

Políticas públicas e normativas existentes para o setor de construção civil no Brasil

Public Policies and Regulation Existing for the Civil Construction Sector in Brazil

Políticas y regulación existentes en Brasil para el sector de construcciones

Perola Wertheim

Painel: Novos Marcos Regulatórios

Abstract

This paper presents an overview of the building construction sector in Brazil. The low performance of this economic sector is responsible for the existing 6,6 millions housing déficit.

It describes the institutional and regulatory framework in which civil construction, in particular the housing sector, operates in Brazil. It also presents programs and policies oriented to increase housing production.

It covers recent public policies and private agents actions to provide the necessary modernization of the laws and regulation.

Finally, it focus on the new legislation, the impacts and perspectives to the building sector.

1. O setor de construção civil

A indústria da construção civil pode ser dividida em três subsetores: construção pesada, montagem industrial e edificações. O segmento de Edificações é responsável pelas obras habitacionais, comerciais, industriais, obras do tipo social e obras destinadas a atividades culturais, esportivas e de lazer.

Cerca de 70% de todos os investimentos feitos no país passam pela cadeia da construção civil que participa da formação do Produto Interno Bruto (PIB) com 13,5% dos quais 8% são da construção propriamente dita considerando desde a matéria-prima até os serviços de manutenção, administração e operação de imóveis. No entanto, esse quadro vem oscilando e o setor apresentou redução de dois pontos percentuais entre 2000 e 2003.

Na sua composição, o setor é formado predominantemente por empresas de pequeno porte. Mais de 50% das empresas do setor concentram-se na faixa das microempresas (entre zero e 9 empregados), seguindo-se as pequenas empresas (entre 10 e 99 empregados).[1]

Como indústria, o setor vive hoje um momento delicado em que se questiona o limite que está enfrentando para o seu desenvolvimento sustentado. Dada a dificuldade de financiamento em uma

conjuntura de juros altos, que perdura há quase duas décadas, as grandes e médias construtoras e incorporadoras, que vêm esgotadas sua capacidade de investimento, estão construindo para terceiros.

Uma alternativa para manter o nível de produtividade e faturamento é investir em empreendimentos que encontrem pronta resposta do mercado e ainda atuar em parceria com empresas estrangeiras – ocorre principalmente na construção de uso comercial.

2. Perspectivas econômicas

A atividade de construção é tida como de importância para o país e as políticas públicas de momento se orientam pela sua alta capacidade de geração de emprego.

Persiste, num quadro de demanda elevada e determinada pelo tamanho do déficit habitacional, a necessidade de taxas de juros mais adequadas para o financiamento habitacional.

Nos últimos 20 anos o setor imobiliário dependeu para ganhar fôlego de importantes pacotes de medidas expedidos pelo governo e que acabaram por determinar um quadro de inadimplência alta, trazendo ainda condições desfavoráveis para o desenvolvimento econômico em geral.

A acentuada e persistente inadimplência decorrem do desequilíbrio dos contratos de financiamento que mantém um descasamento entre as altas taxas dos empréstimos ofertados às construtoras e as baixas taxas que os contratantes dos seus serviços podem efetivamente pagar para remunerá-las ou para quitar seus débitos para com o sistema financeiro.

Os altos níveis de inadimplência acabaram, num movimento contrário, por fortalecer a idéia de retorno dos investimentos e como resultado, uma reversão nos níveis de aplicação dos recursos em conta de poupança. Posteriormente, já na década de 90, as carteiras de recebíveis imobiliários obtiveram tratamento a partir de um programa de fortalecimento do setor financeiro (PROER) atendendo ao Acordo da Basileia, no contexto dos planos de reajuste da economia.

A tributação é um dos aspectos que preocupa o setor da construção, avaliado como um fator de custos cuja incidência sobre a atividade merece ser revista pelo governo e o Congresso Nacional.

Face às perspectivas de uma reforma tributária, particularmente o segmento de edificações, tem demonstrado a seguinte apropriação de custos:

- sobre as diversas fases da incorporação imobiliária – da compra do terreno à venda das unidades e à liquidação do empréstimo – de cada R\$100 investidos são retirados R\$ 49,66 em taxas e impostos
- apenas as contribuições em cascata leva 9,3% do total da obra
- a maior parte da arrecadação de impostos, 77% ocorre na fase da produção
- após a entrega do empreendimento habitacional, ao longo do período de financiamento, são arrecadados 23% do mutuário

3. Financiamento da construção civil

São sempre os indicadores de déficit habitacional que justificam a atuação pública no financiamento do setor de construção civil. As preocupações com o atendimento às populações com renda mais baixa e sua reduzida capacidade de endividamento, por sua vez, têm garantido um permanente, embora reduzido, fluxo de recursos públicos não onerosos.

Nos anos 30 e 40, com o início da industrialização e a migração do campo para as cidades, o estoque de habitações entrou em deterioração. Nos anos 50 a situação apresentou melhoras em função do desenvolvimento econômico e social alcançado e o déficit habitacional ficou estabilizado em 4 milhões,

crescendo nos anos 70 com a aceleração do processo de urbanização alcançando nos anos 80 a cinco milhões.

O déficit habitacional urbano estimado em 2000 era de 6,6 milhões de unidades, sendo que 83% está centrado na população que tem baixos rendimentos, até três salários mínimos. [2]

A Lei N. 4380/64 que instituiu a correção monetária no Brasil e criou o Banco Nacional da Habitação (BNH) integrando-o a um Sistema Financeiro da Habitação (SFH) estava voltada para a promoção da moradia própria à população de menor renda.

Integrado ao SFH, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) - fonte de recursos da poupança popular -, constituiu-se no segmento de mercado, com as Companhias de Crédito Imobiliários atendendo ao cliente de rendas média e alta. No SFH, um mecanismo de subsídios cruzados garantia o equilíbrio financeiro do Sistema.

O SFH, 64-86, financiou 7,5 milhões de habitações – 40% através o SBPE e os demais 60% pelo FGTS. Em 1998, os financiamentos do SFH apresentaram 26,7% da produção de habitação no país. Uma situação bastante diferente daquela existente, por exemplo, em 1980, quando o SFH financiou a construção e a aquisição de cerca de 58% daquela produção.[3]

Os depósitos em Caderneta de Poupança, principal fonte de captação do SBPE, totalizavam, em 2000, R\$ 100 bilhões. Apesar desse volume de recursos, a Poupança não tem sido capaz de financiar a construção de moradias em larga escala, respondendo por apenas 1,5% da produção nacional.

Para contar com recursos de origem pública, tendo em vista a manutenção dos planos de ajuste econômico, seria necessário equacionar o déficit interno e liberar recursos com o resultado da redução de juros pelo mercado financeiro.

Ao mesmo tempo, o governo tem liberado recursos oriundos de fontes alternativas, como um fundo social em extinção, FDS, para programas habitacionais de baixa renda com a compra de imóveis para fins de arrendamento em sistema de leasing, através o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), esse último com recursos do Fundo de Apoio ao Trabalhador (FAT), são responsáveis pelo atendimento às populações com menor renda.

A CAIXA, que é o principal agente financeiro para o segmento de edificações, responde hoje por 88% do total de créditos habitacionais e 70% dos contratos válidos (1999). Detém 88% dos recebíveis dos financiamentos imobiliários do país.

A retomada dos financiamentos se iniciou com a Carta de Crédito Individual, responsável pela movimentação do mercado imobiliário de imóveis usados. Posteriormente a Carta de Crédito Associativo possibilitou a retomada da atividade empresarial da construção habitacional com o financiamento a empreendimentos imobiliários.

Além do FGTS, as demais fontes listadas como o FAT e o PSH imbuem subsídios ao crédito, com o objetivo do financiamento a camadas mais pobres da população.

Abaixo, a evolução dos créditos concedidos ao longo dos últimos nove anos quando os financiamentos foram retomados, ano seguinte ao plano de ajuste da economia.[4]

Programas/Fontes	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
CCIP/FGTS	2780	26703	37610	37610	43195	29268	17836	11989	11470
CCI/FGTS	2724	145551	166422	166422	236845	214489	175519	174232	165064
CCI/SBPE	74	28557	49255	49255	55527	18634	3508	1830	9547
CCIP/FAT							430	362	249
CCI/FAT							8695	2844	2903
CCIP/PSH							9934	18373	18518
CCI/PSH							7080	8926	24546
Total	5578	200811	253287	253287	335567	262391	223002	218556	232297

4. Mudanças na legislação

Visando substituir o SFH, em 1997, foi aprovado o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), Lei 9.514/97, prevendo a introdução no sistema de hipoteca do rito sumário da alienação fiduciária, semelhante ao que já existia na compra de eletrodomésticos e automóveis. (Decreto - Lei N. 911/69).

Esse que pretende ser o desenho de um novo Sistema de Financiamento Imobiliário para o Brasil prevê, a exemplo do modelo americano, que o potencial proprietário busque o custeio da operação de financiamento, negociando taxas e prazos adequados ao seu perfil. A idéia é garantir os ativos e custos adequados dessas operações vis a vis os custos de captação dos recursos.

O SFI pode atrair recursos de fundos de pensão e seguradoras que realizam a compra de créditos imobiliários num mercado secundário de hipotecas. A expectativa, que pressupõe um quadro de estabilidade da moeda, é de participação de instituições financeiras estrangeiras no mercado de securitização de recebíveis, possibilitando a colocação dos papéis no exterior. Pressupondo, ainda, que a partir do crescimento econômico crescerá a quantidade de recursos previdenciários de longo prazo com a contribuição de recursos próprios da população. Cresce a economia, com ela a confiança da população, a base previdenciária e os recursos direcionados para o setor da habitação.

O SFI está calcado num financiamento cuja hipoteca será adquirida por uma securitizadora que, por sua vez, vai colocar debêntures no mercado para investidores institucionais. O lastro da debênture é a hipoteca do imóvel. Se há problema de retomada do imóvel, há problema de pagamento da debênture. Nos casos de inadimplência superior a 90 dias, se dá a retomada do imóvel e sua recolocação no mercado. Com as garantias hipotecárias, que representam 70% do bem, o banco faz a revenda.

No entanto, algumas dúvidas e questionamentos ainda persistem na sociedade e no mercado:

- questões jurídicas e carência de regulamentação financeira ainda deverão ser enfrentadas;
- as fontes de recursos para o mercado imobiliário podem não favorecer o direcionamento dos investimentos para a atividade. Isto porque as taxas de juros e o custo do imóvel ainda estão elevados. Com isso, bancos e investidores institucionais não se sentem atraídos para investir no setor.

Ao lado do SFI, está sendo estudada pelo governo a institucionalização do Sistema Brasileiro da Habitação (SBH) numa perspectiva de alocar subsídios à produção de habitação, tratando o assunto na forma de incentivo, sem apresentar uma inovação nos instrumentos de crédito.

Nessa mesma linha, a Lei 9.785, de 1999, significa um estímulo ao desenvolvimento de uma política habitacional popular e uma resposta ao crescimento desordenado que ocorre na periferia das cidades brasileiras.

Por parte dos empresários do setor, a Câmara Brasileira da Construção Civil (CBIC), apresentou ao governo o Sistema de Aquisição da Habitação Social (SAHS) que prevê a constituição de um novo funding composto de subsídio direto, Projeto de Lei 2710/92.

A Lei 3.065, de 2004, criou o Patrimônio de Afetação que promete ser um fator de aumento das garantias tanto para os financiadores quanto para os adquirentes do imóvel, principalmente em caso de falência do

construtor. De aplicação imediata, significa um incentivo a construção habitacional na medida em que segregava as finanças da empresa, evitando prejuízos no caso de insucesso do empreendimento imobiliário. [5]

Por iniciativa popular, o Congresso Nacional aprovou a Lei de criação do Fundo Nacional da Habitação cuja implementação deverá passar por um longo processo de regulamentação, uma vez que foi gestada no poder legislativo.

Desde 93, a partir da Lei N.8668/93 e Instrução N.205/94 da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), foram instituídos os Fundos de Investimento Imobiliário. Esses fundos permitem captar recursos a partir do mercado de capitais, destinado-os à aplicação em empreendimentos imobiliários. Essa medida tem atendido a investimentos em empreendimentos comerciais, mas em baixa escala. Neste caso, os bens imóveis constituem patrimônio de um Fundo gerido por instituição administradora autorizada pela CVM, mantidos sob a propriedade fiduciária da instituição.

5. Seguro garantia e selo de qualidade

Faltava ao mercado imobiliário garantias relacionadas ao desempenho da construtora e que permitissem assegurar a entrega do imóvel nas condições contratadas; custo, prazo e especificações de projeto. As ocorrências com relação ao não cumprimento do contrato de construção, atingiram fortemente a confiança do mercado. Tradicionalmente o custo de construção projetado é extrapolado, redundando em acréscimos dificilmente suportados pelos adquirentes.

A Apólice de Seguro de Garantia Imobiliário, o Seguro de Término de Obra, cobre prejuízos decorrentes do acréscimo no custo de construção contratado. Permite ainda a substituição da construtora não adimplente por iniciativa do agente financeiro e opção da seguradora.

Em paralelo, a Câmara Brasileira da Construção (CBIC) está propondo ao mercado o Selo CBIC de Qualidade. A expectativa é que esse Selo possa se tornar um importante instrumento de marketing, capaz de promover as vendas, devolvendo a credibilidade ao mercado imobiliário. A CBIC pretende criar um fundo para complemento das garantias, reduzindo o valor do prêmio no caso do Seguro, que hoje significa 3 a 5 por cento do custo da construção. A idéia é dispor de um sistema de avaliação de desempenho da construtora, instituindo um rating para informação à seguradora dos riscos empresariais envolvidos na operação. [8]

6. Mudanças na legislação urbanística

A Lei 6.766/79 de parcelamento do uso do solo urbano pretendeu controlar o crescimento das áreas urbanas nas duas últimas décadas, alterada pela Lei 9.785, de 1999, em função do interesse recente na retomada da produção de parcelamentos, em especial, os populares.

A nova Lei significa um estímulo ao desenvolvimento da política habitacional do Governo Federal e uma resposta ao incremento das ocupações e invasões desordenadas de áreas urbanas e rurais e a ausência de iniciativas, tanto públicas quanto particulares, na produção de novos espaços urbanos.

Segundo a Lei de 99 os municípios têm autonomia para as questões pertinentes ao parcelamento do solo urbano e os parcelamentos irregulares passarão a depender da legislação local para viabilizar sua regularização.

Como forma de garantir o interesse público, os parcelamentos que decorrem de planos e programas de governo dispensam a apresentação de documentação que não seja a mínima exigível para registro no cartório.

Está garantida também a transferência de uma maior autonomia das Prefeituras na regularização dos parcelamentos, a quem cabe definir os índices urbanísticos. O lote mínimo e as reservas e destinações de áreas públicas, definidos em nível federal pela Lei de 79, são agora de competência do município.

Pela nova Lei está garantida a adequação dos prazos máximos do cronograma das obras com sua possível extensão de até 4 anos, a critério dos municípios, caindo a exigência de investimentos integrais de curto prazo e permitindo a comercialização orientada e programada de lotes, sem contra - garantias.

7. Conclusões

Existe uma preocupação do setor de construção quanto ao restabelecimento de condições para uma produção em massa, como foi experimentado no passado. As perspectivas parecem excelentes e as iniciativas tanto dos agentes públicos como dos representantes dos interesses privados, estão dirigidas à modernização do quadro regulatório.

As políticas de crédito habitacional mantidas pelo governo, tendo a Caixa Econômica Federal como seu principal agente de financiamento, deverão ser ampliadas e redirecionadas com o objetivo principal de atender à demanda habitacional das camadas de baixa renda. Nessa prioridade, além da busca de fontes alternativas de recursos para fazer frente ao necessário subsídio ao crédito habitacional, se encontra a necessidade de aplicar os recursos do FGTS cujas exigências de remuneração acabam por manter parte desse recurso, habitação e saneamento, em caixa.

A retrospectiva que se faz da atuação do governo ressalta seu baixo desempenho frente às necessidades sociais, que estão exigindo, num curto prazo, um elevado potencial de investimentos. Para as famílias com renda de até 3 e de 3 a 6 salários mínimos (US\$ 240 e US\$ 482), a habitação só será possível mediante aporte de recursos do Orçamento dos governos federal, estaduais e municipais. [6]

Para o futuro, se a proposta for zerar o déficit habitacional da população de zero a cinco salários, por exemplo, estimam-se recursos da ordem de US\$ 15 milhões, parte providos na forma de subsídio, pelo estado. Para o segmento de edificações, significará um forte estímulo à produção.

O SFI até o momento não conseguiu desempenhar um papel relevante no que concerne a uma maior oferta de crédito, uma vez que persiste um ambiente de juros altos. Algumas iniciativas originadas no âmbito dos setores econômicos tentaram, uma forma de compensação ao sistema bancário, estimular a aplicação em créditos de longo prazo, mas os resultados positivos, até agora, não puderam ser apreciados.

O novo paradigma da atuação do estado é a maior participação da iniciativa privada e o governo desempenhando um papel de regulador da ação institucional, definição legal e normativa.

Nas questões de qualidade da produção habitacional, fator crucial quando são analisados os fatores de inadimplência, em que pese o grande avanço que tiveram as questões de certificação no Brasil, os atores ligados tanto ao crédito quanto à produção se mantiveram em compasso de espera. Induzidos pela conjuntura econômica desfavorável, não alterando as relações de mercado pré-existentes; pelo menos desde há duas décadas.

O setor de construção civil está orientado para adotar estratégias que viabilizem a redução de custos, a qualidade e o prazo curto na entrega do produto. A preocupação com a aplicação do Código de Defesa do Consumidor, vigente desde 90, induziram a iniciativas autoreguladoras por parte do setor de construção. Os objetivos são a valorização do sistema de garantia da qualidade e da conformidade com as normas técnicas. Sob a coordenação das associações empresariais se organizam programas setoriais de qualidade com bastante sucesso, de que são exemplos o PBQP-H, Qualihab, Qualipav, dentre outros.

No quadro de desenvolvimento setorial que está se delineando, são importantes as parcerias estabelecidas entre o governo e o setor privado. Questões de produtividade e competitividade, em tese, constituem a base para uma política governamental que afaste os riscos de descontinuidade dessa atividade econômica.

A articulação das instituições públicas e as representações do setor de construção são motivadas pela possibilidade de adoção do exercício do poder de compra por parte do estado (governos federal, estadual e municipal) que, desta forma, se constitui no principal agente indutor da qualidade. O governo-cliente desempenhando o papel de mobilizador das ações setoriais em prol da qualidade.

Absorvendo o novo conceito da ISO série 9001, o segmento de edificações se prepara para atender às exigências dos clientes. Nesta perspectiva estão sendo engajadas as empresas de projeto, até então alheias aos programas de gestão da qualidade.

A falta de políticas estruturantes para o setor perdura desde 1986, derivada da crise institucional que sucedeu à extinção do Banco Nacional da Habitação, são tidas pelos agentes econômicos como fator que mantém o setor em crise.

8. Referências Bibliográficas

[1] Câmara Brasileira da Indústria da Construção, CBIC. Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, PBQP, Subprograma Setorial da Qualidade e Produtividade, SSQP, São Paulo, março 1997.

[2] Fundação João Pinheiro, FJP. Déficit Habitacional no Brasil, in Relatório Final, FINEP, 2000.

[3] Wertheim, Perola. The Brazilian National Housing Bank: Organizational Aspects. Project Work. Institute for Housing Studies, HIS, June 1991.

[4] Caixa Econômica Federal, CAIXA. Mapas de Apuração, Maio 2005.

[5] Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil, CBIC. Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, PBQP, Subprograma Setorial da Qualidade e Produtividade, SSQP, São Paulo, CBIC, 1997. <http://www.rmit.edu.au/programs/sustainable> (18/03/2005).

[6] World Bank Group, BIRD. A More Equitable and Competitive Brazil, nov 2003.