

BOLETIM MENSAL SOBRE OS SUBSÍDIOS DA UNIÃO

Programa
Minha Casa Minha Vida

EDIÇÃO 10
agosto/2019

MINISTRO DA ECONOMIA

Paulo Roberto Nunes Guedes

SECRETÁRIO ESPECIAL DE FAZENDA

Waldery Rodrigues Júnior

SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO, ENERGIA E LOTERIA

Alexandre Manoel Angelo da Silva

SUBSECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO DE SUBSÍDIO DA UNIÃO

Nelson Leitão Paes

**COORDENADOR-GERAL DE AVALIAÇÃO DE BENEFÍCIO FINANCEIRO
OU CREDITÍCIO**

Carlos Renato de Melo Castro

EQUIPE

Seiji Kumon Fetter

Leonardo Carvalho de Mello

Giovani Silva Machado

Filipe Tomaz Figueiredo Duarte

Rafael Luís Giacomini

Boletim mensal sobre os Subsídios da União (benefícios creditícios, financeiros e tributários) que reúne, mensalmente, informações sobre diferentes políticas públicas financiadas por esses subsídios.

Informações:

Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria

Tel: (61) 3412-2358/2360

Home Page: <http://www.fazenda.gov.br/orgaos/sefel>

Ministério da Economia

Esplanada dos Ministérios, bloco P, 3o andar, sala 309. 70048-902 - Brasília-DF

É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo deste boletim desde que mencionada a fonte.

1 Introdução

Este Boletim apresenta informações à sociedade sobre as políticas públicas que compõem o Orçamento de Subsídios da União¹, que contempla apenas os subsídios públicos concedidos pelo governo federal. Além de sua relevância para a transparência e o controle social dos subsídios governamentais, esta iniciativa contribui para o monitoramento e avaliação das políticas financiadas por esses subsídios, no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS)².

Nesta décima edição, aborda-se o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), cujos subsídios totalizaram, em termos reais³, R\$ 113 bilhões no período de 2009 a 2018. Instituído com o objetivo principal de reduzir o déficit habitacional, o PMCMV é mantido por meio de subsídios financeiros e tributários.

Além desta introdução, este boletim contém mais seis seções. A seção 2 contém a descrição geral do programa e a terceira discute o conceito e a evolução recente do déficit habitacional no Brasil. Na seção seguinte, detalha-se como se operacionalizam os subsídios públicos nas diversas modalidades. Na seção 5, alguns elementos de avaliação da política, relacionados à focalização, à efetividade e ao desenho são discutidos. Finalmente, na seção 6, são feitas as considerações finais.

2 Descrição geral

O Programa Minha Casa Minha Vida foi instituído pela Medida Provisória Nº 459, de 25 de março de 2009, convertida na Lei 11.977, de 7 de julho de 2009. Houve diversas alterações legais das condições de financiamento, regulamento dos fundos e regularização fundiária que dão suporte ao PMCMV: Lei 12.249/2010, Lei 12.424/2011, Lei 12.693/2012, Lei 12.722/2012, Lei 13.043/2014, Lei 13.097/2015, Lei 13.173/2015, Lei 13.274/2016 e Lei 13.465/2017. Destaca-se também a Lei 11.124/2005 que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

O PMCMV compreende o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Esses programas também são subdivididos em modalidades, sendo que o PNHU é composto por: Modalidade FAR (atende famílias enquadradas pela renda da denominada Faixa 1), Modalidade Entidades (famílias organizadas de forma associativa, por uma Entidade Organizadora, habilitada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional e enquadradas pela renda na Faixa 1), Modalidade Oferta Pública (focada nos municípios com população até 50 mil habitantes) e Modalidade Financiamento (atende famílias com renda mensal de até R\$ 9 mil com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e análise de crédito pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal).

¹ Disponível em <https://fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/orcamento-de-subsidios-da-uniao>

² Instituído por meio do Decreto nº 9.588 de 27 de novembro de 2018.

³ Preços de 2018.

Já o PMCMV voltado a áreas rurais (PNHR) também se subdivide em grupos, sendo que o Grupo 1 é voltado para agricultores familiares com renda familiar anual inferior a R\$ 17 mil e tem o objetivo de produzir ou reformar imóveis, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU). Nessa modalidade, os beneficiários são contratados, sob uma organização associativa pela Caixa Econômica Federal ou pelo Banco do Brasil. O conceito de agricultor familiar abrange: silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais.

Cabe destacar como principais participantes do PMCMV: Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)⁴, Conselho Gestor do FNHIS⁵, Conselho Curador do FGTS, agentes financeiros (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil), Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, construtoras, Ministério da Economia, contribuintes e beneficiários e potenciais beneficiários.

O programa iniciou com uma meta de 1 milhão de habitações para famílias com renda de até 10 salários-mínimos. Em 2011, a segunda fase do programa propôs a meta de mais 2 milhões de habitações até o final de 2014 e, em 2016, a terceira fase fixou a meta de 2 milhões de unidades adicionais até o final de 2018.

O PMCMV foi estruturado por limites de faixas de renda, de forma que quanto maior a renda, menor o subsídio governamental para aquisição da moradia. A Tabela 1 apresenta um resumo das características e dos benefícios oferecidos para cada faixa de renda do PMCMV urbano.

Tabela 1: Benefícios por faixas

	Criação	OGU/FGTS	Taxa de Juros
Faixa 1	2009	Somente OGU	Não há
Faixa 1,5	2016	OGU + FGTS	5%
Faixa 2	2009	OGU + FGTS	5,5% a 7,0%
Faixa 3	2009	Somente FGTS	8,16% a 9,16%

Fonte: CAIXA⁶. Elaboração: SECAP

Cabe destacar que a faixa 1 é distinta das demais, por contar exclusivamente com recursos do orçamento geral da União (OGU), mais especificamente do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e por ser voltada para a população de mais baixa renda. Nessa faixa, além de não haver pagamento de juro, o imóvel é quase todo subsidiado pelo FAR, refletindo o caráter social do programa. As demais faixas contam também com recursos do FGTS, sendo que a faixa 3 recebe subsídios exclusivamente do FGTS. Outro destaque foi a criação em 2016 da faixa 1,5.

O valor da renda mensal familiar que define as faixas apresentadas pela Tabela 1 tem passado por ajustes ao longo das fases do programa. A Tabela 2 apresenta essa evolução dos valores de renda para enquadramento nas respectivas faixas.

⁴ Até 2018 se tratava do Ministério das Cidades (MCidades)

⁵ Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

⁶ <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>

Tabela 2 – PMCMV Urbano: evolução das faixas de renda familiar

	Fase 1 (2009)	Fase 2 (2011)	Fase 3 (2016)	(Atual - 2019)
Faixa 1	Até R\$ 1.395	Até R\$ 1.600	Até R\$ 1.800	Até R\$ 1.800
Faixa 1,5	Não existia	Não existia	Até R\$ 2.350	Até R\$ 2.350
Faixa 2	Até R\$ 2.790	Até R\$ 3.275	Até R\$ 3.600	Até R\$ 4.000
Faixa 3	Até R\$ 4.650	Até R\$ 5.000	Até R\$ 6.500	Até R\$ 9.000

Fonte: Lei 11.977/2009, Decretos 7.499/2011 e 7.825/2012 e Portarias Interministeriais nº 96,98 e 99/2016 e nº 528/2017. Elaboração: SECAP

Observa-se elevação mais expressiva dos valores das faixas 2 e 3, 43,4% e 93,5% respectivamente entre dezembro de 2009 e agosto de 2017 (data da última alteração do limite de renda dessas faixas). Esses valores podem ser comparados ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado de 60,8% no mesmo período.

Por outro lado, a faixa 1 apresentou elevação de 29,0%, frente ao IPCA acumulado de 52,8% no período entre dezembro de 2009 e março de 2016 (última alteração da faixa 1). Considerando esses reajustes, o valor inicialmente fixado como teto da faixa 1, equivalente a três salários mínimos em 2009, atualmente representa 1,8 salário mínimo.

O PMCMV levou à contratação de pouco mais de 5,5 milhões de unidades no valor de R\$ 463,7 bilhões, das quais 4,1 milhões foram entregues. A distribuição desses valores de acordo com as faixas urbanas do programa se encontra na Tabela 3.

Tabela 3: Contratações e entregas do PMCMV: 2009 a janeiro de 2019

	Contratações (Unidades)	Entregas (Unidades)	Valor Contratado (R\$ Bilhões)
Faixa 1*	1.896.522	1.401.524	92,94
Faixa 1,5	118.930	33.840	14,70
Faixa 2	2.910.974	2.273.472	295,52
Faixa 3	656.200	387.889	62,51
Total	5.582.626	4.096.725	465,68

*As unidades contratadas no âmbito do PMCMV rural estão contabilizadas no Faixa 1 (cerca de 220 mil unidades contratadas)

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Regional. Elaboração: SECAP

Nota-se que a maioria das contratações, entregas e valor contratado se concentraram na faixa 2 e representaram mais da metade dos valores do programa. Já a faixa 1 consistiu em pouco mais de um terço das contratações e das entregas, enquanto o valor das unidades contratadas representou um quinto do valor total das contratações. Considerando a proporção de entregas em relação às unidades contratadas, houve entrega de 73,6% do total contratado. Esse percentual é ligeiramente mais elevado na faixa 2 (78,5%) e bastante inferior na faixa 1,5 (28,5%), pois a maioria das contratações ocorreu a partir de 2016 e, portanto, muitos projetos ainda estão em fase de execução de obras.

3 Déficit habitacional

O conceito de déficit habitacional é tema sujeito a debate a respeito da metodologia de cálculo e a forma correta de se fazer o dimensionamento. No período recente, a metodologia utilizada pela Fundação João Pinheiro (2015) é a referência nas estimativas do déficit habitacional brasileiro. De modo geral, o conceito de déficit habitacional está relacionado a deficiências no estoque de moradias quando relacionado às necessidades das famílias.

O déficit habitacional pode ser quantitativo ou qualitativo. O déficit quantitativo é mais facilmente estimado, pois está relacionado à demanda não suprida por moradias, conforme detalhado na tabela 4. O déficit qualitativo está ligado à inadequação das moradias, que piora a qualidade de vida dos moradores devido a especificidades internas dos domicílios. Aspectos como falta de infraestrutura urbana, ausência de banheiro exclusivo, deficiências na cobertura da moradia e problemas de regularização fundiária urbana e adensamento excessivo de pessoas em domicílios próprios.

Para detalhar melhor a natureza do déficit quantitativo, a Fundação João Pinheiro (FJP) faz a classificação deste em quatro categorias: habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo de aluguel e adensamento excessivo de domicílios alugados. Abaixo o detalhamento das quatro modalidades:

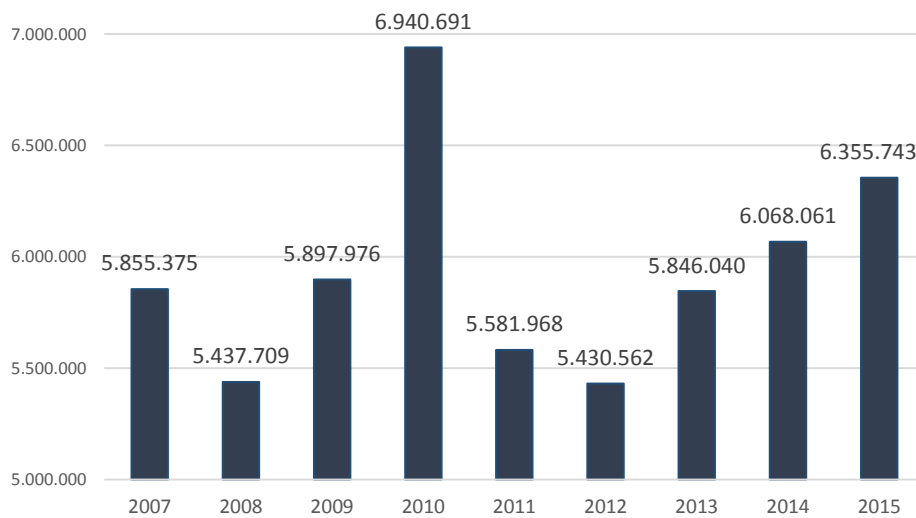
Tabela 4: Componentes do déficit habitacional

Classificação	Características principais
Habitação precária	Domicílios rústicos, improvisados ou precários.
Coabitação familiar	Ocorre quando uma ou mais famílias convivem em conjunto com a família principal do domicílio, ou dividem cômodos da residência.
Ônus excessivo de aluguel	Famílias que possuem renda de até 3 salários mínimos e comprometem mais de 30% da sua renda com aluguel.
Adensamento Excessivo de Moradores em Domicílios Alugados	Três ou mais pessoas vivendo no mesmo cômodo dentro do domicílio.

Fonte: Elaboração própria

A FJP começou o cálculo da série de déficit habitacional com a classificação acima em 2007, pois anteriormente os dados das perguntas feitas na PNAD/IBGE não permitiam que se fizesse a divisão dos dados de forma mais pormenorizada. O gráfico abaixo representa o déficit habitacional no Brasil entre os anos de 2007 e 2015:

Gráfico 1: Déficit habitacional no Brasil 2007-2015(unidades)



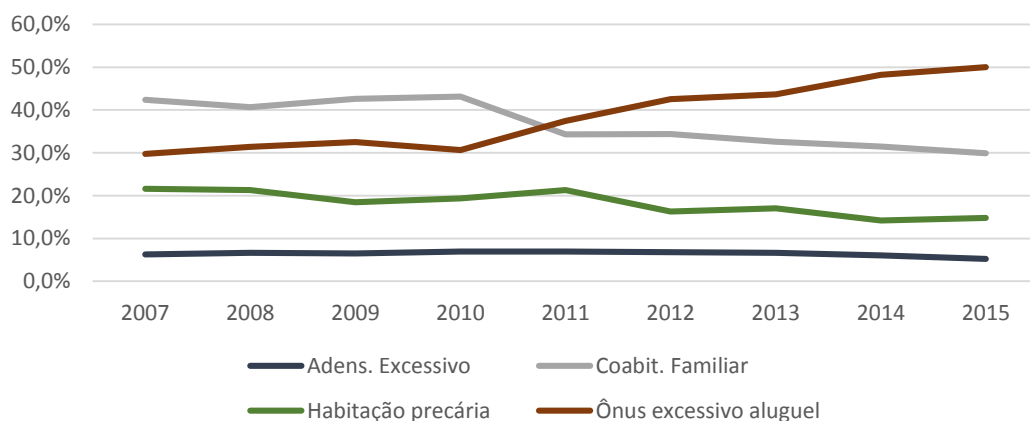
Fonte: Fundação João Pinheiro, elaboração própria.

Observa-se no gráfico 1 crescimento significativo no déficit no ano de 2010. Segundo a FJP, a metodologia de cálculo do déficit neste ano foi divergente dos demais anos, pois não houve PNAD/IBGE em 2010, devido à realização do Censo demográfico.

Quando se analisa o déficit habitacional de acordo com a subdivisão da FJP, observa-se que houve elevação, principalmente, devido ao cômputo do ônus excessivo de aluguel, como pode ser visto no gráfico 2.

Esse conceito apresenta controvérsia na literatura, pois argumenta-se que o gasto excessivo com aluguel por parte das famílias menos abastadas seria consequência da situação econômica geral, ou seja, um problema social mais abrangente que extrapola o escopo da política habitacional.

Gráfico 2: Participação % no déficit habitacional por categoria

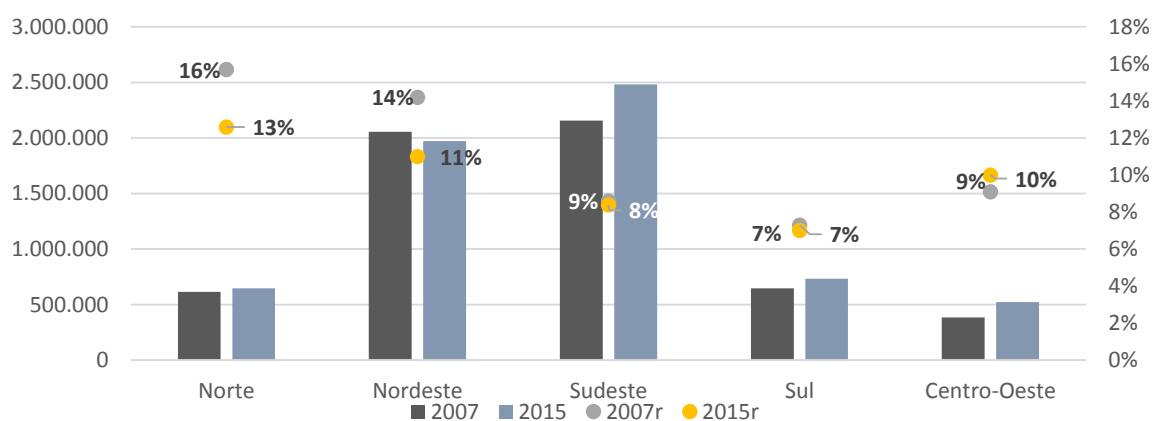


Fonte: Fundação João Pinheiro, elaboração própria.

Os dois principais componentes do déficit habitacional no período observado são o ônus excessivo com aluguel e a coabitação familiar. O único componente que subiu constantemente foi o ônus excessivo de aluguel, responsável por aproximadamente 50% do déficit habitacional em 2015. Observa-se que os outros três componentes apresentam redução paulatina a partir de 2011.

O déficit habitacional no Brasil evoluiu de maneira heterogênea entre as diferentes regiões. Em números absolutos, as regiões sudeste e nordeste apresentaram os maiores déficits, em razão de possuírem as maiores populações, mas em termos relativos (divisão do déficit pela população) o maior aumento do déficit foi na região Centro-Oeste, que foi a única das cinco regiões que não apresentou redução no déficit habitacional relativo no período.

Gráfico 3: Déficit habitacional regional absoluto e relativo aos domicílios particulares permanentes ou improvisados.



Fonte: Fundação João Pinheiro, elaboração própria.

4 Subsídios públicos

O programa conta com subsídios públicos (benefícios financeiros e tributários) e privados (FGTS) nas suas diversas modalidades. Os subsídios públicos, em particular os financeiros, buscam favorecer a população de menor renda nas modalidades das faixas 1 a 2, enquanto os privados estão presentes nas modalidades de 1,5 a 3.

O volume de benefícios financeiros desembolsados pelo PMCMV somou R\$ 90,6 bilhões entre 2009 e 2018, em valores nominais, de acordo com o Orçamento de Subsídios da União (OSU) e representou aproximadamente um terço do total de subsídios financeiros desembolsados nesse mesmo período. Além disso, houve concessão de R\$ 3,9 bilhões em benefícios tributários nesse mesmo período, segundo dados do OSU.

O subsídio público ofertado na faixa 1 corresponde aos valores que a União aporta no FAR e no Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), além dos subsídios presentes nas modalidades PNHR e Oferta Pública.

Nessa faixa, o FAR e o FDS praticamente custeiam quase todo o valor do imóvel para o beneficiário. Assim, para efeitos das estatísticas fiscais, considera-se que todos os recursos aportados pela União nestes fundos são subsídios financeiros sem se considerar os retornos dos financiamentos. O FAR tem concentrado, em média, nos últimos 10 anos, mais da metade dos subsídios públicos do PMCMV.

Os beneficiários das faixas 1,5 e 2 recebem um desconto no valor do imóvel para viabilizar o pagamento da entrada (desconto complemento) e um desconto na taxa de juros (desconto equilíbrio). Como eles têm ocorrido aproximadamente na proporção de 1/3 e 2/3, respectivamente, a maior parte desse subsídio corresponde a uma equalização da taxa de juros do financiamento. A União e o FGTS subsidiam tais descontos na proporção de 10% e 90%, respectivamente. Essa é a segunda maior rubrica dos subsídios financeiros da União.

A Tabela 5 apresenta o volume de subsídios financeiros com recursos da União distribuída por faixas de renda. Observa-se que, para o ano passado, houve concentração expressiva dos subsídios para a faixa 1 do programa (78% do total).

Tabela 5 - Subsídios financeiros públicos do PMCMV em 2018

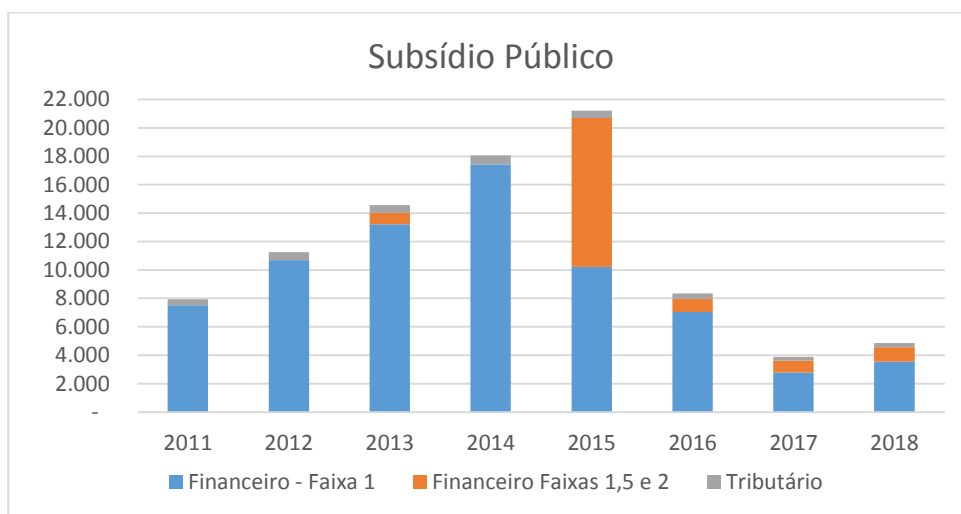
Faixas	Modalidades	R\$ milhões	Part. %
1	MCMV Empresas (FAR)	2.635	58%
1	MCMV Entidades (FDS)	438	10%
1	PNHR	412	9%
1	Oferta Pública	73	2%
1,5 e 2	PNHU	1.010	22%
Total		4.569	100%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: SECAP

Além desses subsídios financeiros, direcionados aos beneficiários do programa, por força da lei 12.024/2009, alterada pela lei 13.097/2015, a União também concedeu, de 2009 a 2018, benefícios tributários às construtoras que operaram no programa.

Segundo a legislação, a empresa contratada para construir unidades habitacionais de valor de até R\$ 100 mil, estava autorizada, em caráter opcional, a efetuar o pagamento unificado de tributos federais equivalente a um por cento da receita mensal auferida pelo contrato de construção. O Gráfico 4 mostra a composição dos diferentes subsídios públicos ao longo do tempo.

Gráfico 4: Subsídios públicos (R\$ milhões correntes)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: SECAP.

Os dados mostram o crescimento significativo do volume de subsídios ocorrido até 2014 e a inversão dessa trajetória a partir de 2015, em decorrência da crise econômica e seus efeitos fiscais sobre o orçamento da União. O valor atípico observado nos benefícios em 2015 corresponde à liquidação de passivos do PNHU relativos a anos anteriores.

5 Avaliação

Sem a pretensão de apresentar uma avaliação exaustiva do programa, esta seção discute alguns pontos relativos ao problema subjacente à política, à sua focalização e à sua efetividade.

5.1 Análise do Problema

Esta subseção discute o problema subjacente à política em questão e elenca causas e efeitos com o objetivo de contribuir para tornar mais claro o escopo de atuação do PMCMV.

Em 2009, a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 33⁷, que fundamentou o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, diagnosticou que “o déficit habitacional se concentra no segmento populacional de baixa renda, em razão da dificuldade dessa população em acessar financiamento e outros mecanismos de aquisição de moradia que demandem comprovação, regularidade e suficiência de renda”.

⁷ EMI nº 33/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades de 24 de março de 2009

Essa análise permanece válida e o problema identificado, o déficit habitacional, pode ser explicado por diversas causas, dentre as quais, destacam-se pelo lado da demanda: dificuldade de acesso ao crédito privado, crédito governamental inadequado para famílias de baixa renda, preço elevado dos imóveis, renda corrente e poupança baixas, elevado custo de vida e falta de priorização das famílias com gastos em melhoria habitacional.

Simultaneamente, é possível destacar causas adicionais do problema diagnosticado pelo lado da oferta: dificuldade de acesso ao capital financeiro pelas construtoras (encarece o custo do imóvel), risco moral por parte dos mutuários (contestações judiciais sobre o juro a ser pago), pouca concorrência no mercado de financiamento imobiliário, custo elevado de mão-de-obra e de terrenos em regiões com boa infraestrutura.

Considerando parcialmente a lista de causas apontadas nos parágrafos anteriores, avalia-se que o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) busca atacar algumas delas: aprimora o crédito governamental inadequado por meio do uso de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e auxílio do FGTS; reduz o preço elevado dos imóveis; melhora o acesso à moradia para níveis de renda estabelecidos (detalhes serão comentados posteriormente); atenua substancialmente o problema de risco moral (redução da insegurança jurídica quanto ao valor das prestações); e alivia o custo financeiro das construtoras (permite acesso a linhas de financiamento e a redução da carga tributária).

Observe que outras causas do problema relacionado ao déficit habitacional como concorrência no mercado de financiamento imobiliário, custo elevado de mão-de-obra e de terrenos em regiões com boa infraestrutura, priorização das famílias com gastos em melhoria habitacional e outros não são diretamente enfrentados pelo programa.

Essa delimitação é fundamental para tornar clara a necessidade de outras possibilidades de enfrentamento das dificuldades do déficit habitacional e que estão fora do escopo de atuação do PMCMV. Programas de aluguel ou compra de unidades vagas e disponíveis e programas que atenuem também o déficit qualitativo são exemplos que podem atuar sobre outras causas do déficit habitacional.

Os principais efeitos causados pelo déficit habitacional quantitativo para a população de baixa renda a serem destacados são: impactos sobre saúde (muitas vezes envolve risco direto de morte), impactos sobre educação (redução da frequência e desempenho escolar das pessoas em idade escolar) e impactos sobre mercado de trabalho (dificuldades em acessar o mercado de trabalho formal, além disso, o setor de construção é intensivo em mão-de-obra).

Vale ressaltar, por fim, que o PMCMV foi apresentado também como um instrumento para manutenção da atividade econômica, dados os efeitos negativos da crise financeira mundial. Este objetivo foi inclusive apresentado como justificativa para a urgência e a relevância do programa, elementos necessários para edição de Medida Provisória.

5.2 Focalização

Esta seção busca avaliar a focalização do programa com relação ao primeiro objetivo, ou seja, se os empreendimentos foram contratados levando em consideração as estimativas de déficit habitacional locais.

A base de dados de déficit habitacional utilizada foi a publicada pela Fundação João Pinheiro para o ano de 2010, produzida com base no Censo 2010. Os dados do Censo permitem a abertura do déficit em nível municipal. Como não houve novo Censo desde então, a base de dados é a última disponível com abertura por município.

A Fundação João Pinheiro estimou um déficit de 6.940.691 unidades habitacionais para o ano de 2010, sendo 4.799.250 unidades, ou 69%, relacionado às famílias com renda de até 3 salários mínimos. A faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida foi desenhada para atender especificamente esta parcela da população, muito embora famílias com este rendimento pudessem ser atendidas pelas demais faixas do programa. Como vimos, o limite de rendimento familiar estabelecido inicialmente para se ter acesso ao benefício foi de R\$ 1.395,00, que equivalia ao valor de três salários mínimos no ano de 2009 (R\$ 465,00).

As 5,6 milhões de unidades habitacionais contratadas no período correspondem a cerca de 80% do déficit total brasileiro em 2010. A análise em nível municipal mostra que, para um quarto dos municípios, foi contratada no âmbito do PMCMV uma quantidade de unidades equivalente a até 20% do déficit habitacional local registrado em 2010, conforme Tabela 6. Em 71% dos municípios, foi contratada uma quantidade de habitações inferior ao déficit e, nos demais 29%, a quantidade contratada o superou.

Tabela 6: Razão de unidades habitacionais contratadas no âmbito do PMCMV sobre o déficit habitacional municipal

Unidades habitacionais contratadas sobre déficit	Percentual de municípios
até 20%	25%
igual ou maior a 20% e até 40%	17%
igual ou maior a 40% e até 60%	13%
igual ou maior a 60% e até 80%	9%
igual ou maior a 80% e até 100%	7%
igual ou maior a 100%	29%

A associação entre déficit habitacional e unidades contratadas foi medida pela estimativa de R-quadrado, assim como em Krause, Balbim e Neto (2013), que realizaram o estudo considerando unidades habitacionais contratadas até junho de 2012 na Faixa 1 do Minha Casa, Minha Vida e o déficit habitacional municipal para famílias com até 3 salários mínimos, com base no Censo 2000.

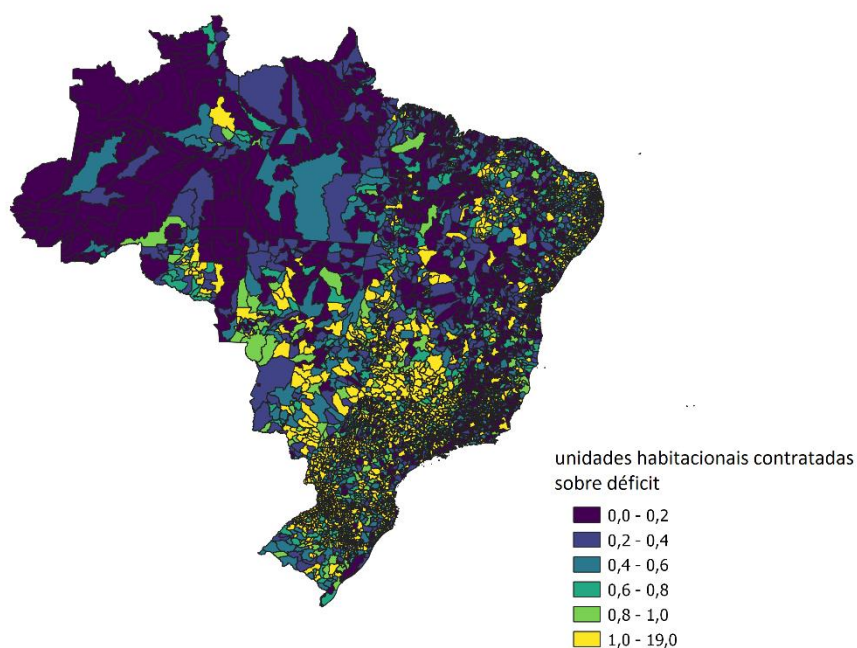
Aqui, optou-se por calcular o R-quadrado para todas as faixas do Minha Casa, Minha Vida e todas as faixas de renda, devido ao descasamento entre o valor de 3 salários mínimos e o limite da Faixa 1 com o passar do tempo, além do fato de que

famílias com renda de até 3 salários mínimos podiam ser atendidas por qualquer faixa do programa.

O valor R-quadrado encontrado foi de 0,60,⁸ com dados de empreendimentos contratados até janeiro de 2019, em comparação ao valor de 0,39 calculado por Krause, Balbim e Neto (2013), que utilizaram dados até meados de 2012. Esta comparação sugere que houve uma melhoria do programa ao longo dos anos no que tange à focalização, e passou-se a considerar de forma mais determinante a localização geográfica do déficit habitacional na escolha das contratações realizadas.

O mapa a seguir (Figura 1) ilustra a razão de unidades contratadas pelo déficit habitacional a nível municipal, e segue a mesma lógica da tabela 6. Pode-se perceber que o programa atende as necessidades de habitação de forma mais concentrada nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, com menor penetração nas regiões Norte e Nordeste.

Figura 1: Mapa municipal do Brasil graduado de acordo com a razão entre unidades habitacionais contratadas e déficit.



Complementarmente ao mapa municipal, a Tabela 7 mostra que, nas regiões Sul e Centro-Oeste, a contratação de unidades habitacionais superou o déficit do ano de 2010, enquanto a região Norte apresentou os piores resultados de contratações relativas.

⁸ Se considerarmos o déficit habitacional de até 3 salários mínimos e a quantidade de unidades habitacionais contratadas na Faixa 1, encontra-se um R-quadrado de 0,52.

Tabela 7: Razão de unidades habitacionais contratadas sobre o déficit habitacional por região do Brasil

Região	Unidades habitacionais contratadas sobre déficit
Centro-Oeste	113%
Nordeste	71%
Norte	41%
Sudeste	78%
Sul	134%

5.3 Efetividade

Esta subseção procura avaliar o resultado do programa com relação ao objetivo de estímulo à atividade econômica e emprego, com foco no setor da construção civil, definido pela EMI nº 33.

Para isto, o efeito dos investimentos do PMCMV foi estimado sobre o nível de emprego no setor de construção civil (CNAEs 41 a 43) entre 2009 e 2016, último ano para o qual a variável PIB municipal está disponível.

Assim como em Nishimura, Freitas e Almeida (2018), a unidade de observação foram os municípios brasileiros. Os autores avaliaram o impacto do Programa de Arrendamento Habitacional (PAR) sobre o mercado de trabalho no setor de construção civil e encontraram efeitos positivos da política tanto para empregos quanto para salários.

Foram utilizados os estimadores de efeitos fixos (EF) e o proposto por Arellano e Bond - AB (1991). As variáveis utilizadas e suas respectivas bases de dados estão descritas na Tabela 8, a seguir. A sigla L0 indica que apenas a variável contemporânea (ou seja, do mesmo ano) foi utilizada na regressão, enquanto L1 e L2 indicam que a primeira e segunda defasagens (um e dois anos anteriores), respectivamente, foram utilizadas.

Tabela 8: variáveis e respectivas bases de dados – efeito do MCMV sobre o emprego na construção civil

Variável	Dependente/Explicativa	Base de Dados
Emprego	Dependente/Explicativa (L1 e L2)	RAIS
Valor do investimento (R\$ milhões 2016)	Explicativa (L0 e L1)	Base MDR
PIB <i>per capita</i> (R\$ 2016)	Explicativa (L0)	IBGE
Impostos sobre produtos (R\$ milhões 2016)	Explicativa (L0)	IBGE
Número de empresas na construção civil	Explicativa (L0)	RAIS
Horas médias trabalhadas na construção civil	Explicativa (L0)	RAIS

Fonte: elaboração própria

Os resultados apresentados na Tabela 9 estimam que para cada R\$ 1 milhão investidos no PMCMV anualmente, foram criados de 1,7 (estimador AB) a 3,5 (estimador AF) empregos formais diretos no setor de construção civil, em até um ano após a contratação de novas unidades. Isto significa, em termos globais, a criação de cerca de 89 a 182 mil empregos formais, considerando uma média de investimento de R\$ 52 bilhões anuais entre 2009 e 2016.

Tabela 9: efeitos estimados sobre o emprego

Variável	EF	AB
valor investimento		
L0.	1,6854	1,6960*
L1.	3,5056***	1,2778
pib per capita	-0,0040*	-0,0004
num empresas	0,268	-2,7287**
impostos	3,4363***	1,3398
horas	2,3004**	0,6743
empregos		
L1.		1,3769***
L2.		-0,4782*
constante	-315,1008	

* p<,1; ** p<,05; *** p<,01

Fonte: elaboração própria

A média de postos de trabalho existentes na construção civil por município foi de 529 no período, com redução a partir do ano de 2014 (Tabela 10). Os resultados positivos encontrados mesmo considerando um momento de crise do setor (2014-2016) indicam que o declínio no nível de empregos na construção civil observado no período teria sido ligeiramente mais acentuado na ausência do programa.

Tabela 10: média municipal dos postos de trabalho na construção civil por ano

Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Empregos	437	469	542	589	609	606	587	501	413

Fonte: RAIS

Em termos de comparação, Nishimura, Freitas e Almeida (2018) encontraram efeitos expressivos de outra política de financiamento habitacional de abrangência mais restrita, o PAR, sobre o nível de emprego na construção civil: de 38% a 55% no ano de implementação e nos dois anos subsequentes à sua criação.

A estimativa dos efeitos da política por região aponta que a criação de empregos ocorreu nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste brasileiras, enquanto que para as regiões Sul e Sudeste, o efeito é inconclusivo. A Tabela 11 apresenta os resultados das estimações, obtidos com a utilização do estimador de efeitos fixos.

Tabela 11: efeitos estimados sobre o emprego por região

Variável	N	NE	CO	SE	S
valor investimento					
L0.	9,0634*	3,8049**	7,0984***	-3,994	0,1858
L1.	6,3998***	5,1829***	9,4777***	1,5666	1,1956
pib per capita	0,0529	-0,0085	0,0003	0,0055**	-0,0003
num empresas	7,0387	6,4466***	6,3956***	0,6321	-0,3486
impostos	2,5452***	7,9067***	2,2896**	3,4435***	1,4515**
horas	2,6498	1,8784	2,9276	7,8137**	1,2368**
constante	-2,44E+03	28,8165	339,0393	-760,6338	181,3758**

* $p < ,1$; ** $p < ,05$; *** $p < ,01$

Fonte: elaboração própria

5.4 Implementação

Os arranjos institucionais de implementação de uma política pública são a combinação de regras, mecanismos e processos com os quais uma política conta para garantir os insumos necessários e propiciar a interação coordenada de diversos atores, sejam eles os coparticipes na decisão, parceiros de implementação, beneficiários, responsáveis pela fiscalização e interessados na transparência e na avaliação (BRASIL, 2018).

No caso em tela, os atores que mais se destacam na execução do PMCMV são o Ministério do Desenvolvimento Regional, a Caixa Econômica Federal, as Unidades Federativas, as construtoras e os beneficiários, cuja articulação deveria ser acompanhada e avaliada.

Políticas com incentivos generosos e poucas contrapartidas nem sempre estimulam compromissos firmes, na medida em que os “prêmios” são elevados e que cumprir ou não esses compromissos geram diferenças muito tênues em termos de suas consequências. Políticas mal estruturadas em suas regras também abrem brechas a comportamentos predatórios que trazem o risco de desvio da sua finalidade (BRASIL, 2018).

Com isso, torna-se importante acompanhar a atuação de cada um dos atores dentro do arranjo institucional construído. Tanto para avaliar o desempenho de seus papéis como para eventualmente rediscutir o próprio arranjo considerando eventuais falhas na construção de incentivos e responsabilizações dos atores envolvidos. Neste sentido, órgãos de controle têm ressaltado alguns pontos da implementação da política, destacados a seguir.

A Controladoria-Geral da União (CGU), em seu Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 65, publicado em novembro de 2016, destacou

que em pelo menos 48,9% dos casos auditados observou-se algum problema ou incompatibilidade nas unidades habitacionais em relação às especificações e quantitativos previstos no Projeto. Para a seleção de demanda, verificou-se baixo índice de atendimento dos requisitos do Programa quanto ao agrupamento das demandas para a seleção dos beneficiários (pelo menos 31,6%). Nos casos em que a demanda era superior à oferta de unidades habitacionais, constatou-se baixo índice (pelo menos 52,5%) quanto a comprovação da efetiva transparência do sorteio. A partir da atuação da CGU, alguns aperfeiçoamentos foram realizados na implementação da política que buscaram contornar estes e outros problemas apontados na execução do programa.

O Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão 2.456/2016, apontou, entre outros aspectos, fragilidades na aplicação dos critérios de priorização para seleção dos beneficiários e ausência de registro em cartório dos imóveis entregues. Em dez empreendimentos visitados, não foi encontrado nenhum beneficiário que possuísse cópia do seu contrato registrado em cartório, nem seu título de propriedade (escritura pública). Além disso, foram encontrados diversos casos de comercialização (venda ou aluguel), pelo morador, das unidades habitacionais entregues.

Adicionalmente, destacamos um aspecto que é recorrentemente citado em estudos⁹ sobre o programa e que de certa forma estão relacionados à implementação da política. Trata-se da oferta de empreendimentos em regiões distantes dos centros urbanos e com baixa oferta de serviços públicos e de infraestrutura urbana. Considerando essa crítica inicial, o programa passou a privilegiar tais requisitos na aprovação dos empreendimentos da modalidade FAR. Macedo et al (2017) afirmam que “Em que pese tal mudança de foco evita a alimentação de déficit habitacional qualitativo, ela não resolve o problema fundamental de que o Programa deve chegar aos locais de maior necessidade, e não aos locais mais convenientes ao desenho atual da intervenção. Esses requisitos tendem a privilegiar os municípios mais bem estruturados, às expensas daqueles em que o déficit habitacional é mais profundo precisamente pela precariedade instalada”. Com isso, destaque-se a importância de se considerar, como ressaltado em Balbim¹⁰ et al (2015), a diversidade de realidades urbanas, organizacionais e familiares para oferta de soluções. Por exemplo, soluções massificadas de oferta podem ir contra a realidade de certas regiões com níveis consideráveis de déficit habitacional, dadas as suas características locais.

6 Considerações Finais

Com o objetivo principal de atenuar o déficit habitacional, o PMCMV entregou 4,1 milhões de unidades habitacionais até janeiro de 2019. Durante a vigência do programa, o déficit habitacional cresceu pressionado pelo fator denominado ônus excessivo do aluguel. Os outros três componentes do déficit habitacional (habitação precária, coabitação familiar e adensamento excessivo de domicílios alugados) apresentaram redução paulatina, a partir de 2011.

⁹ Macedo, Marcelo de Rezende et al. Programa Minha Casa Minha Vida: subsídios para avaliação dos planos e orçamentos da política pública. Estudo Técnico Conjunto nº 1/2017. Conof (CD) e Conorf (SF).

¹⁰ Balbim, Renato et al. Para além do Minha Casa Minha Vida: uma política de habitação de interesse social? Texto para Discussão nº 2.116 IPEA.

Para viabilizar a oferta do PMCMV a União ofertou subsídios públicos (financeiros e tributários) que totalizaram, em termos reais¹¹, R\$ 113 bilhões no período de 2009 a 2018. O volume de subsídio público atingiu um pico de mais de R\$ 20 bilhões em 2015 quando passou a cair sistematicamente alcançando R\$ 5 bilhões em 2018.

Considerando o déficit habitacional apurado regionalmente no censo de 2010 e as contratações realizadas até janeiro de 2019, observa-se que, em 71% dos municípios, foi contratada uma quantidade de habitações inferior ao déficit. Os resultados observados para a correlação entre localização de empreendimentos e déficit habitacional sugerem que houve uma melhoria do programa ao longo dos anos no que tange à focalização, e passou-se a considerar de forma mais determinante a localização geográfica do déficit habitacional na escolha das contratações realizadas.

Buscou-se também estudar o impacto do programa no que tange ao estímulo à atividade econômica e emprego, conforme preconizado na sua exposição de motivos. Para isto, foi estimado o efeito dos investimentos do PMCMV entre 2009 e 2016 sobre o nível de emprego no setor de construção civil. Os resultados obtidos indicam que para cada R\$ 1 milhão investidos no PMCMV anualmente, foram criados de 1,7 a 3,5 empregos formais diretos no setor de construção civil, em até um ano após a contratação de novas unidades. Isto significa, em termos globais, a criação de cerca de 89 a 182 mil empregos formais, considerando uma média de investimento de R\$ 52 bilhões anuais entre 2009 e 2016.

Por fim, ressaltam-se alguns desafios relativos à implementação do programa entre os quais se destacam problemas construtivos, fragilidades na aplicação dos critérios de priorização para seleção dos beneficiários e comercialização dos imóveis. Além da importância de se considerar a diversidade de realidades urbanas, organizacionais e familiares para oferta de soluções habitacionais que atenuem o déficit habitacional.

7 Referências

BALBIM, Renato; KRAUSE Cleandro; NETO, Vicente Correia Lima. Para além do Minha Casa Minha Vida: uma política de habitação de interesse social? Texto para Discussão nº 2116, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2015. Belo Horizonte, 2018.

¹¹ Preços de 2018.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; NETO, Vicente Correia Lima. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: Onde fica política habitacional?. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013.

MACEDO, Marcelo; BIJOS, Paulo; SANTOS, Rita C. L. F. Programa Minha Casa Minha Vida: subsídios para avaliação dos planos e orçamentos da política pública. Estudo Técnico Conjunto nº 1/2017. Conof (CD) Conorf (SF).

NISHIMURA, Fábio; FREITAS, Carlos Eduardo de; ALMEIDA, Roselaine. Impacto do Financiamento Habitacional Sobre o Mercado de Trabalho na Construção Civil. Revista Brasileira de Economia, v. 72, n. 4, p. 497-514, 2018.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise ex ante, volume 1. Brasília : Ipea, 2018.