



16

Plusvalía Urbana, Fuente de Financiamiento de Infraestructura: La Experiencia de Brasil y Colombia

Paulo Sandroni
Área de Pensamiento Estratégico



CÁMARA ARGENTINA
DE LA CONSTRUCCIÓN

Sandroni, Paulo

Plusvalía urbana, fuente de financiamiento de
infraestructura : la experiencia de Brasil y Colombia . - 1a ed. -
Buenos Aires : FODECO, 2013.

49 p. ; 29x21 cm.

ISBN 978-987-1915-32-3

1. Construcciones. I. Título

CDD 690

Fecha de catalogación: 26/08/2013

Impreso en Famen & Cia S.A. Chile 633.(C1098AAM). Buenos Aires, Argentina en el mes de
Septiembre de 2013

1 Edición: Septiembre de 2013 -100 ejemplares

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o
transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea electrónico, químico, mecánico, óptico, de
grabación o de fotocopia, sin previo permiso escrito del editor.

ÍNDICE

A) Brasil: el caso de São Paulo.....	3
1. Antecedentes	3
2. Lo que es una Operación Urbana?	5
3. La repartición de las Plusvalías creadas y capturadas.....	5
4. Los Impactos de una Operación Urbana.....	6
5. El problema de la contrapartida económica.....	7
6. La Creación de los CEPACS (Certificados de Potencial Adicional de Construcción)	9
7. Cuales fueron estos factores?.....	11
8. Las Subastas de Cepacs en la OU Faria Lima.....	13
9. Las subastas y los ingresos de Cepacs en la OU Água Espraiada	15
10. La Utilización de los CEPACS	18
11. La Emisión de los Cepacs	19
12. La Gestión y la Fiscalización de las Operaciones Urbanas	21
13. Los Riesgos de los Cepacs	21
B) BRASIL : el caso de Curitiba y Rio de Janeiro.	27
14. Curitiba	27
15. Rio de Janeiro.....	28
16. El Programa Básico de Ocupación del Área.	28
17. Costo Estimado de las intervenciones públicas y características generales de la Operación Urbana.....	29
18. La Financiación de las Inversiones Públicas.....	30
C) COLOMBIA: el caso de Bogotá.....	31
19. La Contribución de Valorización.....	31
20. La Determinación del Valor de la Contribución	33
21. La Participación en plusvalías	34
22. Conclusiones y Recomendaciones	38
NOTAS	40
BIBLIOGRAFIA	45

Plusvalía urbana, fuente de financiamiento de infraestructura: la experiencia de Brasil y Colombia

A) Brasil: El caso de São Paulo

1. Antecedentes

La captación de plusvalías urbanas creadas por el desarrollo urbano en las ciudades brasileñas en las últimas décadas haya sido una fuente cada vez más importante para la financiación de servicios públicos que deben acompañar dicho desarrollo.

Servicios públicos como el transporte, el suministro de agua, la coleta y destinación final de residuos sólidos, y la construcción de viviendas sociales, y la infraestructura necesaria para su funcionamiento pueden tener en la captura de plusvalías urbanas un apoyo decisivo para la financiación de su implantación.

Las plusvalías urbanas son en general resultantes del propio proceso de crecimiento en área de las ciudades. La demanda por más espacio para la construcción sumada al carácter no reproducible del suelo tiene como resultado la elevación de los respectivos precios.

La expansión de la demanda por más suelo para construir significa que estas nuevas áreas deben ser accesibles. Es decir, estos nuevos terrenos donde las nuevas construcciones ocurrirán deberán ser dotados de servicios. El suelo deberá ser suelo servido. Pero el problema que se presenta es quién dispone y/o garantiza la accesibilidad sin la cual estas nuevas áreas no podrán ser incorporadas al medio urbano?

Por lo general el costo de esta expansión de los servicios públicos (transporte/calles y avenidas, redes de alcantarillado etc.) ha sido financiado con recursos públicos.

Sin embargo, la valorización de los terrenos – ahora dotados de infraestructura – era apropiada, en el pasado, por los respectivos propietarios, con la excepción de los pocos casos en los cuales que se utilizaba el dispositivo de la contribución de mejoras o contribución de valorización¹.

La valorización podría ocurrir también de un sencillo cambio de uso en los terrenos ya accesibles y dotados de infraestructura cuando por ejemplo un terreno que antes era considerado rural pasaba a ser de uso urbano.

Los cambios de la capacidad constructiva en terrenos ya urbanos y de fácil acceso podrían provocar también fuerte valorización. Tal valorización en el pasado era

apropiada por sus respectivos dueños. En todos estos casos los propietarios obtenían una ventaja indebida, es decir un enriquecimiento sin justa causa².

La idea de que esta valorización no debería ser apropiada integralmente por el propietario fue poco a poco siendo introducida en los debates entre especialistas (arquitectos, urbanistas, sociólogos, juristas) durante los años 70. Estos nuevos abordajes se plasmaron en un documento llamado Carta do Embu³, abriendo el camino para la aprobación posterior de instrumentos legales que fueron la Constitución Federal de 1988, en los artículos 182 y 183, y en la Ley Federal nº 10.257, también denominada Estatuto da Cidade⁴, aprobada en 2001 y reglamentando los dos artículos constitucionales mencionados.

Los artículos 182 y 183 consolidaban principios que, aunque ya presentes en legislación anterior, ganaron nuevo *status* por su presencia en la ley mayor. En estos artículos se determina que la política de desarrollo urbano tiene por objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bien estar de sus habitantes. Además señala que la propiedad urbana cumple su función social cuando atiende las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad expresadas en el Plano Director (Plan de Ordenamiento Territorial). Esto quiere decir que tanto la ciudad como la propiedad territorial urbana tienen una función social. Debiendo atender a las exigencias del Plan de Ordenamiento Territorial y este siendo obligatorio para ciudades con más de 20 mil habitantes y necesariamente teniendo dispositivos normativos para el uso de los terrenos significa que el derecho de construir no es algo intrínseco a la propiedad mismo sino se determina en un ámbito externo a ella es decir, en el POT de manera a cumplir su función social.

Es verdad que instrumentos de captura de valor o de plusvalías ya existían, especialmente en São Paulo, antes de la Constitución de 1988. Las Contribuciones de Mejoras y las Operaciones Interligadas⁵ ya eran practicadas antes de la Constitución Federal de 1988. Esta experiencia sumada a las Operaciones Urbanas durante los años 90 contribuyeron con la experiencia acumulada para la reglamentación de los mencionados artículos 182 y 183 en la ley 10.257 también denominada Estatuto da Cidade (Estatuto de la Ciudad).

El hecho es que en la adaptación de sus leyes orgánicas (constitución municipal) a la nueva Constitución, las Administraciones Municipales podrían incorporar estos dispositivos constitucionales y proceder a su reglamentación para efectos locales, sin necesariamente esperar que una ley reglamentara los dos artículos para todo el país. La Alcaldía de São Paulo lo hizo en su ley Orgánica de inicio de los años 90, y puso en práctica la operación de estos dispositivos.

Las Operaciones Urbanas fueron propuestas en la ciudad de São Paulo luego después de la aprobación de su Ley Orgánica y tres de ellas fueron aprobadas por el Legislativo

durante aquella década: las Operaciones Anhangabaú-Centro, Água Branca y Faria Lima⁶.

2. ¿Qué es una Operación Urbana?

Una operación urbana consiste en un instrumento legal, es decir debe ser aprobada por ley municipal en el respectivo Consejo y sancionada por el Alcalde. Debe tener un perímetro definido dentro del área urbana del municipio, y contener un conjunto de intervenciones públicas visando dotar y/o mejorar la infraestructura, inclusive habitaciones de Interés Social, la protección ambiental y establecer parámetros para la densificación deseada.

Para financiar estas intervenciones públicas recibe compensaciones económicas por intermedio de la otorga onerosa del derecho de construir. Estas compensaciones económicas tienen por base el concepto de “suelo creado” es decir, derechos de construcción que el poder público concede a un privado (desarrollador o propietario de terrenos) más allá de lo establecido en normas anteriores de zonificación, normas estas que son modificadas por la ley de Operación Urbana.

En la ley de Operación Urbana se establece que las compensaciones económicas obtenidas por la concesión de derechos de construcción adicionales deben ser utilizadas dentro del perímetro de la Operación Urbana, sea para obras de infraestructura (calles, avenidas, túneles, puentes etc.) constantes de un “menú” previamente establecido, sea para construcción de viviendas sociales visando la urbanización de eventuales tugurios allí existentes.

3. La repartición de las Plusvalías creadas y capturadas.

En las Operaciones urbanas Anhangabaú-Centro y Água Branca, la captura de plusvalías originadas en la otorga de derechos adicionales de construcción se calculaba por estimativa de acuerdo con una fórmula de cálculo⁷ que comparaba el valor del terreno antes de la otorga del beneficio (derechos adicionales de construcción) y después de la concesión de estos derechos. Es decir se calculaba esta diferencia, y la ley determinaba cuál porcentaje debería ser apropiada por la administración como un mínimo. El propietario del terreno y/o el desarrollador se apropiaría del restante⁸.

Este valor variaba entre 50% y 60% como mínimo⁹ a ser apropiado por la municipalidad, pero no podría ser menor. La valorización del terreno proporcionada

por los derechos adicionales de construcción era dividida entre el poder público y el sector privado. En este sentido era una ventaja para estos últimos una vez que pagaban apenas una parte de los derechos adicionales de construcción que adquirirían. Ambos ganaban con este sistema porque en el pasado cuando ocurrían cambios en la zonificación otorgando más derechos de construir a los propietarios de los terrenos afectados la concesión era no onerosa, es decir, los propietarios se apropiaban de toda valorización.

Con la adopción de la otorga onerosa es válido decir que hubo un avance pues ahora el sector público se apropiaba de por lo menos parte de la valorización creada.

Sin embargo sería lícito también argumentar que siendo la valorización originada **exclusivamente** en una concesión del sector público al propietario privado, la apropiación de la diferencia debería ser totalmente hecha por el primero. O mejor, el propietario del terreno nada hizo que causara la valorización y se apropia de parte de la misma. Desde el punto de vista jurídico, esta apropiación sería indebida. Pero si uno mira la cuestión de una perspectiva histórica y política, sería un cambio radical pasar de una situación en la cual el Poder Público no se apropiaba de nada para el caso extremo en el cual se apropiaría de toda la valorización.

Aunque considerando esta limitación, es decir apropiarse de apenas parte del valor creado por el Poder Público, se puede decir que fue un importante paso en el sentido de desarrollar un nuevo fuente de ingresos hacia la financiación del desarrollo urbano.

4. Los Impactos de una Operación Urbana

Es necesario destacar que una operación urbana produce impactos que van más allá de sus límites y estos efectos necesitan ser evaluados. Acá no se trata apenas de la infraestructura física adicional necesaria para atender al aumento del área construida sino también aquellos relacionados con las alteraciones en los precios de los terrenos dentro del perímetro y sus áreas vecinas de afuera y los impactos ambientales.

La valorización de un terreno causada por los cambios en los coeficientes de aprovechamiento (relación entre el área de construcción y el área del terreno), cambio de uso (rural para urbano, residencial para comercial etc.) o tasas de ocupación (relación entre el área ocupada por el primer piso de una edificación y el área del terreno) significa un aumento general de su potencial constructivo e, por tanto, un impacto sobre la infraestructura existente.

Uno de los impactos más importantes es sobre el tráfico pues las edificaciones dentro de una operación urbana transforman el perímetro en un polo que demanda transporte tanto público como individual y así sobrecarga las vías públicas con

vehículos congestionando calles y avenidas. La asimilación de esta nueva demanda por viajes depende de la construcción de infraestructura adicional financiada con parte y/o la totalidad de la valorización obtenida como contrapartida económica por la administración municipal.

Pero, en ese caso existiría apenas una forma encubierta de pagar por los impactos negativos creados por el propio proyecto sobre la infraestructura. No se trataría a rigor de una captura de valor nuevo creado sino simplemente una compensación por una externalidad negativa creada por quién recibió derechos adicionales de construcción. Si consideramos que en el pasado estos impactos eran resueltos con inversiones públicas financiadas con ingresos tributarios del presupuesto podemos decir que a pesar de esto la nueva condición constituye un avance. Además, debemos considerar que ni siempre tales impactos exigen la utilización de todos los ingresos obtenidos como contrapartidas económicas de una operación urbana¹⁰.

Los impactos sobre los precios de los terrenos en el interior del perímetro y en áreas cercanas son inevitables. Generalmente los precios tienden a ser elevados, lo que provoca movimientos de expulsión de las familias de más bajos ingresos que no tienen condiciones de adquirir viviendas más caras o pagar arriendos más elevados.

Uno de los únicos instrumentos capaces de evitar este proceso de exclusión social (gentrificación) es la declaración de ciertas áreas como de interés social, o Zeis (Zonas Especiales de Interés Social). Este instrumento existente en el estatuto de la Ciudad e incorporado en algunas Operaciones Urbanas impide que la valorización de los terrenos dentro de su perímetro ocurra, pues en ellos la única posibilidad es edificar vivienda social.

Todavía, la valorización en las demás áreas (que no son Zeis) puede provocar procesos de gentrificación relacionados con la imposibilidad de sectores empobrecidos de la clase media pagar los nuevos precios de los terrenos/viviendas/arriendos. En este caso estos sectores de más bajos ingresos de la clase media son sustituidos por sectores de clase media alta, lo que también puede ser observado en los negocios: pequeñas tiendas y oficinas escritorios son reemplazados por edificios comerciales y de servicios de alto padrón.

5. El problema de la contrapartida económica

Aunque la otorga onerosa constituyera un instrumento importante para el avance de la captura de plusvalías su práctica provocaba algunos obstáculos. El primer de ellos estaba relacionado con el cálculo de la contrapartida económica. Esto era hecho por medio de una fórmula¹¹ que determinaba la participación mínima del Sector Público en la valorización proporcionada por los nuevos índices urbanísticos concedidos. En la mayor parte de los casos esta participación era de un 50% como ocurría en las

Operaciones Interconectadas pero que en el caso específico de la Operación Urbana Água Branca fue de un 60%.

Aunque este procedimiento permitiera flexibilidad en las negociaciones entre el sector público y los propietarios/desarrolladores inmobiliarios (el resultado de una negociación podría ser una contrapartida económica superior al mínimo de 50% o 60%) en la mayoría de los casos prevaleció la práctica de cobrar la contrapartida mínima. Es también cierto que la posibilidad de cobrar más que el mínimo abría el camino hacia la práctica de “crear dificultades para vender facilidades”, es decir, en las negociaciones con los interesados solicitar más que el mínimo para posteriormente aceptar coimas para reducir la contrapartida al mínimo determinado por ley.

Otro problema era el momento en el cual la contrapartida económica era pagada. Esta sola mente era estimada después del proyecto haber sido aprobado desde el punto de vista arquitectónico y urbanístico. Pero el efectivo pago en las primeras Operaciones Urbanas Água Branca y Anhangabaú-Centro era hecho no directamente en dinero sino en obras escogidas por el emprendedor inmobiliario de un menú de intervenciones previstas (infraestructura y habitaciones de interés social) constantes de la ley de la Operación Urbana cuyos valores eran calculados por la administración municipal. Tales obras eran realizadas en la medida en que el proyecto era desarrollado.

Por tanto el “*timing*” de la implantación de la infraestructura complementaria dependía del ritmo de construcción de la obra o de la realización del proyecto. Si este por alguna razón sufriera un retraso o mismo fuera interrumpido, la infraestructura también sufriría un atraso o en el límite podría dejar de ser hecha¹².

Otro problema importante para la obtención de las contrapartidas económicas era el hecho de que los proyectos eran presentados en una secuencia para que fueran examinados por los técnicos de la secretarías correspondientes (Planeación, Habitación, Empresa Municipal de Urbanismo –Emurb, y otras).

El primer examen era sobre la viabilidad del proyecto del punto de vista arquitectónico y urbanístico. Solo después de esta aprobación se comenzaba el proceso del cálculo de las contrapartidas económicas y las negociaciones correspondientes.

La capacidad de analizar los proyectos desde el punto de vista arquitectónico y urbanístico constituía en muchos casos un verdadero cuello de botella para que las contrapartidas económicas pudieran ser calculadas y obtenidas en mayor escala y con mayor velocidad.

En síntesis, existían dos grandes problemas relacionados con la forma por la cual las contrapartidas económicas eran obtenidas:

a) La contrapartida económica era paga en obras (escogidas por el emprendedor de un menú previamente determinado en la Operación Urbana) realizadas por el propio emprendedor en la medida en que desarrollaba el proyecto. Si este por alguna razón sufriera un retardo o fuese interrumpido lo mismo pasaría con las obras que estuviesen siendo realizadas (incluso Habitaciones de Interés Social)

b) El montante de contrapartidas económicas dependía de la cantidad de propuestas aprobadas en la unidad de tiempo. Algunas propuestas podría demandar un tiempo relativamente largo para que las cuestiones arquitectónicas y urbanísticas fueran solucionadas, lo que podría significar demora en la recepción de las contrapartidas económicas.

6. La Creación de los CEPACS (Certificados de Potencial Adicional de Construcción)

Los Cepacs (Certificados de Potencial Adicional de Construcción) fueron creados básicamente para separar la contrapartida económica debida por el emprendedor inmobiliario de la realización de su proyecto.

Creado en marzo de 1995 en el municipio de São Paulo, fue destinado inicialmente a financiar la ampliación de la Avenida Faria Lima. Negociados en subastas en Bolsa de Valores, estos certificados serian emitidos por la Administración Municipal y sus resultados financieros vinculados a las obras necesarias (infraestructura y viviendas sociales) en el interior del perímetro de las respectivas Operaciones Urbanas. Serían negociados vía subastas electrónicas en Bolsa de Valores y permitirían que emprendedores inmobiliarios aumentasen los índices de construcción en cada lote dentro de límites determinados en cada Operación Urbana. El límite máximo del coeficiente de aprovechamiento en el municipio de São Paulo y en las Operaciones Urbanas fue establecido como 4. De esta forma si un lote tenía un coeficiente 2 y el emprendedor quisiera aumentar hacia 4 tendría que adquirir los Cepacs correspondientes a la diferencia entre 2 y 4.

Los Cepacs podrían también ser utilizados en las llamadas subastas privadas para pagar contratistas y eventuales indemnizaciones resultantes de expropiaciones necesarias para las intervenciones urbanísticas (calles, avenidas etc.), desde que aceptados por los referidos contratistas y /o propietarios de terrenos afectados.

Los ingresos así obtenidos serían aplicados por la administración municipal en el interior del perímetro de una Operación Urbana que, de esta forma, no necesitaría realizar gastos con recursos presupuestarios si allí deseara realizar obras viales o de otra naturaleza.

Como se trataba de una operación de venta a término del derecho de construir una determinada cantidad de metros cuadrados en determinada región, no provocaría ningún aumento en el endeudamiento del municipio cuyo límite máximo ya había sido alcanzado, en el caso de São Paulo. Es decir, los Cepacs no eran títulos de deuda rescatable. Eran simplemente venta de derechos de construir y una vez adquiridos daban al poseedor derechos de construcción que una vez utilizados se agotaban en sí mismos, y si no fueran por alguna razón el poseedor no podría devolver a la administración pública reivindicando su dinero de vuelta.

Los Cepacs, aunque fueran una forma nueva e interesante de transformar plusvalías urbanas en recursos financieros por medio de la venta de los títulos correspondientes, no prosperaron luego después de su creación. Es decir no fueron inmediatamente utilizados para recibir contrapartidas económicas y financiar las intervenciones urbanas previstas en la Operación Urbana Faria Lima.

Las razones todavía no fueron totalmente aclaradas. Existen, sin embargo, algunas cuestiones que parecen relevantes. Quizás lo más importante haya sido la duda jurídica que los Cepacs presentaron. Algunas esferas judiciales entendieron que la emisión de estos títulos y su venta en Bolsa aumentarían la deuda pública del municipio que ya había alcanzado su límite. La batalla jurídica que se veía en el horizonte quizás haya convencido la Alcaldía de São Paulo que era mejor esperar el resultado de la consulta jurídica a las Cortes correspondientes. Sin embargo, con la aprobación del estatuto de la Ciudad en 2001 reglamentando dos artículos de la Constitución de 1988 autorizando la emisión de Cepacs como forma de recibir contrapartidas económicas por los gobiernos municipales en todo territorio brasileño esta cuestión jurídica fue superada.

Pero, debemos considerar también otro aspecto importante: como un instrumento nuevo los Cepacs su valor o valorización en el mercado una vez adquiridos por los interesados no estaba garantizado. El así llamado “mercado” no sabía cuál sería el comportamiento de los desarrolladores frente a un instrumento nuevo que no había sido aún utilizado en otros países. Es decir, no había una experiencia previa para que un inversionista se apoyara o tomara como referencia en la adquisición de Cepacs.

La utilización de Cepacs en las Operaciones Urbanas Faria Lima y Água Espraiada fue finalmente aprobada en el Consejo Municipal de São Paulo en 2004¹³. La primera negociación de Cepacs aconteció en julio de 2004, por medio de subasta electrónico

en la Bolsa de Valores de São Paulo, en la Operación Urbana Água Espraiada, cuando fueron vendidos 100.000 Cepacs con valor unitario nominal de 300 reales, con un ingreso total de cerca de 30 millones de reales, o lo equivalente a aproximadamente U\$ 15 millones.

En el final de 2004 fue realizada la primera subasta de Cepacs en la Operación Urbana Faria Lima. Fueron ofertados 90.000 Cepacs a un precio inicial de R\$ 1.100,00 cada, pero solamente fueron vendidos 9.091, con un ingreso total de cerca de 10 millones de reales o lo equivalente a 5 millones de dólares. Una segunda subasta en la Operación Urbana Faria Lima, realizada casi dos años después en noviembre de 2006, también fracasó, pues fueron puestos a venta 10.000 Cepacs a R\$ 1.100,00 Cepacs y vendidos por el precio inicial apenas 2.729 con un ingreso de apenas 3 millones de reales, o lo equivalente a 1,5 millones de dólares..

Ese fracaso en las ventas de Cepacs, o eventual desinterés del sector privado (constructores) en el área más dinámica de la ciudad (Avenida Faria Lima), tuvo origen en la suma de varios factores negativos.

7. Cuales fueron estos factores?

La introducción de los Cepacs como única forma de obtención de derechos adicionales de construcción en la Operación Urbana Faria Lima resulto en el encarecimiento del m² para el emprendedor.

La práctica del cálculo de las contrapartidas económicas en OU Faria Lima antes de la introducción de los Cepacs, como ya señalamos, se limitaba al cobro de 50% de la valorización obtenida con los beneficios concedidos, es decir con más derechos de construir aportados al emprendedor.

Sin embargo el valor nominal del Cepac determinado en ley era R\$ 1.100,00. Es cierto que dependiendo del local del lote en el perímetro de la OU este Cepac podría ser convertido en un número mayor de m² o en un número menor lo que ocurría en una minoría de casos. Aún así, lo que los emprendedores pagaban por mayores derechos de construcción era substancialmente mayor do que utilizando el método de cálculo anterior a la introducción del Cepac.

Cuando la aprobación de los Cepacs en el Consejo del Municipio de São Paulo se tornó inminente, muchos emprendedores anticiparon licencias para sus proyectos de acuerdo con los procedimientos anteriores.

Cuando la primera subasta de Cepacs en la OU Faria Lima fue realizada los emprendedores tenían ya una cantidad de proyectos aprobados según las reglas anteriores y no necesitaban comprar Cepacs para obtener más derechos de construcción.

Es posible también que emprendedores hayan preferido comprar Cepacs en la vecina OU Água Espraiada, en la cual el precio inicial de R\$ 300,00 por Cepac era bien inferior a los R\$ 1.100,00 de la OU Faria Lima, provocando un cierto “canibalismo” de inversiones entre las dos.

Además, el ciclo del mercado inmobiliario todavía aún se encontraba en baja y la primera subasta en la OU Faria Lima realizada en los últimos días del mandato de la Alcaldesa Marta Suplicy (diciembre 2004), traía cierta inseguridad política a los inversionistas.

Para que se tenga una idea de los diferenciales entre lo que se pagaba antes como contrapartidas y lo que se pagaría con el uso de Cepacs, elaboramos un cuadro en el cual estas diferencias pueden ser evaluadas (ver Anexo nº1).

Seleccionamos 12 proyectos, residenciales y no residenciales, grandes, pequeños y medianos, y todos aprobados en 2000 segundo as normas anteriores, es decir, antes de la introducción de los Cepacs. Calculamos cuanto estos mismos emprendedores pagarían por el uso de Cepacs en 2004, al precio de R\$ 1.100,00 cuando este instrumento fue aprobado y se tornó la única forma de obtención de derechos adicionales de construcción tanto en la OU Faria Lima, como en la OU Água Espraiada.

Como se puede observar, la suma total de las contrapartidas, **utilizando el método anterior**, alcanzó casi 62 millones de reales. Si estos 12 proyectos fuesen aprobados pagando como contrapartidas los Cepacs esta suma alcanzaría a casi 281 millones de reales, lo que significaría cerca de 350% a más de ingresos en términos nominales. Calculando una tasa de inflación de un 20% entre las dos fechas la diferencia sería de un 260% a más en términos reales (Ver Anexo nº1).

Es interesante notar también que mismo sin hacer la comparación con los Cepacs, el precio pagado por los emprendedores – de acuerdo con el método anterior – fue inferior al determinado por la Planta Genérica de Valores (Valor Catastral), con algunas excepciones: Mappin e Pablo Siemenson. Por otra parte existen puntos extremos en los cuales el valor pagado fue extraordinariamente inferior al de la PGV, como en el caso del proyecto Duomo.

Es necesario advertir que estos datos son apenas aproximados y una generalización a partir de ellos podría contener una considerable distorsión pues el número de casos

es relativamente pequeño, y uno de ellos (el de Eletropaulo) representa cerca de 50% del valor total pagado.

Además, es necesario investigar con más detalles la razón que permitió al proyecto Duomo pagar una suma tan pequeña (R\$ 61/m²) cuando el valor catastral era de R\$ 3.176/m² (lo que es muy elevado), y otros también, como el Mappin, que pagaron mucho más que el valor catastral (R\$ 813/m²) en comparación con los R\$ 574/m² de la PGV.

8. Las Subastas de Cepacs en la OU Faria Lima

Aunque las dos primeras subastas en la OU Faria Lima hubieran fracasado, la tercera en 2007 tuvo gran éxito. Fueron vendidos todos los 156.730 Cepacs ofrecidos a un precio de R\$ 1.240,01 (a partir de un precio inicial de R\$ 1.225,00), es decir, con un aumento de casi 13% en relación al valor nominal inicial de R\$ 1.100,00 y con un substancial ingreso de R\$ 194 millones, o lo equivalente a cerca de 95 millones de dólares.

Es posible que en 2007 la cartera de proyectos aprobados por los emprendedores según las reglas antiguas ya hubieran se agotado y el ciclo ascendiente el mercado inmobiliario justificara ese crecimiento de la demanda por derechos adicionales de construcción. Tal sospecha es reforzada por el hecho de que en la primera subasta de 2008 también todos los 83.788 Cepacs ofrecidos hayan sido vendidos a un precio de R\$1.538,01 a partir de un precio inicial en la subasta de R\$1.300,00. Eso significo un sobre precio de casi 40% sobre el valor inicial nominal de R\$ 1.100,00, y un ingreso de cerca de 129 millones de reales o 65 millones de dólares. En febrero de 2009 fue realizada la quinta subasta en la cual fueron ofrecidos 100.000 Cepacs a un precio de 1.700,00 reales, y fueron vendidos 55.612 a este precio, proporcionando un ingreso de cerca de 94 millones de reales o cerca de 45 millones de dólares. Es posible que la crisis financiera de 2008 haya influenciado la baja en la demanda. Sin embargo, con estas dos subastas el potencial constructivo adicional de un de sus sectores (Olimpíadas con 95.565m²), para fines no residenciales fue totalmente agotado. Esto significa que en esta región desde 2009 ya no podrían ser utilizados Cepacs vendidos en el futuro en la OU Faria Lima.

En la OU Faria Lima fueron también lanzadas subastas privadas cuando contratistas que realizan obras para la Alcaldía en el interior del perímetro de una OU aceptan recibir sus pagos por servicios prestados en Cepacs. Los ingresos por intermedio de esa modalidad de subasta alcanzaron cerca de 140 millones de reales (cerca de 75 millones de dólares) hasta 2010 cuando los últimos Cepacs fueron vendidos. En este caso no es necesario organizar subastas públicas en Bolsa de valores. Basta que los contratistas acepten las condiciones ofrecidas por la Alcaldía (precio de los Cepacs, cantidad, etc.) para que esta última pague sus compromisos. En ese caso los Cepacs

constituyen una especie de “moneda” con la cual la administración pública paga sus obligaciones.

La suma de todos los ingresos por Cepacs hasta el primer semestre de 2010 cuando los últimos Cepacs fueron vendidos y considerando ambas las modalidades de subastas (Públicas y Privadas) alcanzó cerca de 1.194 millones de reales, lo equivalente a unos 650 millones de dólares.

Cuadro I

Subastas Públicas y Privadas de Cepas en la OU Faria Lima 2004–2010

	Ofrecidos	Vendidos	Precio	Ingresos R\$
2004				
Público	90.000,0	9.091,0	1.100,0	10.000.100,0
Privado		24.991,0	1.100,0	27.490.100,0
2005				
Privado		9.778,0	1.100,0	10.755.800,0
2006				
Publico	10.000,0	2.729,0	1.100,0	3.001.900,0
Privado		6.241,0	1.100,0	6.865.100,0
2007				
Publico	156.730,0	156.730,0	1.240,0	194.345.200,0
Privado		72.942,0	1.240,0	90.448.080,0
2008				
Publico	83.788,0	83.788,0	1.538,0	128.865.944,0

Privado		2.500,0	1.725,0	4.312.500,0
2009				
Publico	100.000,0	55.612,0	1.700,0	94.540.400,0
Publico	30.000,0	1.521,0	1.715,0	2.608.515,0
Publico	120.000,0	120.000,0	2.100,0	252.000.000,0
2010				
Publico	92.151,0	92.151,0	4.000,0	368.604.000,0
Total	682.966,0	638.074,0		1.193.837.648,0

Fuente: Cuadro elaborado con informaciones básicas de Emurb (Empresa Municipal de Urbanização) Alcaldía Municipal de São Paulo.

9. Las subastas y los ingresos de Cepacs en la OU Água Espirada

En la OU Água Espirada fueron realizadas 16 subastas públicas y 3 subastas privadas entre 2004 y el primer semestre de 2012. De un precio inicial de 300 reales en 2004 se pasó para un precio de 1.282 reales en el primer semestre de 2012 como se puede observar en el Cuadro II. Hubo un sobre precio de 320% en términos nominales y considerada una inflación de cerca de 50% en el período, la valorización real del Cepac fue de aproximadamente un 280%.

Es interesante notar que en la primera subasta de 2008 hubo un intento especulativo por parte de agentes privados que elevaron el precio del Cepac hacia 1.100 reales. Es decir de un precio inicial en la subasta de 460 reales, el precio final (1.100 reales) fue un 140% mayor. Esa manobra especulativa fracasó pues algunos meses después, aún en 2008 los Cepacs fueron vendidos en subasta por 535 reales.

Otro punto que debemos destacar es el sobre precio alcanzado en la penúltima subasta de 2012: de un precio inicial de 760 reales el precio final alcanzó 1.261 reales lo que significó 66% de valorización.

En la OU Água Espraiada fueron realizadas 3 subastas privadas aportando un ingreso total en esta modalidad de 55 millones de reales, lo que equivale aproximadamente a 27 millones de dólares.

Cuadro II

Subastas Públicas y Privadas de CEPACs en la Operación Urbana Consorciada Agua Espraiada 2004–2010

	Ofrecidos	Vendidos	Precio	Ingresos R\$
2004				
Públicos	100.000,0	100.000,0	300,0	30.000.000,0
Públicos	70.000,0	16.899,0	310,0	5.238.690,0
2005				
Públicos	56.500,0	56.500,0	371,0	20.961.500,0
2006				
Públicos	180.000,0	152.969,0	370,0	56.598.530,0
Privados		22.657,0	371,0	8.405.747,0
2007				
Públicos	50.000,0	50.000,0	411,0	20.550.000,0
Públicos	100.000,0	100.000,0	411,0	41.100.000,0
Públicos	167.781,0	158.773,0	411,0	65.255.703,0
Privados		77.330,0	411,0	31.782.630,0
2008				
Públicos	186.740,0	186.740,0	1.100,0	205.414.000,0
Públicos	650.000,0	379.650,0	535,0	203.112.750,0
Privados		36.113,0	411,0	14.842.443,0

2009				
Públicos	73.500,0	73.500,0	615,50	45.239.250,0
Públicos	175.000,0	72.270,0	700,0	50.589.000,0
2010				
Públicos	170.000,0	137.346,0	715,0	98.202.390,0
Públicos	30.000,0	30.000,0	721,5	21.645.000,0
Públicos	100.000,0	70.000,0	735,0	450.000,0
Públicos	439.075,0	336.914,0	750,0	252.685.500,0
2012				
Públicos	600.000,0	600.000,0	1.261,0	756.600.000,0
Públicos	900.000,0	760.338,0	1.282,0	974.753.316,0
Total	3.448.596,0	2.918.974,0		2.954.426.449,0

Fuente: Cuadro elaborado con información básicas de Emurb (Empresa Municipal de Urbanização) Alcaldía Municipal de São Paulo.

Es necesario también señalar que mientras estos ingresos de ventas de Cepacs no son utilizados para el pago de contratistas pueden ser aplicados en el mercado financiero. El ingreso financiero alcanzó en el primer semestre de 2012, 235 millones de reales.

El total recaudado en las dos OU, donde los Cepacs pueden ser utilizados, alcanzó hasta el primer semestre de 2012, R\$ 4.384 millones lo que equivale a aproximadamente 2.200 millones de dólares.

10. La Utilización de los CEPACS

Los Cepacs solamente pueden ser utilizados por un emprendedor dentro del perímetro de la Operación Urbana para la cual fueron emitidos. Los ingresos obtenidos por su venta están vinculados a un uso determinado, es decir, a la financiación de una o más intervenciones especificadas en un menú de obras previstas y necesarias en el interior del perímetro de una Operación Urbana.

La Ley que autoriza una OU (OU que debe estar vinculada a un Plan de Ordenamiento Territorial – POT) debe prever la cantidad total de Cepacs que serán emitidos y que serán vendidos en subastas cuyos ingresos obtenidos serán utilizados para el pago de obras necesarias al desarrollo de la propia operación urbana y/o en desapropiaciones.

Cada OU determina un máximo de m² de construcción que el perímetro puede sostener tanto para fines residenciales como no residenciales, y cada sector del perímetro participa con un porcentaje de ese estoque.

En el caso de la OU Faria Lima (con área total de 450 ha.), el estoque total inicial sumaba 2.250.000 m² y casi la mitad ya había sido negociada antes de la entrada en vigor de los Cepacs, es decir, según el método anterior de la otorga onerosa. Cuando los Cepacs entraron en vigor en 2004 restaban 1.310.000 m². Estas existencias en Cepacs fueron totalmente vendidas hasta el primer semestre de 2010. Es decir no existen más Cepacs en la OU Faria Lima. Todos han sido vendidos y/o repasados al sector privado en subastas privadas.

En el caso de la OU Água Espraiada (con área total de 1.450 ha.) en la cual todas las contrapartidas económicas han sido pagas por medio de Cepacs, el estoque máximo a ser vendido é de 4.850.000 m² y convertidos en Cepacs (cada Cepac puede valer entre 1 y 3 m² representarían cerca de 3.750.000 unidades. Hasta el primer semestre de 2012 habían sido puestos a venta cerca de 3.448 mil Cepacs y la estimativa es que resten cerca de unos 300 mil para venta en subastas futuras.

La mayor parte de los que compraron Cepacs son emprendedores que necesitaron los mismos para sus proyectos y los Cepacs destinados al mercado secundario (especulación), es decir, no utilizados todavía en las dos OUs –Faria Lima y Água Espraiada, no alcanzan un 3% del total vendido.

La adquisición de los Cepacs por los interesados podrá resultar en tres destinaciones básicas:

a) Para tener el derecho de construir un área superior a la cual el lote tenía derechos de construir antes de la OU tener sido aprobada, hasta el límite de cuatro veces el área del lote que es el máximo de construcción en las OUs Faria Lima y Água Espraiada;

b) para un cambio de uso; y

c) para cambios en las tasas de ocupación.

Para tornar efectivo el uso de los Cepacs, el portador deberá vincular tales cambios (y los Cepacs respectivos) a un lote determinado, garantizando el ejercicio de estos derechos antes de agotados los estochos adicionales de construcción en el sector donde los lotes están ubicados.

Esta última condición tiene un significado interesante, pues en la medida en que los estochos de cada sector se agoten, los precios de los Cepacs en las subastas deberán aumentar como demostrado en las últimas subastas en las dos OUs consideradas. Además si un poseedor de Cepacs no los utiliza a tiempo y los estochos de m² en un sector se agotan, los Cepacs no podrán más ser utilizados en un lote que este en el interior de este sector. Solamente podrá ser utilizado en otro donde los estochos de m² todavía no se agotaron. Esto es una condición que reduce de cierta forma la especulación con Cepacs.

11. La Emisión de los Cepacs

La emisión de los Cepacs es realizada por el Poder Público Municipal y su cantidad total no podrá ultrapasar el límite establecido en la Ley de cada Operación Urbana. Como ya señalamos este límite es calculado de acuerdo con la capacidad de la infraestructura existente y la que será instalada en el futuro y los coeficientes de densidad establecidos en el Plan de Ordenamiento territorial (POT).

Cada emisión de Cepacs deberá especificar lo siguiente:

- a) La Operación Urbana donde los Cepacs podrán ser utilizados;
- b) Cuales serán las obras e intervenciones urbanas que serán financiadas con los ingresos obtenidos con la venta de los Cepacs;
- d) El valor total de la emisión;
- e) El precio de cada Cepac¹⁴;
- f) La cantidad de Cepacs emitida;

g) La tablita de conversión de Cepacs en m² o cambio de uso.

Cada intervención en el perímetro de una Operación Urbana constante del menú global de obras será relacionada con una emisión específica de Cepacs, siendo que la cantidad máxima de títulos ofrecidos será igual al resultado de la división del costo total estimado de la intervención por el valor mínimo de emisión de Cepacs. Así, cada Operación Urbana podrá tener varias emisiones de Cepacs, cada una objeto de una o más subastas.

Por ejemplo, la primera emisión de Cepacs en la Operación Urbana Água Espriada estuvo vinculada a dos intervenciones en el interior de su perímetro: a) la construcción de un Ponte Estaiado sobre el Rio Pinheiros; y, b) la construcción de 600 habitaciones de interés social para las familias que vivían en el tugurio Jardim Edith.

Una nueva emisión de Cepacs solamente podrá ser hecha para financiar nuevas obras si:

a) las obras anteriores hayan sido concluidas;

b) todos los Cepacs da la emisión anterior hayan sido adquiridos; y,

c) todos os ingresos necesarios a la conclusión de la obra u obras de la intervención anterior hayan sido garantizados por medio de depósito en cuenta bancaria vinculada.

Tales condiciones tienen por objetivo dar mayor credibilidad a las emisiones de Cepacs y también proporcionar elementos que señalen a los inversionistas la valorización futura de sus proyectos. Además, permiten contribuir hacia el aumento de precios en los futuros lanzamientos de Cepacs, una vez que las obras públicas tienden a valorizar el entorno de donde ellas se realizan.

En ese caso podemos decir que las plusvalías futuras estarán siendo creadas no apenas por las inversiones públicas en infraestructura, sino también por las propias inversiones del sector privado. Al construir, por ejemplo, un edificio comercial de alta calidad en una área donde existían anteriormente pequeñas residencias unifamiliares de clase media, el emprendedor inmobiliario está ejerciendo una presión sobre el precio del m² en los lotes vecinos, pues estos dejarán de tener su "*highest and best use*" relacionado con fines residenciales de clase media (menor) y pasarán a tener su "mayor y mejor uso" determinado por el precio del m² para fines comerciales (mayor) y, por tanto, estarán contribuyendo para crear valor que podrá ser capturado por el sector público con la elevación de los precios de los Cepacs¹⁵.

12. La Gestión y la Fiscalización de las Operaciones Urbanas

En el caso de las OU en la ciudad de São Paulo, la fiscalización del empleo de los ingresos obtenidos y el acompañamiento de las obras y las informaciones prestadas por la Administración Municipal al mercado es de responsabilidad de la Caixa Economica Federal. Esta es una entidad financiera en la cual la Unión tiene mayoría de acciones lo que la torna una empresa estatal.

La operación es realizada por un Grupo de Gestión coordinado por la Empresa Municipal de Urbanización (Emurb), subordinada a la Alcaldía Municipal, cuya atribución es definir e implementar el programa de inversiones de cada Operación Urbana así como la aplicación de los ingresos oriundos de la venta de los Cepacs.

Estas funciones de fiscalización y gestión adquieren importancia relevante una vez que la emisión de Cepacs no constituye una sencilla venta de un título financiero, sino de una venta asociada con la utilización de los ingresos hacia un fin determinado.

Además, se tratando de un mecanismo nuevo en el mercado es necesario que el mismo gane credibilidad y obtenga la confianza de aquellos que lo compran y de la comunidad de negocios en general.

La gestión está encargada también de elaborar un Plan de Prioridades para la utilización de los ingresos disponibles y el control de la emisión de Cepacs hasta el agotamiento final del total de área adicional de construcción prevista para cada OU.

El *"timing"* del lanzamiento de Cepacs en las subastas y la cantidad ofrecida tiene también un importante carácter estratégico para que cada subasta pueda extraer el máximo de valor en cada momento. Esto significa que el Grupo de Gestión de la Emurb deberá mantener estrecha colaboración con la Secretaria de Finanzas del Municipio encargada del análisis de las condiciones de mercado y las condiciones técnicas del lanzamiento de los títulos en el mercado.

13. Los Riesgos de los Cepacs

Como ocurre con cualquier título lanzado en el mercado financiero, los Cepacs presentan riesgos. Como se trata de un título nuevo, es decir, sin tradición, y que tiene como objeto derechos de construcción, es necesario que los compradores en particular y el mercado en general tengan conocimientos de los riesgos de la

operación. Y tales riesgos relacionados abajo están en los avisos de las subastas de Cepacs determinados por los órganos emisores.

Como valores mobiliarios negociables en Bolsa de Valores su precio puede aumentar o disminuir, dependiendo de aspectos relacionados no solamente con la situación del mercado inmobiliario, sino también con las condiciones del mercado financiero en general.

El primer punto a destacar es que los Cepacs no constituyen un derecho de crédito contra el Poder Público Municipal como lo son por ejemplo, los títulos de la deuda pública. Los Cepacs permiten derechos de construir, los cuales son otorgados onerosamente por el Poder Público y adquiridos por un empresario inmobiliario que los necesita para la concretización de su proyecto.

Al lanzar subastas de Cepacs, lo que el gobierno municipal está haciendo es alienar un patrimonio que le pertenece que son los derechos de construir. En ese sentido no significa aumento de la deuda pública del municipio, una vez que el propietario no puede reivindicar su restitución incrementada de interés y ni tampoco solicitar indemnización si el mismo no pueda ser utilizado en sectores donde el total de m² ya tenga sido, con anterioridad, utilizado por terceros.

Además, el precio de los Cepacs practicado en determinada subasta puede se tornar superior al precio del m² en lotes donde el Cepac pretende ser utilizado, pues los precios de mercado pueden sufrir alteraciones para mas o para menos, dependiendo del ciclo del mercado inmobiliario. Este desequilibrio también no significa cualquier pago de compensación por parte do Poder Público al portador de los Cepacs. O mejor, adquirir derechos de construcción pagando por m² más de lo que el mercado demandaría¹⁶ por lotes reales existentes en el perímetro de una OU es un riesgo de la propia operación financiera y que debe ser asumido por el inversionista inmobiliario.

a) Los riegos jurídicos:

Los riesgos jurídicos están relacionados con dos aspectos

- i) Los riesgos relacionados con todas las leyes, decretos etc. que crearon y reglamentaron la existencia de los Cepacs;
- ii) Los riesgos relacionados con todas las leyes, decretos etc. relacionados con la Operación Urbana donde los derechos de construcción permitidos por los Cepacs pueden ser ejercidos.

Si después de aprobada una Operación Urbana ocurren acciones judiciales que impiden la distribución y la utilización de Cepacs y/o de actividades vinculadas a los mismos, tales acciones deben ser tornadas públicas para que los inversionistas sepan los riesgos jurídicos a los cuales están sujetos.

b) Los riesgos del mercado inmobiliario:

El mercado inmobiliario sufre fuertes influencias de los ciclos por los cuales atraviesa la economía nacional, así como la internacional y en especial la actividad financiera.

Los precios del suelo pueden sufrir fuertes caídas (y también acentuadas elevaciones) y no existe remedio para evitar eventuales pérdidas para aquellos compradores que tengan adquirido en la alta coyuntura para construir o aquellos que desean apenas especular¹⁷ con tales títulos financieros operando en un mercado secundario.

El ciclo inmobiliario en São Paulo alcanzó un auge en mediados de 2008 para sufrir fuerte caída a partir de septiembre del mismo año. El ejemplo ya mencionado de la OU Água Espraiada es sintomático: en febrero de 2008 los Cepacs fueron vendidos por R\$ 1.110,00 y en octubre por apenas R\$ 535,00.

Además, debemos considerar que la política económica general y la destinada al sector pueden sufrir cambios y esto puede alterar los precios de los Cepacs. Por ejemplo, cuando la tasa de interés se eleva, en general el precio del suelo tiende a caer y con esto puede ocurrir un distanciamiento entre el precio pago por los Cepacs y el precio del m² en determinada región.

Otra causa de alteración de los precios de los Cepacs puede ser las nuevas exigencias ambientales (cada vez más frecuentes) que alteren las normas de construcción y tengan influencia sobre los usos del suelo.

c) Los riesgos representados por la entidad emisora:

La entidad emisora es responsable por la adecuación del proceso a la legislación urbanística municipal. Esta legislación, que garantiza la emisión de los Cepacs, puede sufrir alteraciones debido a una ley estadual o federal, o estas leyes de instancia superior pueden provocar atrasos en la realización de intervenciones urbanísticas relacionadas con la venta de Cepacs. Por ejemplo, nuevas exigencias ambientales pueden retardar la construcción de obras viales o de otra naturaleza prevista en el plan de obras de una OU.

Esto puede alterar el precio de mercado de estos títulos (en el caso de la formación de un mercado secundario) y en el límite restar legitimidad o credibilidad de los

mismos reduciendo el interés por su compra en nuevas subastas y provocando eventuales pérdidas para sus poseedores.

Es también necesario resaltar que aunque la Administración Municipal tenga la función, en conjunto con el poder legislativo, de proponer proyectos de ley sobre cuestiones urbanas del municipio, estas leyes pueden ser modificadas, y si esto sucede en el sentido de alterar los elementos fundamentales que permitieron la emisión de los Cepacs, esto podrá provocar cambios sustantivos en el valor de mercado de los Cepacs en circulación todavía no utilizados¹⁸.

d) Los riesgos de los propios Cepacs:

Este tipo de título financiero es una novedad en Brasil. Entre nosotros, aún aplicaciones en Bolsa de valores en empresas conocidas mundialmente, y bien sucedidas como la Vale do Rio Doce y la Petrobras (blue chips), solamente ahora en los últimos años han atraído un número mayor de inversionistas.

El Cepac es un título peculiar pues es un título sin fecha de vencimiento y que no puede ser rescatado por quién lo emitió. Mismo entre los inversionistas en la actividad inmobiliaria no era planamente conocido 5 años después de su primera emisión y después de más de una docena de subastas públicas relacionadas con las OU Faria Lima y OU Água Espraiada.

Esto significa que los compradores lo harán con la finalidad de uso inmediato (construcción y realización de sus proyectos) y no la especulación (compra en la expectativa de aumento de precio en corto plazo en el mercado secundario). El único caso de aparente tentativa de acaparamiento o compra total de todos los Cepacs colocados a venta con finalidad especulativa parece tener resultado en una pérdida para quién intentó la maniobra, pues, conforme ya mencionado, el precio de compra en febrero de 2008 – en la OU Agua Espraiada - cayó más de 50% en el precio en la subasta de octubre del mismo año.

Por las mismas razones señaladas anteriormente el Cepac deberá ser un título de baja liquidez, lo que podrá representar un obstáculo para que se forme un mercado secundario donde eventuales interesados podrán adquirir los Cepacs necesarios para sus proyectos sin tener que recurrir o esperar las subastas lanzadas por la Administración Pública.

En la medida en que la Administración Pública tenga una cantidad grande de Cepacs para venta la existencia de un mercado secundario no sería indicador de prácticas especulativas, pues la oferta todavía sería controlada por el emisor de los títulos y a

cualquier momento una subasta podría ser lanzada cortando los precios especulativos eventualmente formados en un mercado secundario.

La razón parece ser sencilla: si un interesado en adquirir Cepacs tiene conocimiento que la Administración Pública podrá lanzar una subasta a cualquier momento, ofreciendo estos títulos a un valor nominal más bajo de lo alcanzado en el mercado secundario, podrá esperar hasta que tal acontezca. Esto tornaría inviable la formación de un mercado secundario robusto (con fines especulativos) hasta que las existencias de Cepacs en manos de la Administración Municipal haya se reducido a un mínimo o se agotado¹⁹.

Las ventas de Cepacs están vinculadas a la realización de determinadas obras por parte de la Administración Municipal y no existen garantías de:

- que serán vendidos todos los Cepacs necesarios para financiarlas; e
- caso los ingresos obtenidos no sea suficientes, la Administración Municipal no tiene la obligación de utilizar recursos presupuestarios para terminar una obra.

Por tanto, si los inversionistas que compraron Cepacs y los utilizaron en sus proyectos y esperan una valorización de los mismos por las obras que serían construidas con los ingresos de los Cepacs, pueden tener sus expectativas frustradas.

e) El riesgo del no pago de los Cepacs y la no conexión entre ingresos y gastos en una operación urbana:

Los Cepacs pueden ser pagados a plazo. La Administración Municipal admite hasta 10 pagos mensuales y, consecuentemente, hay un riesgo de no pago de los compradores.

No existe forma de prever si estos pagos mensuales serán pagados en las respectivas fechas o no. Así, existe la posibilidad de un descompaso entre la entrada de los recursos y los gastos con la(s) obra(s) a las cuales los Cepacs están vinculados.

El uso de los Cepacs está también sujeto a restricciones. Como ya se dijo las Operaciones Urbanas Faria Lima y Água Espraiada están divididas en sectores y cada uno de ellos posee un máximo de área adicional de construcción. Aunque los Cepacs puedan ser utilizados en cualquier sector del perímetro de una OU, si en cualquier de ellos un máximo de construcción ya esté alcanzado los Cepacs en manos del sector privado no podrán ser utilizados en aquel sector, lo que puede reducir parte de su valor.

Los registros de los Cepacs y las condiciones para transformarlos en títulos mobiliarios y vendidos en Bolsas de Valores deben ser autorizados por la CVM (Comisión de Valores Mobiliarios).

La CVM, por medio de la Instrucción nº 401, de 29/12/2003, estableció las normas sobre los registros de negociación y distribución pública de los Cepacs, cuyos elementos más importantes son los siguientes:

- Los Cepacs no podrán ser ofrecidos en el mercado sin previo registro en la CVM de la OU a la cual están vinculados;

- la solicitud del registro de la OU será formulado por el Municipio emisor de los Cepacs y deberá ser acompañado de los siguientes documentos, entre otros: el Plan Director aprobado en el municipio conteniendo la OU; la Ley específica aprobando la OU y la autorización para la emisión de Cepacs; Decreto Municipal específico autorizando la emisión de los Cepacs; comprobante de aceptación del registro de negociación de los Cepacs por Bolsa de Valores o por entidad del mercado de balcón (mercado secundario) organizado, se es el caso; caso la opción sea por mercado de balcón (secundario) no organizado en la capa del prospecto de lanzamiento de los Cepacs deberá constar el siguiente aviso:

“Los valores mobiliarios objeto de la presente oferta no serán negociados en Bolsa de Valores o en sistema de mercado de balcón organizado, no siendo garantizada la disponibilidad de informaciones sobre los precios practicados o sobre negocios realizados” (Ver Editales de lanzamiento de las diversas subastas de Cepacs).

f) Elementos adicionales:

La Administración Municipal deberá informar la situación actualizada en las cuales los Cepacs pueden ser utilizados; el plazo estimado para su término; la cantidad de Cepacs distribuidos pública y en forma privada²⁰ y, consecuentemente, la cantidad de Cepacs que todavía pueden ser distribuidos.

La Administración Municipal deberá comunicar inmediatamente a la CVM y al mercado la existencia de estudios, proyectos de ley o iniciativas que puedan producir alteraciones en el Plan Director o en aspectos que puedan influir sobre el precio de los Cepacs.

La Administración Municipal también deberá divulgar amplia e inmediatamente cualquier hecho o acción relevante relacionada con las operaciones con Cepacs de

manera a garantizar a los inversionistas acceso a las informaciones que puedan directa o indirectamente afectar el valor de los Cepacs o influir sobre decisión de inversiones en estos títulos inmobiliarios.

La Administración Municipal deberá proporcionar un estudio de viabilidad con las siguientes informaciones: valor de mercado de los inmuebles en el interior del perímetro de la Operación Urbana; los efectos de las intervenciones programadas sobre los inmuebles existentes; análisis de la demanda por derechos adicionales de construcción en el perímetro; estudio de impacto ambiental y de vecindad y forma de determinación de la cantidad máxima de Cepacs que podrá ser emitida en la OU.

Los ingresos obtenidos con la venta de Cepacs solamente podrán ser utilizados en las siguientes actividades:

Regularización territorial, ejecución de programas y proyectos de vivienda social; constitución de reservas de tierras; ordenamiento y dirección de la expansión urbana; implantación de equipamientos urbanos comunitarios; creación de espacios públicos y áreas verdes; creación de unidades de conservación o protección de otras áreas de interés ambiental; protección de áreas de interés histórico, cultural o de paisaje.

B) BRASIL : el caso de Curitiba y Rio de Janeiro.

14. Curitiba

La práctica de captura de plusvalías que ha sido tan generalizada en la ciudad de São Paulo a partir de finales de los años 80 no se ha replicado en forma robusta en otras ciudades brasileñas.

Aunque estos instrumentos existieran en Curitiba y en Rio de Janeiro desde el inicio de los años 90 se han utilizado con muy poca intensidad. En Curitiba, por ejemplo, ya se utilizaba de la otorga onerosa del derecho de construir (OODC) desde 1991, pero los ingresos promedios anuales no fueron superiores a 3 millones de reales (1,5 millones de dólares).

Más recientemente – a partir de 2009 – sin embargo, en estas dos ciudades se han aprobado Operaciones Urbanas en las cuales se han utilizado Cepacs (Certificados de Potencial Adicional de Construcción) con relativo éxito.

La aprobación de la Operación Urbana Consorciada Linha Verde – Ley 13.909 en 2011 pretende financiar la construcción y/o conclusión de una Avenida homónima con emisión potencial de 2.575.000 Cepacs con valor unitario de R\$ 200,00. El ingreso potencial total, si todos los Cepacs son vendidos por el precio inicial, alcanzaría 515 millones de reales (U\$ 260 millones) de reales con los cuales la Alcaldía de Curitiba

pretende financiar la conclusión de la obra. Es decir, estas plusvalías originadas en la valorización de los terrenos linderos a la Avenida serán utilizados en la construcción de la propia avenida.

La primera subasta de Cepacs fue realizada en 26 de Junio de 2012 cuando fueron ofertadas 300 mil unidades. Fueron vendidas 141.588 (47%) aportando un ingreso total de R\$ 28.317.600,00 equivalentes a cerca de 14 millones de dólares. Para una primera subasta podemos decir que el resultado fue razonable.

Debemos tener en cuenta que la experiencia con la utilización de Cepacs como forma de captura de plusvalías es bien reciente en Curitiba para que se pueda sacar conclusiones sobre el éxito del instrumento. Es necesario aguardar las próximas subastas para evaluar si la meta de obtener los 515 millones de reales (260 millones de dólares) será alcanzada o no.

15. Rio de Janeiro.

La ciudad de Rio de Janeiro (así como en São Paulo) también capturaba plusvalías desde finales de los años 90 utilizando el mecanismo de las Operaciones Interconectadas. Sin embargo, eso ocurría en escala muy pequeña y poco representativa en términos de ingresos para el poder público municipal.

La captura de plusvalías ganó mayor escala con la creación y aprobación de la Operación Urbana Consorciada de la Región del Puerto de Rio de Janeiro también denominada "Puerto Maravilla". Esta Operación Urbana fue aprobada en Noviembre de 2009 con el propósito de promover la reorganización y revitalización del área portuaria y central de la ciudad.

16. El Programa Básico de Ocupación del Área.

Este programa tiene por objetivo principal obtener transformaciones urbanísticas estructurales, mejoras sociales y valorización ambiental en el perímetro de la Operación Urbana Consorciada y en áreas linderas.

El Programa Básico supone la introducción de:

- Intervenciones en el Sistema Viario;
- Definición de nuevos índices y parámetros de uso y ocupación del suelo;

- La creación de una zona de uso combinado, y
- El establecimiento de un coeficiente de aprovechamiento Básico (CAB) y un Coeficiente de Aprovechamiento Máximo (CAM) para la aplicación de la otorga onerosa del derecho de construir.

Principales Intervenciones en la Infraestructura previstas:

- Reurbanización de aproximadamente 70 km de vías (pavimentación, drenaje, señalización, iluminación, arborización de andenes), implantación de nuevas vías y tramos de ciclo vías;
- Implantación de nuevas redes de alcantarillado, abastecimiento de agua, energía eléctrica, telefonía y gas por tubería;
 - _ Implantación de sistema de mejoras de la calidad del agua del Canal do Mangue;
 - _ Implantación de vía de doble mano, paralela a la Rodrigues Alves (Binário do Porto);
 - _ Demolición del Elevado de la Perimetral en el trecho entre la Plaza Mauá y la Av. Francisco Bicalho;
 - _ Construcción de un túnel entre la Plaza Mauá y la Av. Rodrigues Alves con aproximadamente 2,0 km de extensión (doble sentido);
- Construcción de dos rampas de conexión entre el viaducto del Gasômetro al Santo Cristo;
- Ampliación del existente túnel de ferrocarril (Morro da Providência) para recibir tráfico de autos;
- Implantación de mobiliario urbano, tales como abrigos para autos, paraderos de buses, paneles informativos, etc.

17. Costo Estimado de las intervenciones públicas y características generales de la Operación Urbana.

R\$ 8 mil millones (U\$ 4 mil millones)

Inversiones estimadas del sector privado en el perímetro de la Operación Urbana: R\$ 40 mil millones (U\$ 20 mil millones)
R\$ 40 mil millones (25.6 mil millones US)

Área total en la cual ocurrirán las intervenciones urbanas:
5.000.000 de m²

Potencial de área a ser construída:
4.089.502 m²

Propiedad del suelo en el perímetro de la Operación Urbana:
62% Federal, 6% Estadual, 6% Municipal, 25% Privada

Duración de las intervenciones públicas:
6 años

Duración total del proyecto: (Público y Privado)
30 años

Población residente actual:

22.000

Total de población para 2021

100.000

18. La Financiación de las Inversiones Públicas.

En la Operación Urbana “Puerto Maravilla” el mecanismo adoptado para la captura de plusvalías fueron los Cepacs (Certificados de Potencial Adicional de Construcción). Pero hubo una diferencia importante relacionada con la forma por la cual estos Cepacs fueron vendidos en Bolsa de Valores. En lugar de realizar varias subastas directamente a los desarrolladores interesados en adquirir derechos de construcción el modelo utilizado en la Operación Urbana “Puerto Maravilla” fue la venta de todos los 6.436.722 Cepacs emitidos para un solo comprador: La Caixa Económica Federal, un banco estatal federal quién se encargara de revender a los desarrolladores poco a poco e subastas o entonces directamente en Bolsa de Valores los Cepacs comprados del municipio.

Esta subasta fue realizada en Marzo de 2011 y la Caixa Económica Federal pagó R\$ 545,00 por cada un proporcionando un ingreso de R\$ 3,5 mil millones lo que corresponde a aproximadamente a 1,75 mil millones de dólares. Con este ingreso la Municipalidad puede comenzar a financiar las primeras intervenciones en el área atrayendo los inversionistas privados.

En 22 de octubre de 2012 la Caixa económica federal realizó en la Bolsa de Valores (Bovespa) la primera subasta de Cepacs para los desarrolladores interesado en hacer inversiones en la Operación Urbana “Puerto Maravilla”. Lanzo 100.000 a un precio mínimo de

R\$ 1.150,00 es decir con una diferencia del precio de compra de un 110%. Vendió apenas 26.086 Cepacs, es decir, un 26% del total. Aunque del punto de vista cuantitativo no haya obtenido éxito, es posible decir que cuanto al precio fue bastante significativo, pues por lo menos un desarrollador decidió pagar un sobreprecio de más de un 100% para obtener derechos de construcción e lanzar un proyecto en el perímetro de la OU.

Así como en Curitiba, no se puede todavía hacer una previsión sobre el futuro de esta OU en materia de captura de plusvalías. No es posible decir si los demás desarrolladores están dispuestos a comprar Cepacs con un sobreprecio tan elevado luego a partir de las primeras subastas cuando todavía no se sabe para donde irá soplar el viento. De todas formas la municipalidad ya dispone de recursos para hacer inversiones y señalar que la preparación de la infraestructura es un proceso irreversible lo que contribuye para ganar la confianza de los emprendedores inmobiliarios. Si el proyecto demora en atraer empresarios mucho más que lo esperado o mismo fracasa en términos de no atraer inversionistas el riesgo y eventuales pérdidas será asumido totalmente por la Caixa Económica Federal.

C) COLOMBIA: el caso de Bogotá

Las ciudades colombianas han desarrollado en las últimas décadas dos formas principales de captura de plusvalías urbanas: a) La Contribución de Valorización, y b) La Participación en Plusvalías. La forma que ha contribuido con la financiación de la infraestructura en las ciudades colombianas como Bogotá y Medellín así como Cali y Manizales ha sido sin duda la Contribución de Valorización.

19. La Contribución de Valorización

La Contribución de Valorización está definida en el Artículo 1 del Acuerdo 7 de 1987 de la siguiente forma: "*... un gravamen real sobre las propiedades inmuebles, sujeto a registro destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se benefician con la ejecución de las obras. Por plan o conjunto de obras, se entiende aquel que se integra con cualquier clase de obras que por su ubicación, conveniencia de ejecución y posibilidad de utilización complementa los tratamientos de desarrollo, rehabilitación o redesarrollo definidos en el plan de desarrollo vigente*".

Sin embargo, si examinamos la trayectoria de la contribución de valorización veremos que este instrumento para financiar la implantación de infraestructura urbana ha tenido grandes oscilaciones en las últimas décadas.

Aunque este instrumento legal haya sido creado en las primeras décadas del siglo pasado su utilización solo se intensificó durante los años sesenta y setenta llegando a representar un porcentaje significativo de las inversiones públicas en el medio urbano en ciudades como Bogotá y Medellín. Declinó significativamente en los años ochenta, pero a partir del final de los noventa y en el actual siglo ganó nuevo impulso para tornarse una de las principales fuentes de financiamiento de obras públicas y de la infraestructura urbana en ciudades como Bogotá.

La Contribución de valorización permite recuperar parte o la totalidad de los incrementos en el precio del suelo derivados de la implantación de obras públicas. La recuperación de las plusvalías creadas puede no ser total una vez que el cobro tiene un límite que es establecido por el costo de la obra. La valorización del suelo puede ser superior, y en ese caso la recuperación de la plusvalía sería apenas parcial.

Sin embargo, si consideramos los casos en los cuales el costo de la obra es mayor que la valorización, los propietarios de terrenos estarían pagando más que el incremento de valor de sus propiedades provocado por la obra pública. Así, habría una pérdida. Estos casos serían compensados por aquellos en los cuales la valorización es mayor que el costo de la obra.

Por tratarse de un tributo, la Contribución de Valorización para financiar una obra pública, debe ser aprobada por el Concejo Distrital, bajo los siguientes referenciales:

- ☐ Definición del alcance de la obra (beneficio local o general);
- ☐ Zonas beneficiadas por el desarrollo de la infraestructura vial;

▣ Obras a ejecutar;

En el caso de Bogotá para determinar el valor de la contribución de cada inmueble se toman en cuenta los siguientes factores y características del predio:

- **Estrato:** Nivel o condición socioeconómica del predio definido por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Para efectos del cobro, los predios han sido gravados con el estrato vigente a Diciembre 31 de 1995 en cumplimiento de lo dispuesto por el Acuerdo 25 de 1995, y en Diciembre de 2005 para los predios afectados por el Acuerdo de aquel año.

- **Densidad o número de pisos:** Hace referencia al número de pisos construidos por cada unidad predial o inmueble.

- **Destino económico o uso:** Corresponde al uso del inmueble. Este puede ser residencial, comercial, industrial, institucional, lote o suburbano.

- **Grado de beneficio:** Distancia entre la manzana donde se localiza el predio y el eje de la obra más cercana objeto del cobro, establecido en un sistema de cuatro franjas bajo el concepto de grado de beneficio mayor (1), medio (2), menor (3) y mínimo (4).

- **Área:** Extensión en superficie de cada terreno o inmueble.

La **valorización por beneficio local** es un tributo que recae sobre los bienes raíces que se benefician con la ejecución de una obra pública, que se ejecute exclusivamente en determinada zona del distrito. La **valorización por beneficio general** es un tributo que recae sobre todos los bienes raíces del distrito con la ejecución de una obra pública que se realiza exclusivamente en él.

En Bogotá la Contribución de Valorización fue establecida en 1936 por la Ley 195. Ha sido sometida a varios procedimientos de regulación siendo los más destacados el Acuerdo 11 de 1937, el Acuerdo 41 de 1958, el Decreto 536 de 1981, el citado Acuerdo 7 de 1987 que hoy está en vigor como el Estatuto de Valorización de Bogotá D.C.

Mediante el Acuerdo 16 de 1990 se desarrolló el concepto de valorización por beneficio general y se modificó el acuerdo 7 de 1987. En desarrollo de lo anterior, se expidió el Acuerdo 19 de 1990 que adoptó el plan bienal de obras para los años 1991 - 1992 modificado por el Acuerdo 14 de 1992, que ha iniciado la experiencia de valorización por beneficio general en Bogotá.

Bajo el instrumento de la Contribución de Valorización el distrito ha ejecutado importantes obras de infraestructura vial desde mediados del siglo pasado, como la Carrera 10, Av. Paseo de los Libertadores, Avenida 28, la Avenida Caracas, la carrera 30, la Calle 26, la Calle 19, Avenida 1° de Mayo y la Avenida Suba entre otras.

También se han ejecutado las obras de los canales existentes en la ciudad: Canal del Albina, Canal del Río Seco, Canal del Salitre, Canal del Río Negro, Canal del Río Arzobispo y algunas plazoletas, parques y puentes.

El Distrito ha tenido en los últimos años varios planes de Valorización, aprobados por el Concejo de Bogotá. El primero fue el cobro de la Valorización por Beneficio General, que se adelantó en 1993, y el segundo fue la Valorización por Beneficio Local del Plan Formar Ciudad, aprobado en 1995.

Mediante Acuerdo 25 del 21 de diciembre de 1995, el Concejo de Bogotá aprobó un plan de 44 obras agrupadas en 8 zonas denominadas ejes viales, y fijó un monto a ser distribuido equivalente a \$ 407 millones de dólares; del total de 44 obras fijado en el Acuerdo 25 de 1995, se redujo a 34 el número fijado en el Acuerdo 9 de 1998, sin embargo las obras costaban más que lo recaudado razón por la cual posteriormente el Concejo de Bogotá aprobó el Acuerdo 48 de 2001, que modifica los montos que serían distribuidos, autoriza el cobro por valorización de lo faltante y desarrolla el concepto de valorización parcial, que significa que la financiación de las obras no es exclusivamente con recursos de valorización y que el distrito puede hacer aportes para la construcción de obras. Este último concepto es importante para viabilizar los casos en los cuales la valorización es inferior al costo de la obra.

El Acuerdo 180 de 2005 de Bogotá fue el mayor hasta el momento aprobado en Colombia. Con duración de 10 años el Acuerdo significa un ingreso de 1.072 millones de dólares destinados a financiar obras fundamentalmente viales en la ciudad.

Este Acuerdo fue complementado en 2010 (Acuerdo 451) relacionado con el Plan de Ordenamiento Zonal Norte en un valor total de 200 millones de dólares. Calculase que entre 2012 y 2015 (último año de vigencia del Acuerdo 180) los ingresos correspondientes a la Contribución de Valorización alcanzarán cerca de 25% de los ingresos proporcionados por el Impuesto Predial.

Algunas Obras de infraestructura financiadas con la Contribución de Valorización (2005)

- 1) Av. Laureano Gomes desde Av. S. Juan Bosso hasta Av. Cedritos;
- 2) Av. German Arciniegas desde Calle 106 hasta Av. Laureano Gomes;
- 3) Av. San José desde Av. Cota hasta Ciudad de Cali
- 4) Av. El Rincón, desde Av. Boyacá hasta carrera 91
- 5) A. mariscal Sucre desde Av. Ciudad de Lima hasta Calle 62.

20. La Determinación del Valor de la Contribución

Para determinar el valor de la contribución de cada inmueble se toman en cuenta los siguientes factores y características del predio:

- **Estrato:** Nivel o condición socioeconómica del predio definido por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Para efectos del cobro, los predios han sido gravados con el estrato vigente a Diciembre 31 de 1995 en cumplimiento de lo dispuesto por el Acuerdo 25 de 1995.
- **Densidad o número de pisos:** Hace referencia al número de pisos construidos por cada unidad predial o inmueble.
- **Destino económico o uso:** Corresponde al uso del inmueble. Este puede ser residencial, comercial, industrial, institucional, lote o suburbano.
- **Grado de beneficio:** Distancia entre la manzana donde se localiza el predio y el eje de la obra más cercana objeto del cobro, establecido en un sistema de

cuatro franjas bajo el concepto de grado de beneficio mayor (1), medio (2), menor (3) y mínimo (4).

- **Área:** Extensión superficiaria de cada terreno o inmueble.

La **valorización por beneficio local** es un tributo que recae sobre los bienes raíces que se benefician con la ejecución de una obra pública, que se ejecute exclusivamente en determinada zona del distrito. La **valorización por beneficio general** es un tributo que recae sobre todos los bienes raíces del distrito con la ejecución de una obra pública que se realiza exclusivamente en él.

Mediante el Acuerdo 16 de 1990 se desarrolló el concepto de valorización por beneficio general y se modificó el acuerdo 7 de 1987. En desarrollo de lo anterior, se expidió el Acuerdo 19 de 1990 que adoptó el plan bienal de obras para los años 1991 - 1992 (Alcaldía de Juan Martín Caicedo Ferrer) modificado por el Acuerdo 14 de 1992, que ha sido la única experiencia de valorización por beneficio general en Bogotá.

Bajo esta figura, el distrito ha ejecutado importantes obras de infraestructura vial realizadas desde mediados del siglo pasado, como Carrera 10, Av. Paseo de los Libertadores, Avenida 28, la Avenida Caracas, la carrera 30, la Calle 26, la Calle 19, Avenida 1° de Mayo y la Avenida Suba entre otras.

También se han ejecutado las obras de los canales existentes en la ciudad: Canal del Albina, Canal del Río Seco, Canal del Salitre, Canal del Río Negro, Canal del Río Arzobispo y algunas plazoletas, parques y puentes.

21. La Participación en plusvalías

El principio básico que justifica la captura de plusvalías, es devolver a la comunidad los incrementos de valor de la tierra que resultan de la acción comunitaria, es decir de una valorización para la cual el propietario del suelo no aportó ningún esfuerzo.

En términos más específicos, la participación en plusvalías es un instrumento diferenciado, pero complementario de la contribución de valorización. El objetivo explícito de este instrumento es recuperar entre el 30% y el 50% de la plusvalía generada por acciones del Estado, ya no solo circunscritas a la ejecución de obras públicas, sino debidas a acciones urbanísticas generales de las entidades públicas.

La Ley de Desarrollo Territorial (388 de 1997) autoriza la recuperación de la plusvalía en los siguientes casos: i) la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano; ii) la autorización de un cambio de uso, a uno más rentable, y iii) la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación.

Todas las anteriores decisiones constituyen acciones administrativas de las entidades públicas, en las que aun cuando no está comprometida la inversión de recursos económicos por parte de ellas, en ejercicio de sus funciones en materia de urbanismo,

generan un incremento en los precios del suelo, el cual no obedece a un esfuerzo del propietario del mismo.

El decreto 619 de 2000 (Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá), en el artículo 467 consagró la participación en plusvalía como un instrumento de financiación de intervenciones públicas. Determinó los hechos generadores y definió las áreas de la ciudad en donde se aplicaría el instrumento. Pero sólo en diciembre del 2003 se expidió la normatividad que establece su aplicación.

Dicha normatividad se consagró en el Acuerdo 118 de 2003, que señaló todas las condiciones generales para la aplicación de la participación en plusvalías en Bogotá.

El Acuerdo 118 es importante para Bogotá, no solo porque constituye un instrumento de financiación de la política urbana, sino para viabilizar el cumplimiento de la justicia social, es decir garantizar el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios, y para evitar la especulación con el precio de la tierra.

- Por justicia social en cumplimiento del principio de distribución equitativa de cargas y beneficios.

Dado lo anterior, los instrumentos de recuperación de plusvalías se convierten en un mecanismo para el cumplimiento del principio de distribución equitativa de las cargas y los beneficios derivados del urbanismo, pues no solo se redistribuye el valor del suelo urbano, sino que se aumentan los ingresos públicos para financiar programas y proyectos urbanos.

- Como mecanismo para financiación de obras y proyectos de contenido urbano que ayudan al desarrollo de las ciudades, cuando está claramente designada la destinación específica en financiación de la política urbana.

- Como instrumento para controlar la especulación del precio del suelo.

La recuperación de plusvalías es un instrumento eficaz para enfrentar la especulación del suelo porque **modifica el horizonte de las expectativas de los agentes** (la especulación es la capacidad de ciertos agentes de imponer a los demás agentes su representación de lo que son los precios de la tierra; el especulador actúa sobre el mercado y no en el mercado, por esta razón los mecanismos de recuperación de plusvalías actúan como un mecanismo que disciplina el mercado y hace que funcione mejor). Tal como lo plantean los economistas, el precio del suelo siempre refleja el valor presente de las plusvalías esperadas o anticipadas en relación con un uso potencial en el futuro (el otro factor que incide en los precios del suelo corresponde al valor presente de la acumulación de incrementos de valor desde el pasado).

No es posible pensar que si se interviene de alguna manera en el precio del suelo no se está incidiendo sobre las plusvalías o viceversa, ya que existe una conexión directa entre precios del suelo y plusvalías, al punto que economistas expertos en el tema afirman que prácticamente los precios del suelo son plusvalías.

En ausencia de cualquier tipo de regulación o intervención por parte del estado, el propietario deriva el mayor precio que es posible obtener en función de la capacidad de pago de las personas. Al adoptar la participación en las plusvalías el propietario no podrá elevar los precios del suelo porque estos ya están en el punto máximo posible,

porque es claro desde la economía que el precio del suelo está formado esencialmente por la demanda, no por la oferta. Por eso cualquier carga que incide sobre el valor del suelo afecta solamente al propietario.

Por lo tanto, al ser adoptado un instrumento de recuperación de plusvalías se cambia el ambiente de expectativas con el cual los agentes van a trabajar en el futuro, ya que un porcentaje de los incrementos de los precios van a ser recuperados por el estado, lo que conducirá probablemente a que los agentes económicos vayan a especular en otro tipo de actividades.

Se puede afirmar que el mejor mecanismo de recuperación de plusvalías será aquel que capta pocas plusvalías, ya que el efecto será la reducción de los precios del suelo, con un impacto social benéfico, incluso en mayor medida que el aumento de los recaudos tributarios. Por esto se ha resaltado el papel de este instrumento como regulador del mercado del suelo.

Hechos generadores de plusvalía: Ley 388 de 1997 – Acuerdo 118 de 2003:

- i) **Decisiones administrativas** que contienen acciones urbanísticas que autorizan sobre un inmueble, a) un uso más rentables; b) una mayor edificabilidad.
- ii) **Momentos de exigibilidad:** a) Expedición de Licencia; b) Transferencia de dominio.
- iii) **Destinación:** 70% compra de inmuebles que generen suelos urbanizados destinados a la VIP (vivienda de interés prioritario) – construcción de infraestructura vial y de servicios; b) 15% parques y zonas verdes en la zona del proyecto, y c) compra de suelos.
- iv) **Instrumentos de planeamiento:** A) UPZ (Predios individuales e integraciones prediales; b) Planes parciales; c) Planes de implantación, y de regularización y manejo, y c) predios con Tratamiento de Desarrollo.

Recaudo Participación en Plusvalías 2004- Ago. 2012-10-26

	Valor Recaudado	%
	(Millones pesos corrientes)	
2004	1.203	0,9
2005	10.796	8,4
2006	11.453	9,7
2007	12.506	9,7
2008	15.276	11,8
2009	11.120	8,6
2010	25.090	19,4
2011	34.641	26,8
2012 (Ago.)	7.176	5,6

TOTAL	129.260	100
-------	---------	-----

Considerando un valor promedio de 2.000 pesos por dólar tendríamos un valor de 65,1 millones de dólares en 9 años.

22. Conclusiones y Recomendaciones

Las nuevas concepciones sobre valorización inmobiliaria resultante del desarrollo urbano que surgieron a partir de los años 70 en Brasil representaron un gran paso adelante en el sentido de tornar las ciudades sostenibles desde un punto de vista económico, social y ambiental.

Los nuevos instrumentos legales e institucionales creados a partir de estas nuevas concepciones destacándose los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal de 1988 y su reglamentación por la Ley nº 10.257, de 2001, también denominada “Estatuto da Cidade”, proporcionaron a las Administraciones Municipales herramientas poderosas para la intervención en el medio urbano en el sentido de proporcionar un desarrollo urbano menos desequilibrado.

Los conceptos de suelo creado y otorga onerosa, así como la mención explícita a la función social de la propiedad urbana y de la ciudad, que en la práctica permitía la separación del derecho de propiedad del derecho de construir representaron piezas fundamentales en la concepción de Operaciones Urbanas. Estas, por su vez, constituyen instrumentos muy eficaces para la promoción del desarrollo de áreas periféricas, para la regeneración y revitalización de áreas degradadas, la recuperación de centros históricos y la instalación de nuevas infraestructuras, especialmente las viales, y la construcción de viviendas sociales.

La forma de captura de plusvalías generadas por derechos adicionales de construcción tuvieron un expresivo avance cuando en las nuevas Operaciones Urbanas (Faria Lima y Água Espraiada) las fórmulas anteriores de cálculo de las contrapartidas económicas dieron lugar a los Cepacs.

El uso de Cepacs permite una captura mayor de valor en la medida en que el precio pago por m² adicional por el emprendedor inmobiliario por sus derechos adicionales de construcción (o cambio de uso) se aproxima más de los precios de mercado en relación a la fórmula anterior de cálculo.

Sin embargo debemos reconocer que el precio inicial del Cepac fue claramente sub evaluado en la OU Água Espraiada (R\$ 300,00), aunque posteriormente haya aumentado expresivamente en las últimas subastas de 2012 hasta alcanzar un precio de R\$ 1.282 es decir más de un 300% nominales en relación al precio inicial. Es posible que en las subastas para vender los restantes 300 mil Cepacs existentes todavía en manos del sector publico en esta OU los precios suban todavía más.

En la OU Faria Lima los precios de los Cepacs sufrieron una fuerte valorización en las últimas subastas e de un precio inicial nominal de R\$1.100 subieron hasta R\$ 4.000.

En esta OU todos los Cepacs ya fueron vendidos y quizás esto explique su fuerte valorización en la última subasta en 2010.

La Administración Municipal deberá desarrollar una estrategia especial para aprovechar la escasez relativa de derechos adicionales de construcción y transformarla en mayores ingresos para el municipio, por medio de una oferta de Cepacs inferior a la demanda potencial en cada subasta. Esta estrategia incluye también una reserva de Cepacs que se podría denominar de “Golden Share”: los últimos 100 o 200 mil Cepacs serían reservados para una subasta cuando la presión de la demanda indicara que el sobre precio de los Cepacs podría ser muy elevado.

En los casos de Curitiba y Rio de Janeiro el uso de Cepacs es muy reciente para que se pueda hacer recomendaciones. Sin embargo, en el caso de Rio de Janeiro el precio de los Cepacs vendido por el Fondo de Inversión Inmobiliario de la Caixa Económica en la primera subasta (después de haber adquirido todos los Cepacs puestos en venta pela Alcaldía) parece muy elevado para inversionistas y desarrolladores interesados en desarrollar proyectos en áreas menos valorizadas de la Operación Urbana “Puerto Maravilla”.

Aunque las más importantes ciudades de Colombia no ofrezcan grandes perspectivas en lo relacionado con la participación en plusvalías (y la razón más relevante es que los coeficientes de aprovechamiento tomados como base son muy elevados), no hay duda que el instrumento representado por la Contribución de Valorización ha sido muy importante para la financiación de la infraestructura.

NOTAS

¹ Una de las primeras manifestaciones de contribución de mejoras en São Paulo haya sido la Tasa de Pavimentación existente durante los años 1920. Como un instrumento legal de contribución de mejoras aparece por la primera vez en la Constitución de 1934 que en su artículo 124 decía: “Provocada la valorización del inmueble por motivos de obras públicas (...) (el gobierno) podrá cobrar de los beneficiados la contribución de mejoras”.

Este instrumento estuvo presente en todas las Constituciones posteriores, siendo que en la de 1988 en su artículo 145, inciso III, mantiene el principio de la contribución de mejoras, permitiendo el cobro por el “costo” (costo de la obra prorrateada entre los beneficiados) o la “plusvalía” (la valorización – que puede ser superior o inferior al costo – cobrada proporcionalmente de los beneficiados).

Véase , SANDRONI, Paulo, “Plusvalías Urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo”, in Smolka, Martim, Furtado, Fernanda, Recuperación de Plusvalías en América Latina: alternativas para el desarrollo urbano, Eurelibros, Lincoln Institute, Santiago 2001. Ver también BIAVA, Adriano, Contribuição de Melhoria (necessidade de inovação fiscal). São Paulo, IPE/USP, 1986.

² Ver RABELLO, Sônia, “O conceito de *justa indenização* nas expropriações imobiliárias urbanas: justiça social ou enriquecimento sem causa?”, separata de La Revista Forense, vol. 388.

³ La Carta do Embu fue el documento resultante de un seminario realizado en la ciudad homónima del Estado de São Paulo, en mediados de los años 70 donde juristas, urbanistas, arquitectos y sociólogos además de otros profesionales se reunieron para discutir el problema de la cuestión urbana en Brasil y establecieron una serie de directrices, entre las cuales se puede destacar el principio del suelo creado la otorga onerosa del derecho de construir, ambos confluyendo hacia el pago de contrapartidas económicas si el propietario de un terreno fuera beneficiado con derechos adicionales de construcción, es decir, con derechos que fuesen más allá de los dispositivos de la zonificación existentes. Ver SANDRONI, Paulo, op.cit.

⁴ El Estatuto da Cidade es la denominación dada a la Ley Federal nº 10.257, de 2001, y que tiene por finalidad establecer una serie de mecanismos y instrumentos tornando la planificación y las intervenciones públicas en las ciudades mucho más favorables al interés público. Muchos de estos mecanismos e instrumentos ya habían sido consagrados en leyes anteriores, pero el gran significado del Estatuto da Cidade fue reglamentar los artículos 182 y 183 de la Constitución y consolidar todos ellos en una pieza única y articulada además de criar dispositivos nuevos. Debemos destacar especialmente la consagración del principio de la función social de la propiedad y de la

ciudad. Este último principio viabiliza la separación en la práctica del derecho de construir del derecho de propiedad. Es decir el derecho de construir no está incluido en el derecho de propiedad, es algo externo a ese derecho.

⁵ Las Operaciones Interligadas fueron operaciones permitidas por ley municipal (Ley nº 10.209 de 1987) según la cual propietarios privados aportaban contrapartidas económicas en términos de viviendas sociales y recibían más derechos de construcción (dentro de ciertos límites) visando eliminar tugurios. En el período en que estuvo en vigor (1987 – 1998) esta ley permitió la recaudación de unos 130 millones de dólares y la construcción de cerca de 13 mil Habitaciones de Interés Social. Las Operaciones Interligadas fueron derogadas en 1998, bajo la alegación de que al desarrollarlas el ejecutivo municipal estaría operando con atribuciones del Poder Legislativo pues estaba cambiando la zonificación sin el premissa de este.

⁶ En São Paulo ya fueron presentados y aprobados varios proyectos de Operaciones Urbanas, como el del Anhangabaú-Centro, Água Branca, Faria Lima y Água Espraiada y el Verde-Jacú. Con la aprobación del Plano Diretor (POT) de la ciudad de São Paulo, en 2002, fueron creadas más nueve Operaciones Urbanas: Vila Leopoldina, Vila Maria-Carandiru, Rio Verde-Jacu-Pêssego, Diagonal Sul, Diagonal Norte, Vila Sonia, Celso Garcia, D. Pedro II y Taguatinga, siendo la OU Rio Verde-Jacu la única aprobada hasta ahora (2012).

⁷ Los criterios para el cálculo de las contrapartidas económicas utilizados en las Operaciones Urbanas e Interligadas son los siguientes:

Cálculo de la contrapartida por el criterio de la Valorización del Terreno:

La fórmula utilizada es: $Ch = K1 \cdot (Vt2 - Vt1) \cdot AT$, donde:

Ch – Contrapartida económica a ser paga en HIS.

Vt2 – Valor de mercado del m² de terreno después del cambio de los índices urbanísticos

Vt1 – Valor de mercado del m² de terreno antes de la concesión del beneficio).

AT – Área del terreno para el cual es solicitado el beneficio.

K1 – Coeficiente que determina de qué forma será dividida la valorización del terreno.

Ejemplo: Supongamos que un emprendedor que posea un terreno de 2000 m² con un coeficiente de aprovechamiento 2 (o sea podrá construir 4000 m² en él) desee aumentar el coeficiente par 3 para poder edificar 6000 m². Supongamos también que el m² de terreno en la región fuera US\$ 1000, donde el coeficiente de aprovechamiento fuera 2 y de US\$ 1600, donde este coeficiente fuera 3.

Suponiendo que el K1 (forma de repartir a valorización) fuera 60%, el resultado sería el siguiente:

$$Ch = K1 \cdot (Vt2 - Vt1) \cdot AT = 0,60 \cdot (1600 - 1000) \cdot 2000 = 720.000$$

Ch = US\$ 720.000 o lo equivalente a 60 HIS, considerando un precio promedio de US\$ 12.000 cada.

⁸ Generalmente quién hacía la propuesta de un proyecto dentro del perímetro de una Operación Urbana era el empresario después de haber comprado el terreno de un particular. La fracción de la valorización que no era transferida al Gobierno Municipal quedaba en su poder y funcionaba como si él tuviera comprado terrenos adicionales por la mitad del precio, en los casos más comunes en los cuales la contrapartida económica acordada fuera de apenas 50%.

⁹ En las Operaciones Interligadas el mínimo a ser apropiado por el Gobierno Municipal era 50%. En la Operación Urbana Água Branca, el mínimo fue elevado para 60%. En la Operación Faria Lima el criterio de repartición fue el 50% hasta 2004 cuando se comenzó a utilizar otro sistema de captura de plusvalías cuyo instrumento básico es el CEPAC (Certificado de Potencial Adicional de Construcción) que explicaremos más adelante.

¹⁰ En la Operación Água Branca es interesante mencionar que la avenida paralela a la avenida Francisco Matarazzo fue construida en el área del emprendedor.

¹¹ Ver nota 7.

¹² En el caso de la Operación Urbana Água Branca la contrapartida calculada para un gran proyecto alcanzó casi 20 millones de dólares que serían pagados en obras de un menú previamente establecido. El empresario comenzó a ejecutar su proyecto y a la vez construyó parte de la infraestructura del menú. Todavía, por razones del ciclo inmobiliario él no pudo seguir construyendo las torres de su proyecto y la infraestructura prometida no fue también terminada.

¹³ Ver AFONSO, Luis Carlos Fernandes. “Cepacs – Certificados de potencial adicional de construção: a experiência de São Paulo”, in Programa Nacional de Capacitação de Cidades, De CESARE, Cláudia, CUNHA, Eglaisa Micheline Pontes, Ministério das Cidades, Brasília, 2007.

¹⁴ El precio inicial del Cepac fue R\$ 1.100,00, determinado para la Operación Urbana Faria Lima y fue considerado elevado por el mercado considerando el número de m² a que daba derecho en cada sector de la respectiva OU. Después de una primera abordaje la Administración Municipal resolvió mantenerlo pero aumentando el número de m² de construcción a que cada un daba derecho. Se estableció una nueva tablita de conversión, la cual puede ser observada en el Anexo 3. En el caso de la OU Água Espraiada, el precio del Cepac fue determinado R\$ 300,00. En regiones como la Av. Berrini, que constituye en la práctica una extensión de la Avenida Faria Lima, donde cada Cepac daba derecho a 1 m², el precio inicial fue evidentemente muy bajo.

¹⁵ Esta elevación de precios provocará una inevitable tendencia a la exclusión de los más pobres del área. Para evitar este proceso de gentrificación, una de las medidas posibles es la declaración de ciertas áreas como Zonas Especiales de Interés Social. Es decir, zonas donde en la totalidad o en parte del área los emprendedores solamente podrán construir vivienda social. Así los precios en estas áreas no aumentaron como en las demás, lo que podrá contribuir para la permanencia de sectores con ingresos más bajos en el inferior del perímetro.

¹⁶ El ejercicio de derechos adicionales de construcción solamente podrá ocurrir si el poseedor de los Cepacs dispone de un lote real. Es decir, si el poseedor de Cepacs no dispone de un lote deberá adquirir uno si quiere utilizar sus Cepacs. Si la demanda por lotes es intensa en una OU entonces los precios que pagará por los m² físicos de terreno podrá ser bien elevado.

¹⁷ Especular con Cepacs quizás sea una operación de gran riesgo especialmente en la OU Água Espraiada, en la cual la administración pública todavía tiene Cepacs para realizar futuras subastas.

¹⁸ Esta posibilidad es remota, una vez que aprobado el Plano Diretor el se transforma en Ley máxima en el municipio. Es muy poco probable que una legislación estadual o Federal tenga condiciones de cambiar sus dispositivos.

¹⁹ Vea nota 16.

²⁰ La intención es tornar un título todavía desconocido en una inversión confiable para que los potenciales constructivos adicionales puedan ser vendidos y las obras necesarias para la recuperación, renovación o revitalización de una región puedan ser financiadas. Las subastas privadas permiten que la Administración Municipal pague servicios, obras e indemnizaciones por desapropiaciones con Cepacs (desde que el acreedor acepte), lo que constituye una forma de moneda no presupuestaria y que no provoca endeudamiento.

²¹ PGV - Planta Genérica de Valores

BIBLIOGRAFIA

AFONSO, Luis Carlos Fernandes, "*Cepacs – Certificados de potencial adicional de construção: a experiência de São Paulo*", in: Programa Nacional de Capacitação de Cidades, Org. De CESARE, Cláudia, CUNHA, Eglaisa Micheline Pontes, Ministério das Cidades, Brasília, 2007.

AZEVEDO NETO, Domingos Theodoro de. *O jogo das interligadas. Uma política pública em avaliação: a Lei 10.109/86 do Município de São Paulo*. São Paulo: Dissertação de mestrado em Administração Pública apresentada à FGV/Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 1994.

BEZNOS, Clóvis. "*Desapropriação em Nome de Política Urbana*". In: Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal nº 10.257 de 2001). Coord. DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sergio. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

BIAVA, Adriano, *Contribuição de Melhoria (necessidade de inovação fiscal)*. São Paulo: IPE/USP, 1986.

CASTRO, Sonia Rabello de. O Conceito de Justa Indenização nas Expropriações Imobiliárias Urbanas: Justiça Social ou Enriquecimento sem Causa? Separata, *Revista Forense*, vol. 388.

CLICHEVESKY, Nora, "*La Captación de Plusvalías Urbanas en la Argentina*", in: Recuperación de Plusvalías en América Latina, Smolka, Martim e Furtado, Fernanda, Recuperación de Plusvalías en América Latina, Santiago de Chile: Eurelibros, 2001.

DE AMBROSIS, Clementina. "*Recuperação da valorização imobiliária decorrente da urbanização*". In: O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 1999.

EDITAIS de lançamento de vários leilões de Cepacs efetuados a partir de 2004 pela Prefeitura Municipal de São Paulo.

FELDMAN, Sarah. *Planejamento e zoneamento. São Paulo, 1947-1972*. Tese de doutoramento apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FIX, Mariana. *Parceiros da Exclusão*. São Paulo: Bomtempo, 2001.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA (CEPAM). *O Solo Criado/Carta de Embu*. São Paulo, 1997.

FURTADO, Fernanda. "*Instrumentos para a Recuperação de Mais-Valias na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidade na interpretação*". In: Cadernos IPPUR, Ano XI, nº 1 e 2. Rio de Janeiro: IPPUR, 1997, PP. 163-206.

GONZALES, Gloria Henao. "*Instrumentos para la recuperación de plusvalías en Bogotá*". Tesis Magister: *La Ciudad: Políticas, Proyectos y Gestión*, Universidad de Barcelona.

GRAZIA, Grazia de. *"Reforma Urbana e o Estatuto da Cidade"*. In: Gestão Urbana e de Cidades. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro/Lincoln Institute of Land Policy, 2001 (CD rom).

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Gestão do uso do solo e a disfunções do crescimento urbano*. Avaliação e Recomendações para a Ação Pública, Brasília, 1998.

JACOBS, Jane. *The Death and Life of Great American Cities*. Random House, New York, 1961.

JARAMILLO, Samuel, *"La Experiencia Colombiana en la Recuperación Estatal de los Incrementos del Precio del Suelo. La Contribución de Valorización y la Participación en Plusvalías"*, in: Smolka, Martim e Furtado, Fernanda, op.cit.

LUNGO, Mário. *"Grandes Proyectos Urbanos"*, In: Grandes Proyectos Urbanos. El Salvador: Lincoln Institute of Land Policy y UCA Editores, 2004.

MALDONADO Copello, Maria Mercedes, y SMOLKA, Martim, *"Using Value Capture to Benefit the Poor: the Usme project in Colombia"*, Land Lines (July) 2003, The Lincoln Institute of Land Policy.

MARICATO, Ermínia MOREIRA, Tomás e outros. *"Preço de desapropriação de terras: limites as políticas públicas nas áreas de interesse social"*. In: Anais do Seminário Internacional – Gestão da terra urbana e habitações de interesse social. Campinas: FAU-PUC Campinas – Laboratório do Habitat/Instituto Polis/ Lincoln Insitute of Land Policy, 2000 (CD Rom).

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *"Outorga Onerosa do Direito de Construir"*. In: Dallari, Adilson Abreu e Ferraz, op. cit.

MOREIRA, Antonio C. M. L. *Megaprojetos e Ambiente urbano: análise crítica de relatórios de impacto de vizinhança: 1990 – 1996*. In: Anais do Seminário Internacional – Gestão da terra urbana e habitações de interesse social. Campinas: FAU-PUC Campinas – Laboratório do Habitat/Instituto Polis/Lincoln Institute of Land Policy, 2000 (CD Rom).

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico*. Rio de Janeiro: Forense, 1975.

PORTELA, Eulália MENDES, Andréa e outros. *Planos diretores urbanos: limites dos instrumentos e desafios para a gestão urbana*. In: Anais do Seminário Internacional – gestão da terra urbana e habitações de interesse social. Campinas: FAU-PUC Campinas – Laboratório do Habitat/Instituto Polis/Lincoln Institute of Land Policy, 2000 (CD Rom).

RABI, Nídia I. Albesa de. *"O Plano Diretor e o Artigo 182 da Constituição Federal"*. In RAM – Revista de Administração Municipal. Ano XXXVIII, nº 200. Rio de Janeiro: IBAM, jul./set. 1991, p. 41-48.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação e territórios em São Paulo, 1870-1930*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

SANDRONI, Paulo, *"La Operación Interligada West-Plaza: un Caso de Apropiación de Renta en la Ciudad de São Paulo"*, in Iracheta Cenecorta, A.X. y Smolka, Martim (Coord.), Los Pobres de la Ciudad y la Tierra, El Colegio Mexiquense y Lincoln Institute of Land Policy, Mexico, 2000, p. 99 - 114.

SANDRONI, Paulo, " *Financiamiento de Grandes Proyectos Urbanos*", In: Lungo, Mario, op. cit.

SÃO PAULO (CIDADE), Secretaria Municipal do Planejamento. *Operação Urbana Faria Lima*, São Paulo, 2000.

SHORTO, Russell. *A Ilha no Centro do Mundo: a história épica da Manhattan holandesa e da colônia esquecida que formou a América*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

SMOLKA, Martim O. and MULLAHY, Laura. *Perspectivas Urbanas: Temas críticos em Políticas de solo em América Latina*. The Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Mass. 2007.

SMOLKA, Martim y Amborski, David, " *Captura de Plusvalias para el desarrollo urbano: una comparación interamericana*". Mimeo, 2000.

SZMRECSANY, Támas. Org. *Historia Econômica de São Paulo*. São Paulo: Ed. Globo, 2004.

TOLEDO, Roberto Pompeu de. *A Capital da Solidão: uma historia de São Paulo das origens a 1900*. São Paulo: Objetiva, 2003.

VEJARANO, Maria Clara. *Bogotá D.C. Primera Experiencia de Recuperación de Plusvalía Urbana para la Colectividad, en el Marco de la Ley de Desarrollo Territorial*. Departamento de Urbanismo, escuela de Arquitectura y Urbanismo, Universidad nacional de Colombia, Bogotá 2007.

-

ANEXO 1 – Área adicional, precio pago por m², valor total pago y valor total que sería pago en Cepacs en 12 proyectos seleccionados de la OU Faria Lima

	ÁREA ADICIONAL (m²)	PREÇO PAGO / m² (R\$)	VALOR TOTAL PAGO (em reais)	PREÇO PGV²¹/m²	m² / CEPAC	PREÇO DO m2 EM CEPACS	ANO	VALOR TOTAL EM CEPACS (em reais)
ELETROPAULO	104167	286	29.791.762	320	0,8	1375	2000	143.229.625
DUOMO	18486	61	1.127.646	3176	0,5	2200	2000	40.669.200
TECELAGEM LADY	13840	206	2.851.040	469	1,0	1100	2000	15.224.000
MAPPIN	7971	813	6.480.423	574	1,0	1100	2000	8.768.100
MUNIR ABBUD	19554	173	3.382.842	350	0,9	1222	2000	23.894.988
IBISA	15518	495	7.681.410	2174	0,8	1375	2000	21.337.250
BUENO NETO	9444	466	4.400.904	469	1,0	1100	2000	10.388.400
PABLO SIEMENSON	6300	340	2.142.000	321	2,5	440	2000	2.772.000
MAC. INVESTIMENTOS	8489	121	1.027.169	447	1,5	733	2000	6.222.437
SEISA MESTER	8761	150	1.314.150	332	2,6	423	2000	3.705.903
TECNISA	5000	222	1.110.000	447	1,5	733	2000	3.665.000
VIVENDA NOBRE	3465	176	609.840	332	2,6	423	2000	1.465.695
TOTAL			61.919.186					281.342.598

ANEXO 2 – Equivalências entre Cepacs em m² nos setores da OU Faria Lima

Nota: La equivalencia arriba se refiere a proyectos residenciales. Si el proyecto es destinado al comercio y/o servicios las equivalencias son las siguientes:

1a – 0,8; **1b** – 1,5; **1c** – 1,7; **1d** – 1,8; **2a**– 0,5; **2b** – 0,6; **2c** – 0,8; **2d** – 0,5; **2e** – 1,2; **3a** – 0,8; **3b** – 1,0; **3c** – 1,0 ; **3d** – 1,5; **4a** – 0,6; **4b** – 0,9; **4c** – 1,2 ; **4d** – 1,0.

La primera tablita de equivalencias, modificada por la presentada arriba, permitía la construcción de una cantidad menor de m² por Cepac, tanto para fines residenciales como no residenciales.