557	406.933
2016	35.008	277.193	68.204	380.405
Total	1.761.244	2.218.917	562.438	4.542.599

Fonte: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação – SNH.

Unidades entregues pelo PMCMV (Posição 31/12/2016)

ANO	FAIXA 1	FAIXA 2	FAIXA 3	TOTAL GERAL
2009	67	66.367	10.499	76.933
2010	9.340	233.736	35.851	278.927
2011	113.060	177.108	16.856	307.024
2012	174.572	200.530	24.939	400.041
2013	162.920	272.021	46.703	481.644
2014	217.076	314.712	45.692	577.480
2015	202.330	163.880	24.579	390.789
2016	258.182	392.573	85.079	735.834
Total	1.137.547	1.820.927	290.198	3.248.672

Do total de unidades entregues pelo PMCMV, 91% se destinou às faixas 1 e 2 de público-alvo.

FAIXA	UNIDADES ENTREGUES
1	1.137.547
2	1.820.927
3	290.198
Total	3.248.672

Fonte: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação – SNH

FAIXAS DE RENDA DO PMCMV, AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E PAGAMENTOS ACUMULADOS

FAIXAS	FONTES	RENDA MÁXIMA	MODALIDADE	AÇÕES ORÇAMENT.	PAGO 2009-2017 (R\$ BILHÕES)
1	FGTS e OGU	R\$ 1.800,00	PNHU - Empresas (FAR)	00AF	76,3
			PNHU - Entidades (FDS)	00CY	2,5
			PNHR	00CX	5,9
			Oferta Pública	0E64	3,9
1,5	FGTS, com desconto e OGU	R\$ 2.600,00	PNHU	00CW	15,3
2	FGTS, com desconto e OGU	R\$ 4.000,00			
3	FGTS, sem desconto	R\$ 7.000,00	Popular	N/A	N/A
		R\$ 9.000,00	"3 Plus" (Não Popular) Imóvel novo ou usado	N/A	N/A

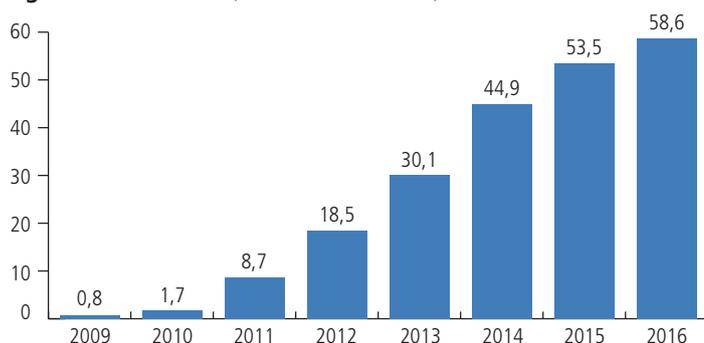
Fonte: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação – SNH e SIAFI/SIGA Brasil (valores pagos mais restos a pagar pagos, atualizados pelo IPCA de agosto de 2017).

Já foram desembolsados **R\$ 103,9 bilhões** pela União, desde 2009, com o PMCMV (valores corrigidos pelo IPCA de agosto de 2017). A maior parte dos pagamentos (R\$ 76,3 bilhões) se concentra na transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que adquire unidades habitacionais diretamente de empresas da construção civil.

TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO AO FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL (FAR)

De 2009 até o final de 2016, já haviam sido transferidos **R\$ 58,6 bilhões** ao FAR (R\$ 75,1 bilhões a valores corrigidos pelo IPCA de agosto de 2017).

Pagamentos do FAR (em bilhões de reais)



Fonte: Siop/Gerencial

- Encontra-se em curso auditoria do TCU sobre subvenções da União no âmbito do FAR (TC 033.516/2014-6)

Até setembro de 2017, o acumulado encontra-se em **R\$ 59,8 bilhões** (R\$ 76,3 bilhões a valores corrigidos pelo IPCA de agosto de 2017).

A Lei 11.977/2009, contudo, só autorizou a União a transferir ao Fundo até **R\$ 16,5 bilhões**.

DESCONTOS DO FGTS

O FGTS custeia o PMCMV de duas formas: com a concessão do financiamento habitacional e com a concessão de descontos atrelados a esses financiamentos (no valor das prestações ou na quitação de parte do valor do imóvel financiado).

A repartição do ônus dos subsídios do PMCMV entre União e o FGTS já foi foco das chamadas *pedaladas fiscais*:

Em 2009, a União cobria 25% dos subsídios do PMCMV e o FGTS os restantes 75%. A partir desse patamar, o Fundo elevou gradualmente sua participação, chegando a desembolsar 100% dessas despesas. Isso configurou financiamento indevido das despesas de responsabilidade da União, só regularizado ao final de 2015, após o TCU ter julgado irregular a prática de postergação de despesas sem autorizações orçamentárias.

Os recursos aportados pelo FGTS, para descontos do PMCMV, totalizam **R\$ 52,6 bilhões** desde 2009.

Atualmente, a subvenção econômica suportada pela União nas operações de crédito com recursos do FGTS, contratadas no âmbito do PNHU, fica limitada a 10% dos valores totais dos descontos concedidos pelo Fundo.

LÓGICA DE SUBVENÇÕES E SUSTENTABILIDADE FISCAL DO PROGRAMA

Os componentes de **custos explícitos** do PMCMV são:

Modalidades de financiamento do PMCMV por faixa

RENDA	FAIXA	CARACTERÍSTICA
Até R\$ 1.800	1	Até 90% de subsídio do valor do imóvel, em até 120 prestações mensais de até R\$ 270, sem juros
Até R\$ 2.350	1,5	Até R\$ 45.000,00 de subsídio, com 5% de juros ao ano
Até R\$ 3.600	2	Até R\$ 27.500,00 de subsídio, com 6% a 7% de juros ao ano
Até R\$ 6.500	3	8,16% de juros ao ano

Fonte: Ministério das Cidades (<http://www.minhacasaminhavid.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv>, acessado em 21/09/2017)

Por meio do FAR, de acordo com as regras definidas na Portaria MCID 267/2017 e na Portaria Interministerial 99/2016, o beneficiário do PMCMV pode adquirir imóvel no valor de até R\$ 96.000,00 e receber subvenção orçamentária de até 86.400,00 em condições ordinárias. Em resumo, pode receber subvenção de até 90% do valor do imóvel adquirido. Além disso, em situações mais específicas, tais como nas relativas a reassentamentos, emergência ou calamidade, é dispensada a participação financeira dos beneficiários sob a forma de prestações mensais, casos em que a subvenção pode corresponder a 100% do valor do imóvel.

Transparência e Sustentabilidade

- Realizar operações com elevados subsídios às populações carentes é legítimo e eticamente defensável. Tal escolha, porém, deve ter a devida transparência e salvaguarda de sustentabilidade fiscal, de modo que se mantenha consistente em face das efetivas disponibilidades financeiras do Estado.
- Os parâmetros que fundamentam as subvenções do PMCMV são definidos em legislações esparsas de complexa consolidação. Não foi possível identificar uma matriz consolidada e atualizada desses critérios, tampouco a segregação dos custos das subvenções associadas a cada modalidade do Programa.

OPORTUNIDADES DE MELHORIA

O levantamento realizado aponta para as seguintes oportunidades de melhoria do Programa:

APERFEIÇOAMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO	APERFEIÇOAMENTOS DA POLÍTICA PÚBLICA
<ul style="list-style-type: none"> • Regionalizar as metas físicas do PMCMV no PPA, na LDO e na LOA. • Publicar documento consolidado oficial sobre fontes de financiamento do PMCMV, orçamentárias e extraorçamentárias. • Detalhar, no orçamento operacional do FGTS, o montante de recursos destinados ao PMCMV. • Instituir regras de governança para a concessão de subsídios que visem à sustentabilidade fiscal das políticas públicas. • Apurar a extrapolação do limite de transferências para o FAR, que se encontra em R\$ 59,8 bilhões, quando a Lei 11.977/2009 autorizou o montante máximo de R\$ 16,5 bilhões. 	<ul style="list-style-type: none"> • Discutir alternativas na estratégia de enfrentamento do deficit habitacional. • Retomar a elaboração de sistema federativo de habitação, em que as medidas de intervenção habitacional sejam pactuadas e negociadas pelas três esferas de governo. • Desenhar o Programa de modo que os recursos cheguem aos locais de maior necessidade, e não aos municípios mais bem estruturados. • Dar publicidade à memória de cálculo das contratações realizadas, inclusive com segregação clara entre o estoque e as novas contratações. • Apresentar ao Congresso Nacional projeto de lei que vise à instituição de plano nacional de habitação.