

Experiencia reciente con la recuperación



Paulo Henrique Sandroni

A medida que una ciudad crece, tanto en tamaño como en su densidad de edificación, una parte de este proceso de crecimiento consiste, por lo general, en las mejoras que se realizan en el suelo a raíz de los nuevos desarrollos. No obstante, la combinación de la demanda de sitios de construcción adicionales y de la cantidad limitada de espacio físico disponible para el desarrollo generalmente da como resultado un aumento en los precios de los terrenos.

Esta escasez de suelo se debe a tres factores principales: la capacidad de los propietarios de no poner a disposición del mercado sus terrenos con servicios (una causa que se atribuye a la concentración de la propiedad de terrenos y a otras limitaciones legales e institucionales); las dificultades para tener

acceso a ciertas áreas que aún no están listas para ser ocupadas debido a la falta de infraestructura; y las restricciones impuestas por las normas de zonificación. Cada uno de estos factores presenta su propia dinámica, aunque no necesariamente aparecen al mismo tiempo. Este es el caso de las ciudades brasileñas, particularmente São Paulo, donde estos factores restrictivos no siempre se presentan de la misma manera en relación con el precio de los terrenos.

Por ejemplo, las normas de edificación pueden reducir el precio de los lotes individuales, pero pueden aumentar el precio general cuando dichas normas afectan a todos los lotes y, como consecuencia, restringen la oferta de viviendas. Una gran oferta de terrenos vacantes controlados por unos pocos propietarios puede ocasionar el aumento de los precios, mientras que la falta de accesibilidad puede dar como resultado la reducción de los precios.

de plusvalías en São Paulo, Brasil



© iStockphoto/Hayden Bird

El precio de los terrenos también depende de las características de las normas sobre el suelo. A medida que la ciudad crece, la mayor demanda de terrenos urbanos edificables por lo general genera valores más altos si la infraestructura existente tiene la capacidad de contener una ocupación de terrenos más intensa y si las normas sobre zonificación (o las modificaciones a dichas normas) permiten además una mayor densidad de edificación.

Con el fin de examinar estas cuestiones, debemos, en primer lugar, considerar de qué forma se financia la inversión en infraestructura que brinda o intensifica los medios para acceder a los terrenos y utilizarlos y, en segundo lugar, analizar cómo se distribuyen los beneficios y costos derivados de las mejoras al suelo. Por lo general, el costo de los servicios públicos (tales como calles, puentes, alcantarillado, alumbrado público, agua potable, etc.) se financia mediante los fondos públicos, mientras que las mejoras

o el valor agregado a los terrenos como resultado de la inversión pública en infraestructura son aprovechados, salvo pocas excepciones, por los propietarios de los terrenos mejorados sin ningún tipo de costo.

El aumento en los valores de las propiedades también puede provenir de simples cambios en la utilización del suelo que ya se encuentra accesible, como por ejemplo cuando un terreno que anteriormente se consideraba rural ahora se redefine como urbano. Los cambios en las posibles densidades como consecuencia de nuevas normas de zonificación pueden generar grandes beneficios para las propiedades afectadas, aunque en este caso, como en el caso anterior, la presión futura en cuanto a la infraestructura requerirá una importante inversión pública.

Marco legal

Los propietarios de inmuebles mejorados en Brasil tradicionalmente se apropiaban, tal como ocurre

en la mayoría de los países, del valor agregado que se derivaba de la inversión del sector público y de los cambios en la zonificación. El concepto de que los propietarios no deberían ser los únicos beneficiarios de dichas mejoras se introdujo en forma gradual en Brasil durante la década de 1970, y este principio se incorporó en los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal de 1988. Con posterioridad, dichos artículos se regularon mediante la Ley Federal N° 10.257 del año 2001, conocida también como la Ley de Desarrollo Urbano o Estatuto de la Ciudad (*Estatuto da Cidade*).

Desde 1988, el desarrollo urbano se ha convertido en una cuestión del derecho federal. En la práctica, la legislación federal ratificó el principio de la función social de la propiedad de terrenos urbanos y la separación del derecho a la propiedad del derecho de edificar. Sobre la base de la ley de 2001, la ciudad de São Paulo aprobó su Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial en el año 2002, así como también la Ley sobre la Utilización del Suelo N° 13.885 en 2004. Las mencionadas leyes introdujeron el mecanismo de Compensación Monetaria por el Derecho de Edificación (*Outorga Onerosa do Direito de Construir* u OODC), establecieron coeficientes de utilización del suelo (o coeficientes de edificabilidad) mínimos, básicos y máximos, y limitaron la oferta de superficies edificables. La utilización de estas herramientas en conjunto permitió al municipio mejorar la eficiencia en la gestión del suelo, promover los resultados sociales deseados y aumentar los ingresos.

El coeficiente de edificabilidad (CE) mínimo se refiere a la utilización mínima que se espera de un lote para que cumpla con su función social; el CE básico se relaciona con la superficie edificable que todo propietario tiene el derecho de desarrollar en virtud de su propiedad; y el CE máximo es la cantidad de desarrollo permitida por la infraestructura existente y las normas de zonificación. Los cargos asociados con la OODC se aplican sobre la diferencia existente entre el CE máximo y el CE básico de un lote.

Administración de los derechos de edificación

La OODC es la compensación monetaria que pagan aquellos a quienes el gobierno les otorga nuevos derechos de edificación (superficie edificable). Esta concesión de desarrollo (establecida en los artículos 28, 29, 30 y 31 de la Ley Federal N° 10.257 de 2001 y definida en los artículos 209 a 216 del Plan

Estratégico de Ordenamiento Territorial de 2002) es una de las herramientas normativas que se utilizan a los fines de administrar los derechos de edificación en la ciudad, con excepción de aquellas áreas destinadas a proyectos urbanos a gran escala en los que se utiliza una herramienta legal especial cuyo fin es fomentar las intervenciones públicas y privadas (Biderman, Sandroni y Smolka 2006).

El CE básico de utilización del suelo establecido en el año 2004 varía entre 1 y 2, dependiendo del área de la ciudad a considerar. El CE máximo puede ser 1, 2, 2,5 ó 4, dependiendo asimismo del área. En algunas áreas urbanas, estas nuevas normas redujeron los derechos de edificación, estableciendo un CE básico de 1 para aquellos terrenos que se habían clasificado como 2 o más según la legislación anterior. En forma paralela, el municipio de São Paulo utilizó la OODC para extender el potencial de edificación o el CE máximo hasta 4 en aquellos terrenos que, según la legislación anterior, sólo podían desarrollarse hasta 1 ó 2.

Como resultado, en algunas áreas en las que se redujo el CE de 2 a 1, los emprendedores pudieron presentar proyectos utilizando el CE 2 anterior, o hasta el CE máximo de 3 ó 4, siempre y cuando pagaran al gobierno el monto relativo a la superficie edificable adicional correspondiente a la diferencia entre el CE básico y el CE utilizado en el proyecto. Suponiendo que los cargos sean efectivos en cuanto al costo para los emprendedores, este instrumento los beneficia, ya que les permite edificar hasta un CE 4 en áreas en donde previamente el máximo era de CE 2. No obstante, el propietario promedio no siempre considera que esta herramienta sea una ventaja, debido a que el potencial de edificación de su terreno podría verse reducido y se le podría aplicar un cargo sobre lo que anteriormente percibía como un derecho de edificación libre de todo cargo.

Los propietarios de pequeños lotes y viviendas de baja densidad tal vez no se den cuenta de lo que podrían estar perdiendo cuando se modifica el CE, debido a que, por lo general, consideran su propiedad como una combinación del terreno, la edificación y otras mejoras. Resulta difícil separar el valor del terreno del valor de las mejoras, por lo que una futura reducción en el valor del terreno no se percibe en forma inmediata. Asimismo, la expansión del mercado inmobiliario en São Paulo coincidió con la aprobación de la nueva legislación en el año 2004, por lo que el aumento general en los precios de los terrenos puede haber compensado la futura

reducción de los precios de los terrenos asociada con las modificaciones del CE. Debe destacarse además que la expansión del crédito gubernamental destinado a la financiación de la vivienda desde el año 2006 contribuyó a un aumento en la demanda de terrenos y, en consecuencia, a un aumento en los precios de los mismos.

Para los emprendedores, el aumento del CE a 4 en aquellas áreas en las que el máximo había sido 1 ó 2 constituyó una situación favorable, ya que pudieron invertir más capital en los terrenos y llevar a cabo proyectos más lucrativos que compensaron los pagos adicionales realizados en concepto de la diferencia entre el CE básico y el CE máximo. En forma gradual, los emprendedores se convencieron de que era mejor pagar este aumento en el valor del terreno al gobierno que a los propietarios privados, ya que el gobierno convertía dichos pagos en mejoras que, por lo general, generaban un beneficio para los proyectos de los emprendedores.

El Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de 2002 y la Ley 13.885 de 2004 también limitaron la oferta de potencial edificable, tanto residencial como no residencial, en todos los distritos municipales, estableciendo una superficie edificable adicional total de 9.769 millones m²: 6.919 millones m² para uso residencial y 2.850 millones m² para uso no residencial (ver tabla 1). Dicho potencial no incluyó las superficies edificables que se encontraban dentro del perímetro de los 13 proyectos urbanos de

São Paulo. Las superficies adicionales se distribuyeron entre 91 de los 96 distritos municipales, exceptuando cinco áreas destinadas a la protección ambiental. Esta definición y delimitación de la oferta de edificación potencial introdujo un nuevo elemento en el mercado inmobiliario.

Una vez que los emprendedores supieron cuál era la superficie edificable máxima, previeron la escasez de terrenos en aquellos distritos en los que la oferta era baja y la dinámica inmobiliaria era alta y, así, desataron una tendencia hacia un aumento de los precios de terrenos. A su vez, la falta de superficie edificable originó presiones por parte de los emprendedores inmobiliarios para que el gobierno aumentara la oferta, es decir, modificara los límites de la superficie edificable en algunos distritos durante la revisión del Plan Estratégico que se llevó a cabo en el año 2007, aunque no tuvieron éxito. Hacia octubre de 2010, la oferta de terrenos se había agotado totalmente (o casi por completo) para la utilización residencial en 17 distritos, y para la utilización no residencial en 5 distritos (ver figura 1).

Factores de planificación e interés social

La fórmula para calcular la OODC, adoptada en el Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de 2002 de São Paulo, tiene en cuenta factores de planificación e interés social, además de las características de la parcela en cuestión y del beneficio

TABLA 1
Oferta de derechos de edificación residencial por región en São Paulo

Región de la ciudad de São Paulo	Superficie edificable (miles de m ²) 10/01/2010 ¹				Total de distritos por región	Cantidad de distritos que no están disponibles ²	% de distritos que no están disponibles	Distritos específicos donde los derechos de edificación residencial ya no están disponibles
	Total	Con licencia	Disponibile	% disponible				
Norte	876	307	569	65,0	17	3	17,6	Jaragua, Limão, Villa Guilherme
Centro	365	159	206	56,5	8	3	37,5	Bela Vista, Cambuci, Liberdade
Este	2.109	736	1.373	65,1	33	3	9,1	Agua Rasa, Belem, Mooca
Oeste	1.422	543	879	61,8	14	4	28,6	Jaguare, Lapa, Morumbi, Vila Leopoldina
Sur	2.147	947	1.200	55,9	19	4	21,1	Campo Grande, Capão Redondo, Cursino, Ipiranga
Total	6.919	2.692	4.227	61,1	91 ³	17	18,7	

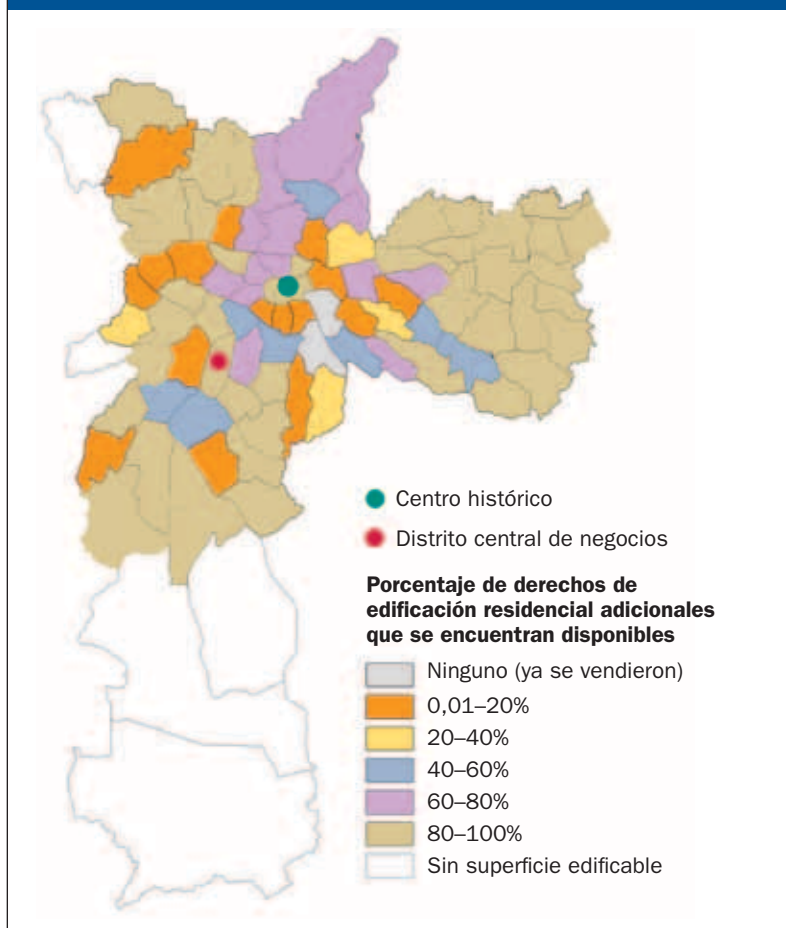
1 La Ley 13.885 de 2004 determina dónde y cuántos derechos de edificación adicionales estarán disponibles.

2 Se ha otorgado en licencia el 90% o más de los derechos de edificación en áreas edificables para nuevos desarrollos.

3 Se excluyen cinco distritos en los que no existen superficies edificables, tales como reservas ecológicas.

Fuente: Secovi (2010).

FIGURA 1
Distritos de São Paulo donde puede aumentarse la densidad residencial



Fuente: Secovi (2010).

económico real que se le asigna a la propiedad como resultado de la OODC.

El factor de la planificación es un instrumento cuyo fin es el de fomentar o desalentar densidades altas en ciertas áreas dependiendo de la infraestructura existente, en particular del transporte público y el tránsito masivo. El factor de la planificación también se utiliza con el fin de obtener una mayor compensación económica derivada de la venta de derechos de edificación para empresas ubicadas en áreas de la ciudad que han experimentado mejoras, ya que el coeficiente varía según los terrenos se utilicen con fines residenciales o no residenciales.

El factor del interés social establece exenciones o reducciones en los cargos financieros, dependiendo del tipo de actividad que se desarrollará en la parcela en cuestión. El coeficiente varía de 0 a 1 y se aplica sobre una variedad de actividades. A modo de ejemplo, el coeficiente correspondiente a viviendas económicas o de interés social es 0, lo que significa que los emprendedores de este tipo de viviendas no

pagan compensación alguna por los derechos de edificación adicionales. De manera similar, las instituciones sin fines de lucro, tales como hospitales, escuelas, clínicas de salud y maternoinfantiles, centros culturales, instituciones deportivas y recreativas y centros religiosos, poseen un coeficiente 0.

Los mencionados factores actúan a modo de incentivos para lograr los resultados sociales deseados, ya que cuanto menor sea el coeficiente correspondiente al factor de planificación e interés social aplicable a un área determinada, menor será el cargo que se abonará, y mayor será el incentivo para llevar a cabo proyectos de desarrollo en dicha área.

Los efectos en los ingresos y la asignación de fondos

Los ingresos totales provenientes de los pagos de la OODC alcanzaron los R\$650 millones (US\$325 millones) en aproximadamente cinco años, a pesar de la crisis económica mundial que restringió el crédito hacia finales del período (ver tabla 2). Dichos fondos se depositan en el Fondo de Desarrollo Urbano (FUNDURB), creado con el fin de llevar a cabo planes y proyectos en áreas urbanas y de protección ambiental, u otros tipos de intervenciones contempladas en el Plan Estratégico de 2002.

Para septiembre de 2008, los proyectos aprobados para ser financiados por el FUNDURB fueron 15 parques lineales (R\$42,5 millones), mejoras en las aceras y calles (R\$21,2 millones), drenajes y obras sanitarias (R\$108 millones), instalaciones comunitarias (R\$21,1 millones), regularización de asentamientos informales (R\$50 millones) y restauración de edificios del patrimonio cultural (R\$37 millones).

Comentarios finales

Después de que la ciudad de São Paulo aprobó el Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de 2002, el principio de concesiones de desarrollo y terrenos edificables se aplicó en todo el territorio de la ciudad. Cuando un proyecto inmobiliario excede el CE básico y el emprendedor desea edificar hasta un máximo de 4, deberá abonar al gobierno ciertas compensaciones económicas. Desde que se introdujo la OODC, los ingresos han aumentado todos los años. Debe tenerse en cuenta que dichos ingresos son netos de los más de mil millones de dólares generados por 2 de los 13 proyectos urbanos de la ciudad (*Faria Lima* y *Agua Espraiada*) donde están ocurriendo los mayores cambios en cuanto a zonificación y densidad (Biderman, Sandroni y Smolka

2006). En dichas áreas, los nuevos derechos de edificación obtienen su precio a través de la subasta de Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC), y los ingresos deben invertirse en el área correspondiente al proyecto urbano, en lugar de colocarse en el FUNDURB para el beneficio de toda la ciudad (Sandroni 2010).

El cargo correspondiente a derechos de edificación en São Paulo parece no haber afectado el rendimiento económico de los emprendedores. Por el contrario, el aumento del CE máximo hasta 4 en algunas áreas de la ciudad contribuyó a mejorar las tasas de rendimiento de los emprendedores. Sin embargo, el establecimiento de una reserva máxima para derechos de edificación parece haber generado una tendencia de aumentos en los precios de los terrenos, en particular en aquellos distritos en los que la oferta de superficies edificables es baja. En algunos distritos, los emprendedores agotaron rápidamente la oferta de derechos de edificación residencial. Este tipo de respuesta tal vez se intensifique en el futuro, lo que dará como resultado que el gobierno municipal se vea presionado para aumentar la oferta máxima de superficies edificables y/o el CE máximo. De ser así, existe el riesgo de que la motivación para aumentar los ingresos municipales tal vez llegue a tener más peso que los criterios de planificación urbana y las limitaciones de la infraestructura, en particular el transporte público y el tránsito masivo.

Por otro lado, el flujo de compensación económica no será continuo. A diferencia de los ingresos derivados de impuestos inmobiliarios, que se repiten en forma anual, los ingresos generados por la venta de derechos de edificación irán desapareciendo con el tiempo a medida que se agote el potencial de edificación adicional. En algunos sectores de la ciudad, la oferta de superficies edificables ya se encuentra agotada y la ciudad ya ha llegado al límite de densidad de edificación definido en la normativa. No obstante, las modificaciones que se realicen en un futuro al Plan Estratégico tal vez establezcan un mayor potencial de edificación para dichas áreas, dependiendo de las recomendaciones técnicas y las condiciones políticas para que ocurran dichos cambios.

En resumen, la aplicación del principio de la función social de la propiedad, incluido en el Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de 2002 de la ciudad de São Paulo, permitió la promulgación de una legislación municipal que separa claramente el derecho a la propiedad del derecho a edificar.

TABLA 2
Ingresos reales y estimativos provenientes de la OODC, 2005-2010

	Ingresos estimativos (en miles de R\$)	Ingresos reales (en miles de R\$)
2005		41.070
2006	104.154	64.725
2007	160.000	99.937
2008	250.000	118.127
2009	300.000	115.928
Nov. 2010	162.000	210.390
Total		650.177

Fuente: Ayuntamiento Municipal de São Paulo, Secretaría de Finanzas.

Nota: Tasa de cambio promedio: US\$ 1 = R\$ 2.

Como resultado, ya no se sostiene la noción tradicional de los derechos de propiedad globales, por lo que el hecho de poseer la propiedad de un terreno no puede invalidar el interés público ni estar por encima de la función social de la propiedad. En consecuencia, los derechos de edificación existentes pueden reducirse sin que los propietarios tengan el derecho a recibir una compensación económica por el simple hecho de que se han frustrado sus sueños. **L**

► SOBRE EL AUTOR

PAULO HENRIQUE SANDRONI es economista y fue director de planificación urbana y transporte público de la ciudad de São Paulo desde 1988 hasta 1993 y, por un breve período, fue viceministro de administración del gobierno federal. Ha publicado artículos y libros sobre economía, entre los que se cuenta un diccionario considerado como referencia principal en temas de economía en Brasil. Sandroni es, además, profesor de la Facultad de Economía y Negocios en la Fundación Getulio Vargas de São Paulo, consultor independiente en temas de desarrollo urbano y transporte y conferencista en programas patrocinados por el Instituto Lincoln. Contacto: Paulo.Sandroni@fgv.br.

► REFERENCIAS

- Biderman, Ciro, Paulo Sandroni y Martim O. Smolka. 2006. "Large-scale urban interventions: The case of Faria Lima in São Paulo". En *Land Lines* 18(2): 8-13.
- Ayuntamiento Municipal de São Paulo, Secretaría de Finanzas. www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/financas.
- Sandroni, Paulo. 2010. "A new financial instrument of value capture in São Paulo: Certificates of additional construction potential". En *Municipal revenues and land policies*, Gregory K. Ingram and Yu-Hung Hong, editores, 218-236. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- SECOVI. 2010. *Estoque de Outorga Onerosa Residencial*. Septiembre. www.geosecovi.com.br.