

# Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina

## Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano



MARTIM O. SMOLKA

# Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina: Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano

Martim O. Smolka

## Série de Informes sobre Políticas Fundiárias

A série "Policy Focus Report" é publicada pelo Lincoln Institute of Land Policy para tratar de questões oportunas de políticas públicas relacionadas ao uso do solo, aos mercados fundiários e aos impostos sobre a propriedade. Cada informe é concebido com o objetivo de reduzir a distância entre a teoria e a prática em um tema específico, reunindo resultados de pesquisas, estudos de caso e contribuições tanto de acadêmicos de várias disciplinas, como de profissionais, autoridades municipais e cidadãos de diversas comunidades.

## Sobre este Informe

As políticas e instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias estão inegavelmente despertando novos interesses e se tornando mais aceitas na América Latina. As iniciativas para compreender e experimentar os princípios econômicos básicos por trás da recuperação dessa valorização da terra urbana vêm aumentando tanto em número como em criatividade, e em muitos casos os instrumentos utilizados nessa recuperação estão sendo usados em combinação com outras práticas tradicionais. São muitas as razões dessa crescente popularidade: a estabilização econômica regional e a descentralização fiscal; estratégias mais progressistas de planejamento e gestão urbana; a redemocratização, o aumento da conscientização social e a demanda por políticas públicas equitativas; a mudança de atitude quanto à privatização e às parcerias público-privadas; a influência de agências multilaterais; e considerações pragmáticas voltadas a recuperar incrementos de valor da terra com o objetivo de levantar recursos para atender às necessidades das comunidades locais.

Com base em mais de 15 anos de programas de educação e pesquisa promovidos pelo Lincoln Institute of Land Policy na região, este informe realiza uma ampla revisão dos princípios da recuperação de mais-valias fundiárias e de seus antecedentes, tanto na América Latina como no resto do mundo. Ele descreve os principais instrumentos e mecanismos utilizados pelas autoridades públicas para mobilizar os incrementos de valor da terra (ganhos indevidos ou mais-valias fundiárias) em benefício da comunidade. O trabalho conduz a uma avaliação das principais lições deixadas pelos muitos exemplos e estudos de caso apresentados ao longo desta discussão, e oferece recomendações específicas para auxiliar autoridades públicas, proprietários de terras e moradores a entender melhor como aplicar a recuperação de mais-valias fundiárias em suas próprias cidades.

Copyright © 2014 by Lincoln Institute of Land Policy  
Todos os direitos reservados.

 LINCOLN INSTITUTE  
OF LAND POLICY

113 Brattle Street

Cambridge, MA 02138-3400 USA

Telefone: 1-617-661-3016 ou 1-800-526-3873

Fax: 1-617-661-7235 ou 1-800-526-3944

Correio eletrônico: [lac@lincolninst.edu](mailto:lac@lincolninst.edu) ou [help@lincolninst.edu](mailto:help@lincolninst.edu)

Web: [www.lincolninst.edu](http://www.lincolninst.edu)

ISBN 978-1-55844-295-5

Informe sobre Políticas Fundiárias /Código PFO35PO

## Ministério das Cidades

### NA CAPA

Em Curitiba, no Brasil, o edifício à esquerda ilustra graficamente a área que ultrapassa o coeficiente básico – aproximadamente seis andares – acima do qual se cobram direitos de construção. O edifício alto no lado direito também pagou por direitos adicionais de construção, porém o projeto arquitetônico não deixa transparecer claramente.

© GISELE PEREIRA

## **SOBRE O AUTOR**

**Martim O. Smolka** é senior fellow e diretor do Programa para a América Latina e Caribe e codiretor do Departamento de Estudos Internacionais do Lincoln Institute of Land Policy. Desde 1995, é responsável pela promoção de centenas de pesquisas e de programas educativos dirigidos a funcionários públicos de alto nível, acadêmicos, líderes de ONGs e outros profissionais. É autor de várias publicações sobre temas de economia urbana aplicada a políticas fundiárias na América Latina, particularmente sobre o funcionamento dos mercados imobiliários e sua incidência nas políticas orientadas às ocupações informais, assim como o financiamento do desenvolvimento urbano, incluindo impostos imobiliários e sobretudo os instrumentos associados à mobilização social de incrementos do valor da terra.

Formado em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro em 1971, obteve seu mestrado e doutorado em Ciências Regionais na Universidade da Pensilvânia em 1980. É professor adjunto aposentado do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Foi cofundador e presidente durante dois períodos da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR) do Brasil e consultor do CNPq. Contato: [msmolka@lincolninst.edu](mailto:msmolka@lincolninst.edu)

## **SOBRE O LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY**

[www.lincolninst.edu](http://www.lincolninst.edu)

O Instituto Lincoln é líder em temas essenciais relacionados ao uso, à regulação e à tributação do solo urbano. Mediante programas educativos e de pesquisa de alta qualidade, o Instituto visa melhorar o diálogo entre agentes públicos e privados sobre decisões concernentes a temas relacionados às políticas fundiárias urbanas. O Instituto opera como uma fundação privada cujas origens remontam a 1946 e que tem por objetivo prover informações para a tomada de decisões mediante a educação, a pesquisa, a avaliação de políticas e projetos de demonstração, assim como a difusão de informações, a análise de políticas e dados, através de nossas publicações, nosso website e outros meios. Ao reunir acadêmicos, profissionais, funcionários públicos, dirigentes políticos, jornalistas e cidadãos, o Instituto Lincoln integra a teoria com a prática e é um foro não partidário para proporcionar perspectivas multidisciplinares sobre políticas públicas fundiárias, tanto nos Estados Unidos como internacionalmente.

## **Informação para obtenção de exemplares**

Para obter um exemplar gratuito deste relatório ou para obter exemplares do relatório impresso, visite [www.lincolninst.edu](http://www.lincolninst.edu) e faça uma busca por autor ou título. Para informações adicionais sobre preços com desconto para livrarias, pedidos múltiplos e custos de remessa, envie a sua solicitação para [lincolnorders@pscc.com](mailto:lincolnorders@pscc.com).

## **Créditos de produção**

**GERENTE DE PROJETO E EDITORA**  
*Ana LeRoyer*

**GERENTE DE PROJETO**  
*Emily McKeigue*

**TRADUÇÃO DO INGLÊS PARA O PORTUGUÊS**  
*Fernanda Furtado e Reginaldo Alcantara, Alcantara Translations, Inc.*

**DIAGRAMAÇÃO**  
*DG Communications/ NonprofitDesign.com e Marcelo Vasconcelos Alves Júnior*

**REVISÃO**  
*Anna Maria Sant'Anna*

**IMPRESSÃO**  
*Qualidade, Gráfica e Editora, Brasília, Brasil*

**LINCOLN INSTITUTE  
OF LAND POLICY**

*113 Brattle Street  
Cambridge, MA 02138-3400 USA*

*Telefone: 1-617-661-3016 ou  
1-800-526-3873  
Fax: 1-617-661-7235 ou 1-800-526-3944*

*Correio eletrônico:  
[lac@lincolninst.edu](mailto:lac@lincolninst.edu) ou [help@lincolninst.edu](mailto:help@lincolninst.edu)*

*Web: [www.lincolninst.edu](http://www.lincolninst.edu)*



# Índice

## 2 Resumo Executivo

## 4 Capítulo 1: A Urbanização na América Latina e o Argumento em Favor da Recuperação de Mais-Valias Fundiárias

- 5 Ganhos Indevidos Decorrentes da Urbanização Promovida pela Administração Pública
- 6 Efeitos Multiplicadores das Alterações do Uso do Solo
- 7 Benefícios Extraordinários Decorrentes de Investimentos em Infraestrutura Urbana
- 8 Princípios da Recuperação de Mais-Valias Fundiárias
- 10 A crescente popularidade das políticas e instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias

## 13 Capítulo 2: Experiências Internacionais e na América Latina

- 13 Precedentes Históricos
- 14 Marco legal
- 18 Utilização em terras públicas
- 20 Instrumentos Selecionados de Recuperação de Mais-Valias Fundiárias

## 21 Capítulo 3: O Imposto sobre a Propriedade Imobiliária e a Contribuição de Melhoria

- 21 O imposto Sobre a Propriedade Imobiliária
- 23 A Contribuição de Melhoria

## 32 Capítulo 4: Exações e Contrapartidas por Direitos de Construir

- 32 Exações
- 35 Contrapartidas por Direitos de Construir
- 37 O Uso da OODC no Brasil
- 42 Transferência de Direitos de Construir

## 45 Capítulo 5: Instrumentos de Recuperação de Mais-Valias Fundiárias para Grandes Projetos de Requalificação Urbana

- 46 Privatização de Terras Públicas para a Requalificação Urbana: *Puerto Madero*, Buenos Aires
- 47 Aquisição Pública de Terras Privadas: *Nuevo Usme*, Bogotá
- 48 Reajuste de Terras
- 53 Leilão de Direitos Adicionais de Construir: os CEPACs no Brasil

## 58 Capítulo 6: Conclusões e Recomendações

- 59 Principais Evidências e Lições
- 62 Recomendações

## 64 Referências Bibliográficas

## 68 Agradecimentos

## 69 Sobre o Autor

## 69 Sobre o Lincoln Institute of Land Policy



## Resumo executivo



© ALVARO URIBE

**A Avenida Faria Lima em São Paulo, no Brasil, foi renovada com recursos obtidos com a venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) no mercado de valores mobiliários.**

**A** urbanização na América Latina está associada a uma forte pressão pela oferta de terras dotadas de serviços, o que resulta em incrementos significativos nos valores das terras, os quais são distribuídos de forma desigual entre os proprietários fundiários e outros agentes envolvidos. As políticas e instrumentos fiscais convencionais desconsideram, em grande medida, tanto a forma como os custos da provisão de infraestrutura e serviços urbanos são socializados, assim como a forma em que seus benefícios são privatizados.

A noção da recuperação de mais-valias fundiárias é a de mobilizar, em benefício da comunidade, uma parte ou a totalidade dos incrementos de valor da terra (benefícios indevidos ou mais-valias fundiárias) que tenham sido decorrentes de ações alheias às dos proprietários de terras, tais como investimentos públicos em infraestrutura ou alterações administrativas nas normas e regulamentações de usos do solo. A região tem um longo histórico de políticas de recuperação de mais-valias fundiárias, e muitos países, particularmente, o Brasil e a Colômbia, já adotaram

legislação explícita recomendando que os princípios da recuperação de mais-valias fundiárias sejam considerados. Entretanto, constatou-se que a legislação nacional pode não ser nem necessária nem suficiente para permitir que certas cidades usem este mecanismo potencialmente poderoso de financiamento, para implementar uma variedade de instrumentos adaptados às suas necessidades locais.

Este informe discute o conceito de recuperação de mais-valias fundiárias, explica sua justificativa e crescente popularidade, faz uma breve revisão dos seus antecedentes na América Latina e em outras partes do mundo, e ilustra suas muitas formas e sua longa presença na agenda do planejamento urbano. As razões de sua crescente popularidade são muitas: a estabilização econômica regional e a descentralização fiscal; estratégias mais progressistas de planejamento e gestão urbana; a redemocratização, o aumento da conscientização social e a demanda por políticas públicas equitativas; uma mudança de atitude quanto à privatização e às parcerias público-privadas; a influência de agências multilaterais; e conside-

rações pragmáticas de como recuperar incrementos de valor da terra com o objetivo de levantar recursos para atender às necessidades das comunidades locais.

Este informe examina três categorias de aplicações voluntárias e compulsórias de instrumentos que afetam usos do solo (sejam estes existentes, novos ou que os modifiquem) em projetos imobiliários e projetos urbanos: os impostos sobre a propriedade imobiliária e a contribuição de melhoria; exações e a imposição compulsória ou negociada da cobrança por direitos de construir ou para a transferência de direitos de aproveitamento da terra; e um terceiro grupo que envolve projetos urbanos de grande escala, tais como o desenvolvimento de terras públicas por meio da privatização ou mediante sua aquisição, o reajuste das terras, e leilões públicos de certificados representativos de direitos adicionais de construir.

Os indicadores de desempenho de receitas auferidas, outros investimentos privados gerados pela recuperação de mais-valias fundiárias, e os efeitos de uma maior transparência das transações e da redução da corrupção no mercado de terras, variam significativamente entre cidades comparáveis que aplicam o mesmo instrumento. Apesar de que as receitas obtidas ainda sejam baixas na maioria dos casos, as aplicações da contribuição de melhoria em Bogotá e os CEPACs de São Paulo geraram mais de um bilhão de dólares em recursos financeiros para essas cidades. Ao mesmo tempo, a disseminação mais ampla desses e de outros instrumentos é frequentemente bloqueada por grupos de interesse poderosos (notadamente os proprietários de terras) e por líderes de opinião (inclusive acadêmicos) de ambos os lados do espectro ideológico. Isto se deve principalmente à falta de compreensão da base teórica e das questões operacionais básicas envolvidas na implementação de políticas e instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias.

Assim, esta revisão sobre a situação atual da recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina recomenda avançar em três esferas: o aprendizado a partir das várias experiências com a implementação de políticas e instrumentos de

recuperação de mais-valias fundiárias; o aumento do conhecimento sobre a natureza complexa das várias abordagens da recuperação de mais-valias fundiárias; e a promoção de um melhor entendimento entre as autoridades públicas e os cidadãos sobre como os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias podem ser usados para beneficiar suas comunidades.

#### **Aprendizado com experiências de implementação:**

Apesar de, em teoria, as cobranças referentes à recuperação de mais-valias fundiárias serem neutras com relação aos usos do solo e recaírem inteiramente sobre os proprietários de terras, na prática, a implementação bem sucedida exige habilidades de gestão para lidar com diversos fatores complexos e os vários grupos de interesse envolvidos. Além disso, ela exige um entendimento adequado das condições do mercado de terras, sistemas abrangentes de monitoramento da propriedade, um diálogo fluido entre as entidades fiscais, de planejamento e judiciais, e a determinação política de líderes governamentais locais.

#### **Aumento do conhecimento sobre a teoria e a prática:**

A condução de pesquisas, a documentação e difusão de experiências de implementação, e a busca de evidências sobre como funcionam concretamente as políticas de recuperação de mais-valias fundiárias, são essenciais para superar a defasagem entre a retórica e a prática, e para mudar o comportamento e as atitudes das autoridades públicas, de proprietários de terras e da comunidade em geral.

#### **Promoção de um maior entendimento e participação pública:**

Os incrementos de valor da terra são recuperados com maior êxito dos proprietários de terras e outros grupos de interesse quando estes percebem que estão recebendo maiores benefícios a partir de uma intervenção pública do que os benefícios que usualmente usufruem dos seus negócios. Além disso, os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias têm maior probabilidade de ter sucesso quando são usados para resolver um problema reconhecido localmente.



## CAPÍTULO 1

# A Urbanização na América Latina e o Argumento em Favor da Recuperação de Mais-Valias Fundiárias



© ALVARO URIBE

**A incorporação imobiliária em grande escala na área da Barra da Tijuca, Rio de Janeiro, foi realizada nos anos 1970 e 1980, tal como concebido no Plano Piloto de 1969.**

**A** urbanização na América Latina produziu um enorme conjunto de problemas urbanos, que vão desde vastas áreas onde os serviços urbanos são mínimos, muitas vezes ocupadas de modo ilegal, até o crescente desrespeito pelas normas construtivas e de uso do solo em bairros afluentes de algumas cidades. Esta situação não pode ser atribuída exclusivamente a fatores macroeconômicos mais amplos que contribuem para a pobreza urbana. Ela também está relacionada à forma pela qual a provisão de infraestrutura urbana é financiada, os procedimentos aplicados na gestão do solo, e como os direitos de propriedade são definidos.

A rápida urbanização ocorrida ao longo do

vigoroso mercado de terras, no qual os ganhos extraordinários que resultaram em larga medida das intervenções públicas acentuaram os já fortes interesses dos proprietários de terras. Quando os recursos fiscais e humanos são relativamente escassos, a provisão de infraestrutura urbana e serviços, nas áreas que podem receber maiores densidades, gera aumentos significativos no valor da terra. Estes vínculos entre serviços e preços abrem um amplo espaço a práticas tais como a especulação fundiária ativa (Jaramillo 1994), o clientelismo e outros tipos de influência (inclusive corrupção) entre os interesses públicos e privados. É por esta razão que a propriedade da terra é um tema tão importante na agenda de políticas de terra urbana, e é por isso também que a alocação espacial

do investimento público é tão vulnerável a abusos e ao favoritismo por parte de grupos de interesse socialmente bem posicionados (Smolka 2011).

### **GANHOS INDEVIDOS DECORRENTES DA URBANIZAÇÃO PROMOVIDA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A expectativa de que certas terras possam ser designadas para usos urbanos futuros ou para sua reurbanização pode resultar em aumentos significativos no preço dessas terras, mesmo antes que qualquer investimento público comece a ser realizado. A abertura do bairro da Barra da Tijuca no Rio de Janeiro nos anos 1970 ilustra o impacto de investimentos seletivos sobre os incrementos do valor da terra (Quadro 1.1).

Além dos ganhos indevidos acumulados por uma minoria privilegiada, que poderiam ter sido utilizados para financiar investimentos públicos, decisões públicas tendenciosas podem resultar em custos sociais não contabilizados. A economia política da urbanização latino-americana oferece muitos exemplos de decisões públicas questionáveis (ineficientes, inequitativas, insustentáveis) relacionadas com a alocação espacial dos investimentos em infraestrutura urbana e serviços e com o uso arbitrário de normas e regulamentos de usos do solo. Não é difícil ver como a expectativa de obter benefícios extraordinários a partir de intervenções públicas pode levar à cumplicidade entre proprietários de terras e responsáveis pela regulação urbana.

Por exemplo, nenhum plano foi implantado em torno do complexo petroquímico de Itaboraí, próximo ao Rio de Janeiro, para recuperar parte do grande incremento de valor da terra gerado pelo enorme investimento público, o qual poderia ajudar a financiar a indispensável infraestrutura urbana (Quadro 1.2). Além disso, ainda não foi proposta uma política eficaz de planejamento urbano e financeiro para prevenir o crescimento de assentamentos informais em meio a um mercado imobiliário em franca expansão,

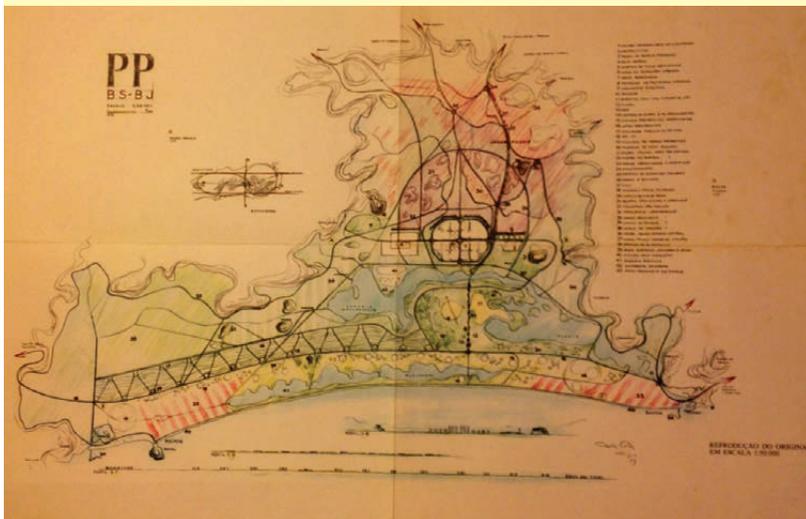
QUADRO 1.1

#### **Barra da Tijuca, Rio de Janeiro**

A área da Barra da Tijuca, cobrindo 82 km<sup>2</sup> de terras urbanizáveis, ofereceu uma oportunidade para a extensão da área de alta renda constituída pela Zona Sul da cidade. A área correspondia a 10% da cidade do Rio de Janeiro e à metade da Baixada de Jacarepaguá, uma área de 160 km<sup>2</sup> que incluía 20 kms de litoral e 122,50 km<sup>2</sup> de terras urbanizáveis.

Em 1967 foram anunciadas novas vias de acesso ao tráfego, de alto custo, para abrir a área à expansão urbana, em resposta à pressão dos empreendedores imobiliários por áreas urbanizáveis mais atrativas. Em 1969, a cidade contratou Lucio Costa, o urbanista responsável nos anos 1950 pelo Plano Piloto de Brasília, e sua proposta para a Barra da Tijuca foi aprovada no mesmo ano. A construção, em 1974, de acesso direto à área através de túneis e uma via expressa elevada, juntamente com a elaboração do Plano Piloto, contribuíram para um aumento de 1.900% nos preços das terras da região entre 1972 e 1975, enquanto os preços dos terrenos na maioria das outras áreas valorizadas da cidade aumentaram em cerca de 435%, no mesmo período (Vetter, Massena, e Rodrigues 1979).

Os usos do solo e as normas construtivas previstos pelo Plano foram implementados em 1976 (Rezende 1982; 2005). O processo foi acompanhado por uma frenética aquisição de terras, o que permitiu que apenas três grandes proprietários passassem a controlar quase 30% das novas áreas urbanizáveis. Em 1980, um incorporador já tinha acumulado mais de 6 km<sup>2</sup> de terras, cerca de 8% de toda a área da Barra da Tijuca. Algumas dessas aquisições ainda estão sob investigação judicial.



**Plano Piloto da Barra da Tijuca proposto por Lucio Costa, 1969**

FONTE: PLANO ORIGINAL, ARQUIVO MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

alimentado por altas concentrações de investimentos públicos e privados (Salandia 2012).

QUADRO 1.2

**Complexo Petroquímico de Itaboraí, Rio de Janeiro**

Como consequência da descoberta e exploração da camada pré-sal de reservas petrolíferas ao longo da costa do Rio de Janeiro, a Petrobras anunciou em 2006 a construção de um complexo petroquímico no Leste Metropolitano, no município de Itaboraí (218.000 habitantes em 2010). Os trabalhos começaram em 2008, e em 2009 a Petrobras anunciou a expansão do projeto original, duplicando a capacidade da refinaria que deve entrar em operação em 2015. O projeto do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ) ocupa uma área de 5.400 hectares, e com investimentos de mais de US\$21 bilhões espera-se gerar até 150.000 empregos (Petrobras 2013).

O complexo, localizado próximo ao final do novo anel rodoviário do Rio, o Arco Metropolitano, já estimulou até agora a abertura de 160 novas empresas; espaços comerciais e para escritórios são vendidos agora a US\$7.000/m<sup>2</sup>, o que significa uma valorização imobiliária da ordem de 40%, somente em 2009. Um terreno em um loteamento sem serviços, que antes era vendido por cerca de US\$14/m<sup>2</sup>, quadruplicou seu preço para US\$55/m<sup>2</sup>. Ao mesmo tempo, há uma proliferação de favelas em meio a este mercado imobiliário de alto nível, no qual, de acordo com o Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Estado do Rio de Janeiro, as propriedades se valorizaram em mais de 70% de 2009 a 2012. Entretanto, há pouca evidência de que Itaboraí esteja desenvolvendo uma estratégia financeira para recuperar e/ou mobilizar socialmente este incremento de valor fundiário, implementando planos para promover um ambiente urbano agradável, sustentável e socialmente equitativo.

**EFEITOS MULTIPLICADORES DAS ALTERAÇÕES DO USO DO SOLO**

Quando se trata dos incrementos do valor da terra resultantes de intervenções públicas, as apostas são altas, seja em grandes e complexos empreendimentos, como é o caso de Itaboraí, ou em áreas menores. O chamado multiplicador urbano – a relação entre os preços por metro quadrado de terras designadas para uso urbano e os relativos a seu valor de uso rural anterior (agrícola) na periferia urbana – é normalmente superior a 4:1.

Em Quito, Equador, o multiplicador urbano foi estimado em cinco vezes o valor da terra não urbanizada no bairro de Amagasi Inca (Barcia e Ortiz 1996). Ao comparar os valores médios ou medianos por metro quadrado de transações imobiliárias superiores a 10.000m<sup>2</sup> com os de terrenos de 250 a 600 m<sup>2</sup> em zonas da periferia urbana do Rio de Janeiro, foi encontrado um multiplicador estatisticamente robusto de seis para o período de 1968 a 1984 (Smolka 1994). Mais recentemente, Vetter, Massena e Vetter (2011) usaram dados de pesquisas realizadas na Zona Oeste do Rio e encontraram um multiplicador de 4,29. Dados coletados mundialmente por Angel e Mayo (1996) confirmam esta ordem de grandeza para os incrementos do valor da terra.

A provisão municipal de investimentos em infraestrutura e serviços urbanos cria as condições para viabilizar três tipos de alteração do uso do solo (conversão de uso; maiores densidades, taxas de ocupação ou edificabilidade; e regulamentos de zoneamento), as quais constituem importantes fontes de benefícios extraordinários para os proprietários de terras bem situadas. A permissão de maiores densidades – maiores índices ou coeficientes de aproveitamento do terreno (CAs) – ou a mudança do zoneamento de uso residencial para comercial geram grandes incrementos de valor, apesar de estes serem geralmente mais baixos (em termos relativos) que as conversões de uso do solo rural para urbano, pois nestas o valor original da terra é baixo (Tabela 1.1). É difícil obter dados confiáveis a respeito dos efeitos das alterações

TABELA 1.1

**Alterações Administrativas de Usos do Solo sobre os Preços da Terra (Fatos Estilizados)**

Tipo de mudança de uso do solo	Preço antes da mudança (US\$/m <sup>2</sup> )	Incremento (%)	Preço depois da mudança (US\$/m <sup>2</sup> )	Rendas indevidas em 5,000 m <sup>2</sup> (US\$)
Conversão de Rural para Urbano	2	400	10	40.000
Coefficiente de Aproveitamento	100	80	180	400.000
Regulamento de Zoneamento	200	100	400	1.000.000

Fonte: Preparado pelo autor

normativas sobre os preços da terra, e existem poucos estudos disponíveis sobre o assunto.

Um estudo sobre transações bancárias relacionadas com mudanças de uso do solo residencial para comercial em Colonia San Benito, San Salvador, El Salvador, realizado pelo avaliador imobiliário Gustavo Sagastume, sugere uma valorização imobiliária de 108% em 2004, ou seja, de US\$196 para US\$407/m<sup>2</sup>. De forma similar, informações obtidas do banco de dados de um empreendedor imobiliário sobre transações imobiliárias em Bogotá apontam para variações entre 59% a 151%, dependendo do bairro considerado (Borrero Ochoa 2007). A mesma fonte mostra incrementos no valor da terra de 80% a 100% na conversão de residências de um só pavimento para edifícios residenciais de cinco a seis pavimentos, com incrementos adicionais de 40% na conversão para edifícios de oito a doze pavimentos.

### **BENEFÍCIOS EXTRAORDINÁRIOS DECORRENTES DE INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA URBANA**

Um estudo abrangente conduzido em três grandes cidades brasileiras (Brasília, Curitiba e Recife) revelou diferenças significativas nos incrementos dos preços de lotes em diferentes locais e a diferentes distâncias do centro urbano, de acordo com os tipos de serviços oferecidos (Serra, Dowall, da Motta, e Donovan 2005). Por exemplo, o aumento do preço por metro quadrado de um lote situado dentro do anel interior de uma cidade, em função da provisão de água, pavimentação ou coleta de esgotos, é muito maior do que o aumento para os lotes localizados

no anel exterior da cidade. As diferenças variam com a combinação de serviços disponíveis (Tabela 1.2). Em todas as células da tabela, exceto a que se refere à coleta de esgotos nos anéis médio e exterior, o incremento do preço do lote supera o custo da provisão do serviço. As exceções se devem a que a densidade mais baixa nos anéis exteriores permite aos moradores a instalação de dispositivos alternativos de coleta de esgotos, de modo mais fácil do que o acesso ao suprimento de água canalizada ou à abertura de ruas.

O custo do investimento para a provisão de serviços é muito menor do que o incremento do valor da terra daí resultante, sustentando a contundente questão de Donald Shoup (1994, 236): “Por que é tão difícil financiar a infraestrutura pública, se o aumento de valor da terra que ela provoca é superior ao seu próprio custo?” Dada a oferta cronicamente insuficiente de terras urbanizadas na América Latina, os altos níveis de pobreza urbana, e o descompasso entre a base tributável e as necessidades sociais, o incremento do valor da terra poderia representar uma fonte importante de financiamento para mitigar esses problemas crônicos, em vez de oferecer ganhos substanciais aos proprietários privados de terras.

Por exemplo, em áreas predominantemente ocupadas pelas populações urbanas menos favorecidas, como na Zona Oeste do Rio de Janeiro, o preço de terras totalmente urbanizadas era de US\$145/m<sup>2</sup> em 2011, enquanto lotes formais não urbanizados eram vendidos a US\$34/m<sup>2</sup> (Vetter, Massena e Vetter, 2011). Valores similares foram encontrados no banco de dados “Indicadores Urbanos Globais” para 13 cidades com mais de 500.000 habitantes de diferentes países (ONU-Habitat 2008).

Entretanto, o custo da urbanização de terras destinadas a projetos habitacionais de baixo custo, obe-

TABELA 1.2 Incrementos do Preço da Terra (US\$/m <sup>2</sup> ) Relacionados à Localização dos Terrenos em Municípios Brasileiros, 2001				
Serviços adicionais acumulados	Distância do Centro Comercial (km)			Custos de investimento para provisão do serviço em 1000 m <sup>2</sup> de área útil
	5-10 km (anel interno)	15-20 km (anel intermediário)	25-30 km (anel externo)	
+ Água	11,10	5,10	3,20	1,02
+ Pavimentação	9,10	4,80	3,40	2,58
+ Esgoto	8,50	1,80	0,30	3,03

Fonte: Adaptado de Serra, Dowall, da Motta, e Donovan (2005).

decendo à normativa urbanística, varia de US\$10 a US\$35/m<sup>2</sup>, dependendo das condições topográficas, da qualidade da infraestrutura, e da escala do projeto. A diferença entre estes preços e custos demonstra o potencial da utilização dos incrementos de valor da terra para financiar investimentos públicos, mesmo no segmento inferior do mercado de terras (Bouillon 2012).

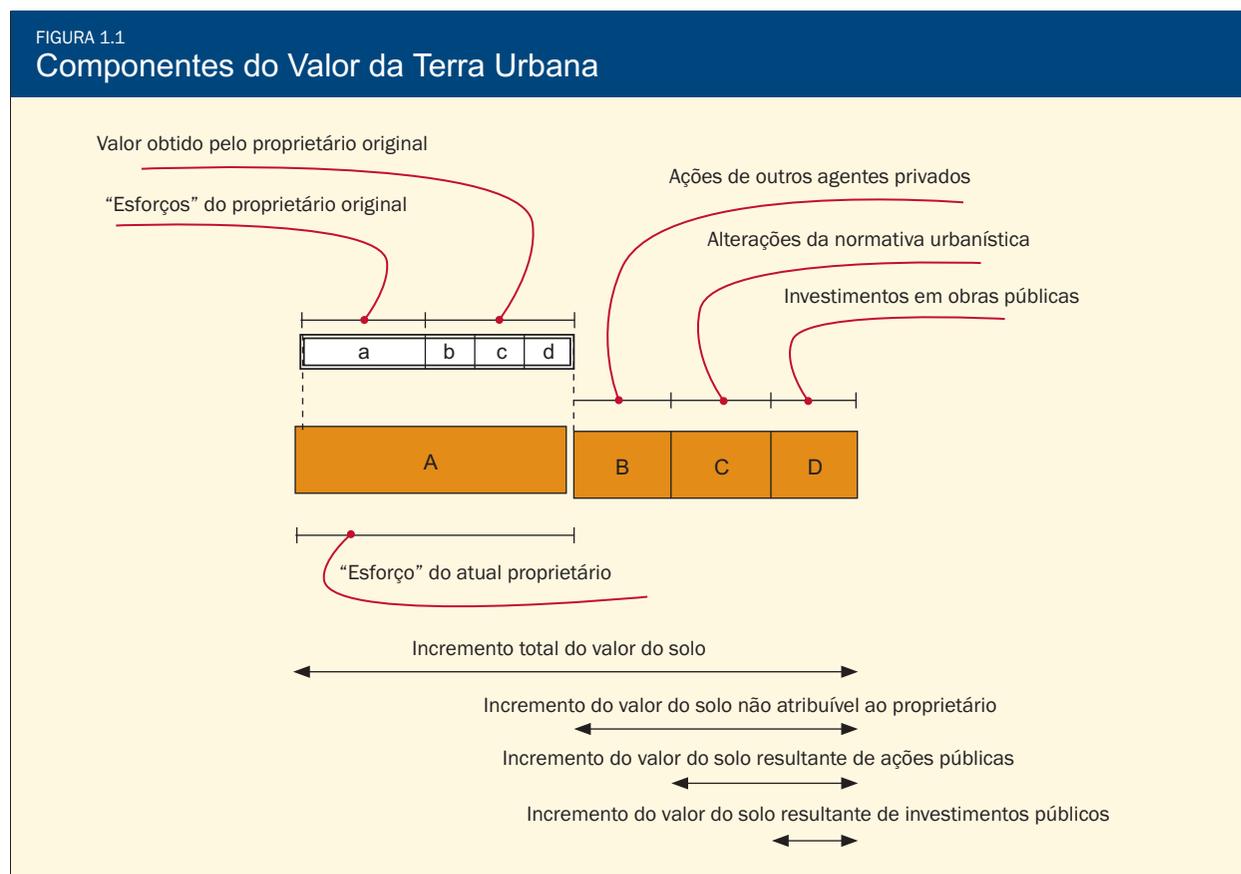
### PRINCÍPIOS DA RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS FUNDIÁRIAS

A recuperação de mais-valias fundiárias refere-se ao retorno à comunidade dos incrementos de valor da terra (ganhos indevidos ou plusvalias) decorrentes de ações alheias aos investimentos diretos dos proprietários (Figura 1.1). Apesar de que todos esses incrementos, conceitualmente, sejam essencialmente ganhos indevidos, as políticas de recuperação de mais-valias fundiárias se concentram principalmente sobre o incremento de valor gerado por investimentos públicos e por atua-

ções públicas administrativas, tais como a concessão de licenças para alterações de usos do solo e para desenvolvimentos imobiliários, inclusive para o aumento de densidades. O objetivo é utilizar os incrementos do valor da terra provocados por intervenções do poder público para permitir às administrações municipais o aprimoramento no desempenho da gestão do uso do solo e para financiar a infraestrutura urbana e a provisão de serviços.

O fundamento é que os benefícios outorgados aos proprietários da terra pelo poder público devem ser compartilhados de forma justa entre todos os usuários da terra. Além disso, o princípio de que nenhum cidadão deve acumular riqueza que não resulte de seu próprio esforço, conhecido como “enriquecimento sem justa causa”, prevalece na maioria das constituições dos países latino-americanos (Rabello 2012).

Uma aplicação típica da recuperação de mais-valias fundiárias permitiria ao poder público



Fonte: Adaptado de Furtado (2003).

recuperar apenas aquela parcela do incremento de valor da terra decorrente de ações alheias às do proprietário da terra – por exemplo, as que resultam dos impactos diretos das forças de mercado associados a um aumento geral da população urbana, ou as decorrentes dos impactos indiretos sobre os valores das terras pelo uso de subsídios à habitação e aos serviços urbanos. No Chile, esses subsídios resultaram em um incremento de 316% no valor da terra entre 1994 e 2004, aumento que veio a absorver 84% do reajuste ao subsídio, concedido pelo governo para fazer face ao preço crescente da moradia (Brain e Sabatini, 2006).

Outros exemplos geograficamente mais limitados estão relacionados à legitimidade de ganhos extraordinários decorrentes da proximidade a sítios arqueológicos recém-descobertos, ou devido a mudanças drásticas em um bairro, como as decorrentes da chegada de moradores famosos ou uma loja da moda, que tornam o bairro mais atrativo e, portanto, mais valioso que outros na área. Em todos esses casos, os proprietários adjacentes não fizeram nada diretamente para valorizar seus imóveis e, assim, essa valorização deveria ser, em parte ou no todo, compartilhada com a comunidade (Brown e Smolka, 1997).

O presente informe está centrado nas alterações de valor da terra que resultam de ações governamentais diretas ou de esforços da comunidade. Neste sentido, se entende a recuperação de mais-valias fundiárias como sendo o processo através do qual parte dos incrementos do valor da terra atribuídos a ações do governo ou ao esforço da comunidade são mobilizados, seja através da conversão desses incrementos em receitas públicas através da cobrança de impostos, taxas, contribuição de melhoria e outros meios fiscais, ou mediante a provisão de melhorias locais de forma a beneficiar a comunidade. A referência aos incrementos de valor e não aos preços da terra indica que o incremento ou a valorização costumam ser avaliados segundo valores estimados e não necessariamente de acordo com preços realizados no mercado. Em poucos casos, como o dos CEPACs no Brasil, o incremento do valor da terra é evidenciado em transações de mercado, através de leilões públicos. A definição operacional da recuperação de mais-valias fundiárias engloba três componentes

importantes. Primeiro, ela se refere exclusivamente aos incrementos do valor da terra. Assim, ao calcular a valorização da propriedade, os ganhos de produtividade ou as alterações de valor associados às edificações propriamente ditas não devem ser considerados ou recuperados.

Em segundo lugar, os diferentes sistemas legais podem interpretar de variadas formas as relações entre o esforço comunitário e os incrementos de valor da terra, mais além de qualquer intervenção pública explícita sob a forma de um investimento financeiro ou uma ação administrativa aplicados aos usos do solo. Os projetos de reajuste de terrenos, por exemplo, podem ser promovidos por entidades que não sejam públicas, sendo os incrementos de valor da terra compartilhados entre os participantes, de acordo com critérios previamente estabelecidos.

Em terceiro lugar, propõe-se o termo mobilização do incremento de valor da terra, em vez de apropriação pública. Este último termo refere-se à conversão dos incrementos de valor da terra resultantes do esforço comunitário em impostos, taxas e similares que podem então ser utilizados para provisão de serviços e investimentos públicos. No entanto, a comunidade geral pode se beneficiar mais diretamente quando o processo é aplicado a um grupo de proprietários de terras que são tanto contribuintes como beneficiários dos incrementos de valor da terra, como no caso de operações urbanas de grande escala.

Apesar de que a regra geral seja que a maioria dos incrementos de valor da terra decorre de ações empreendidas por outras entidades que não os proprietários – principalmente o setor público ou mudanças sociais mais amplas, – certas ações empreendidas diretamente por promotores imobiliários privados podem valorizar suas terras. Uma alegação comum, embora falaciosa, da existência de uma criação privada de incrementos de valor da terra, ocorre quando um agente privado constrói um condomínio fechado de alta renda em uma área em que o preço da terra é baixo, já que o novo projeto fará aumentar drasticamente o valor dos lotes urbanizados. Pode-se levantar o argumento de que a capacidade de criar externalidades não antecipadas que podem ser internalizadas em cada lote deveria ser apropriada em parte pelo investidor ou empreendedor como

um ganho legítimo, da mesma forma que certos ganhos com fusões ou outras atuações são auferidos pelos investidores de negócios. Contudo, alguns dos incrementos de valor da terra acumulados não são intrínsecos ao próprio empreendimento, mas resultam de condições já existentes na cidade.

No caso de dois condomínios fechados idênticos, aquele que se localizar em uma cidade onde haja forte competição entre empreendimentos semelhantes provavelmente geraria incrementos de valor da terra muito menores do que o que esteja situado onde ainda não existam alternativas semelhantes. Assim, um componente significativo da disposição em pagar pelos atributos (localização, amenidades, etc.) do condomínio fechado corresponde à disposição em pagar por atributos também encontrados em outras partes da cidade, da mesma forma que o valor de cada lote é determinado de acordo com seus atributos diferenciais comparados aos de outros lotes. Em outras palavras, o valor das externalidades internalizadas é afetado pelo valor geral do condomínio fechado em relação à cidade como um todo.

### **A CRESCENTE POPULARIDADE DAS POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS FUNDIÁRIAS**

Pode-se encontrar legislação ou aplicações da recuperação de mais-valias fundiárias em nível local na maioria dos países latino-americanos, mesmo quando não existe legislação nacional a respeito. Vários fatores são responsáveis pela crescente popularidade da recuperação de mais-valias fundiárias como parte da caixa de ferramentas do planejamento urbano.

#### **Descentralização**

A tendência à descentralização fiscal – processo que é acompanhado de restrições às tradicionais transferências de receitas, juntamente com maior autonomia fiscal e maior responsabilidade pela provisão de serviços – estimula os municípios a expandirem suas fontes próprias de receitas. Muitos governos locais estão dando grande importância aos impostos municipais sobre as vendas e a outras taxas, enquanto alguns poucos estão buscando formas de melhorar o desempenho do imposto

predial (De Cesare 2012). Em vista da reconhecida impopularidade deste imposto, alguns governos locais encontram na recuperação de mais-valias fundiárias uma alternativa atraente. Mesmo municípios menores do estado do Paraná, que estão perdendo população e, por conseguinte, diminuindo sua parcela de transferências de recursos dos níveis estadual ou federal, já adotaram a contribuição de melhoria como uma fonte complementar de receitas (Pereira 2012).

#### **Planejamento e Gestão Urbanos**

A mudança de ênfase do planejamento compreensivo para a gestão das cidades, ao longo das últimas décadas, criou um ambiente mais receptivo à aplicação de instrumentos baseados na negociação e no relaxamento das normas existentes (Vainer 2000). As autoridades municipais de planejamento encontram maior flexibilidade em ferramentas que tendem a ser aplicadas em projetos ou áreas específicas do que nos instrumentos fiscais tradicionais aplicáveis à cidade como um todo.

Esta tendência tem sido complementada pela presença crescente de investidores privados dispostos a promover projetos imobiliários específicos. Embora os promotores imobiliários sempre preferiram não ter que pagar taxas adicionais, frequentemente estão dispostos a abrir mão de uma parcela dos ganhos obtidos com direitos adicionais de construir, como acontece em várias operações interligadas e operações urbanas no Brasil. Alguns profissionais, especialmente os críticos do planejamento urbano compreensivo, consideram os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias úteis como estratégia para tornar mais viável o desenvolvimento de grandes projetos urbanos, ou como garantia da sustentabilidade de projetos individuais. Esta visão tem moldado o desenvolvimento urbano mais recente em toda a região, e particularmente em São Paulo.

#### **Redemocratização e Aumento da Consciência Social**

A redemocratização de muitos países latino-americanos elevou o nível de participação popular, aumentou a politização das desigualdades sociais (a chamada dívida social acumulada a partir dos regimes autoritários e ditatoriais), e desafiou os



Muitos cidadãos participaram na terceira Conferência das Cidades no Brasil, 2007.

© MINISTÉRIO DAS CIDADES, BRASÍLIA

governos a enfrentarem as raízes dessas desigualdades. As demandas sociais, por sua vez, exercem pressão para que as autoridades incrementem os gastos públicos. Muitas iniciativas de recuperação de mais-valias fundiárias estão associadas e foram motivadas pela mobilização de novos e mais flexíveis recursos para financiar programas sociais especiais.

No âmbito das políticas fundiárias, a recuperação de mais-valias vem sendo associada a muitas reformas constitucionais e legislativas que redefinem direitos de propriedade, as obrigações (muitas vezes incorporando a função social da propriedade e o direito à moradia ou, de modo mais geral, o “direito à cidade”), e o poder das administrações públicas para redistribuir os benefícios e os custos da urbanização. Estas ideias contradizem o modelo tradicional generalizado de intervenção estatal na América Latina, tipificado pela frase “socialização de custos e privatização dos benefícios”.

### **Agendas Neoliberais e Privatização**

A noção de que aqueles que tiram proveito de um

benefício promovido publicamente (potenciais free riders) devem compensar a sociedade é facilmente aceita pelos proponentes da corrente econômica dominante, por sua aderência aos princípios marginalistas da eficiência dos preços. A disseminação e influência da denominada agenda neoliberal ajudou, paradoxalmente, a reduzir a resistência ideológica à recuperação de mais-valias fundiárias.

A tolerância aos oportunistas ou beneficiários sem contrapartida não é, certamente, uma ideia neoliberal. Em 1974, um prefeito da Comuna Providencia, ratificado pela ditadura do General Augusto Pinochet no Chile (o paradigma das práticas de laissez-faire na América Latina), argumentou publicamente que a recuperação de mais-valias fundiárias era indispensável para as propostas de planejamento urbano. Nesse bairro de alta renda, foi proposto que os proprietários pagassem uma contribuição por se beneficiarem da construção de uma nova avenida (denominada 11 de Setembro, em homenagem à data do golpe militar). A proposta foi posteriormente sustada pelo Ministro de Finanças, mas a construção de

uma linha de metrô sob a avenida havia exigido algumas desapropriações que foram indenizadas a valores muito inferiores à valorização prevista pelos proprietários de terras, o que, de qualquer forma, acabou beneficiando indiretamente a comunidade (Cáceres e Sabatini 2002).

A privatização, por sua vez, preparou o caminho para o desenvolvimento de intervenções públicas mais flexíveis, parcerias público-privadas e negociações diretas quanto ao uso do solo e sua regulação. São significativos os exemplos da liberação de terras públicas ao mercado fundiário privado e uma melhor coordenação entre os interesses imobiliários e os do setor público na promoção de novas áreas para o desenvolvimento urbano.

#### **Influência das Agências Multilaterais**

As agências multilaterais têm promovido as ideias sobre a recuperação de mais-valias fundiárias ao enfatizar, como boas práticas, a cobrança de taxas aos usuários de serviços e a recuperação de custos dos investimentos públicos. Por exemplo, a Declaração de Vancouver (ONU-Habitat 1976) demonstra uma preocupação explícita com a recuperação de mais-valias fundiárias, como fica claro em sua Recomendação D3.b:

*Os ganhos indevidos que resultem do aumento dos valores da terra decorrentes de alterações no uso do solo, de um investimento ou decisão pública, ou devido ao crescimento generalizado de uma comunidade, devem estar sujeitos à sua recuperação adequada por parte de entidades públicas (a comunidade), exceto se a situação exigir outras medidas adicionais tais como novos padrões de propriedade fundiária ou a aquisição geral de terras por entidades públicas.*

Mais recentemente, a ONU-Habitat organizou conferências para entender como a recuperação de mais-valias fundiárias é praticada em diferentes regiões, e também sobre o uso mais intensivo dos

instrumentos para esta recuperação (Sietchiping 2011). O Banco Mundial também contratou estudos sobre instrumentos alternativos de financiamento da infraestrutura (Blackburn e Dowall 1991) e sobre formas de liberar valores fundiários para financiar infraestrutura urbana (Peterson 2009). O Banco Interamericano de Desenvolvimento organizou um seminário em janeiro de 2013 para identificar o que vem sendo feito na América Latina e a necessidade de mais pesquisas sobre os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias que o banco poderia adotar em suas práticas de financiamento na região.

#### **Considerações Pragmáticas**

Com a estabilização macroeconômica da maioria dos países da região, a redução dramática da inflação crônica tornou mais transparentes os ganhos extraordinários anteriormente ocultos sob a forma de benefícios imobiliários não operacionais. Nos regimes altamente inflacionários, os incrementos de valor da terra estão frequentemente incorporados como acréscimos de preços que refletem as expectativas de aumento dos preços. O oportunismo é outra motivação por trás de algumas tentativas das autoridades públicas em implementar políticas de recuperação de mais-valias fundiárias, já que o valor que é recuperado pode ser direcionado a fundos ou projetos que não sejam cobertos pelos impostos normais e outras receitas próprias, alavancando assim a capacidade discricionária de gastos das autoridades municipais.

A recuperação de mais-valias fundiárias surge frequentemente como um substituto pragmático para o desempenho insatisfatório com a arrecadação de impostos imobiliários e com outros instrumentos. Esta opção é particularmente atraente quando, devido a uma vigorosa oposição política, uma administração municipal constata que não pode aumentar suas receitas fiscais e, ao mesmo tempo, executar planos de investimentos para programas sociais.



## CAPÍTULO 2

# Experiências Internacionais e Latino-Americanas

**A**s políticas e instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias não estão de forma alguma limitados à América Latina. Uma longa trajetória de experiências internacionais demonstra que é viável e prático custear a urbanização, ao menos em parte, usando o incremento de valor da terra criado nesse processo (Hagman e Mischynski 1978; Smolka e Furtado 2001; Vejarano 2007; Peterson 2009; Muñoz Gielen 2010; Alterman 2012; Ingram e Hong 2012; Walters 2012; Furtado e Acosta 2013).

### PRECEDENTES HISTÓRICOS

O uso da valorização fundiária para construir novas vias e manter aquedutos está documentado e remonta ao Império Romano, mas provavelmente já existia antes, pois se baseia no entendimento de que aquele que recebe benefícios deve pagar por eles (Villamil 2000).

Em Portugal e na Espanha, em torno de 1500, já se defendia a cobrança de taxas a proprietários de terras que se beneficiassem de algum tipo de investimento público (vias, pontes e similares) e estudos evidenciaram sua aplicação na América Latina em 1607, no México (Reyes 1980).

Em torno de 1650, a Inglaterra usava a valorização fundiária para financiar a construção de canais ao longo dos rios Lea e Tâmsa e, em 1801, a Câmara dos Lordes autorizou o lançamento de uma contribuição de melhoria para fins de desenvolvimento urbano. A França começou a usar a valorização de terras em 1672 para financiar a construção de parques, vias e pontes, e um tipo especial de contribuição sobre a valorização foi também usado depois da 1ª Guerra Mundial para reconstruir o país. Na Itália, o uso desta contribuição remonta ao século XVII, quando foi aplicada para ampliar parques públicos e introduzir melhorias na

**A “Puente del Común”, em Bogotá, na Colômbia, foi construída em 1809 utilizando uma forma de contribuição de melhoria.**



© KAMILOKARDONA/WIKIMEDIA COMMONS

cidade de Florença (Reyes 1980).

Em outras partes do mundo, o Japão utilizou amplamente instrumentos de reajustes de terras para promover a urbanização após a 2ª Guerra Mundial, e estes instrumentos também foram aplicados na Coreia do Sul e na Finlândia (Hong e Needham 2007). Taiwan introduziu um imposto explícito sobre os incrementos de valor da terra desde a época do Dr. Sun Yat-Sen, patriarca fundador da República da China, sob a inspiração dos seus princípios de equalização de direitos fundiários. Os sistemas de arrendamento de terras públicas recuperam mais-valias fundiárias através de ajustes periódicos nos contratos desses arrendamentos em Hong Kong, e ainda têm um papel importante em várias cidades da Holanda, particularmente em Roterdã.

Os ganhos associados a direitos concedidos tanto em planos parciais como nos mais abrangentes foram usados para financiar novas áreas urbanizadas em muitos países europeus, tais como o direito inglês de tributar incrementos de valor provocados por alterações do zoneamento e o Plafond Légal de Densité francês, uma contribuição por direitos de construir que ultrapassem um determinado limite básico de edificação.

Na Espanha, os municípios recuperam parte do incremento de valor em áreas de expansão urbana ao exigir que os proprietários de terras cedam ao município entre 5 e 15% dos lotes urbanizados. Além disso, os proprietários das terras têm que fornecer o solo necessário para a infraestrutura, pagar pelos custos relacionados à provisão de serviços, e ainda pagar pelos custos operacionais e uma determinada margem de lucros (Muñoz Gielen 2010).

Desde os anos 1970, cerca de 25% das administrações municipais dos Estados Unidos aplicam taxas de impacto (impact fees) aos promotores, para financiar a provisão de melhoramentos em infraestrutura pagos pela comunidade (Lawhon 2003). Na Flórida, por exemplo, foram arrecadados mais de US\$2 bilhões nos exercícios de 2005 e 2006, sendo essas taxas responsáveis por mais de 5% das receitas em 48 municípios. Nos municípios do estado com mais de um milhão de habitantes – como o Orange County – essas taxas foram responsáveis por 28% das receitas municipais (Burge 2010).

Não obstante a crescente preocupação com a

falta de acesso à terra urbanizada pela população urbana mais pobre, o princípio subjacente do pagamento pelos custos da urbanização através do incremento associado de valor da terra ainda não foi amplamente adotado na maioria das cidades do terceiro mundo. Na verdade, países onde a economia de mercado é mais sólida, como os Estados Unidos e o Canadá em relação aos países ao sul do continente, têm sido mais atuantes na recuperação de ganhos indevidos resultantes de rendas da terra, embora de forma menos explícita (Smolka e Amborski 2007).

### **MARCO LEGAL**

Os exemplos mais abrangentes e sistemáticos na América Latina de legislação relacionada à recuperação de mais-valias fundiárias são a Lei 388 de 1997, na Colômbia (Ley de Desarrollo Territorial) e a Lei 10.257 de 2001 no Brasil (Estatuto da Cidade). Apesar de ambas terem resultado de um longo processo de tentativa e erro envolvendo outras leis anteriores, estas legislações apresentam diferenças significativas entre si. O processo colombiano ocorreu marcadamente de modo centralizado, enquanto no Brasil a mobilização social associada ao movimento de reforma urbana teve um papel importante na reforma da Constituição em 1988, bem como em outras iniciativas após a redemocratização do país.

O Artigo 73 da Lei 388 da Colômbia introduz a noção de que as ações públicas que beneficiam o uso do solo urbano, incluindo seu espaço aéreo, conferem ao público o direito de participar dos incrementos de valor da terra resultantes (plusvalias ou mais-valias fundiárias). O Artigo 74 da lei especifica três fontes desses benefícios: a conversão de solo rural a solo previsto para usos urbanos; o estabelecimento ou alterações de zoneamento de usos urbanos; e a autorização de um maior aproveitamento do solo em edificação, elevando sua densidade construtiva.

O artigo 79 determina que os legislativos municipais ou distritais estabeleçam as taxas de participação nas plusvalias, entre 30% e 50% do acréscimo de valor. A lei inclui outros dispositivos relacionados à recuperação de mais-valias fundiárias, tais como permitir o leilão público de terras sem uso, para que sejam usadas para habitação de



Vários tipos de edificações ilustram as variações de uso do solo ao longo do tempo na Rambla Mahatma Gandhi, Montevideu, Uruguai.

© MARTIM O. SMOLKA

interesse social, após a devida notificação aos seus proprietários; o direito de preferência na compra de terras pelo poder público (preempção); a aquisição pública de terras a preços estabelecidos anteriormente ao anúncio de projetos urbanos; e a possibilidade de usar reajustes de terras em planos parciais de desenvolvimento.

A Lei brasileira, de 2001, incorpora muitos princípios relevantes à recuperação de mais-valias fundiárias que já haviam sido estabelecidos no artigo 182 da Constituição de 1988. Eles incluem a função social da propriedade, expressa na definição legal de um imposto progressivo sobre terrenos baldios; a separação entre o direito de propriedade da terra e o direito de construir; novos instrumentos tais como as Operações Urbanas Consorciadas, em que proprietários, moradores, usuários e investidores privados participam na requalificação de áreas da cidade que necessitam transformações urbanas estruturais, financiando esta requalificação através de mais-valias fundiárias que resultam da realização de diversas obras definidas em um projeto de longo prazo; o direito de preferência

(preempção) dos governos municipais na compra de terras; e a utilização da transferência dos direitos de construir.

Com relação às ações administrativas, tais como a cobrança pelos direitos de uso e aproveitamento do solo, a lei colombiana teve mais influência sobre as legislações subsequentes de outros países da região do que o Estatuto da Cidade, o qual contempla um escopo maior para essas contrapartidas e prevê um nível de recuperação de até 100% do incremento de valor da terra. Esta diferença provavelmente se deve ao texto das leis e também à ascendência da legislação espanhola na Colômbia, ao passo que o Brasil foi mais influenciado pelo precedente francês.

Vários outros países aprovaram leis nacionais reforçando o poder dos governos em mobilizar os incrementos de valor da terra. A Lei correspondente do Uruguai (Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible), de 2008, estabelece o princípio da distribuição equitativa entre atores públicos e privados das cargas e benefícios do processo de urbanização, incluindo a recuperação de valores gerados no planejamento dos usos e



© EDUARDO REESE

**Cidadãos no Congresso apoiando o debate sobre a promulgação de novas leis de desenvolvimento urbano da Província de Buenos Aires, Argentina.**

aproveitamentos do solo. Seu Artigo 46 contém um dispositivo explícito de recuperação de mais-valias fundiárias, o qual autoriza os municípios a participarem nos elevados incrementos de valor da terra que resultam de suas intervenções.

O instrumento, referido como uma compensação à valorização, exige a recuperação de, no mínimo, 15% do incremento de valor da terra decorrente de ações públicas, uma vez que esta porcentagem corresponde à estimativa da participação média do valor da terra no preço final da propriedade imobiliária.

A prefeitura de Montevidéu vem aplicando um instrumento conhecido como “preço compensatório” desde 2001, ou seja, antes mesmo de ser aprovada a lei nacional. Por este instrumento, cobra-se 10% sobre o valor integral da propriedade, ou até 10% quando os empreendimentos imobiliários estão em áreas estratégicas ou que fazem parte de planos especiais. Em 2011, a cidade arrecadou somente US\$3,8 milhões por essa fonte, em torno de 2,5% do seu orçamento total de investimentos de cerca de US\$150 milhões. Entretanto, em alguns novos empreendimentos tais como o denominado FORUM, na área de Puerto del Buceo, e em um novo centro

(Shopping Nuevo Centro) espera-se arrecadar, em cada um, cerca de US\$5 milhões. Já o município uruguaio de Maldonado, no estado de Punta del Este, apesar de menor que Montevidéu, arrecadou US\$4,5 milhões, que representam mais do que 11% do seu total de US\$40 milhões de investimentos (Mendive 2013).

No Equador, o COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización), de 2010, criou um imposto de 10% sobre os incrementos de valor da terra quando as propriedades são transferidas, além da dedução das mais-valias fundiárias do valor das desapropriações destinadas a habitação de interesse social e a projetos de regularização de áreas informais, e ainda um reconhecimento explícito do princípio do enriquecimento sem justa causa.

Na Argentina tem havido um debate contínuo no Congresso sobre a legislação nacional, mas Buenos Aires e outros municípios, inclusive Córdoba, Moreno, Morón, Rosario, San Fernando, Trenque Lauquen e Venado Tuerto, á apresentam experiências concretas de recuperação de mais-valias fundiárias. A postura 3808 de 2011 em Trenque Lauquen, um dos 135 pequenos municípios da

provincia de Buenos Aires, exige que 12% dos lotes dos novos parcelamentos na periferia urbana sejam transferidos ao governo para a provisao de habitacao de interesse social. Estas areas se somam as cessoes ordinarias obrigatorias de terras para seu uso em conservacao ambiental, ruas, equipamentos publicos e afins. Tais contrapartidas foram tambem aplicadas a muitos pedidos de alteracoes de indices urbanisticos, envolvendo aumentos de indice de construcao (CA) de 0,8 para 1,2 e reducoes do tamanho minimo de lote de 600 para 300 m<sup>2</sup>, e assim colocando a disposicao do municipio um numero consideravel de lotes a serem usados em programas sociais (Duarte e Baer 2013).

Uma progressiva Lei de Acesso Justo ao Habitat, aprovada ao final de 2012 na Provincia de Buenos Aires, requer a contribuicao de pelo menos 10% do incremento de valor da terra gerado por grandes empreendimentos urbanos que ocupem mais de 5.000 m<sup>2</sup>; um aumento de 50% do imposto predial para terrenos baldios; uma contribuicao especial sobre lotes que se beneficiam de alteracoes no zoneamento; e oportunidades para o reajuste de terras publicas para programas de habitacao social.

De modo geral, em todos os paises da regio e em epocas diferentes, pode-se encontrar legislacao nacional ou municipal que incluia disposicoes permitindo alguma forma de recuperacao de mais-valias fundiarias. Em Honduras, por exemplo, um decreto de 1940 permitiu cobrar dos proprietarios um terco do custo de pavimentacao das ruas limitrofes a suas propriedades. Em 1976, outro decreto autorizou explicitamente a capital do pais (Tegucigalpa) a arrecadar a contribuicao de melhoria. O dispositivo estendeu-se em 1984 ao municipio de San Pedro Sula e, em 1987, a todos os outros municipios (Kehew 2002). Na Costa Rica, a Ley de Planificaci3n Urbana N<sup>o</sup> 4240 de 1969 posteriormente ampliada na reforma de 1972, tambem permitiu a aplicacao da contribuicao de melhoria, assim como o Plan de Arbitrio Municipal da Nicaragua de 1988 tambem previu a sua aplicacao.

No caso emblematico da Guatemala, o artigo 132 da Constituicao de 1956 estabeleceu que os proprietarios que se beneficiassem de mais-valias fundiarias decorrentes de obras publicas ficavam obrigados a contribuir com uma soma proporcional

a tais beneficios. Esta disposicao seria regulamentada pela Lei dos Impostos sobre Plusvalias e Taxas de Melhorias, cujo texto tambem se referia ao caracter social dos beneficios auferidos pelos proprietarios de imoveis. Tal como em outras iniciativas similares na regio, o projeto foi bloqueado por forte oposicao dos proprietarios de terras e outros atores, que o caracterizaram como de cunho socialista.

A Venezuela, na sua reforma da Constituicao Bolivariana de 1999, incluiu a possibilidade de que os municipios cobrassem contribuicoes especiais por incrementos de valor da terra decorrentes de alteracoes de uso ou da densidade do solo. O municipio de Baruta incluiu nas suas normas de zoneamento referentes ao desenvolvimento de La Naya-Las Manitas e da urbanizacao Las Mercedes uma contribuicao correspondente a 5% das mais-valias fundiarias e, entre 2002 e 2010, US\$9,4 milhoes foram pagos por proprietarios de imoveis localizados nessa area (Monserrat Guzman 2010).

Outros paises tiveram niveis variaveis de exito no pleno estabelecimento e cumprimento de suas legislacoes de recuperacao de mais-valias fundiarias. No Mexico, a reforma de 1982 ao Artigo 115 da Constituicao permite aos municipios arrecadarem taxas adicionais (conforme definam os estados) sobre certas acoes associadas ao desenvolvimento imobiliario (ex., parcelamentos ou consolidacoes) e sobre melhorias que modifiquem o valor das propriedades. A legislacao fiscal de sete estados refere-se a este instrumento como um imposto sobre as plusvalias, embora, em essencia, se trate de uma contribuicao de melhoria que nao foi completamente implementada em nivel nacional (Perl3 Cohen e Zamorano Ruiz 2001).

As autoridades municipais frequentemente alegam que estao de maos atadas e evitam tomar iniciativas, mesmo quando lhes e permitido aplicar muitos instrumentos de recuperacao de mais-valias fundiarias. Este e um problema muito comum em toda a regio, na qual os principios estabelecidos administrativamente ou por lei (as vezes explicitamente relacionados a recuperacao de mais-valias fundiarias) sao essencialmente ignorados na pratica ou, no melhor dos casos, sao implementados de forma parcial ou seletiva em apenas alguns lugares.

## UTILIZAÇÃO EM TERRAS PÚBLICAS

A disparidade entre o princípio e a prática da recuperação de mais-valias fundiárias é ilustrada pelos desafios que cercam a aquisição, retenção e disposição de terras públicas. Cada etapa do processo é estritamente regulada em praticamente todas as cidades da região, e às vezes com uma base explícita na lógica da recuperação de mais-valias fundiárias, apesar de apenas alguns lugares contarem com um instrumento de política pública específico em funcionamento. As autoridades públicas adquirem terras através de desapropriações, compras diretas ou outros meios. Cada abordagem apresenta alguma dificuldade no estabelecimento do “justo preço”, geralmente definido por lei mas muitas vezes equivalente ao preço atual de mercado (Rabello 2006).

### Aquisição Pública de Terras

O Decreto 9050, recentemente expedido na Venezuela (15 de junho de 2012), busca definir o justo preço das propriedades em casos de desapropriações de emergência para habitação e assentamentos humanos. O Artigo 2 estabelece que o justo preço deve se basear no valor da aquisição mais recente da propriedade. Se a transação ocorreu dentro do mesmo ano, o valor de base deve ser o registrado na transação anterior. O Artigo 3 estabelece que o valor deve ser atualizado de acordo com os índices médios de preços e as taxas de juros nominais definidas pelo Banco Central. Mais importante ainda, se acrescenta que em nenhum caso o cálculo do justo preço pode considerar qualquer influência ou impacto que venham a ser gerados por investimentos públicos ou privados planejados para a área imediata, nem os retornos previstos que sejam derivados dos usos estabelecidos por normas e regulamentações sobre o uso do solo urbano. Finalmente, estabelece que o justo preço não pode considerar o valor atual de mercado.

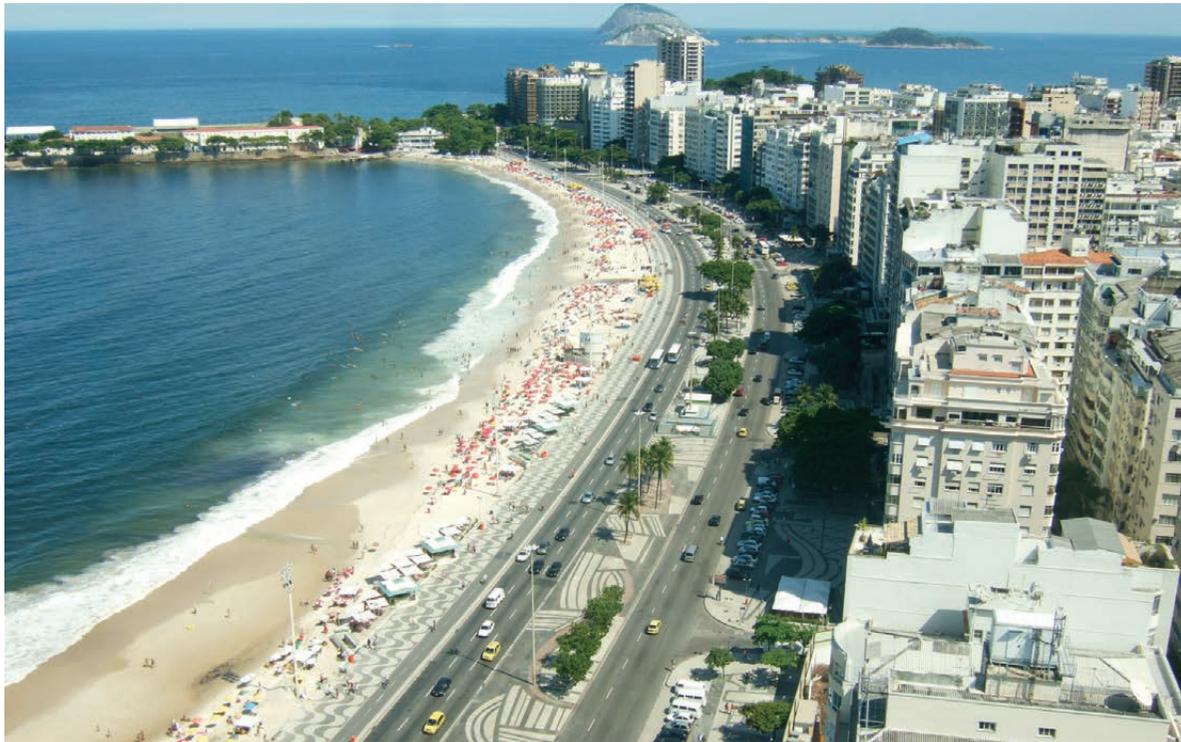
A Colômbia é um dos poucos países onde foi desenhado um instrumento explícito para reger o cálculo dos preços de aquisição de terras públicas: o Anúncio do Projeto, incluído na Lei 388 de 1997. Com este potente dispositivo, o valor comercial (para fins de compensação) não pode incluir o incremento atribuído ao próprio projeto.

Na prática, esta condição congela o preço de aquisição da terra no nível em que se encontrava antes do anúncio do projeto, sendo portanto um instrumento oportuno para a recuperação do incremento de valor da terra – o qual, de outra forma, reverteria para seu proprietário – ou para reduzir o custo que a administração municipal teria que pagar pela terra necessária a seus próprios projetos de desenvolvimento urbano.

A cidade de Bogotá, por exemplo, adquiriu através deste instrumento 62 hectares de terras para o projeto Nuevo Usme em 2000, ao preço aproximado de US\$8,5/m<sup>2</sup>, e em torno de 80 hectares, em 2010, por cerca de US\$3,5/m<sup>2</sup>, quando o valor comercial típico de terras similares vendidas por loteadores ilegais raramente era inferior a US\$20/m<sup>2</sup> (Pinilla 2013). Um dos maiores proprietários da área do citado projeto declarou, em seu recurso contra a desapropriação administrativa, que suas terras valiam US\$50/m<sup>2</sup>. Na verdade, as terras tinham sido adquiridas por menos de US\$2,50/m<sup>2</sup> em 2000.

### Bancos de Terras

O consenso geral é de que o estoque de terras públicas deve ser usado de forma diligente e estratégica de acordo com as prioridades socioeconômicas e de desenvolvimento urbano. O banco de terras consiste na aquisição de grandes extensões de terras para mantê-las por períodos relativamente longos de tempo, com o fim de melhor controlar o uso do solo, prevenir a especulação e, mediante sua ulterior venda ou arrendamento, recuperar para a comunidade qualquer incremento de valor da terra que tenha resultado de ações públicas ou do mercado. As autoridades públicas, frustradas com a regulamentação do mercado de terras, geralmente consideram esta ideia sedutora, mas sua implementação efetiva na América Latina tem sido limitada por várias razões: falta de recursos; outras prioridades de curto prazo que competem pelos escassos fundos públicos; procedimentos legais complicados para a aquisição de terras; influência local de interesses poderosos de proprietários privados de terras; impactos perturbadores sobre os preços das terras, advindos de altas taxas de inflação; e práticas ineficientes de gestão.



© CLAUDIO ACIOLY

Várias áreas do litoral brasileiro, como a praia de Copacabana no Rio de Janeiro, são de propriedade pública arrendadas a usuários privados.

Assim, apesar de ser uma política urbana quase universalmente aprovada, apenas alguns países latino-americanos efetivamente aplicaram o sistema de bancos de terras. O México usou este recurso de forma mais sistemática através de seu programa de Reservas Territoriales (Brito 1998). O município de Aguascalientes, na aplicação talvez mais interessante desta ideia, geriu um programa exitoso para evitar o estabelecimento de assentamentos informais durante os anos 1980 a 1990. O governo municipal adquiriu terras através de desapropriações e outras negociações para oferecer uma alternativa às ocupações informais, enquanto, ao mesmo tempo, impunha sanções sobre parcelamentos oferecidos por loteadores ilegais (Jiménez Huerta 2013). Apesar de tudo, o programa foi descontinuado quando um partido político da oposição assumiu o governo.

Em geral, o histórico de bancos de terras na América Latina é bastante conturbado, uma vez que se pode dispor facilmente dos bens de propriedade pública, seja mediante práticas clientelistas dos políticos, sua utilização em projetos questionáveis, ou sua ocupação por famílias de baixa renda que descobrem ser mais fácil (além de mais seguro) ocupar as terras públicas do que as

terras privadas.

### **Arrendamento de Terras**

Uma quantidade significativa de terras públicas é destinada a usuários privados através de concessões de arrendamento, com o pagamento de uma taxa pelo direito de ocupar a terra por um dado período, muitas vezes em perpetuidade. Este tipo de arrendamento é usado amplamente na região, especialmente em áreas costeiras. Os moradores do bairro de Copacabana, no Rio de Janeiro, por exemplo, não são tecnicamente proprietários de seus imóveis, eles apenas têm o direito de usá-los e transferi-los. As taxas pagas pelo direito de uso tendem a ser simbólicas, e sua cobrança é muitas vezes ignorada, mas, quando o imóvel é transferido, cobra-se uma taxa (conhecida como *laudêmio*) de até 5% do valor da transação.

Como no caso dos bancos de terras, existe pouca experiência na região com o arrendamento de terras como ferramenta de recuperação de mais-valias fundiárias para promover o desenvolvimento urbano. Um caso digno de nota é o do distrito fiscal e administrativo autônomo do centro histórico de Havana, Cuba, que está sob o controle

da Oficina do Historiador. Através de uma corporação operacional, a Cia Habaguanex, a Oficina reabilita edificações antigas para alugar, arrendar ou vender, e também vende serviços especiais. Um fundo rotativo, criado com os pagamentos de aluguel e arrendamentos, receitas de impostos e doações internacionais para fins de preservação histórica, complementa o imposto de 5% que incide sobre as receitas de empresas que passam a funcionar nas edificações reabilitadas nesse distrito.

Em uma escala um pouco menor, o município de San Fernando, próximo a Buenos Aires, constituiu uma entidade de parceria público-privada, com 51% de propriedade do município e 49% da CACEL (Câmara Argentina de Construtores de Embarcações Leves). Através de um contrato de arrendamento de 20 anos, a entidade administra a concessão de uma marina comercial em terras públicas às margens do rio, cobrindo cerca de 5 km<sup>2</sup>. Além de participar nos lucros da companhia, o município recebe o pagamento anual da CACEL pelo arrendamento e outros impostos e taxas municipais regulares, tendo gerado cerca de US\$4 milhões em receitas nos últimos seis anos. A metade desses recursos foi usada para financiar unidades de habitação de interesse social e melhoramentos em áreas de baixa renda, enquanto a outra metade foi usada em investimentos para a melhoria de parques e do acesso público ao longo das margens do rio.

### **Instrumentos Selecionados de Recuperação de Mais-Valias Fundiárias**

Se por um lado os dispositivos institucionais universalmente presentes voltados para a gestão das terras públicas apresenta uma aplicação errática na região, as cidades da maioria dos países conceberam instrumentos para recuperar uma parcela do incremento de valor da terra decorrente de intervenções públicas. A variedade de questões tratadas sob muitas circunstâncias institucionais leva, muitas vezes, a uma interpretação local para os instrumentos utilizados, o que torna muito difícil qualquer avaliação objetiva de sua aplicação.

Este informe está centrado em instrumentos selecionados que atendem aos seguintes critérios: são inovadores e originais; são muito relevantes para o problema urbano que está sendo tratado; são repre-

sentativos em múltiplas cidades; são consistentes ao longo do tempo na aplicação de princípios básicos; e são eficazes em termos do seu grau de impacto.

Apesar dos instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias serem convencionalmente categorizados como impostos, contribuições, taxas, exações (aportes urbanísticos ou financeiros) e contrapartidas regulatórias (Smolka e Amborski 2007), no presente trabalho eles estão classificados em três grupos:

- impostos, taxas e contribuição de melhoria (categoria tributos);
- exações e outras contrapartidas regulatórias por direitos de construir; e
- uma variedade de instrumentos usados em grandes projetos de desenvolvimento urbano

Entretanto, essas categorias não são exclusivas, porque o mesmo instrumento pode incorporar sutilezas que desafiam qualquer classificação. Por exemplo, o sistema colombiano de Participación en Plusvalías pode usar o mecanismo como uma contribuição (de melhoria) para recuperar o custo de investimentos em obras públicas, ou como uma contribuição (contrapartida) para recuperar o incremento de valor decorrente de uma alteração dos regulamentos de zoneamento. Além disso, na Colômbia, este instrumento é considerado um tributo ou contribuição, enquanto um instrumento semelhante no Brasil, que cobra por direitos adicionais de construir (Outorga Onerosa do Direito de Construir, OODC) não é. Na legislação brasileira, o direito de construir não é considerado um componente inerente ao direito de propriedade imobiliária, mas sim uma forma de uso da propriedade, concedida pelo poder público (Rabello 2012).

Em outro exemplo, na maioria das exações, cujo fato gerador é a flexibilidade das normas de uso do solo, o pagamento de contrapartidas é muitas vezes realizado através de obras públicas que dão suporte aos novos usos autorizados. Apesar das receitas arrecadadas por todos esses tipos de instrumentos estarem incluídas no orçamento geral dos municípios, normalmente administrados pelas correspondentes secretarias municipais de fazenda, em alguns casos o produto obtido pela recuperação de mais-valias fundiárias toma a forma de compensações em espécie (bens e serviços).



### CAPÍTULO 3

## O Imposto sobre a Propriedade Imobiliária e a Contribuição de Melhoria



© BORRERO OCHOA Y ASOCIADOS LTDA., BOGOTÁ

**O**s impostos, contribuições ou taxas sobre bens imóveis incidem tipicamente sobre os valores da terra existentes ou sobre os incrementos que esses valores adquirem devido a alterações nas condições ou nos usos do solo. As receitas tendem a ser usadas para custear os investimentos em obras públicas ou sua manutenção, além dos custos relacionados a transportes e outros itens da infraestrutura.

### O IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA

Todo imposto sobre o valor da terra, geralmente aplicado unicamente à propriedade privada, é uma forma de recuperação de mais-valias fundiárias, na medida em que grande parte do valor da terra resulta da ação pública e de investimentos públicos acumulados. Neste sentido, o imposto sobre a propriedade recupera uma parte desse valor, já que a alíquota do

do imposto se aplica tanto a edificações como à terra. Este aspecto levou à afirmação equivocada de que se estaria exercendo uma dupla tributação quando uma contribuição sobre o direito de construir é somada ao imposto regular sobre a propriedade. A Corte Suprema do Brasil decidiu que a cobrança por direitos de construir adicionais (OODC) não é um tributo, é na verdade um ônus que incide sobre o uso do “direito de construir adicional, o qual não faz parte dos bens do proprietário, pois é um bem público que pertence à cidade como um todo” (Rabello 2012, 18).

Alguns observadores consideram os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias como substitutos para a cobrança de impostos imobiliários, usados em situações pontuais ou específicas. Outros questionam se o imposto predial deve ser reconhecido como um instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias, uma vez que este imposto geralmente não está

**A Avenida Boyacá em Bogotá, na Colômbia, é uma via norte-sul que atravessa áreas comerciais e residenciais. Esta obra pública arrecadou cerca de \$320 milhões de dólares através de contribuições de melhoria.**

associado a qualquer intervenção pública.

Ao decidir onde morar, as pessoas geralmente consideram o conjunto de serviços oferecidos pela administração local, em troca do pagamento de um determinado valor de impostos sobre a propriedade. A célebre hipótese de Tiebout sugere que o imposto predial deve ser considerado como uma taxa sobre serviços, porque os contribuintes podem decidir qual localidade oferece o nível mais elevado de benefícios em troca de uma determinada alíquota desse imposto (Fischel 2005). Esta hipótese, que pode ser traduzida como “votar com os pés”, tem menos força na América Latina do que nos Estados Unidos, porque nos países latino-americanos a autonomia fiscal e a participação dos impostos prediais nas receitas municipais são mínimas.

**Em termos econômicos, o imposto sobre a propriedade é uma combinação de um dos piores impostos – a parte que incide sobre as benfeitorias dos imóveis... e um dos melhores impostos – aquele que incide sobre o valor da terra ou local.**

William Vickrey (1999,17), Prêmio Nobel de Economia, 1996

No entanto, a hipótese tem alguma influência sobre os debates acerca da busca de maior autonomia legal em certos bairros afluentes, como no caso dos argumentos colocados pelos moradores da Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro, nos anos 1990, ou como critério para redistribuir um imposto predial arrecadado de forma centralizada, como no caso da área metropolitana de Santiago, no Chile, envolvendo vários municípios em um contexto fragmentado. Em ambas as situações, os moradores se queixavam de que sua parcela de impostos era mais elevada do que os serviços que recebiam.

Por outro lado, o pagamento voluntário de um imposto predial suplementar de 10% em Bogotá permite que os contribuintes decidam como querem que este adicional seja utilizado, escolhendo a partir de uma lista de 10 serviços municipais prestados publicamente, o que oferece uma oportunidade para que os impostos municipais

sejam tratados como pagamentos diretos pelos usuários (Pinilla e Florián 2011).

**Imposto Exclusivo Sobre o Valor da Terra**

O imposto exclusivo sobre o valor da terra oferece, em teoria, várias características desejáveis em comparação ao imposto convencional, o qual recai sobre o conjunto da terra e da construção. Seu ônus recai inteiramente sobre os proprietários, ele não distorce as decisões econômicas relativas aos usos do solo, e não gera um ônus excessivo (peso-morto), comum à maioria dos impostos (Oates e Schwab 2009). Ao mesmo tempo, este imposto de fato recupera mais-valias fundiárias, porque os gastos públicos em melhorias de infraestrutura e serviços, as normas e regulamentos que afetam os usos do solo, além de outros atributos de localização (externalidades em geral), são todos plenamente capitalizados nos valores da terra (por oposição às edificações, que tendem a ser avaliadas em função de seus atributos intrínsecos).

Os mesmos preceitos que embasam solidamente a tributação do valor da terra na teoria econômica aplicam-se, em princípio, à recuperação de mais-valias fundiárias, já que os benefícios públicos são fundamentalmente capitalizados como incrementos de valor da terra. Os preços observados das terras podem ser entendidos como a acumulação de todos os incrementos de valor da terra ao longo do tempo, ou como o valor presente (ou descontado) de uma série de serviços de base territorial que se espera obter no futuro.

Na versão mais radical, que defende o confisco total da renda relacionada com a atuação pública, o imposto sobre o valor da terra eliminaria, em última instância, a necessidade de qualquer instrumento adicional de recuperação de mais-valias fundiárias (George 1992). Contudo, deve ficar claro que a aplicação de um imposto sobre a maioria dessas rendas fundiárias faria com que o valor de mercado das terras baixasse dramaticamente, já que o valor presente do fluxo esperado de rendas futuras livres de impostos também seria baixo. Por outro lado, o proprietário ainda seria periodicamente tributado sobre uma soma correspondente ao valor total da renda gerada da sua terra.

Um sistema no qual o imposto sobre a propriedade incida inteiramente sobre o valor da terra tem

poucos antecedentes. A experiência mais significativa pode ser encontrada no estado da *Baja California*, no México, e especialmente na cidade de Mexicali (Perló Cohen e Zamorano Ruiz 1999). Em estudo recente, López Padilla e Gómez Rocha (2013) concluíram que a adoção do valor da terra como base de cálculo em Mexicali aumentou a arrecadação de impostos em cerca de 400% nos últimos 20 anos. Em 2005, Mexicali já obtinha melhores resultados do que outros municípios similares que usavam bases de cálculo convencionais, e já se igualava a outros municípios de alto desempenho tais como a cidade de Hermosillo, muito mais rica em termos de renda per capita. Além disso, há indicações de que a expansão urbana de Mexicali ocorreu a uma densidade mais elevada, tal como seria esperado segundo a teoria.

Apesar dessas características desejáveis, as autoridades fiscais na América Latina tendem a preferir o imposto convencional sobre terras e edificações, devido, em parte, à facilidade de observar e registrar as transações de mercado, em contraste com os métodos mais indiretos de avaliação do valor da terra em áreas construídas. Essas autoridades também relutam em implantar o imposto exclusivo sobre o valor da terra porque esta tributação poderia ser regressiva para o grande número de famílias de baixa renda, para quem a terra tem um peso maior no valor de seus imóveis do que as precárias estruturas de moradia (De Cesare et al. 2003).

### **Incremento Temporário da Alíquota do Imposto Sobre a Propriedade Imobiliária**

A recuperação de mais-valias fundiárias também pode ser associada a um incremento temporário da alíquota do imposto sobre a propriedade, como, por exemplo, quando se aplica uma carga adicional para financiar infraestrutura urbana de grande porte que beneficia a todos os moradores, direta ou indiretamente, em proporção aos valores de suas propriedades.

Por exemplo, para pagar por uma nova linha de 40 km de metrô em Buenos Aires que dobraria a capacidade existente do serviço, a Lei 23.514 de 1987 criou um fundo especial com um acréscimo de 5% no imposto sobre a propriedade imobiliária para todos os moradores da cidade, além de um encargo adicional de 2,4% para os moradores situa-

dos em um raio de 400 metros de distância das estações (Cuenya et al. 2003). Em 2012, as receitas acumuladas nesse fundo chegaram a cerca de US\$750 milhões. Entretanto, outras fontes de receitas, como pedágios de vias expressas, contribuições de melhoria e licenças de automóveis, geraram quatro vezes esse montante. Em geral, o imposto predial em Buenos Aires é responsável por apenas cerca de 8% das receitas totais da cidade – está em segundo lugar, depois do imposto de renda bruto local – e é cobrado mediante alíquotas que aumentam progressivamente, de acordo com faixas de avaliação das propriedades imobiliárias.

### **A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA**

A contribuição de melhoria é uma contribuição ou encargo que incide sobre os proprietários de certos bens imóveis para custear serviços ou melhoramentos públicos dos quais eles se beneficiam especificamente (Borrero Ochoa 2011; Borrero Ochoa et al. 2011). Trata-se não só do instrumento mais antigo de recuperação de mais-valias fundiárias, mas, provavelmente, do mais consistentemente utilizado, com casos que datam do início do século XIX em países como a Argentina, o Brasil e a Colômbia.

Em Bogotá, a Ponte dos Comuns foi construída em 1809 usando uma forma de contribuição de melhoria, embora a primeira legislação nacional específica somente tenha sido aprovada em 1887. Esta legislação foi estabelecida para distribuir os custos de projetos de diques entre aqueles que se beneficiavam da sua construção. “Uma legislação subsequente, em 1921, autorizou a cobrança de contribuições em áreas rurais para projetos de drenagem e controle de inundações. Em 1936, a Lei 195 permitiu às cidades, pressionadas a encontrar mecanismos para o financiamento de infraestrutura, a usar a contribuição de melhoria para complementar os recursos existentes” (Walker 2000, 114).

No Brasil, um tributo similar foi introduzido constitucionalmente em 1934, apesar de que já houvesse aparecido em decreto de 1921 do então Distrito Federal (Rio de Janeiro), como uma contribuição sobre a valorização imobiliária. Em 1909, uma lei em São Paulo determinou que a Câmara municipal somente aprovaria novas vias

propostas por interesses privados se os interessados cobrissem a metade dos custos de pavimentação; em 1920, foi introduzida uma taxa de pavimentação (Sandroni 2001).

Atualmente, quase todos os países latino-americanos contam com leis nacionais que permitem alguma modalidade de taxa ou contribuição de melhoria, para permitir ao setor público recuperar os incrementos de valor da terra associados diretamente a investimentos públicos (Manon e Macon 1977). Mesmo em El Salvador, onde impostos plenos sobre bens imóveis ainda não foram introduzidos, a constituição autoriza a cobrança de contribuições especiais (Lungo e Oporto 1998). No Chile, onde a questão da recuperação de mais-valias fundiárias ainda é vista com ceticismo, contribuições a programas de pavimentação de vias são promovidas desde 1927 e estão definidas por lei desde 1953 (Cáceres e Sabatini 2002).

#### Variações significativas de desempenho

Apesar da aparente universalidade da contribuição de melhoria, sua participação nas finanças da maio-

ria dos municípios ainda é insignificante, representando geralmente muito menos do que 1% das receitas municipais próprias. No México, por exemplo, ela responde apenas por cerca de 0,42% das receitas municipais (Pérez Torres e Acosta Peña 2012); no Brasil, em 2010, ela representou menos de 1% da totalidade dos tributos municipais relacionados à propriedade imobiliária (IPTU e ITBI) (Pereira 2012); e em Rosario, Argentina, ela contabilizou 0,30% das receitas próprias (Alvarez 2009).

Algumas exceções dignas de nota podem ser encontradas em municípios da Colômbia onde, em 1968, no auge de sua utilização, a contribuição de melhoria - denominada na Colômbia como Contribución de Valorización - representou 45% de todos os gastos públicos municipais em Medellín; no início dos anos 1980, 30% dos gastos em Cali; e em 1993, 24% das receitas locais de Bogotá (Furtado 2000; Jaramillo 1998). Depois de um período de abandono em Bogotá, seu uso ressurgiu em anos recentes, com cerca de US\$1 bilhão em obras públicas sendo financiadas por este instrumento (Tabela 3.1).

Outra exceção menos conhecida é a do município de Cuenca, no Equador, que nos últimos 10 anos expediu 1.800 contratos relativos a projetos de obras públicas e arrecadou quase US\$200 per capita, bem mais do que os US\$150 arrecadados em Bogotá no mesmo período. A arrecadação por Cuenca de US\$25 per capita, através do instrumento, somente em 2010 (totalizando US\$12,4 milhões) também supera em muito o total arrecadado em Bogotá em qualquer ano. Quanto a fatores de desempenho, os de Cuenca também foram superiores: 90% dos domicílios fizeram suas contribuições em menos de quatro anos; 95% dos projetos arrecadaram 60% através da contribuição de melhoria; e somente 3% dos contribuintes foram considerados inadimplentes.

A arrecadação da contribuição de melhoria não é uniforme entre os vários países, nem entre as cidades de um mesmo país ou ao longo do tempo. No México, por exemplo, somente quatro estados - Coahuila, Estado de México, Sonora e Zacatecas - são responsáveis por 86% do total das receitas nacionais com a contribuição de melhoria (Pérez Torres e Acosta Peña 2012). No Equador, 74% de

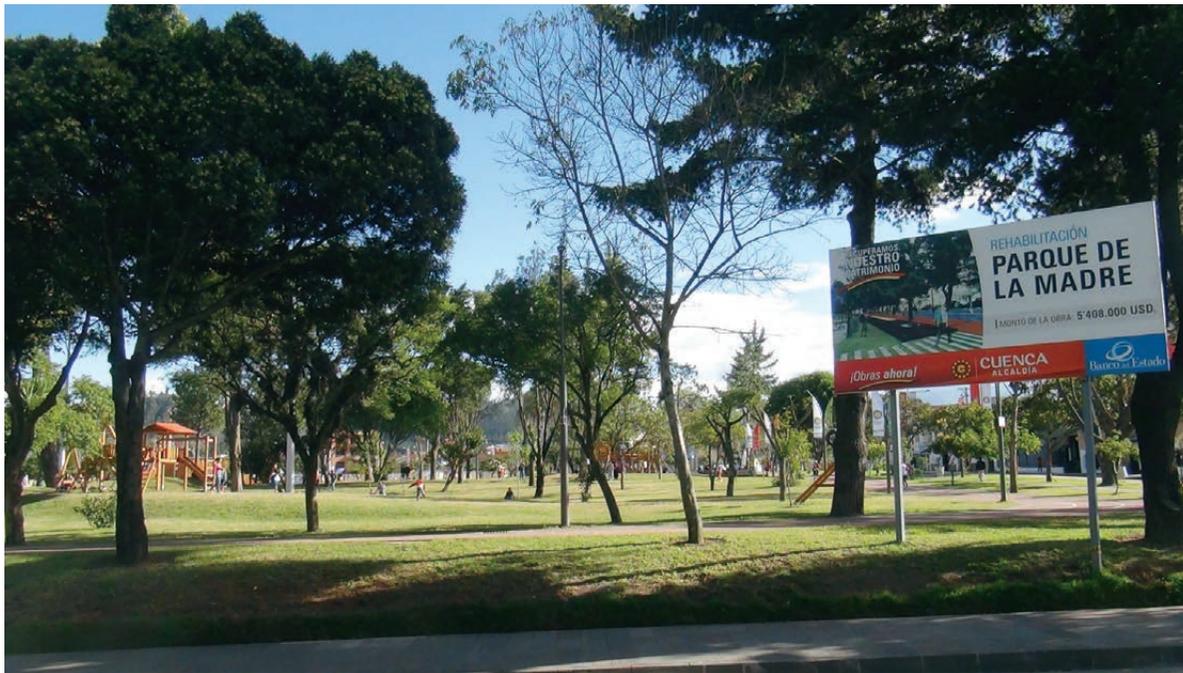
TABELA 3.1

#### Recursos Auferidos através de Programas de Obras Públicas Financiados pela Contribuição de Melhoria em Bogotá, 1993-2013

Programas	Ano de aprovação	Data da cobrança	US\$ (TRM)
Valorização básica em toda a cidade	1993	1993	106.160.600
	<b>Subtotal</b>		<b>106.160.600</b>
Programa Formar Cidade	1995	1996-1998	351.928.000
	2001	2002	55.931.000
	<b>Subtotal</b>		<b>407.859.000</b>
Acordo 180 de 2005 (modificado pelo Acordo 398 de 2009)	2005	Fase I-2007 y 2010	319.311.000
		Fase II-2012	326.108.000
		Fase III-2014	321.685.000
		Fase IV-2016	105.000.000
	<b>Subtotal</b>		<b>1.072.000.000</b>
Acordo 451 de 2010 (Plano Zonal, Zona Norte)	Anel Rodoviário #1 Cobranças em 2012		220.000.000

Nota: TRM representa a taxa de câmbio de pesos colombianos a US\$ (milhões) segundo o respectivo valor de mercado em cada ano durante o período correspondente.

Fonte: Borrero Ochoa et al. (2011)



© DIEGO ERBA

toda a arrecadação por contribuição de melhoria correspondem a suas três maiores cidades (Cuenca, Quito e Guayaquil), embora estas sejam responsáveis por somente 30% da população do país (Rodríguez e Aulestia 2013).

No caso do Brasil, Pereira (2012) mostra que apesar de que a contribuição de melhoria na década de 2000–2010 não tenha representado mais do que 1% do total de tributos sobre as propriedades imobiliárias, a participação correspondente no Maranhão, um dos estados mais pobres do país, foi de mais de 10%. Neste estado, o município de Bacabal tem um produto interno bruto (PIB) per capita de somente US\$1.300, mas arrecadou mais de US\$32 per capita, o que corresponde a cerca da metade da maior contribuição per capita de qualquer cidade do país.

Em contraste, São José dos Pinhais, no estado do Paraná (o sexto estado mais rico do Brasil), com um PIB per capita de cerca de US\$13.000, arrecadou em torno de US\$12 per capita com a contribuição de melhoria. O mesmo estudo indica que, para o estado do Paraná, o PIB municipal está negativamente relacionado à importância relativa desse tributo. Para o país como um todo, as contribuições per capita foram de cerca de

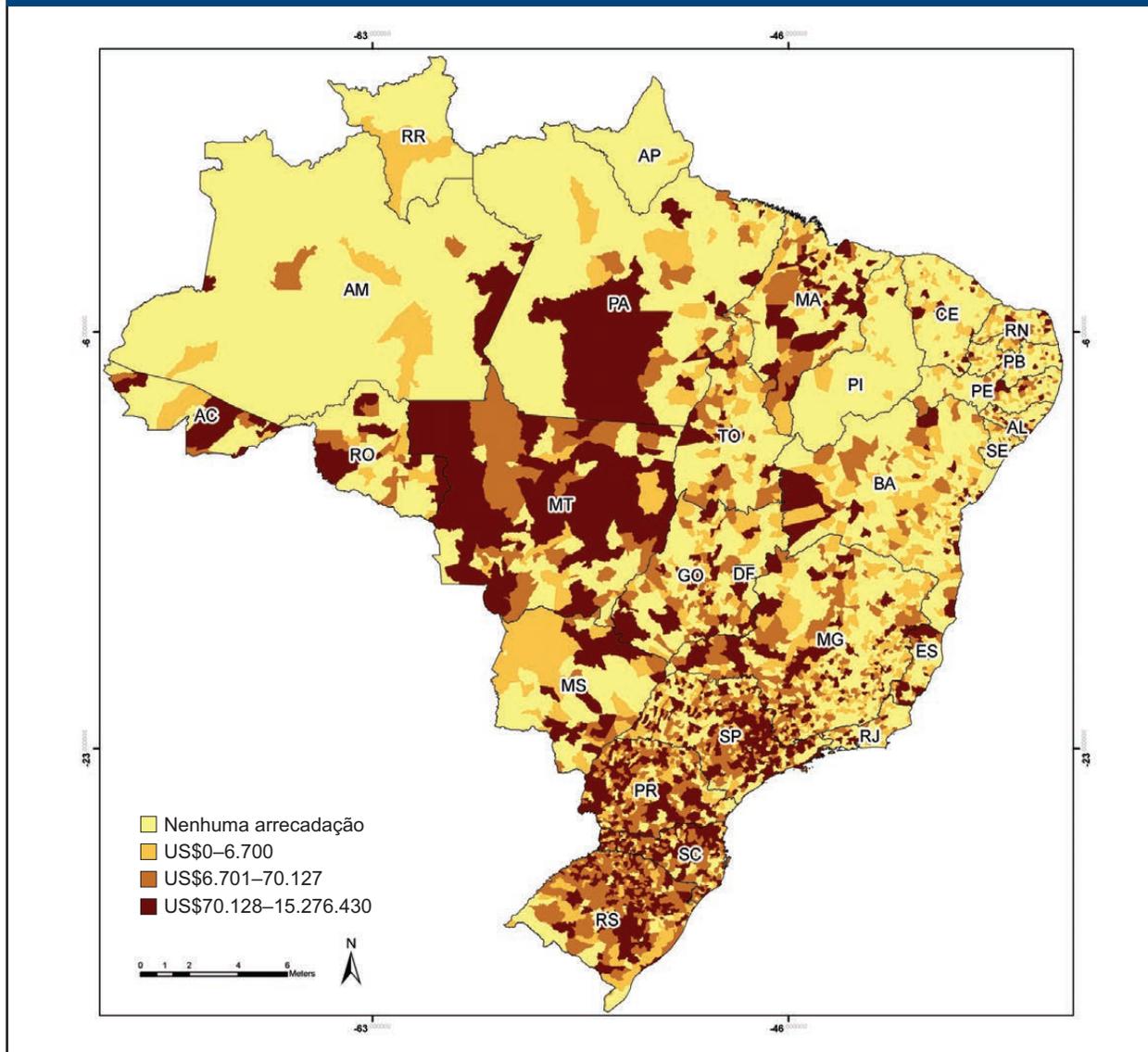
US\$1,50. No total dos 5.505 municípios brasileiros, somente em 667 deles a contribuição de melhoria representa mais do que 10% da arrecadação total com tributos sobre a propriedade imobiliária.

Apesar do tamanho do município ser um fator importante, uma população maior está associada a arrecadações mais elevadas em termos absolutos, mas uma população menor está associada a arrecadações mais elevadas em relação a outros tributos municipais – possivelmente porque os municípios mais pobres e menores arrecadam pouco com o imposto sobre serviços. A participação da contribuição é de 3% da receita total em municípios com menos de 10.000 habitantes, sendo que esta parcela diminui com o aumento da população. Ao longo da década de 2000–2010, nenhuma cidade do Brasil arrecadou tanto quanto Bogotá ou Cuenca (Figura 3.1). Em outras palavras, há uma enorme variação no uso do instrumento no interior de cada país e entre os países, e não se verifica nenhuma relação robusta entre seu desempenho e o tamanho ou a riqueza das cidades, o que parece indicar que a determinação política pode estar representando um papel importante na explicação das diferenças observadas.

**O Parque de la Madre em Cuenca, no Equador, foi financiado com aproximadamente \$5 milhões de dólares em contribuições de melhoria.**

FIGURA 3.1

Arrecadação Total com a Contribuição de Melhoria nos Municípios Brasileiros, 2000-2010.



Nota: 2.890 municípios brasileiros (52,5% do total de municípios) arrecadaram alguma receita de contribuição de melhoria. As receitas anuais foram convertidas a dólares americanos. As abreviaturas no mapa indicam os nomes dos Estados.

Fonte: Pereira (2012).

### Considerações sobre a aplicação da contribuição de melhoria

Apesar de que a lógica de pagar uma contribuição de melhoria por um investimento cujos benefícios serão superiores à contribuição seja simples e direta, a aplicação de um instrumento deste tipo pode ser bastante complicada. Isto poderia explicar seu baixo desempenho geral como fonte de receita, e também a razão pela qual os casos mais bem sucedidos parecem depender de atalhos técnicos algo arbitrários,

mas capazes de manter este instrumento sob controle. Na prática, a estimativa da contribuição e também sua distribuição entre os beneficiários de um projeto dependem de várias considerações importantes.

### O custo total do projeto ou do investimento a ser recuperado

A maioria das cidades considera os custos diretos, porém outras impõem encargos adicionais, tais

como os previstos na Lei 25 de 1959 da Colômbia, que autoriza acrescentar até 30% dos custos diretos para cobrir itens como os relativos aos custos de estudos de viabilidade, aos custos financeiros e aos custos administrativos associados às obras públicas (García Rojas 2012). Além dos custos diretos, a lei também inclui uma previsão para custos contingenciais futuros. O montante a ser recuperado varia de acordo com o município e o tipo de projeto. As autoridades geralmente levam em consideração a capacidade de pagamento dos contribuintes na área afetada, para determinar o total a ser cobrado.

A maioria das legislações existentes limita o montante a ser recuperado ao menor entre dois valores: o custo do projeto ou o incremento de valor da terra. Ou seja, se o projeto gerar um incremento de valor maior do que seu custo, este último prevalece, mas se o incremento estimado for mais baixo, somente este montante poderá ser recuperado. Algumas leis, tais como a Lei Brasileira de 1967 (que já não está mais em vigor), permitiam a recuperação do total de incremento

de valor, independentemente do custo do projeto. Outras, como a Lei Colombiana 9 de 1989, são mais semelhantes a um esquema de recuperação integral de custos, no qual a contribuição é cobrada de modo independente do benefício.

A relevância prática dessas distinções surge quando a contribuição é distribuída entre as propriedades individuais da área impactada. Na realidade, as imperfeições técnicas em estimar, adequadamente, como cada propriedade na área impactada se beneficiará, levam frequentemente a situações em que a contribuição pode ser maior do que o benefício líquido para algumas propriedades, enquanto outras participam com uma parcela menor do custo do que o benefício auferido.

#### **O incremento geral de valor da terra, a valorização ou os benefícios resultantes do investimento**

Em princípio, qualquer investimento público deveria gerar alguma melhoria social, entretanto nem todos os benefícios estão necessariamente

**Caminhão cisterna em um assentamento informal em Guayaquil, no Equador.**



© MARTIM O. SMOLKA

refletidos em incrementos de valor da terra. Por exemplo, em uma cidade pequena com um sistema precário de distribuição de água, o valor da terra em uma área servida de água encanada inclui um ágio que corresponde aos custos mais altos que outras áreas têm que pagar pela água fornecida em caminhões-pipa. Uma vez que a distribuição de água seja universalizada, o componente diferencial de preços da terra desaparece e, ao mesmo tempo, não são acrescentados valores adicionais à terra nas áreas originalmente carentes do serviço. Ou seja, apesar do seu grande benefício social para a comunidade, o investimento em água encanada poderá gerar uma redução líquida geral dos valores das terras.

Isto sugere que os investimentos aplicados à cidade como um todo podem não ser bons candidatos para a contribuição de melhoria. Por exemplo, os investimentos públicos pensados como projetos de interesse geral podem não ser desejados pelos donos de propriedades vizinhas. Um estudo do Anel Rodoviário de São Paulo mostra que os incrementos de valor da terra variam significativamente, e que valores negativos podem ocorrer nos

pontos de entrada e saída, onde a via expressa pode gerar ruído e poluição, mas nenhum benefício claro em termos de acessibilidade (Maciel 2009). A Tabela 3.2 apresenta estimativas diversas dos impactos do Transmilenio de Bogotá, sistema de operação exclusiva em corredores de ônibus (BRT), obtidas em vários estudos que seguiram metodologias distintas, ilustrando as dificuldades na avaliação desses incrementos de valor da terra.

### Definição da área impactada e identificação de todas as propriedades beneficiadas

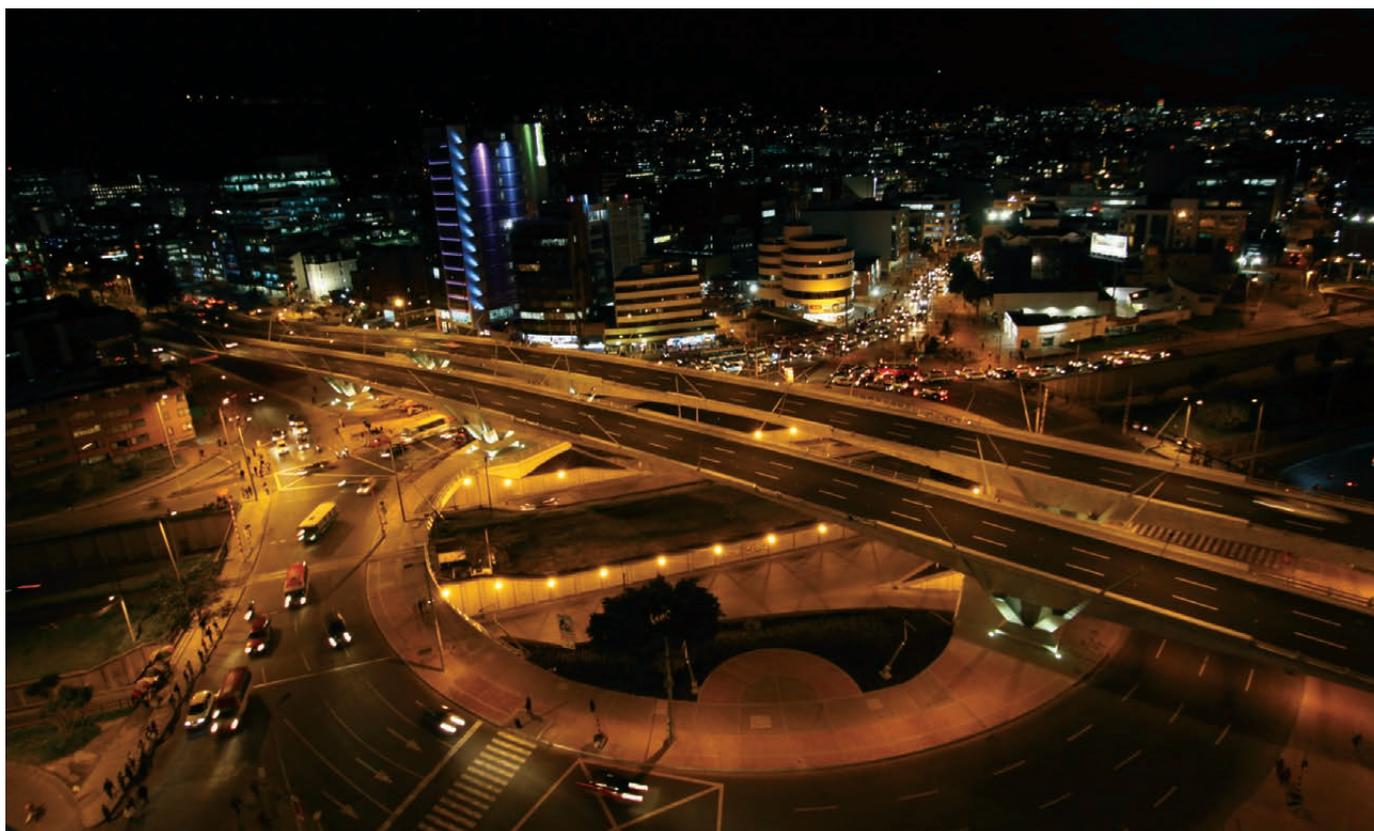
Este pode ser um problema complexo, uma vez que o tamanho da área impactada (ou área de influência) depende do limite de impacto relevante estabelecido sobre as propriedades individuais, sendo que limites mais baixos produzem impactos agregados maiores. Esta interdependência é ainda mais agravada se o impacto do projeto varia entre as propriedades de acordo com a distância ou até mesmo ao longo do tempo. Ao avaliar os impactos do BRT, por exemplo, as propriedades mais próximas às estações e à linha podem na verdade receber uma avaliação mais baixa do que aquelas em localizações

TABELA 3.2

#### Estudos sobre o Sistema BRT TransMilenio de Bogotá e Valor da Propriedade Imobiliária

Estudo	Método ou forma de medição	Resultado
Rodríguez e Targa (2004)	Aluguel em 494 propriedades residenciais multifamiliares em um raio de 1,5 km dos corredores do TransMilenio.	Valorização de 6,8 a 9,3 por cento por cada 5 minutos de caminhada a partir da estação do BRT.
Muñoz-Raskin (2006)	Valores de 130.692 propriedades multifamiliares novas fornecidos pelo Departamento de Habitação e Controle de Bogotá de 2001 a 2004.	As propriedades situadas nas imediações das rotas alimentadoras (0-5 minutos a pé) eram mais caras do que as situadas a uma distância de 5-10 minutos a pé. As propriedades de alto valor eram mais caras ainda se estivessem situadas perto de uma rota alimentadora, porém, no caso das linhas troncais, o efeito foi oposto.
Mendieta-López e Perdomo-Calvo (2007)	Dados de propriedade avaliadas segundo os dados cadastrais de 1.547 propriedades situadas em um raio de 1km do TransMilenio.	Concluiu-se que os preços das propriedades aumentaram de 0,12 e 0,38%, dependendo da distância ao BRT, por cada 5 minutos a pé mais próximo da estação de BRT.
Perdomo-Calvo et al. (2007)	Análise de 304 propriedades residenciais e 40 propriedades comerciais para comparar os preços pedidos pelas propriedades em duas zonas, uma com acesso ao BRT e outra sem acesso.	Resultados heterogêneos, na maioria das comparações não houve resultados significativos do ponto de vista estatístico. Em um único caso se detectou uma valorização de 22% em propriedades residenciais com acesso ao sistema BRT com níveis de confiança padrão.
Rodríguez e Mojica (2008)	Habitações unifamiliares situadas em uma zona de influência de 1 km ao redor dos corredores troncais e das rotas alimentadoras que apresentaram mudanças de preço entre 2001 e 2006.	Foi detectada valorização entre 15 e 20% antes da inauguração, porém as propriedades não aumentaram de preço ao longo de corredores onde não havia estações, mas que atualmente são servidos por uma extensão do BRT.

Fonte: Adaptado de Rodríguez e Mojica (2008).



© BORRERO OCHOA Y ASOCIADOS LTDA., BOGOTÁ

intermediárias, pois estas também desfrutam da conveniência do acesso, mas convivem com menos ruído e poluição. À medida que a distância aumenta entre os imóveis e as estações, o impacto recua progressivamente até zero. Entretanto, a taxa percebida de redução dos benefícios pode não ser constante (Rodríguez e Targa 2004; Flores 2011).

Mais uma vez, o problema na prática é resolvido pela aplicação de fatores conhecidos e fixos, obtidos de contextos anteriores em projetos comparáveis como, por exemplo, a prática há muito adotada para projetos de pavimentação de vias, que simplesmente identifica os beneficiários como aquelas propriedades situadas a até 500 metros do projeto ou, no caso de projetos de expansão metroviária, considera as propriedades dentro de um raio de impacto de 600 metros em torno de cada estação.

#### **Crítérios para distribuir a contribuição entre os beneficiários**

Em princípio, a contribuição não deve ser igual para propriedades que, embora similares, contam com diferentes graus de acesso aos benefícios das obras públicas, dados por fatores como suas

localizações físicas relativas. Podem ser feitos ajustes adicionais de acordo com o tamanho, a testada ou a posição da propriedade, por exemplo, aplicando-se um fator para levar em conta as propriedades de esquina, quando comparadas àquelas interiores à quadra ou que tenham outros atributos especiais.

Dois métodos principais são usados para distribuir a contribuição entre as propriedades individuais beneficiadas: o método dos fatores e o método da dupla avaliação. O primeiro descreve o lote físico individual com uma série de atributos conhecidos ou predeterminados para calcular uma pontuação para cada lote. Esses atributos podem incluir a distância às obras públicas, a área construída, a densidade, o número de estabelecimentos comerciais, a qualidade da edificação e o uso da propriedade (industrial, comercial, residencial ou beneficente). Na Colômbia – onde existe uma estratificação por zonas homogêneas, o estrato do bairro é pontuado de acordo com seu acesso à infraestrutura urbana e serviços, bem como por atributos socioeconômicos dos ocupantes. Todas essas pontuações são usadas para determinar as contribuições individuais (Borrero Ochoa 2011).

**A intersecção elevada entre a rua 100 e a Avenida 15, em um bairro nobre de Bogotá foi financiada com contribuições de melhoria.**



© DIEGO ERBA

**O cruzamento das ruas San Martín e Córdoba em Rosario, na Argentina, foi reformado para uso de pedestres e parcialmente financiado com contribuições de melhoria.**

O segundo método depende da aplicação de fatores de impacto tomados de experiências anteriores em situações comparáveis, tipicamente obtidos através de estimativas econométricas hedônicas dos efeitos de atributos relevantes da propriedade – ou seja, estimativas de valorização da terra a partir de tipos comparáveis de projetos, de intervenções e de áreas impactadas.

Este método é ilustrado pela estimativa fornecida por Chulipa (2007) para a cidade de Osório, no estado do Rio Grande do Sul, Brasil, para prever o impacto provável de um programa de pavimentação a ser financiado pelo Banco Mundial. Usando parâmetros obtidos de estimativas para outros lotes da cidade, a distância do lote ao centro comercial principal ou a um subcentro, e sua localização com relação à nova área pavimentada, o estudo encontrou um valor unitário de US\$30,72 para os lotes adjacentes às áreas pavimentadas, e US\$25,78 para aquelas sem esse acesso. Por conseguinte, uma taxa de valorização de 19% foi aplicada aos lotes que se beneficiariam da pavimentação. A partir dos valores cadastrais originais de todos os lotes, uma estimativa geral foi definida para todos os lotes afetados pelo projeto.

Esses dois métodos não são muito diferentes, já que os parâmetros são (ou deveriam ser) obtidos a

partir de funções hedônicas similares. Em ambos os métodos, são feitas interpolações de valores estimados para gerar as chamadas zonas de isobenefício, ou seja, zonas homogêneas onde a mesma taxa é aplicada a todos os lotes da área.

Outros procedimentos mais arbitrários são às vezes usados para distribuir o valor adicionado de obras públicas, conforme ilustrado pela cidade de Rosario, Argentina (Alvarez 2009). Neste caso, os lotes situados na área 50% mais próxima da zona de influência do projeto absorveram 35% dos custos, aqueles na faixa entre 50 e 80% receberam 24,5%, e os situados entre 80 e 100% da zona de influência (estimada originalmente como 500 metros de cada lado da pavimentação) absorveram 10,5%, sendo os restantes 30% dos custos absorvidos pela entidade pública.

#### **O calendário de pagamento da contribuição**

Finalmente, os calendários de pagamento também variam significativamente entre municípios, nos diferentes países. Por exemplo, a Colômbia impõe, para os projetos menores, o pagamento total ou um primeiro pagamento antes do investimento começar, porém o Brasil só cobra após a conclusão do projeto, oferecendo assim um período de carência e depois até cinco anos para o pagamento total. Em Cuenca, Equador, o período de pagamento pode durar até sete anos. Como ponto em comum, as prestações são normalmente limitadas a uma porcentagem do valor fiscal da propriedade beneficiada (ex., 3% em Rosario, Argentina) ou a uma porcentagem do imposto predial anual (90% no Brasil, limitado a cinco anos).

#### **A Contribuição como garantia a empréstimos de terceiros**

Alguns casos bem sucedidos de financiamento ao investimento público local envolvem aportes de entidades extramunicipais para ajudar no pagamento de empréstimos, ou para financiamentos com pagamentos associados aos gastos, através de esquemas baseados na contribuição de melhoria. Alguns exemplos são os empréstimos concedidos a San Pedro Sula, Honduras, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), desde 1985, e os programas Paraná-Urbano do estado do Paraná, Brasil, nos anos 1990, através de sua

agência de financiamento Paracidade - financiada originalmente pelo BID (Goelzer e Saad 1999; Pereira 2012). Essas iniciativas incluem um programa de capacitação, pois muitas prefeituras de menor porte receptoras de empréstimos não estão familiarizadas com esses instrumentos. Em Honduras, depois de 2001, a maioria desses projetos do BID destinava-se à infraestrutura local de esgotos sanitários, e um deles destinou-se à reabilitação de uma escola (Kehew 2002).

Mais recentemente, o programa denominado *Co-responsabilidad para el Bien Vivir*, promovido pelo Banco do Estado do Equador, oferece acesso a crédito subsidiado aos municípios dispostos a incrementar seu esforço fiscal (essencialmente, uma contribuição de melhoria) na forma de contribuições relacionadas aos investimentos em infraestrutura urbana financiados pela linha de crédito do banco. Este programa resultou em um aumento de 67% nas contribuições municipais, passando de US\$4,9 milhões a US\$8,2 milhões e permitindo o acesso desses municípios a mais de US\$20 milhões em crédito. O programa se concentrou em 112 municípios com população acima de 20.000 habitantes, mas excluiu as três maiores cidades do Equador; 82 desses municípios aderiram ao programa, indicando que as pessoas estão dispostas a pagar aumentos em tributos municipais que estejam vinculados a maiores investimentos em obras públicas.

### **A Contribuição de Melhoria é um instrumento injusto para os pobres?**

Argumenta-se frequentemente que é injusto cobrar dos pobres que se beneficiam com a provisão de infraestrutura urbana e serviços, pelos custos de programas de reurbanização ou regularização. A crítica se baseia na ideia de que as áreas melhor equipadas com amenidades urbanas são tipicamente ocupadas pelas famílias de alta renda, as quais não tiveram que pagar pela provisão de serviços nessas

áreas. Assim, seria injusto impor contribuições sobre aqueles que recebem posteriormente os serviços públicos.

A evidência mostra que as expectativas com relação a programas públicos de melhoramentos urbanos futuros levam ao aumento de preços ou a ágios sobre os preços atuais das terras em assentamentos irregulares ou ilegais. A cobrança aos moradores por benefícios de infraestrutura transferiria a responsabilidade da arrecadação, do loteador para o governo. Em outras palavras, não é certo que as famílias de baixa renda não possam pagar por certos custos: elas já estão pagando ao loteador, através de preços de terra inflacionados pela expectativa de serviços, ao invés de pagar ao provedor público de serviços (Smolka e Iracheta 1999).

Esta situação parece ser bem entendida por muitas populações de menor renda, como as de Lima, no Peru, onde um programa bem sucedido com cerca de 30 projetos usou um instrumento de contribuição para financiar obras públicas no início dos anos 1990. Os beneficiários de baixa renda realizaram o pagamento, pois este representava uma garantia do fornecimento do serviço. Mas, quando o programa foi estendido a bairros de renda mais alta, ele gerou uma resistência tão acirrada que finalmente foi descontinuado (Gamarra Huayapa 2008).

A alegada incapacidade das populações urbanas mais pobres de pagarem por melhores serviços parece ser um mito. Na prática, a estratégia dos moradores de atrair alguma intervenção pública para o seu bairro, mesmo que isto signifique pagar parte dos custos, é vista como melhor do que não contar com serviço nenhum. A cobrança, entretanto, deve ser razoável, porque em alguns casos a política não é aplicada em áreas de baixa renda para beneficiar os ocupantes, mas na verdade para justificar remoções ou forçar a saída daqueles que não podem pagar pelas melhorias.



## CAPÍTULO 4

# Exações e Contrapartidas por Direitos de Construir

**A rodovia de acesso Boulevard Los Próceres, na Cidade de Guatemala, foi financiada com o instrumento denominado Impacto Vial.**

**A**s ações relativas a normas e regulamentações urbanas empreendidas pelas autoridades municipais de planejamento geralmente afetam os usos do solo e seus usuários e, por outro lado, resultam em incrementos diretos ou indiretos de valor da terra em um terreno ou grupo de terrenos. A recuperação desses incrementos em benefício da sociedade é obtida através da aplicação de aportes urbanísticos ou financeiros - as exações -, e de outros tipos de contrapartidas que incidem

sobre o exercício do direito de construir.

### EXAÇÕES

As exações constituem a ferramenta mais comum de recuperação de mais-valias fundiárias em toda a América Latina. Sua utilização ilustra a forma como os proprietários de terras podem ser obrigados a fazer aportes em dinheiro ou em espécie para obter aprovações ou permissões especiais para urbanizar ou construir em suas terras. Esses aportes ou contrapartidas podem ser estipulados por meio de acordos de parcelamento ou de edificação baseados em normas específicas, ou podem ser negociados caso a caso.

Os aportes em espécie (bens) requerem que os incorporadores reservem parte das terras para instalações públicas, inclusive vias, escolas, parques ou áreas de conservação ambiental. O modelo mais comum na região exige que o loteador libere de 15 a 35% da área para usos públicos. Apesar de serem ignorados em muitos loteamentos de baixa-renda, sob a alegação de que seriam economicamente inviáveis, esses aportes são geralmente aceitos pelo setor imobiliário em projetos com grande potencial de valorização, em função de seu público de nível mais elevado e sua boa localização. No município de Iribarren, Venezuela, um grupo de proprietários concordou plenamente em contribuir para a execução de uma série de obras públicas, inclusive um parque, para melhorar a qualidade da área.

Em um caso ocorrido em São Paulo, um incorporador solicitou o uso de direitos aéreos para construir uma passarela elevada sobre uma via, de modo a conectar um shopping-center a um estacionamento localizado em um edifício do outro lado da rua. Ele previa pagar uma exação equivalente a US\$15.000, mas, depois das negociações, teve que pagar



©MUNICÍPIO DA CIDADE DE GUATEMALA, DEPARTAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS

US\$5 milhões por esses direitos aéreos públicos. O valor estimado pela autoridade pública considerou o custo equivalente para o shopping-center, caso fosse necessário construir seu próprio estacionamento sem que a passarela fosse construída.

Este caso traz uma lição importante: ao negociar uma exação, seu limite superior deve incluir o incremento de valor da terra resultante das aprovações concedidas ao projeto.

No Rio de Janeiro, a prefeitura exigiu de uma incorporadora de torres comerciais no centro da cidade a reabilitação de prédios históricos vizinhos e a construção de um reservatório de grande porte para coletar águas pluviais. Na nova área de expansão da Barra da Tijuca, foi exigida dos incorporadores imobiliários a ampliação das linhas troncais de coleta de esgotos, como parte do acordo para permitir a construção de novas edificações.

Outras formas mais específicas de exações incluem aquelas negociadas diretamente entre as autoridades locais e o incorporador imobiliário, quando este solicita uma licença para um projeto que pode gerar externalidades negativas tais como o congestionamento do tráfego, como na Guatemala, ou que modifique a normativa urbanística ou construtiva vigente, como em Córdoba, Argentina.

### **Mitigação de Impactos do Tráfego Viário na Guatemala**

Um instrumento conhecido como *Impacto Vial* foi concebido na Guatemala, segundo o qual a responsabilidade pelas melhorias viárias é transferida aos empreendedores privados, com relação a investimentos usualmente a cargo do setor público. Quando se solicita uma licença para um grande projeto de empreendimento imobiliário, um estudo de tráfego viário avalia seus impactos sobre a comunidade do entorno. Um projeto de infraestrutura é então concebido para mitigar quaisquer impactos negativos, juntamente com o cálculo da participação no custo que caberá ao empreendedor.

A obra em si é executada pelo empreendedor, sob supervisão municipal. Caso o custo da obra seja maior que a parcela do empreendedor, o valor da licença (cerca de 4,5% dos custos totais de construção - de tipicamente US\$230/m<sup>2</sup>) é usado para cobrir a diferença. Se ambas as fontes combi-

nadas forem insuficientes, se notifica a futuros projetos na vizinhança da incidência de um ônus para cobrir o déficit orçamentário. E se o tipo de projeto necessário para mitigar os impactos for ainda mais caro, cria-se um fundo de destinação específica para arrecadar contrapartidas de outras licenças ou projetos existentes para a área.

Este processo é similar a uma contribuição de melhoria para a recuperação de custos, pois a taxa está diretamente associada com o custo das obras públicas. Também pode ser comparado a uma contrapartida monetária única (conhecida como taxa de impacto ou de desenvolvimento imobiliário) que os empreendedores imobiliários em alguns municípios dos EUA têm que pagar ao governo municipal para obter uma licença de construção.

As diferenças são que a política guatemalteca citada tem um âmbito mais restrito e permite pagamentos em espécie (serviços). Tipicamente, os pagamentos nem passam pelos cofres municipais, porque as obras são realizadas diretamente por agentes privados que são considerados mais eficientes do que as entidades públicas. Por exemplo, viadutos que foram construídos em quatro meses por empreiteiras privadas poderiam ter levado de 12 a 16 meses para serem construídos pelo governo.

No caso de grandes projetos com fortes impactos negativos de tráfego, as obras de mitigação devem estar concluídas antes da inauguração do empreendimento imobiliário. Desde 2006, este instrumento vem financiando quase toda a construção de vias, somando mais de US\$20 milhões (Municipalidad de Guatemala 2013). O instrumento não é considerado como uma taxa, mas sim uma exação para fins de mitigação dos impactos no tráfego viário.

### **O Uso das Exações na Argentina**

A Argentina ainda não conta com uma legislação nacional para respaldar medidas específicas para a recuperação de incrementos de valor da terra, mas certos municípios têm alguma autonomia, conforme lhes outorga o Artigo 123 da Constituição Nacional, já tendo aprovado legislação municipal nesse sentido. Ramon Esteban (2007, 4), ex-secretário de planejamento e agora vereador do município de San Fernando, na província de Buenos



**A nova torre na zona do Portal del Abasto em Córdoba, na Argentina, exigiu o pagamento de exações para a obtenção de uma mudança nas normas de edificação.**

Aires, sintetizou a relevância desta ferramenta na região:

Não conhecemos municípios ou outras entidades estatais argentinas que atuem explicitamente com relação à recuperação de mais-valias fundiárias. Acreditamos, entretanto, que os municípios atuam informalmente, seja por ação ou omissão. Eles autorizam empreendimentos dentro do arcabouço jurídico ou os dispensam de cumprimento das normas existentes de usos do solo, para depois solicitar, negociar ou exigir deles algumas obras de infraestrutura ou melhorias nas áreas da cidade onde esses empreendimentos autorizados têm lugar.

A cidade de Córdoba, ao abrigo dos artigos 180 a 188 da constituição da sua província, exerce sua autonomia através de lei orgânica que garante sua competência para estabelecer e modificar normas e regulamentações de uso do solo. Com base nesta autorização, a prefeitura tem podido cobrar por alterações das normas de edificação existentes e impor uma obrigação aos empreendedores, no que se refere a obras públicas complementares. Sob esta legislação municipal, o município define as obras públicas a serem executadas pelo empreendedor que reivindica uma modificação do uso do solo para o seu projeto. Como condição para obter a licença final da edificação (um requisito para que esta possa ser registrada), as obras públicas de melhorias específicas têm que estar finalizadas.

Uma postura do Conselho Deliberativo da cidade, de 2007, estabeleceu que as alterações das normativas de uso do solo que resultassem em benefícios adicionais de uso do solo para o proprietário ou empreendedor, passariam a exigir um pagamento de compensação proporcional ao benefício auferido. Esses pagamentos devem ser pagos em espécie, na forma de serviços de esgotos, drenagem, iluminação pública ou outras obras públicas que o município considere necessárias e de custo comparável ao benefício recebido.

Em outra forma de exação, a negociação pode envolver alterações das normas de edificação que não resultem em uma carga direta adicional sobre a infraestrutura urbana e os serviços existentes. Um caso ocorrido em Córdoba, um projeto na zona de Portal del Abasto, na margem sul do Rio Suquia, resultou, na verdade, em uma redução da área total a edificar de 12.000 para 11.000 m<sup>2</sup>, com a redução do índice de aproveitamento do terreno de 4,5 para 4,1. Contudo, o projeto criou uma nova torre de 16 pavimentos que possuía cerca de 6.300 m<sup>2</sup> de construção acima da altura originalmente permitida de 7 pavimentos. Embora as normas limitem a taxa de ocupação do solo a 80%, a nova torre proposta ocupava apenas 64% do lote. Depois da avaliação integral do projeto, em 2011, requisitou-se ao incorporador que compensasse o equivalente a US\$220.000 à prefeitura em função da alteração concedida em direitos de uso do solo. Essa contribuição deveria

ser paga em bens, ao invés de dinheiro.

### **CONTRAPARTIDAS POR DIREITOS DE CONSTRUIR**

Os instrumentos desta categoria se baseiam na separação entre direitos de construir e direitos de propriedade fundiária, o que permite ao setor público recuperar o incremento de valor da terra resultante dos direitos de desenvolvimento imobiliário que ultrapassem uma base de referência preestabelecida.

O precedente deste instrumento ocorreu na Itália quando, em 1971, membros da Comissão Econômica Europeia e especialistas em habitação e planejamento urbano propuseram a separação entre os direitos de construir e os direitos de propriedade, sugerindo que os primeiros pertenciam à comunidade e deveriam ser concedidos exclusivamente pelas autoridades públicas (Furtado et al. 2010). Outras referências podem ser encontradas na Espanha, na Grã-Bretanha e na Colômbia, além de constarem em um memorando da conferência ONU-Habitat de 1976 em Vancouver, e também na cidade americana de Chicago.

No entanto, a reforma urbana francesa e seu instrumento de política fundiária *Plafond Légal de Densité*, de 1975, provavelmente teve mais influência nos debates brasileiros de 1976, quando esta noção foi levantada pela primeira vez entre especialistas urbanos. A lei francesa buscava aumentar a eficiência do controle do uso do solo, reduzir desigualdades sociais e promover uma maior participação dos cidadãos no planejamento. Ela definiu um limite ou teto legal de densidade (coeficiente de aproveitamento básico) equivalente a 1 para todo o país, com a exceção de Paris, onde ele foi fixado em 1,5. Qualquer direito de construir admitido por legislação local acima desse limite exigia pagamentos baseados nos metros quadrados adicionais de área construída.

Advogados brasileiros, além de planejadores e outros especialistas urbanos, se reuniram em 1976 em Embu, no interior do estado de São Paulo, para tentar esclarecer as questões controversas relativas à separação legal de direitos relacionados à propriedade da terra. Embora essa mudança tivesse sido originalmente considerada ilegal, foi encontrado

um precedente na legislação vigente de parcelamento do solo, a qual limitava os direitos de construir em função da área concedida ao público para fins de construção de vias e outros equipamentos públicos. Essa abordagem ilustra como autoridades com uma motivação política suficiente podem encontrar soluções criativas para questões jurídicas que, de outra maneira, seriam tidas como incontornáveis.

A primeira tentativa de introduzir este conceito em lei nacional, em 1983, não teve sucesso, mas ele foi posteriormente incluído no Estatuto da Cidade, em 2001, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 do Brasil. Desde então, todos os municípios foram autorizados a cobrar por qualquer direito de construir aprovado que viesse a ultrapassar certos limites pré-estabelecidos. Em termos técnicos, a área adicional edificada constitui patrimônio público e não deve ser concedida sem uma contrapartida, pois isso favoreceria um cidadão em detrimento de outros.

Com o tempo, as contrapartidas evoluíram, deixando de ser exações aplicadas caso a caso, nas quais a compensação por direitos adicionais de construir era negociada diretamente com as autoridades, e passando a ser calculadas de acordo com critérios predefinidos aplicáveis a qualquer empreendedor interessado em adquirir direitos de construir adicionais. Em mais um passo em direção a regras mais sistemáticas e consistentes, a política evoluiu de direitos de construir extraordinários para qualquer direito adicional que ultrapasse um limite básico, além de estender-se a todas as propriedades de uma cidade ou a zonas delimitadas com base no plano diretor municipal.

### **Operações Interligadas**

Uma operação interligada é um tipo particular de instrumento que permite construir a densidades mais elevadas em troca de que o empreendedor contribua para a provisão (ou a forneça ele próprio) de unidades habitacionais de preço mais acessível, ou outros benefícios sociais. Estas políticas já foram usadas tanto em Boston e São Francisco como em São Paulo e no Rio de Janeiro (Alterman 1989), apesar de não terem sido aplicadas explicitamente em outros países latino-americanos. Em alguns casos, os requisitos da operação interligada podem

ser impostos juntamente com outras exações, como no caso do Código Urbano aprovado em Querétaro, no México, em 2012 (apesar de não ter sido ainda implementado), ou como os dispositivos legais incluídos no *Programa de Actuación Integrada* do Uruguai.

No caso de São Paulo, a operação interligada surgiu a partir de uma norma de zoneamento de 1986, segundo a qual os proprietários de terras altamente valorizadas e ocupadas por favelas poderiam solicitar maiores densidades construtivas, ou alteração de usos para a propriedade, desde que construíssem habitações de interesse social para os moradores originais que seriam removidos. Um decreto municipal de 1988 estendeu a prerrogativa a proprietários de terras não ocupadas por favelas, estabelecendo assim um programa mais amplo de operações interligadas. Em 1995, permitiu-se aos proprietários o pagamento de sua contrapartida em dinheiro em lugar da construção de habitação social, pois a maioria dos empreendedores argumentou que não tinha interesse na habitação social como um negócio. De 1987 a 1998, um total de 857.424 m<sup>2</sup> de área de construção adicional foi aprovada pela administração pública de São Paulo, em cerca de 328 operações interligadas que geraram US\$122,5 milhões (US\$142/m<sup>2</sup>), que por sua vez financiaram 13.000 unidades de habitação de interesse social (Sandroni 2011).

No Rio de Janeiro, 100 solicitações de operações interligadas foram apresentadas à Secretaria Municipal de Urbanismo da cidade até novembro de 2000, depois do estabelecimento da Lei 16 de 1992 e da regulamentação do instrumento na Lei 2128 de 1994. Das 36 operações aprovadas (13 de 1993 a 1996, e 23 de 1997 a 2000), 26 foram executadas, das quais 22 em projetos aprovados para a Barra da Tijuca, área de expansão planejada da cidade. As 23 solicitações do segundo período incluíram 11 para alterações do uso do solo, enquanto 10 eram relativas à altura das edificações, e as duas restantes tratavam de outras alterações (como a taxa de ocupação). Essas operações geraram US\$26,7 milhões, sendo US\$12 milhões no ano de pico de 1999 (Xavier 2011).

As principais críticas dessa abordagem envolveram questões relacionadas à gestão irregular das aprovações, pois muitas delas não foram submetidas ao Conselho Municipal de Política Urbana, confor-

me definido pela lei. Outros abusos observados incluíram a subestimação do valor dos direitos de construir adicionais e o desvio de fundos de seu objetivo original.

A possibilidade de associar o pagamento da valorização estimada a áreas especiais, tais como em projetos de patrimônio histórico ou de preservação ambiental, abriu o caminho para pagamentos de valores menores que o real incremento de valor da terra. Alguns planejadores urbanos e outros analistas também apontaram para o papel deste instrumento na gentrificação dos bairros atingidos, já que a maioria das novas habitações de interesse social foi construída na periferia urbana.

Estas questões e outras irregularidades administrativas criaram uma imagem social para o instrumento de decisões arbitrárias associadas à influência política e à corrupção. A venda de exceções ao zoneamento através de critérios definidos por uma comissão, ao invés de um órgão legislativo, foi considerada inconstitucional e essas operações foram interrompidas em 1998 em São Paulo e em 2000 no Rio de Janeiro (Cymbalista e Santoro 2006).

### **Participação nas Mais-Valias Fundiárias na Colômbia**

A Lei 388 de 1997 na Colômbia encaminha a questão da cobrança por alterações dos direitos de construir através do instrumento *Participación en Plusvalías*, segundo o qual de 30 a 50% dos incrementos avaliados de valor da terra que sejam resultantes de ações administrativas, tais como as decisões sobre densidades, sobre o zoneamento ou sobre a conversão do solo de rural a urbano, podem estar sujeitos à recuperação parcial pelo setor público. Os pagamentos, em dinheiro ou em bens, são destinados principalmente à provisão de habitação de interesse social e infraestrutura em bairros não adequadamente servidos, bem como para obras públicas de interesse geral.

Apesar das expectativas de êxito iniciais, o instrumento ainda precisa demonstrar sua força. Em Bogotá, as receitas aumentaram de cerca de US\$6 milhões em 2005 para US\$8,5 milhões em 2008, US\$25 milhões em 2011, e, espera-se, US\$40 milhões em 2012, mas esses montantes ainda são considerados muito inferiores ao potencial de recei-

tas anuais (Parodi 2010).

Não obstante sua coerência conceitual, as regulamentações do instrumento estão carregadas de procedimentos administrativos custosos, incômodos e contraditórios que levam a conflitos e abrem uma ampla margem para diferentes interpretações (Maldonado 2008). Uma série de garantias muito elaboradas, introduzidas para proteger os interesses cidadãos, geraram incertezas tanto para os agentes privados como para o setor público. O nó da questão é a norma a ser usada para calcular o valor do incremento, já que ela considera a situação anterior à implementação da Lei 388 de 1997, e não a situação atual.

Desde uma perspectiva legal, isto abriu o caminho para o reconhecimento de direitos adquiridos pelos proprietários, o que foi reforçado pelo fato de que muitas cidades, antes da promulgação da lei, adotavam normas e regulamentações excessivamente generosas, e às vezes ilimitadas, para projetos de desenvolvimento urbano. Além disso, o processo de implementação e a operação administrativa do instrumento consomem tempo e são complexos.

### **O USO DA OODC NO BRASIL**

O instrumento que regula a cobrança por direitos de construir adicionais no Brasil (a Outorga Onerosa do Direito de Construir, OODC) se baseia na ideia de que o direito do proprietário da terra está limitado a um coeficiente de aproveitamento básico, que é diferente da capacidade máxima de suporte da área, segundo a infraestrutura instalada ou prevista, representada pelo índice ou limite máximo de aproveitamento estabelecido para a área. O coeficiente de aproveitamento (do terreno), termo técnico consagrado pelo Estatuto da Cidade que reflete a relação entre a área de construção e a área do terreno, é também conhecido, em normativas municipais, como índice de aproveitamento do terreno ou índice de aproveitamento de área. O termo técnico é diferente em cada país. Por exemplo, na Argentina é “*Factor de Ocupación del Suelo*” e na Colômbia, “*Coficiente de Utilización del Suelo*”.

O instrumento impõe um ônus pelo direito de aproveitamento dos terrenos acima do coeficiente de aproveitamento básico definido pelo município,

até o nível máximo estabelecido pelo plano diretor. Ele também se aplica a outros tipos de normativas que admitem opções mais rentáveis do uso do solo, tais como conversões de uso rural para uso urbano ou a possibilidade de alterações do zoneamento de certas áreas para fins de renovação urbana ou para usos comerciais.

A legitimidade deste ônus fundamenta-se em duas noções: em primeiro lugar, o entendimento implícito de que para uma área suportar quantidades adicionais de construção ou um uso mais intensivo do solo, o setor público tem que fazer investimentos em infraestrutura e serviços urbanos e, em segundo lugar, o princípio de que o Estado não pode favorecer uma propriedade em detrimento de outras ao conceder direitos adicionais de construir ou permitir novos usos do solo. Assim, o instrumento permite potencialmente que todos os proprietários compartilhem os benefícios resultantes de intervenções públicas que dão suporte ao desenvolvimento urbano.

O coeficiente de aproveitamento básico não é necessariamente definido como unitário (1,0), ele pode não ser uniforme para toda a cidade, e a porcentagem do incremento de valor da terra acumulado também pode variar. A cidade de Curitiba, por exemplo, onde direitos adicionais de construir têm sido outorgados desde 1991, concedeu gratuitamente coeficientes de aproveitamento maiores que os anteriormente previstos em alguns setores das cidades, para promover um desenvolvimento urbano orientado pelos corredores de tráfego que receberam o sistema de operação exclusiva de ônibus (BRT). O limite máximo do coeficiente de aproveitamento foi elevado ainda mais para os empreendimentos imobiliários que contribuíam a um fundo especial para habitação de interesse social. Os direitos de construir adicionais eram geralmente vendidos a valores inferiores à valorização integral, com base na discutível premissa de que essa política estimularia uma ocupação mais densa e, assim, ajudaria a cobrir parte dos custos de investimento no BRT (Teixeira e Moreira 2011).

### **Cálculo do Valor de Direitos de Construir**

Diferentes métodos ou fórmulas são usados para calcular o incremento de valor da terra resultante da OODC, porém todos esses métodos têm uma pre-



**As contrapartidas por direitos de construção em Curitiba, no Brasil, contribuíram para promover o desenvolvimento urbano orientado ao transporte coletivo.**

ção limitada, já que não existem dois lotes ou dois projetos de aproveitamento do solo urbano que sejam perfeitamente comparáveis. Teoricamente, o valor de um terreno a ser utilizado com um coeficiente de aproveitamento de 3,0, comparado a um coeficiente de aproveitamento básico de 1,0, deveria ser a diferença entre os valores residuais de seus respectivos maiores e melhores usos. Na prática, não é tão simples assim, já que não há dois prédios exatamente iguais em uma mesma área, e as alterações em alguns terrenos afetam os maiores e melhores usos dos terrenos vizinhos. Uma maior densidade não é sempre mais rentável para os empreendedores e, assim, em certas áreas o limite máximo de aproveitamento permitido pode não ser de interesse para esses empreendedores, como demonstram Furtado e Silva (2010) em algumas áreas de alto valor no Rio de Janeiro.

Estas complicações são parcialmente resolvidas pelo método predominante, conhecido como do terreno virtual. Por este método, um empreendedor interessado em construir uma edificação de 750 m<sup>2</sup> em uma zona onde o coeficiente de aproveitamento básico é de 1,0 e o

máximo de 3,0, poderia adquirir um lote de 750 m<sup>2</sup>, ou então comprar um lote de 250 m<sup>2</sup> e direitos de construir adicionais, através da OODC, o que lhe permitiria construir os 500 m<sup>2</sup> adicionais no mesmo lote. Para adquirir essa área adicional, o empreendedor estaria pagando o equivalente a dois outros terrenos com o mesmo coeficiente de aproveitamento original de 1,0, na mesma área em que agora foi definido um patamar máximo de aproveitamento de 3,0. O valor original por metro quadrado do terreno para a zona em questão é obtido nos mapas de avaliação usados pelas prefeituras para propósitos relacionados aos impostos à propriedade imobiliária. Este método, usado em cidades tais como Blumenau, Curitiba, Porto Alegre, Salvador e São Luis (Furtado et al. 2010), é também uma aproximação ao valor real, uma vez que as condições se alteram com as mudanças nos patamares das distintas zonas urbanas, mas ele permite manter uma certa coerência.

Na prática, a cobrança pelos direitos de construir adicionais varia entre as cidades que aplicam o instrumento, e as dificuldades em determinar o valor de direitos de construir adicionais levaram muitas cidades a adotar atalhos que consistem

no uso de bases de valor que são apenas aproximações, ou que estão apenas indiretamente relacionadas ao incremento de valor da terra acumulado. Por exemplo, as cidades de Florianópolis e Natal calculam a contrapartida como uma porcentagem do custo unitário da construção civil aplicada à área adicional a ser construída, o que, na opinião de alguns, se assemelha à cobrança de uma taxa pela licença de construir (Furtado et al. 2010).

Também é frequente o uso de fatores de ajuste do montante avaliado, sendo alguns deles definidos sobre bases politicamente negociadas, em lugar de bases técnicas (como nos municípios de Goiânia e Alvorada). Enquanto Campo Grande cobra uma porcentagem fixa de 70% do incremento estimado do valor da terra, Salvador simplesmente aplica 50% sobre o valor original da propriedade. Apesar de algumas cidades tomarem como referência o valor estimado de mercado, outras se baseiam no valor fiscal, em geral desatualizado (Furtado et al. 2010).

### **Desafios na Aplicação da OODC**

O Estatuto da Cidade, de 2001, autorizou todos os municípios a cobrarem contrapartidas por direitos de construir concedidos acima de um patamar básico definido pelo próprio município. Como muitas prefeituras não estão ainda preparadas ou não querem aplicar essa disposição legal, elas contornam essa situação ao igualar o coeficiente básico ao limite máximo de aproveitamento. Como os direitos de propriedade são normalmente definidos por legislação nacional constitucional, alguns analistas concluíram que, para tornar a OODC operacional e consistente, o coeficiente de aproveitamento básico deveria também ser definido em nível nacional, ou então através de uma lei extramunicipal, para reduzir a vulnerabilidade das autoridades locais perante os interesses dos proprietários de terras.

Um caso extremo é o do Rio de Janeiro, cuja administração ignorou tal disposição legal, em parte devido à facilidade que a cidade tem, no momento, de obter recursos para os preparativos da Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Seu Plano Diretor de 1992 estabeleceu um coeficiente de aproveitamento básico de 1,0 para toda a cidade, com limites máximos mais elevados em certas zonas

mas apesar disso nenhuma iniciativa ocorreu para realmente regulamentar a cobrança de contrapartida por direitos de construir adicionais (Furtado e Silva 2010). O novo Plano Diretor, de 2011, elevou os coeficientes básicos para 3,0 ou 4,0, vigentes em locais tais como Copacabana e outras áreas de alta renda, com a possibilidade de autorizar índices ainda maiores sob circunstâncias especiais, eliminando virtualmente a base para a aplicação da OODC.

A maioria das cidades brasileiras ainda não é capaz de garantir a implementação dessa lei. Os desafios incluem a necessidade de que exista um plano diretor e normas de zoneamento, uma fórmula detalhada de como os direitos de construir devem ser avaliados, as formas de pagamento das contrapartidas, a definição de regras para a aplicação dos recursos (geralmente, através do estabelecimento de um fundo especial), e um conselho para supervisionar os recursos.

Estes requisitos estão além do alcance de mais de 90% dos 5.565 municípios brasileiros, especialmente aqueles com população inferior a 50.000 habitantes. De acordo com a Pesquisa de Gestão Municipal de 2008 (MUNIC), na parte dedicada às normas e regulamentações de uso do solo, somente 881 municípios consideraram incorporar a OODC (quanto mais implementá-la). Entre os 1.626 municípios com mais de 20.000 habitantes, 323 (cerca de 20%) não tinham nem mesmo um plano diretor em 2008, em flagrante violação ao Estatuto da Cidade (IBGE 2008).

Por outro lado, o avanço obtido é bastante promissor. Enquanto em 2001 somente 221 municípios tinham aprovado a legislação necessária, em 2009 esse número já tinha aumentado para 1.059. Um estudo que revisou a pesquisa MUNIC de 2005 observou que, em uma amostra aleatória de 60 dos 241 municípios então com mais de 50.000 habitantes que declararam que possuíam legislação de OODC, tal legislação só existia realmente em 39 (65%) deles, e em somente oito desses (13,3% da amostra total), essa legislação estava sendo efetivamente implementada em 2007 (Cymbalista e Pollini 2009).

De forma consistente com outros resultados, o estudo mais qualitativo de Furtado et al. (2010) constatou que muitas cidades que haviam declarado

que aplicavam a OODC, na verdade se apoiavam em fórmulas aproximadas ou outros fatores de ajuste para conciliar os interesses dos agentes locais (entre eles, empreendedores imobiliários e proprietários de terras), resultando em níveis apenas simbólicos de arrecadação de receitas.

Em Curitiba, por exemplo, apesar da já longa presença da OODC, a receita anual média de 2007 a 2009 foi de cerca de US\$1,5 milhão (Teixeira e Moreira 2011). Estas cifras contrastam fortemente com o desempenho de São Paulo, que arrecadou mais de US\$50 milhões por ano no mesmo período, apesar de serem tipos de cidades bastante diferentes e também de que a população de Curitiba seja, de acordo com o Censo de 2010, cerca de 16% da do município de São Paulo (Sandroni 2010). Em 2011 e 2012, Curitiba arrecadou cerca de US\$17,5 milhões em contrapartidas *ad hoc* por direitos de

construir (Gazeta do Povo 2013), enquanto São Paulo arrecadou cerca de US\$250 milhões com a OODC (Maleronka e Furtado 2013).

### Implementação da OODC em São Paulo e Rio de Janeiro

Para implementar a OODC no município de São Paulo entre 2002 e 2004, os coeficientes de aproveitamento preexistentes foram reduzidos a 1,0, embora em algumas áreas tenha sido permitido um patamar de 1,5 e até de 2,0 (Tabela 4.1). Além disso, a cidade reformulou os mapas de limites máximos de aproveitamento, variando de 1,0 a 4,0 (alterando, assim, as margens potenciais relacionadas à aplicação da OODC). Com isso, o coeficiente de aproveitamento básico pode ser inferior, igual ou superior aos coeficientes originais preexistentes.

TABELA 4.1

#### Alterações dos Coeficientes de Aproveitamento em São Paulo, 2002–2004

Zoneamento estabelecido no Plano de Desenvolvimento Estratégico em 2002	Zonas de uso do solo antes de 2002	Coeficiente até 2002	Coeficiente Básico		Coeficiente Máximo
			Em 2003	A partir de 2004	
Zonas Exclusivamente Residenciais (ZER)	Zona estritamente de propriedade residencial horizontal unifamiliar (Z1)	1,0	1,0	1,0	1,0
Zonas de Usos Mistos (ZM)	Zona predominantemente de propriedade residencial horizontal unifamiliar (Z9)	1,0	1,0	1,0	1,0
	Zona residencial predominantemente de baixa densidade (Z2)	1,0	1,0	1,0	2,5
	Zona residencial predominantemente de baixa densidade demográfica (Z11, Z13, Z17, Z18)	1,0	1,0	1,0	2,0
	Zona residencial predominantemente de densidade média (Z3, Z10, Z12)	2,5	2,0	2,0	4,0
	Zonas de usos mistos e densidade demográfica média alta (Z4)	3,0	2,5	2,0	4,0
	Zonas de usos mistos e alta densidade demográfica (Z5)	3,5	3,0	2,0	4,0
	Zonas de uso especial (Z8 007-02, -04, -05, -08, -11, -12)	3,0	2,5	2,0	4,0
	Zonas de uso especial (Z8 007-10, -13)	2,0	2,0	2,0	4,0
	Zonas de uso especial (Z8 060-01, -03)	1,5	1,0	1,0	2,5
	Zonas de usos mistos onde predominam comércio e serviços (Z19)	2,5	1,5	1,0	4,0
Zonas Industriais em Reestruturação (ZIR)	Zona predominantemente industrial (Z6)	1,5	1,0	1,0	2,5
	Zona estritamente industrial (Z7)	1,0	1,0	1,0	2,5

Fonte: Dados do Município de São Paulo adaptados pelo autor.

Contrariamente ao esperado, não surgiu nenhuma disputa judicial importante pelo que muitos podem considerar como uma redução dos direitos de propriedade da terra, indicando que as proprieda-

des que ainda não tinham solicitado licenças de construção não poderiam necessariamente alegar direitos adquiridos com base nos limites de aproveitamento preexistentes (Quadro 4.1).

QUADRO 4.1

#### Direitos Adquiridos versus Expropriações no Rio de Janeiro

Os incrementos de valor da terra são gerados depois de concedida a autorização para um novo uso ou aproveitamento do solo (geralmente por meio da licença de construção). Antes que isto ocorra, somente normas e regulamentações gerais estão em funcionamento, e estas não geram direitos ou a possibilidade de cobrar por tais incrementos. Em outras palavras, um pedido de licença de construção gera o direito de exigir um pagamento como resultado do novo empreendimento imobiliário previsto.

A limitação ao uso e aproveitamento do solo não constitui uma expropriação como frequentemente sugerido. Tecnicamente, uma expropriação ocorre quando uma alteração da normativa vigente retira de uma propriedade qualquer possibilidade de uso econômico - por exemplo, quando a norma anterior permitia construir habitações na área e ela passa a ser reservada para a conservação de florestas, sem possibilidade de exploração comercial.

Alternativamente, ocorreria uma expropriação se uma alteração de norma ou regulação afetasse somente um proprietário, constituindo-se então uma expropriação sem indenização. Uma alteração das normas e regulamentações que ainda permita o uso do terreno, mesmo que se cobre por isto, não é uma expropriação. Nenhum corpo legislativo reconhece a obrigação pública de indenização por uma mudança desfavorável da normativa ou pela eliminação de direitos a usos do solo não realizados e ainda não autorizados.

**Cartazes adornam uma propriedade multifamiliar no Rio de Janeiro em área designada como de proteção - APAC. Os proprietários protestam pelo fato de que ela não pode ser demolida para que se possa construir uma edificação maior.**



© MARTINO O. SMOLKA

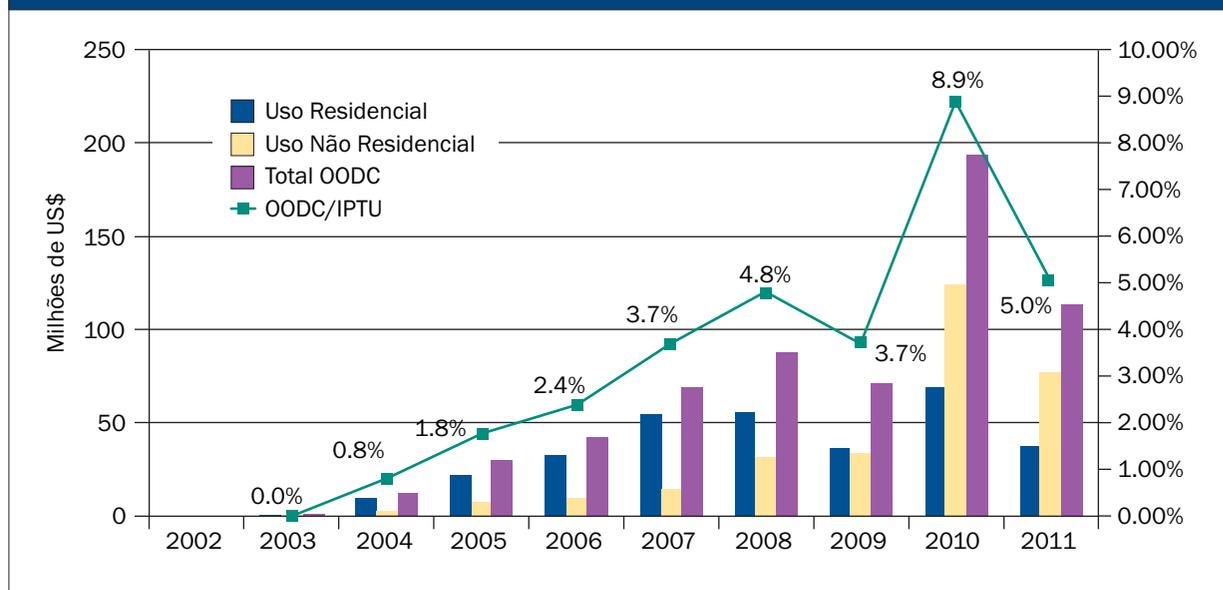
**O protesto acima acusa a APAC (Área de Proteção Cultural/Histórica/Ambiental) de desvalorizar os imóveis afetados. No entanto, esta regulação não desvalorizou a propriedade, na verdade ela afetou seu valor potencial se a propriedade pudesse ser destinada a um uso mais intensivo através de um coeficiente de aproveitamento mais elevado.**



© MARTINO O. SMOLKA

FIGURA 4.1

**Comparação de Receitas da OODC e do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), em São Paulo, 2002-2011**



Fonte: Maleronka e Furtado (2013).

Entretanto, o potencial de construção nos terrenos foi claramente reduzido, já que uma contrapartida passou a ser exigida sobre algo que os proprietários percebiam anteriormente como um direito de construir livre de qualquer ônus. Muitos fatores podem explicar este resultado, sendo o mais importante o fato de que na época da implementação, em 2004, o mercado imobiliário estava em expansão, encobrendo assim o impacto final sobre os proprietários, os quais viam sua propriedade como uma combinação de terreno, edificações e outras melhorias (Sandroni 2011). O sucesso de São Paulo, quando comparado ao Rio de Janeiro, sugere que um cuidado especial quanto ao melhor momento de aplicação pode ser fundamental para alterar o regime regulatório de forma que ele passe a aproveitar o potencial da recuperação de mais-valias fundiárias.

A Figura 4.1 apresenta as receitas obtidas em São Paulo com os pagamentos de OODC durante os nove anos que incluíram a crise financeira global e sua consequente restrição ao crédito. Esses recursos são depositados no Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), criado para implementar planos e projetos especiais em áreas urbanas e ambientais ou outras intervenções contempladas no plano diretor municipal de São Paulo de 2002. Em 2012, em torno

de US\$175 milhões originados dos pagamentos de OODC foram distribuídos através do FUNDURB entre seis secretarias municipais, para projetos que incluíam terminais de ônibus, corredores de transportes, parques e áreas verdes, regularização de favelas, preservação histórica e drenagem (Maleronka e Furtado 2013). Com o crescente uso do instrumento, as melhorias futuras previstas deverão levar em conta as realidades do mercado imobiliário.

**TRANSFERÊNCIA DE DIREITOS DE CONSTRUIR**

A transferência de direitos de construir (TDC) é um certificado por meio do qual a prefeitura indeniza um proprietário por restrições aos direitos de construir sobre sua propriedade (por ex., para fins de preservação histórica ou conservação ambiental) ou quando o proprietário entrega parte de seu terreno para que seja utilizado em um projeto de interesse público tal como o alargamento de uma via, a criação de um parque ou a urbanização de uma favela. Estes certificados representativos de direitos podem ser vendidos a terceiros ou usados diretamente para construir em outras áreas predefinidas como áreas receptoras. O instrumento também vem sendo usado para facilitar a imposição de normas mais rígidas sobre os direitos de construir dentro de certas áreas,

como por exemplo quando existem restrições específicas do coeficiente de aproveitamento para alguns lotes individuais, mas não para toda a zona ou setor onde o terreno está localizado. Estes princípios estão incorporados em legislações urbanas como o Estatuto da Cidade do Brasil ou a Lei 388 da Colômbia.

Em um caso bem-sucedido de TDC, o município de Porto Alegre, no Brasil, logrou adquirir uma extensa área para uma nova via arterial, a 3ª Avenida Perimetral, compensando os proprietários com direitos de construir que podiam ser utilizados em outras áreas da cidade. Como resultado dos 13,2 hectares de terras adquiridos ao longo da avenida de 12,3 quilômetros de extensão e 40 metros de largura, incluindo faixas exclusivas para operação de BRT, 50% dos custos (US\$9,8 milhões) foram cobertos por TDCs, o que representou 65% das terras adquiridas, sem a necessidade de desapropriações e evitando demandas judiciais (Uzon 2007).

A viabilidade deste esquema já estava funda-

mentada na política urbana do município desde 1979, quando o poder público começou a co-brar pelos direitos de construir gerados com a desapropriação de terras para a realização de obras públicas, tais como parques e vias. Como os direitos de construir originais já estavam definidos, esses direitos podiam ser usados em outras parcelas dentro da zona de planejamento da área desapropriada ou em outras áreas delimitadas da cidade.

A ausência de prerrogativas municipais similares na aplicação da TDC na Cidade do México foi demonstrada quando se tentou usá-la, ao final da década de 1980, como um instrumento de financiamento da recuperação do centro histórico da cidade. Como não existiam normas claras para impor aos incorporadores uma contrapartida sobre os direitos adicionais de construir na área receptora, o projeto dependia da concessão discricionária desses direitos pelas autoridades de planejamento. O processo foi suspenso nos

**A nova infraestrutura de transporte em Porto Alegre, Brasil, tornou-se possível graças ao uso de transferências de direitos de construir.**



© CRISTINE ROCHOL / PREFEITURA DE PORTO ALEGRE

anos 2000, quando aumentaram as suspeitas de ocorrência de suborno nessas concessões, bem como pela falta de cobrança quando certos proprietários e investidores solicitavam normas de uso do solo mais flexíveis e eram atendidos gratuitamente, anulando assim os efeitos da TDC.

Em outra interessante aplicação da TDC, a cidade de Curitiba levantou os recursos, estimados originalmente em US\$45 milhões e depois incrementados para US\$62 milhões, para as obras de renovação do estádio de futebol Joaquim Américo, de propriedade do Clube Atlético Paranaense, que se faziam necessárias para cumprir com as regras da FIFA para seu uso em jogos da Copa do Mundo de 2014. Para reconstruir o estádio, o governo estadual do Paraná recebeu um empréstimo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para ser transferido ao clube, o qual, por sua vez, recebeu direitos de construir da administração municipal para serem usados como garantia do empréstimo. Os críticos deste esquema financeiro argumentaram que o grande número de direitos de construir emitidos pela prefeitura desvalorizaria o terreno e colocaria em perigo toda a operação.

É preciso cuidado ao aplicar as TDCs e outros instrumentos de cobrança por direitos de construir, tais como a OODC. De um lado, proprietários de

imóveis estariam sendo adequadamente indenizados por direitos de construir aos quais devam renunciar, por motivo de preservação histórica e outras razões, mas por outro lado, os promotores imobiliários têm que comprar direitos de construir se quiserem edificar acima do coeficiente de aproveitamento básico. Isto pode criar confusão sobre os limites de indenização reconhecidos (ou não) para os proprietários que tenham sido destituídos de seus direitos de construir.

Uma solução parcial desse problema é limitar a compensação da TDC ao valor do direito de construir efetivo e até o limite do aproveitamento básico. Assim, se um prédio histórico usa efetivamente um coeficiente de aproveitamento de 0,75, mas o coeficiente básico da zona onde ele se situa é de 1,25, e sendo o limite máximo de aproveitamento da zona de 3,25, o proprietário poderia ser compensado por até 0,50 (1,25 - 0,75) do aproveitamento não efetivamente utilizado, e não por 2,5 (3,25 - 0,75). Outros promotores imobiliários interessados em empreender na mesma zona de uso teriam assim que adquirir do município, ou de detentores de certificados de TDC, o valor adicional de aproveitamento até seu limite máximo, ou seja, 2,0 (3,25 - 1,25), mas não seria justo indenizar a propriedade histórica pelo montante integral.



## CAPÍTULO 5

# Instrumentos de Recuperação de Mais-Valias Fundiárias para Grandes Projetos de Requalificação Urbana



**M**uitas cidades da América Latina iniciaram grandes projetos de qualificação ou requalificação urbana em áreas periféricas recentemente incorporadas e ainda não urbanizadas ou em áreas abandonadas ou desocupadas de bairros mais antigos (Lungo 2004). Esses projetos geralmente envolvem alterações no zoneamento e melhorias na infraestrutura e serviços urbanos, os quais costumam resultar em benefícios significativos para os proprietários originais. Vários instrumentos já foram concebidos para cobrir alguns dos custos incorridos. Tais iniciativas têm antecedentes no passado, quando bairros inteiros foram criados por empresas de serviços públicos que usavam os incrementos de valor das terras urbanizadas para

recuperar seus próprios investimentos.

As reformas urbanas, como as iniciadas em Paris pelo Barão Haussmann, também foram introduzidas na América Latina no início do século XX pelo Prefeito Pereira Passos no Rio de Janeiro, de 1903 a 1906, e por urbanistas internacionais tais como Alfred Agache, em seu plano diretor de 1930 para o Rio de Janeiro, e no plano de Karl Brunner de 1930 para Santiago do Chile, bem como nos esquemas de Cidades Novas utilizados em Caracas, Venezuela e também em São Paulo (Almandoz 2004). Na redação desses planos fazia-se referência, ainda que implícita, à internalização de futuras externalidades a serem criadas a partir dos projetos bem concebidos e multifacetados que eram propostos.

**Puerto Madero em Buenos Aires, na Argentina, foi um projeto de requalificação urbana em terras públicas na zona do velho porto, para estimular a recuperação econômica da região metropolitana.**

A renovação dos antigos armazéns ao longo do canal do porto atrai visitantes a Puerto Madero.



© MARTIN O. SMOLKA

### **PRIVATIZAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS PARA A REQUALIFICAÇÃO URBANA: PUERTO MADERO, BUENOS AIRES**

O caso emblemático de Puerto Madero em Buenos Aires consistiu na reabilitação urbana de 160 hectares do antigo porto localizado próximo à área central e de propriedade de um órgão federal, a Administração Geral dos Portos. O projeto de reurbanização foi proposto em 1989, no contexto de uma crise financeira, para promover a recuperação econômica e a criação de empregos, bem como para reafirmar a primazia da área central de Buenos Aires em seu sistema metropolitano.

Foi criada uma corporação para desenvolver o projeto, com a participação dos governos nacional e municipal. Nos últimos 20 anos, foram desenvolvidos projetos imobiliários com quase 1,5 milhão de m<sup>2</sup> de área construída, o que pode ser comparado à média anual de 1,5 a 3 milhões de m<sup>2</sup> para toda a cidade de Buenos Aires. O Estado contribuiu com a terra do porto ocioso, enquanto mais de US\$2,26 bilhões de investimentos privados foram mobilizados pela iniciativa privada. Até 2011, a corporação já havia vendido em torno de US\$230 milhões em terras, valor este resultante da internalização das externa-

lidades criadas pelo projeto. Os recursos obtidos financiaram obras públicas no valor de US\$113 milhões e custos administrativos correlatos.

O investimento inicial incluiu a terra (avaliada originalmente em US\$60 milhões) e um conjunto de serviços intangíveis (desenho do projeto, perícias, consultorias), alcançando um total de US\$120 milhões. O preço dos terrenos, originalmente fixado entre US\$150 e US\$300 por metro quadrado, foi posteriormente negociado a US\$600/m<sup>2</sup> e, hoje, já supera os US\$1.000/m<sup>2</sup>. Entretanto, a maior parte da recente valorização não foi recuperada pela corporação, mas sim por investidores privados que puderam controlar grandes glebas da área atualmente em desenvolvimento e recolher assim os benefícios.

O projeto contribuiu com quatro grandes canais que cobrem 39 hectares, além de 28 hectares de espaço verde para o sistema de parques da cidade. *Puerto Madero* é hoje uma das grandes atrações turísticas de Buenos Aires e ajudou a estimular o desenvolvimento da área central da cidade, conforme se pretendia. Em 2011, a corporação transferiu a manutenção de todas as áreas ao governo municipal, mas manteve as concessões relativas aos corpos de água, às áreas de cais e aos estacionamentos, como fonte de ren-

da adicional. Também manteve duas propriedades com um valor estimado de venda de US\$30 milhões. No geral, o projeto é considerado uma inovação criativa em termos de administração pública e governança urbana, em função de seus mecanismos de autofinanciamento e cooperação intergovernamental (Garay 2012 e Garay et al. 2013).

Os críticos alegam que o projeto é praticamente um obséquio de um patrimônio público a interesses privados, tendo resultado em um dos bairros mais gentrificados da capital, situado em uma área exclusiva e segregada do tecido urbano. Muitas questões surgiram sobre a falta de participação pública no processo decisório, quando poderiam ter sido discutidas opções socialmente mais responsáveis para a área, especialmente no contexto da crise econômica, quando muitas prioridades urgentes tinham que ser atendidas.

#### **AQUISIÇÃO PÚBLICA DE TERRAS PRIVADAS: NUEVO USME, BOGOTÁ**

Outras iniciativas foram concebidas em toda a região para permitir uma participação pública no incremento de valor da terra resultante de grandes projetos e/ou cobrir parte dos custos de investimentos públicos necessários para reestruturar e requalificar grandes porções do tecido urbano. Estes esforços envolvem proprietários originais ou prospectivos, em troca do recebimento, por estes, de uma participação nas receitas futuras desses projetos. Mais desafiantes e raros são os casos em que a estratégia de recuperação de mais-valias fundiárias é usada para autofinanciar a oferta de terrenos urbanizados e atender às necessidades de famílias de baixa renda. Os casos do experimento Urbanizador Social de Porto Alegre, Brasil (Smolka e Damasio 2005; Damasio 2006) e o projeto *Nuevo Usme* de Bogotá, Colômbia, apesar de ainda não completados, são emblemáticos por sua audácia e combinação de instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias.

*Usme* é uma área localizada no setor sudeste de Bogotá, onde cerca de 900 hectares já foram parcelados por poderosos loteadores ilegais, sem oferta de serviços ou infraestrutura e sem as licenças públicas adequadas. Em junho de 2000, o plano diretor da cidade designou mais 800 hectares como

como áreas de expansão urbana e estabeleceu a *Operación Urbanística Nuevo Usme* (OUNU), um projeto concebido para resolver o problema dos parcelamentos ilegais. A previsão é expandi-lo com mais 600 hectares, nos quais a administração já investiu em sistemas de água e esgoto, na extensão do sistema de BRT e na construção de unidades habitacionais de baixa renda (Maldonado e Smolka 2003).

A OUNU envolve o planejamento e a gestão de 432 hectares para usos coletivos tais como vias, áreas de preservação, espaços abertos e áreas de recreação, além de outras amenidades, e 368 hectares destinados a 56.000 unidades habitacionais. Mais de 40% destas unidades serão lotes urbanizados que também receberão habitações para famílias de renda mais elevada, e 67,5 hectares de terras serão alocados para usos comerciais e agroindustriais. O projeto OUNU foi concebido originalmente como uma alternativa competitiva e sustentável aos loteadores ilegais, cujos lotes, apesar de informais, são acessíveis à população de menor renda.

A ideia básica deste projeto foi a de mobilizar o incremento de valor da terra em favor de processos de urbanização de baixa renda. Nestes casos, o terreno bruto é tipicamente negociado a menos de US\$3/m<sup>2</sup>; o custo de prover serviços completos varia de US\$10 a US\$35/m<sup>2</sup>; e uma estimativa conservadora para o preço dos terrenos com serviços completos fornecidos pelo mercado formal ultrapassa os US\$55/m<sup>2</sup>. Em contraste, os lotes sem serviços são vendidos por loteadores ilegais por cerca de US\$28/m<sup>2</sup>. O esquema de autofinanciamento da OUNU se apoia em três instrumentos essenciais de recuperação de mais-valias fundiárias: a aquisição pública de terras a preços definidos antes do anúncio do projeto; um plano parcial para reajustar os terrenos dos proprietários que concordem em dispor de suas terras em favor do projeto, ao invés de serem desapropriados; e o uso da *Participación en Plusvalías* como um instrumento para compartilhar o incremento de valor da terra resultante das alterações nos usos do solo.

O plano foi montado com base em duas opções para os proprietários locais: a desapropriação de seus terrenos com uma indenização equivalente ao preço da terra conforme avaliado antes de 2000; ou



**O projeto de desenvolvimento urbano *Nuevo Usme* em Bogotá, na Colômbia, foi planejado para oferecer habitações populares acessíveis e outros serviços mediante o uso de vários instrumentos de recuperação de mais-valias.**

a entrega de seus terrenos ao projeto, com um retorno garantido sobre a venda da terra, retorno este proporcional à sua contribuição, ao número de participantes e à valorização total da terra, depois de deduzidos todos os custos de urbanização e a parcela designada para usos públicos.

Para garantir preços acessíveis aos novos habitantes de baixa renda, foi criado um esquema de subsídios cruzados, variando do preço mais econômico de \$16/m<sup>2</sup> para os lotes habitacionais com serviços até \$80/m<sup>2</sup> para os lotes comerciais, e de \$21/m<sup>2</sup> para os lotes de uso misto com serviços nas vias principais a \$70/m<sup>2</sup> para os lotes habitacionais de famílias de renda mais alta. Apesar de que cerca de dois terços das terras tenham sido adquiridos por meio de desapropriações, o terço restante foi obtido através de negociações voluntárias com proprietários que aceitaram compartilhar os custos e benefícios previstos no plano parcial correspondente.

Dada a magnitude do projeto, seu cronograma alargado e seu caráter inovador, sua implementação não tem sido contínua ou sem problemas. Na última década, ele foi interrompido várias vezes devido a outras prioridades administrativas e políticas, a mudanças institucionais e a obstáculos imprevistos. Três novos desafios estão sendo resolvidos agora: a designação de uma parte signi-

ficativa da área como Reserva Florestal Nacional; a descoberta de um sítio arqueológico; e um movimento de trabalhadores rurais locais, apoiado pela administração atual, contra a política de adensamento da região.

Estas interrupções e períodos de inatividade pública criaram oportunidades para loteadores ilegais venderem terras a preços majorados, na expectativa de uma futura regularização e aumentos de valor das terras. Apesar de continuar vigente a ideia original de autofinanciar a provisão de terras urbanizadas a famílias de baixa renda através do incremento de valor da terra gerado pelo projeto, outras decisões *ad hoc* foram tomadas para diferentes zonas do projeto, comprometendo alguns aspectos do plano geral.

### **REAJUSTE DE TERRAS**

Em casos complexos em que as parcelas de uma área de projeto pertencem a muitos indivíduos, é mais difícil a coordenação de seus interesses para gerar um resultado que beneficie a todos. Isto geralmente exige o estabelecimento de uma terceira entidade, seja ela pública, semipública ou mesmo privada, sob a forma de um fundo fiduciário com um mandato para desenvolver o empreendimento.

Um dos instrumentos para promover o desenvolvimento imobiliário de grandes áreas é o reajus-

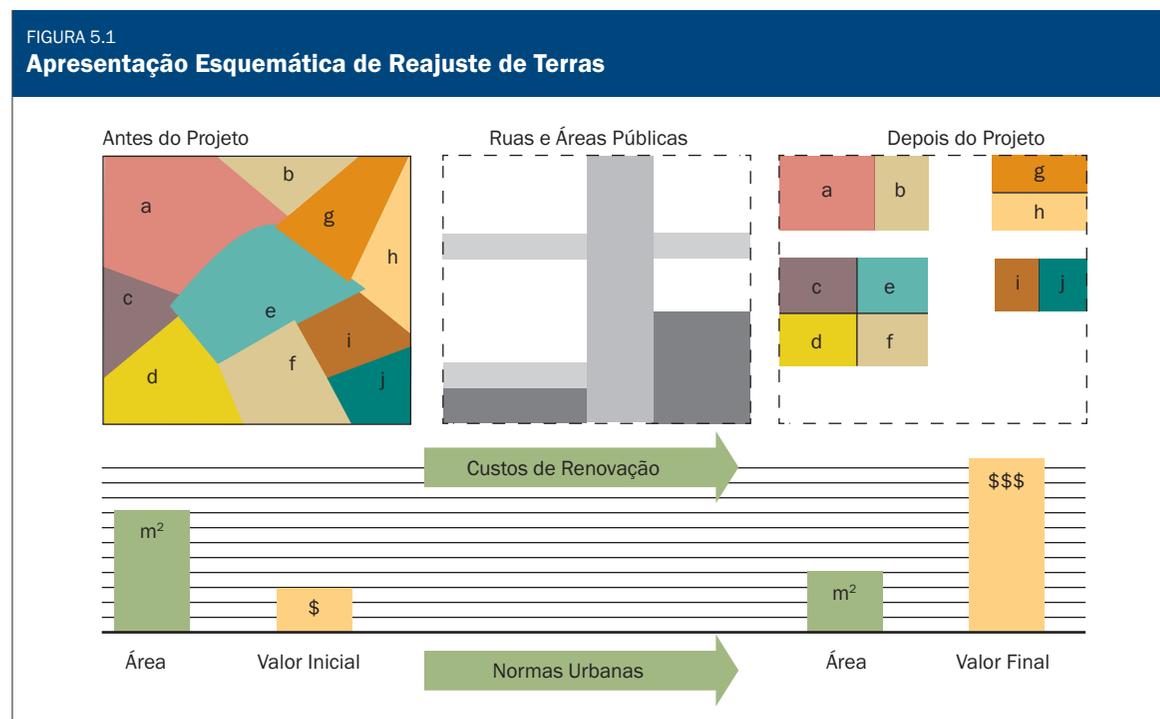
te das terras. Como implícito em seu nome, sua lógica de recuperação da valorização se baseia nas contribuições em espécie (geralmente terras) feitas por todos os proprietários da área a uma entidade que, por sua vez, usa (vende) essas terras para autofinanciar o investimento em infraestrutura urbana e serviços que, então, resultam no aumento de valor de todas as propriedades na área (Figura 5.1). Embora os lotes de cada proprietário sejam reajustados a tamanhos e formatos diferentes dos originais, o valor final de cada lote se torna mais alto devido aos investimentos. Ou seja, os participantes esperam que a valorização resultante da urbanização mais do que compense o tamanho menor de cada lote reajustado e, por isso, aceitam correr esse risco.

O conceito de reajuste de terras remonta ao século XIX na Alemanha e tem sido amplamente usado na Ásia (Japão e Coreia) e muitos países europeus. A versão espanhola influenciou os esquemas de reestruturação dos planos parciais da Colômbia, e a *zone d'aménagement concerté* (zona de desenvolvimento concertado) francesa influenciou o programa brasileiro de operações urbanas.

### Planos Parciais na Colômbia

Um antecedente da aplicação do reajuste de terras na Colômbia aparece na Lei 9 de 1989, que incluiu uma cláusula relativa à incorporação de solo através da aquisição direta ou da desapropriação, e permitiu o reajuste de parcelas depois de instaladas a infraestrutura urbana e os serviços. A agência de urbanização *Metrovivienda*, por exemplo, compra e urbaniza terras e depois as vende a (ou contrata) construtoras privadas de habitação social, como um recurso para manter os preços finais acessíveis. Posteriormente, a Lei 388 de 1997 introduziu uma disposição legal para o reajuste de terras, de forma a obter uma melhor configuração geral das propriedades individuais e para garantir uma justa redistribuição de benefícios e custos.

Os proprietários que detenham um mínimo de 51% da área podem apresentar uma proposta de plano de uso do solo, se ele atender aos parâmetros de um plano parcial - um instrumento de planejamento intermediário entre um plano diretor para toda a cidade e um plano local de bairro ou quadra. O Plano Parcial ajusta as diretrizes urbanas gerais às condições de menor



Fonte: Rojas Eberhard (2011).

escala e se apoia em vários instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias, inclusive o reajuste de terras e a contribuição de melhoria (Rojas Eberhard e Rave 2013). O projeto é gerido por uma entidade independente especialmente criada para tal fim, e os proprietários relutantes são obrigados a vender seus terrenos ou estes são objeto de desapropriação administrativa. Apesar de cidades como Bogotá e Medellín terem iniciado muitos planos parciais, são menos comuns os casos que incorporam completamente os princípios do reajuste de terras. Alguns lugares incluem uma redefinição da configuração de usos do solo, seja pelo formato dos lotes originais, ou pela designação de novos parâmetros de densidades.

O projeto Simesa de Medellín ilustra a requalificação de uma área antes ocupada por uma antiga siderúrgica e outras pequenas fábricas, para convertê-la em um complexo residencial de alto nível e totalmente autofinanciado (Figura 5.2).

Na área de cerca de 30 hectares, a indústria original ainda detém 46% da terra, três outras companhias possuem 49%, e 18 empresas possuem os restantes 5%, cada uma com um lote de menos de 1.250 m<sup>2</sup>. A área foi reajustada para receber 37 edificações em 13 lotes e deixou reservadas 37% das terras para parques, áreas verdes e vias. Na área restante, uma taxa de ocupação de 80% foi imposta a cada um dos lotes, a serem destinados a usos residenciais e comerciais.

Os custos totais de urbanização da área corresponderam a cerca de 23% do valor total e foram integralmente financiados ou recuperados com as receitas obtidas com as vendas dos edifícios, ao mesmo tempo em que o valor da terra aumentou cerca de 19% (Rojas Eberhard e Rave 2013). Este é um caso particularmente interessante porque envolveu a negociação de um cronograma em etapas para a saída das fábricas de modo simultâneo com o redesenho da área para receber novos usos

FIGURA 5.2

**Plano de Reajuste de Terras Proposto para o Projeto Simesa em Medellín, Colômbia**



Fonte: Rojas Eberhard e Rave (2013).



© VALORES SIMESA

**Vista aérea do projeto Simesa em Medellín, na Colômbia, mostra o local em construção em 2011. Uma das antigas usinas siderúrgicas foi demolida em 2006 como parte da renovação da área.**



© VALORES SIMESA

residenciais e comerciais. A administração pública teve um papel importante ao fazer cumprir o desenho urbano básico, as normas de uso do solo, e os esquemas de distribuição das terras entre os diversos usos públicos e privados. Ela também garantiu ajustes equitativos entre os proprietários participantes, que foram informados sobre os planos parciais e os procedimentos para a participação nos custos e benefícios.

Nos casos em que uma parte significativa das terras é destinada a habitações sociais, os compradores muitas vezes não podem arcar com o custo integral da construção, e menos ainda com os custos da urbanização. Nestes casos, as terras para usos públicos e habitação de interesse social podem ser adquiridas por uma entidade pública a preços definidos antes do anúncio do projeto. Estes novos usos podem produzir alguns benefícios compartilhados, mas normalmente não cobrem todos os custos da urbanização. No entanto, os custos líquidos destas intervenções no local são geralmente menores do que se tivessem sido realizados em outros lugares.

Um exemplo é o *Plan Parcial Pajarito*, na zona de expansão de Medellín. Este plano compreende a incorporação de 38 parcelas de terra de 36 proprietários, em uma área de 230 hectares. Cerca

de 87% das parcelas são de propriedade privada e 18% delas já foram urbanizadas. Do total da área, 43% não serão ocupadas, por suas condições ambientais ou geológicas, enquanto somente 28% do solo são aptos para serem ocupados com edificações. Assim, somente 63 hectares (27,3%) dos 230 hectares originais restaram para uso residencial e outros novos usos, depois de feito o balanço final das outras áreas pré-designadas. O projeto foi concebido para proporcionar habitação de interesse social em alta densidade, em prédios de oito pavimentos que contêm entre 100 e 238 unidades habitacionais. Os custos de infraestrutura urbana e serviços somaram US\$45 milhões. O município adquiriu 80% das terras por meio de vendas voluntárias a preços que não incorporavam as expectativas de valor futuro da terra, e a construção da infraestrutura foi garantida pelo município, de modo que os aproveitamentos ou as vendas dos produtos imobiliários fossem menores que os patamares estabelecidos pelo *Plan Parcial*. É importante mencionar que as habitações construídas são subsidiadas (Rojas Eberhard e Rave 2013).

Embora os princípios em que o reajuste de terras se apóia pareçam ser viáveis para prover

acesso autofinanciado à terra servida destinada à população urbana mais pobre, esses projetos não têm sido fáceis de implementar. Isto aparentemente se deve à pressão imposta, por um lado, pela necessidade de haver subsídios para cobrir os preços da habitação de baixa renda e, por outro lado, pela relutância de proprietários de terras em participar de projetos desenhados para encaminhar políticas sociais para a população de baixa renda. As tentativas de contar com princípios de reajuste de terras durante o esforço de reconstrução após o terremoto do Chile em 2010 expuseram a desconfiança dos proprietários de terras com relação às soluções cooperativas orientadas pelo mercado (Hong e Brain 2012).

### Operações Urbanas no Brasil

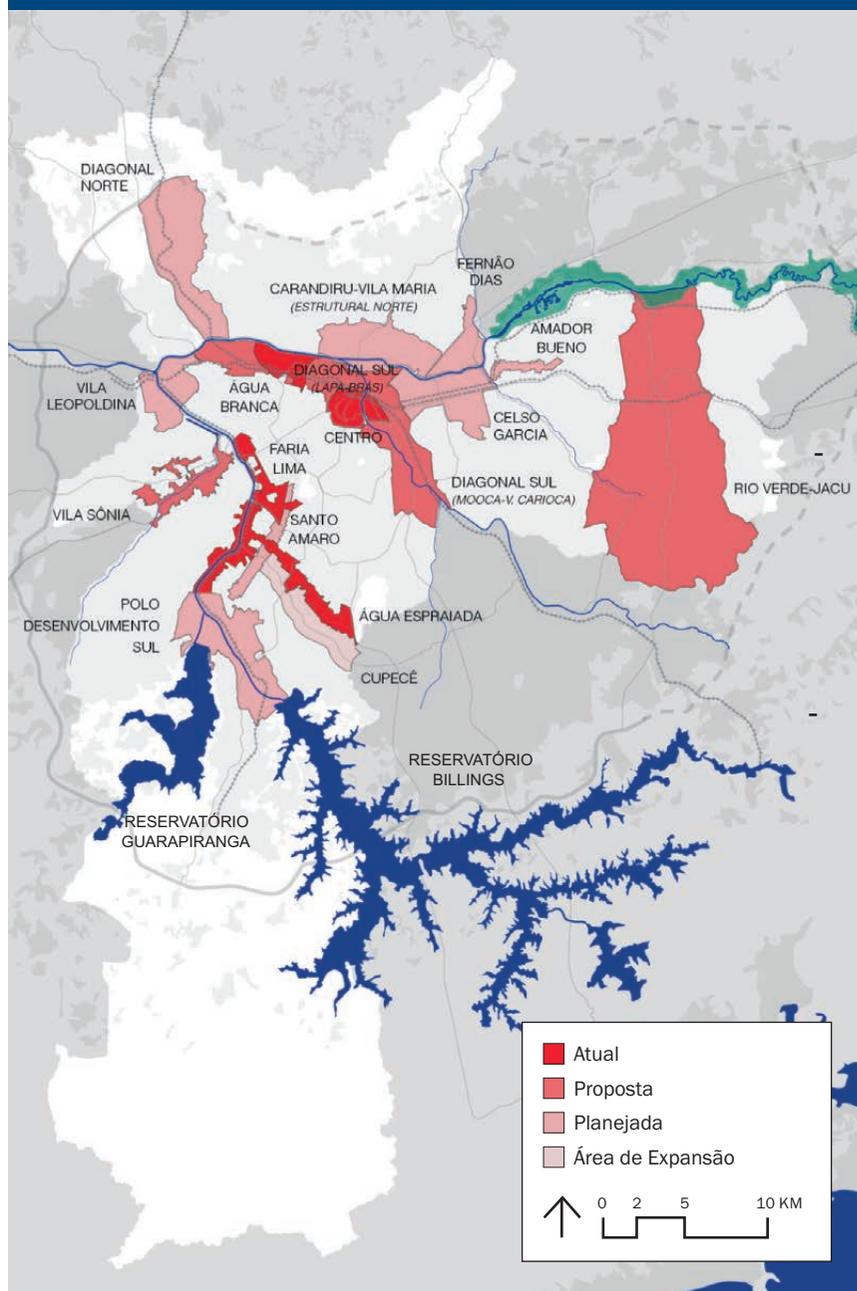
Uma Operação Urbana (OU) é definida no Brasil, pelo Estatuto da Cidade, como um instrumento para promover a reestruturação de grandes áreas da cidade através de incentivos de base fundiária oferecidos a parcerias público-privadas, envolvendo autoridades públicas locais, empreendedores, proprietários de terras e outros grupos de interesse como

Montandon e de Souza, 2007). Em termos práticos, trata-se de uma intervenção de porte que requer melhorias urbanas e de infraestrutura, tais como avenidas, drenagem, espaços públicos e equipamentos, além de outros investimentos. O financiamento dessas intervenções provém do incremento de valor da terra estimulado pelos investimentos

públicos, novo zoneamento e outras alterações dos usos do solo (Sandroni 2010).

Na sua formulação original, o setor público retém uma porcentagem determinada (geralmente, 50%) do incremento de valor da terra (Sandroni 2010). Diferentemente das operações interligadas, o valor que é recuperado reverte para a mesma área

FIGURA 5.3  
Mapa das Operações Urbanas em São Paulo, Brasil, 2012



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano de São Paulo.

definida pela OU, sob a forma de investimentos em habitação de interesse social, infraestrutura e serviços relacionados. Cada uma das operações urbanas atualmente em curso na cidade de São Paulo tem desenho, objetivos e estratégias próprios e depende de diferentes fórmulas e parâmetros para autofinanciar sua implementação (Figura 5.3).

### **Outros Exemplos**

Outros tipos de projetos público-privados de desenvolvimento urbano têm como objeto a requalificação de áreas degradadas, deterioradas, abandonadas ou simplesmente vazias de diversos proprietários, os quais são convidados ou reunidos (por meios voluntários ou compulsórios) para pactuar os termos de um projeto de regeneração urbana, de cuja concepção, projeto e execução eles podem ou não participar. Os termos podem incluir o “reajuste” de suas respectivas parcelas de terras, uma distribuição parcial dos ganhos do projeto, e o aporte direto de investimentos de capital, necessários à realização do projeto.

Os exemplos incluem o projeto “Eixo Tamanduatehy” de requalificação urbana de uma área industrial desativada com mais de 900 hectares no município de Santo André, na região metropolitana de São Paulo (Figueiredo 2005); e o projeto “Santa Fe”, na Cidade do México, de requalificação de uma antiga área de extração de areia, transformando-a em um novo centro de negócios próximo a um parque construído sobre um depósito de lixo convertido e saneado. Neste último caso, um fundo público denominado *SERVIMET (Servicios Metropolitanos del Gobierno del Distrito Federal)* foi estabelecido ao final dos anos 1990, e o plano foi definido em 1997 para dispor das terras públicas, como forma de financiar a infraestrutura urbana e os serviços. O projeto foi interrompido em 2003 após a divulgação pública da ocorrência de influência política e conduta imprópria. O preço do aluguel comercial por metro quadrado está agora em US\$20, semelhante ao encontrado na área altamente valorizada de Lomas de Chapultepec, porém a renovação da área está impondo custos significativos à cidade para resolver o congestionamento de tráfego gerado pelo projeto.

### **LEILÃO DE DIREITOS ADICIONAIS DE CONSTRUIR: OS CEPACS NO BRASIL**

Dadas as dificuldades de estimar o valor de uma alteração de direitos de construir, uma solução engenhosa se baseia no que os empreendedores estão na verdade dispostos a pagar (ou oferecer através de lances) em condições competitivas de mercado. A cidade de São Paulo introduziu os títulos conhecidos como Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) em 1995 para simular o processo de ofertas por meio do qual os preços das terras urbanas são, em última instância, determinados.

A ideia principal é que o novo potencial de desenvolvimento dos terrenos – incluindo diferentes tipos de usos e direitos de construção adicionais criados por novo zoneamento e por investimentos públicos em uma determinada área – não deveria ficar disponível gratuitamente, mas ser leiloado entre aqueles interessados em aproveitar os futuros benefícios econômicos resultantes das intervenções públicas.

O município emite os títulos de CEPACs correspondentes a esses direitos de construir para serem comprados por promotores imobiliários concorrentes, através de leilões eletrônicos públicos regulados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM). A CVM registra a operação urbana à qual os CEPACs estão ligados no plano diretor, autoriza os leilões e monitora qualquer iniciativa de modificação do plano. O mecanismo tornou-se o instrumento mais original e eficaz de mobilização de incrementos de valor da terra gerados por projetos urbanos de grande escala.

A venda dos CEPACs em leilões públicos da bolsa de valores resolve o problema que anteriormente inibia a venda dos direitos de aproveitamento da terra, ao oferecer uma forma regulada, transparente e razoável de determinar o seu valor (Sandroni 2010). As regulamentações financeiras também exigem uma forte transparência nos leilões públicos, e todos os documentos relevantes estão disponíveis na Internet. O website da bolsa de valores de São Paulo lista os CEPACs como um dos instrumentos financeiros negociados, juntamente com ações e fundos mútuos.

Uma licença para construir além do coeficiente de aproveitamento básico dentro de uma área defi-

nida requer o pagamento em CEPACs, em função do número de metros quadrados adicionais solicitados pelo incorporador imobiliário, até o limite máximo definido para a área em questão. Geralmente, exige-se um CEPAC para cada metro quadrado de direito de construir adicionais, mas como os bairros ou zonas incluídas na operação urbana correspondente podem diferir em qualidade, são feitos ajustes dentro de uma faixa de 2 a 0,5 m<sup>2</sup> para os locais menos ou mais desejáveis. A operação urbana geralmente envolve a elaboração de um novo zoneamento e a atualização correspondente da infraestrutura urbana, a qual, por sua

vez, suporta uma determinada quantidade de edificações, de acordo com o plano. O total previamente fixado de direitos de construir adicionais poderá ser leiloado em pequenas ofertas ao longo do tempo ou por meio de uma única venda.

A cidade de São Paulo vem oferecendo leilões periódicos como uma estratégia de controle do mercado, para aumentar o valor dos lances. Nos sete leilões realizados para a OU Faria Lima, de 2004 a 2010, os lances vencedores atingiram entre US\$550 e US\$2.000 por CEPAC, sendo 682.669 oferecidos e 638.074 efetivamente comprados, levantando um total de US\$723 milhões (Tabela 5.1). Como existia na área um vigoroso mercado impulsionado pela demanda, com alguns lances chegando mais recentemente a ser negociados a US\$3.500 por CEPAC, o prefeito solicitou à Câmara Municipal que liberasse mais 350.000 m<sup>2</sup> de potencial de construção no perímetro da OU, a serem cobertos por 500.000 CEPACs. O novo prefeito, eleito em 2012, congelou a solicitação, argumentando que a área já estava muito congestionada.

Os cinco leilões realizados para a OU Água Espraiada de 2004 a 2012 arrecadaram de US\$172 a US\$636 por CEPAC para os mais de três milhões de certificados oferecidos, gerando cerca de US\$1,5 bilhão (Tabela 5.2). Somente o leilão de 2012 acrescentou US\$866 milhões aos cofres públicos, além dos resultados obtidos nos leilões anteriores (Sandroni 2013). Mais de um leilão público pode ser realizado entre as datas das distribuições autorizadas pela CVM; assim, as cifras de preço em US\$ por CEPAC se referem ao valor médio obtido em todos os leilões. Além disso, um número considerável de CEPACs continua em circulação, pois não foram ainda usados em solicitações de licença de obras. Até 31 de janeiro de 2013, a cidade ainda tinha quase 360.000 CEPACs disponíveis para oferecer em leilões.

Apesar dos casos de maior sucesso e duração serem encontrados em São Paulo, outras cidades brasileiras também emitiram CEPACs. Por exemplo, todos os direitos de construção emitidos no projeto Porto Maravilha de revitalização da velha área portuária do Rio de Janeiro foram adquiridos por um único comprador, o Fundo de Investimento Imobiliário criado pela Caixa Econômica Federal (CEF) com recursos do Fundo de Garantia dos

TABELA 3.1

**Leilões Públicos e Privados de CEPACs na OU Faria Lima, São Paulo, 2004–2010**

Ano e Tipo	Nº de CEPACs Oferecidos	Nº de CEPACs Vendidos	Preço (US\$)	Receita (US\$)
<b>2004</b>				
Pública	90.000	9.091	550	5.000.050
Privada	nd	24.991	550	13.745.050
<b>2005</b>				
Pública	0			
Privada	nd	9.778	550	5.377.900
<b>2006</b>				
Pública	10.000	2.729	550	1.500.950
Privada	nd	6.241	550	3.432.550
<b>2007</b>				
Pública	156.730	156.730	620	97.172.600
Privada	nd	72.942	620	45.224.040
<b>2008</b>				
Pública	83.788	83.788	769	64.432.972
Privada	nd	2.500	863	2.156.250
<b>2009</b>				
Pública	100.000	55.612	850	47.270.200
Pública	30.000	1.521	858	1.304.258
Pública	120.000	120.000	2.100	252.000.000
<b>2010</b>				
Pública	92.151	92.151	2.000	184.302.000
<b>Total</b>	<b>682.669</b>	<b>638.074</b>		<b>722.918.820</b>

Nota: Os leilões privados são ocasionalmente promovidos pela cidade como uma forma alternativa de pagamento a terceiros contratados para projetos de obras públicas em operações urbanas. O número de CEPACs oferecidos em leilões privados não se encontra disponível (nd).

Fonte: Sandroni (2012)

trabalhadores (FGTS), cuja administração cabe à instituição. A Lei 101 de 23 de novembro de 2009 autorizou a emissão de 6.436.722 CEPACs para um total de 4.089.502 m<sup>2</sup> de direitos adicionais de construção, por US\$1,75 bilhão. O município do Rio de Janeiro obteve assim um adiantamento substancial para cobrir os custos de reurbanização da área.

Como os CEPACs podem ser negociados livremente no mercado secundário, prevê-se que a CEF leiloará seu estoque de títulos a terceiros com o passar do tempo. Somente em outubro de 2012, a CEF vendeu cerca de 26.000 CEPACs (dos 100.000 oferecidos) a um preço básico de US\$575, obtendo US\$15 milhões em uma operação que gerou um ganho de 100% sobre o preço original de aquisição por CEPAC.

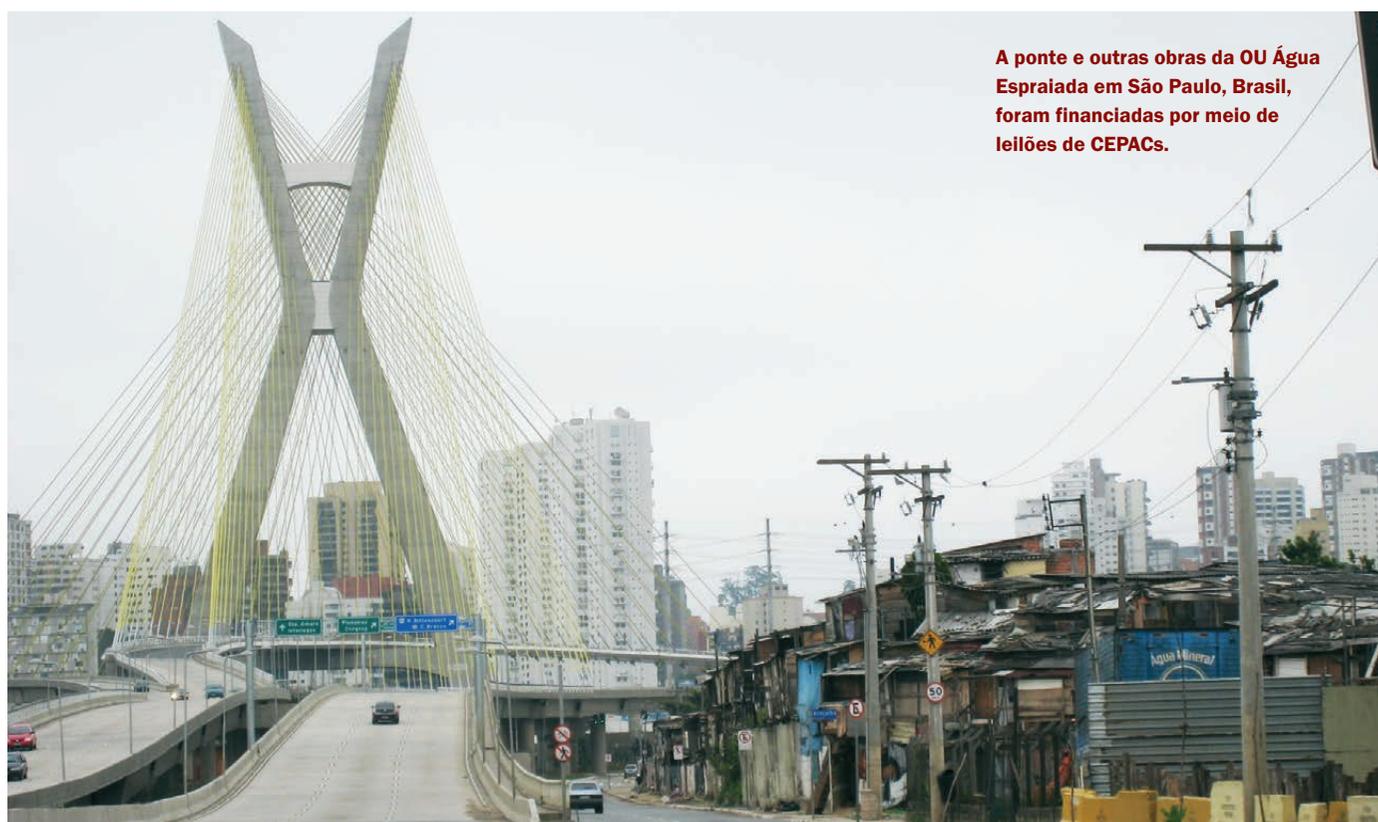
Os CEPACs também estão sendo usados para financiar parcialmente a OU Linha Verde em Curitiba (Soffiatti 2012). Este projeto envolve a conversão de uma grande rodovia federal - hoje absorvida pela expansão urbana e atravessando 22

TABELA 5.2

**CEPACs Autorizados para a OU Água Espraiada, São Paulo, até 31 de Janeiro de 2013**

Distribuições Autorizadas através da CVM	CEPACs	US\$	US\$ por CEPAC (média)
14/7/2004	299.368	51.404.360	172
10/1/2007	317.781	65.304.996	206
23/12/2008	186.740	103.640.520	555
5/9/2008	1.099.880	386.461.945	351
9/2/2012	1.360.338	865.676.658	636
Total	3.263.907	1.447.488.659	443
Ofertas Privadas	127.092	25.664.266	202
Total	3.390.999	1.473.152.925	434
Usado para una licencia/proyectos terminados	-2.333.897		
Todavía en circulación	1.057.102		
Total CEPACs	3.750.000		
Saldo	359.001		

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano de São Paulo.



**A ponte e outras obras da OU Água Espraiada em São Paulo, Brasil, foram financiadas por meio de leilões de CEPACs.**

© MARTIM O. SMOLKA



© CESAR BRUSTOLIN

**Uma nova rodovia e parque na OU Linha Verde em Curitiba, Brasil, foram parcialmente financiadas com CEPACs.**

bairros da cidade – em uma avenida urbana com a extensão do sistema de BRT de Curitiba, novas áreas verdes, e usos do solo em maior densidade. Por este investimento de \$600 milhões, um decreto municipal de 2012 autorizou o lançamento de 4.830.000 CEPACs, com um preço inicial mínimo de US\$100 por CEPAC. O primeiro leilão conduzido na bolsa de valores de São Paulo em junho de 2012 atraiu 18 licitantes para os 141.588 títulos oferecidos. Um grupo de três licitantes associados ao empreendimento de um *shopping center* adquiriu 70% dos CEPACs.

Embora a expectativa da prefeitura de Curitiba fosse de arrecadar US\$30 milhões, o leilão gerou somente US\$14,2 milhões, já que todos os CEPACs foram negociados ao valor legal mínimo de US\$100 (Gazeta do Povo 2012). Apesar de considerado baixo, esse preço estava próximo ao estimado como valor de mercado por um consultor particular contratado para fazer o estudo de viabilidade do uso dos CEPACs neste projeto de localização periférica.

O instrumento CEPAC tem tanto característi-

cas inovadoras como alguns aspectos negativos. Do lado positivo, o instrumento:

1. Soluciona o difícil problema da avaliação do preço de mercado dos incrementos de valor resultantes de intervenções públicas, e reduz os custos tradicionais de transação envolvidos na negociação dos impactos relevantes do projeto sobre as propriedades individuais.
2. É aceito pelos empreendedores que entendem o benefício de ter todas as receitas investidas na mesma área. Por lei federal, as receitas obtidas com os leilões de CEPACs são mantidas em uma conta específica e podem ser usadas somente na mesma Operação Urbana onde foram geradas.
3. Cria uma oportunidade de autorealização dos investimentos públicos: quanto maior a expectativa dos benefícios da intervenção, mais altos os lances e, conseqüentemente, as receitas para garantir sua implementação efetiva (e vice-versa). Assim, os CEPACs tiram sua força, na realidade, do processo especulativo da terra, porque lances mais elevados no mercado

secundário sinalizam para a atividade no mercado primário, aumentando assim o volume de mais-valias fundiárias recuperadas.

Por outro lado:

1. É necessário um ambiente relativamente sofisticado de mercado de capitais para promover a credibilidade dos títulos CEPAC e o processo para a sua obtenção e disposição, dificultando assim seu uso em cidades menos desenvolvidas.
2. Apesar de não haver nada inerente ao instrumento que impeça seu uso nas áreas de baixa renda e para habitação de interesse social, a combinação de baixa capacidade de pagamento com a percepção de externalidades negativas pode reduzir os lances de oferta abaixo do limite mínimo dos custos de investimentos públicos. A necessidade de acrescentar um subsídio para habitação de baixa renda pode introduzir maiores complicações no processo de leilão (Whitaker Ferreira 2012).
3. Se a agência de desenvolvimento urbano municipal decidir que a habitação social reduzirá a demanda e quiser maximizar os pre-

ços gerais de leilão, então ela provavelmente promoverá a gentrificação da área, trazendo como resultado mais diferenciação intraurbana e segregação social. Uma reação mais realista a esta alegação consideraria que como estes projetos são implementados de qualquer maneira, eles deveriam ser financiados pelos seus beneficiários diretos e não por todos os cidadãos ou contribuintes.

O teste dessas vantagens e desvantagens é se a operação urbana precede o uso dos CEPACs ou se a oportunidade de usar este instrumento afeta negativamente a natureza do empreendimento subsequente. Maricato e Ferreira (2002) argumentam que esses instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias são em si mesmos neutros e, por isso, podem ser usados para criar uma cidade mais democrática e equitativa, ou podem fazer o oposto. A forma de usá-los, portanto, dependerá em grande parte das decisões dos representantes eleitos e dos responsáveis indicados para elaborar as políticas públicas. Estes buscarão alcançar maiores objetivos sociais ou tentarão maximizar os preços de leilão?



## CAPÍTULO 6

# Conclusões e Recomendações



© MINISTÉRIO DAS CIDADES, BRASÍLIA

**Funcionários e demais participantes reunidos em Brasília para a abertura da primeira Conferência das Cidades no Brasil, 2003.**

**A**s políticas e instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias estão inevitavelmente despertando novos interesses e se tornando mais aceitas na América Latina. As iniciativas para compreender e experimentar os princípios econômicos básicos por trás da recuperação dessa valorização da terra urbana vêm aumentando tanto em número como em criatividade, e em muitos casos os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias estão sendo usados em combinação com práticas tradicionais.

As autoridades públicas estão percebendo que podem obter contrapartidas, para o bem coletivo, dos beneficiários de suas decisões administrativas. Elas podem negociar ou co-

ou por outras atuações como a localização e cronologia de obras públicas, diretamente dos proprietários privados da terra ou empreendedores imobiliários que buscam acesso aos serviços urbanos ou querem introduzir novos usos do solo além daqueles previstos pelas normas e regulamentações básicas. A mudança na distribuição de custos sociais e benefícios privados também está sendo considerada por meio de novas legislações, do desenho de políticas e de sua implementação. Um melhor entendimento dos elos entre a intervenção pública e os incrementos de valor da terra contribui para a construção de uma cultura fiscal e de planejamento que fortalece os impostos sobre a propriedade da terra, as receitas locais e a gestão urbana em geral.

## PRINCIPAIS EVIDÊNCIAS E LIÇÕES

A crescente familiaridade com a recuperação de mais-valias fundiárias e sua utilização na América Latina está respaldada pela disseminação mais ampla de práticas de longa data em vários países e pela necessidade de encontrar novas fontes de receitas (além de promover maior equidade social) para enfrentar os atuais desafios fiscais e do planeja-

mento urbano. A legislação nacional, como no Brasil e na Colômbia, e uma variedade de iniciativas municipais, como em Córdoba, na Argentina e em Cuenca, no Equador, foram concebidas para recuperar as alterações incrementais de valor da terra resultantes de obras públicas e de ações administrativas. Mais que reinventar a roda, muitas cidades estão implementando mudanças que refletem a

TABELA 6.1

### Seleção do Instrumento Apropriado de Recuperação de Mais-Valias

Instrumento	Incidência	Contexto	Processo de recuperação de mais-valias	Vantagens	Cuidados	Pré-condições
Aquisição de terrenos pelo Setor Público	ESC	Terrenos necessários para projetos públicos, tais como habitação popular	Captura de mudanças no valor do solo comparado ao de seu uso original	Investimentos públicos feitos antes do projeto	Decisões arbitrárias de juízes não preparados	Credenciar empresas de serviço público para participar do processo
Imposto sobre a propriedade imobiliária ou só a base do valor do solo	EMC	Propriedades que se beneficiam de melhorias em toda a cidade	Alíquota imposta sobre o componente de valor do solo	Universalidade e regularidade	Componente solo versus edificação no valor da propriedade	Atualização contínua de mapas de valores e cadastros
Exações	NSV	Concessões públicas em novas incorporações	Compensação monetária ou em espécie	Flexibilidade permite considerar eventos imprevistos	Manipulação ou influência de agentes envolvidos	Estimativas dos lucros privados e impactos públicos
Contribuição de Melhoria	EMC	Provisão de obras públicas locais	Recuperar ou compartilhar custos	Os beneficiários contribuem para o projeto	Avaliação correta dos potenciais benefícios	Capacidade dos beneficiários de participar e de pagar
Transferência de Direitos de Construir	ESC	Interesse público em propriedades específicas	Compensação por meio de dotação de direitos em outras propriedades	Direitos de construir usados como moeda para financiar projetos públicos	Taxas de conversão corretas para os direitos de construir	Disponibilidade de direitos de construir na área transferida
Reajuste de terras	NMV	Urbanização de área nova ou reconfiguração de lotes existentes	Venda de participações nos terrenos reconfigurados	Financiamento de nova infraestrutura urbana	Obstrução por parte de proprietários de terrenos	Poder para negociar com os participantes afetados
Contrapartidas por Direitos de Construir	NSC	Licença para um único edifício	Técnicas de avaliação de terrenos	Compensação ao setor público pela infraestrutura existente	Alegação de direitos adquiridos	Monitoramento de terrenos e sistemas de cadastro
CEPACs	NMC	Novos projetos de desenvolvimento de grande impacto urbano	Leilão público	Transparência e exatidão nas transações e avaliações	Volatilidade do mercado; gentrificação	Credibilidade pública e capacidade de gestão financeira

Legenda da coluna Incidência:

Primeira letra: E – Melhoria de usos do solo existentes; N – Promoção de novos usos do solo.

Segunda letra: S – Projeto ou propriedade única; M – Múltiplos projetos ou propriedades.

Terceira letra: V – Voluntário ou negociado; C – Compulsório.

consolidação e a sistematização de princípios já estabelecidos sobre a recuperação de mais-valias fundiárias para atender às necessidades locais (Tabela 6.1).

Em muitos locais, os projetos de desenvolvimento urbano produziram benefícios financeiros extraordinários a partir de intervenções públicas que aumentaram os valores da terra, os quais eram anteriormente apropriados pelos proprietários beneficiados e agora estão sendo compartilhados com a coletividade. Embora o valor monetário desses recursos recuperados tenha sido frequentemente baixo, seu potencial de crescimento é significativo, como ilustram os casos da contribuição de melhoria de Bogotá e o dos leilões dos direitos de construir em São Paulo, através dos CEPACs. Indicadores mais precisos do êxito obtido do que a participação nas receitas totais podem ser a magnitude da arrecadação proveniente de mecanismos de recuperação de mais-valias fundiárias, comparada aos custos de investimentos locais diretos em infraestrutura urbana, habitação social e outros serviços locais; ou o papel que esses rendimentos têm na promoção de investimentos privados para projetos especiais, operações urbanas, planos parciais ou outros programas de incentivos.

A contribuição de melhoria vem sendo aplicada com sucesso, mesmo em locais com aparentes restrições técnicas e administrativas, para apoiar uma variedade de investimentos locais, especialmente aqueles associados com transportes. De acordo com García Bolívar (2012), diretor do Fondo de Valorización (FONVAL) de Medellín, “mais de 50% da malha viária principal de Medellín foi paga mediante a contribuição de melhoria” (Figura 6.1). No México, apesar da contribuição de melhoria ter representado somente 0,11% das receitas públicas, ela cobriu 1,53% de todas as obras públicas. No município de Cuenca, Equador, quase US\$106 milhões arrecadados como contribuição de melhoria resultaram na pavimentação de 270 km de vias. Estes exemplos refutam o argumento de que as receitas obtidas com políticas de recuperação de mais-valias fundiárias não valem o esforço empreendido.

Os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias que cobram pelos direitos de construir proporcionaram o financiamento parcial ou integral

de grandes projetos de requalificação urbana em muitas cidades. Como resultado, os recursos podem ser transferidos dos orçamentos públicos destinados à infraestrutura para outros setores de interesse social (ex., educação, saúde e habitação) que, no passado, tiveram que ser sacrificados devido às restrições gerais sobre os gastos públicos.

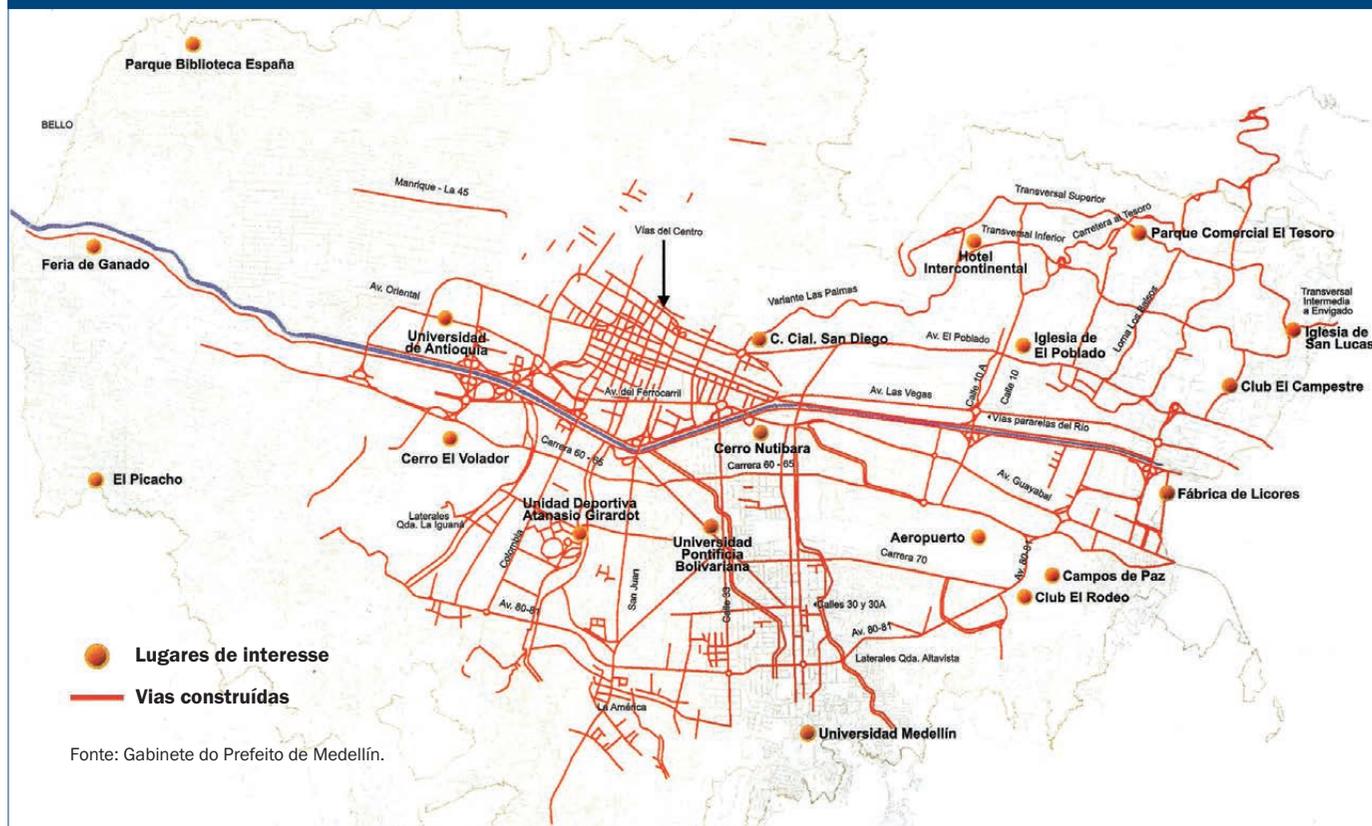
Contrariamente à sabedoria convencional ou às objeções levantadas por opositores, o marco legal relativo às abordagens de recuperação de mais-valias fundiárias, na maioria dos países, não é particularmente restritivo. Em muitos casos, a legislação atual seguiu, em lugar de preceder, casos bem sucedidos de implementação da recuperação de mais-valias fundiárias, demonstrando que os instrumentos existentes podem ser adaptados a novas circunstâncias sem ter que esperar pela aprovação de uma legislação de âmbito nacional. Exemplos deste processo incluem a separação entre direitos de construir e direitos de propriedade da terra no Brasil, permitindo assim a cobrança de contrapartidas por direitos de construir; a adoção do mecanismo do preço compensatório em Montevidéu, Uruguai, sete anos antes de ser aprovada a legislação nacional; e a crescente aceitação por investidores privados das exações na Guatemala e na Argentina.

A efetiva implementação continua sendo o desafio principal, de acordo com os resultados obtidos em duas pesquisas feitas pelo Lincoln Institute entre representantes do poder público e outros envolvidos na gestão urbana e em finanças públicas na região. Os questionários *online* buscavam sondar as opiniões dos entrevistados sobre as perspectivas de elaboração, institucionalização e implementação de dois instrumentos emblemáticos de recuperação de mais-valias fundiárias, a contribuição de melhoria e as contrapartidas por direitos de construir adicionais. Os resultados revelaram que a recuperação de mais-valias fundiárias ainda é vista primordialmente como uma ferramenta para pro-mover a equidade nas cidades, mais que uma forma de avançar na autonomia fiscal municipal e no desenvolvimento urbano em geral (Smolka 2012).

Outro resultado, confirmado por outra pesquisa realizada para o presente trabalho, é que as políticas bem sucedidas de recuperação de mais-valias não têm tido impacto sobre os empreendi-

FIGURA 6.1

**Rede Viária Financiada com Contribuições de Melhoria em Medellín, Colômbia, 1938-2000**



mentos imobiliários, e que a disposição de pagar está diretamente associada à percepção dos benefícios recebidos. Esta importante evidência foi encontrada tanto no caso das contrapartidas cobradas dos empreendedores por direitos de construir, como no caso da distribuição de custos, entre contribuintes individuais, de investimentos públicos que beneficiam suas propriedades.

A experiência conta. O número e a qualidade de experiências de recuperação de mais-valias fundiárias em um país ou município tende a ter efeitos sinérgicos e cumulativos. Ou seja, o sucesso com um tipo de instrumento leva a iniciativas adicionais e ao uso de outros instrumentos. Não é por acaso que alguns países, notadamente o Brasil e a Colômbia, têm sido citados com mais frequência que outros, devido às suas experiências no uso de diferentes aplicações e seus muitos experimentos com os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias.

Há inclusive evidências de administrações públicas que mudaram efetivamente as “regras do jogo” do setor imobiliário e lograram angariar o apoio de empreendedores que reconhecem que alguns mecanismos de recuperação de mais-valias fundiárias contribuem, na prática, para melhorar suas oportunidades de negócios.

A superação da habitual complacência com o desenvolvimento imobiliário – que permite aos proprietários individuais de terras capitalizarem a renda indevida gerada por investimentos públicos – para um novo regime, no qual os benefícios privados se equilibrem com os custos sociais, exige uma cuidadosa mudança cultural que pode levar bastante tempo e que pode ainda enfrentar uma resistência significativa. É preciso ter cuidado especial quanto ao uso apropriado e consistente dos instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias e outros elementos da caixa de ferramentas à disposição do planejamento urbano.



para criar um ambiente menos volátil, que seja mais compatível com a maturação dos impactos de longo prazo.

- Encorajar negociações diretas entre as autoridades públicas e os empreendedores privados que se beneficiarão de intervenções públicas específicas.
- Gerar uma disposição para pagar quando o benefício for percebido como associado diretamente à solução de um problema reconhecido localmente.
- Criar situações em que todos ganham, resultando no retorno de incrementos significativos de valor da terra para uma área específica, como efeito de uma intervenção pública.

#### **Aumentar o Conhecimento Sobre a Teoria e a Prática**

A condução de pesquisas, a documentação e disseminação de experiências de implementação, e a busca de evidências sobre como funcionam concretamente as políticas de recuperação de mais-valias fundiárias, são essenciais para superar a defasagem entre a retórica e a prática, e para mudar o comportamento e as atitudes de autoridades públicas, de proprietários de terras e da comunidade em geral. Várias considerações e procedimentos práticos podem levar a resultados mais exitosos.

- Auxiliar as autoridades públicas e os tomadores de decisões a entender que as estruturas legais existentes são frequentemente menos restritivas do que se supõe.
- Relacionar a recuperação de mais-valias fundiárias aos princípios fundamentais da teoria econômica e às boas práticas nas finanças públicas.
- Documentar como a recuperação de mais-valias fundiárias vem fomentando os investimentos em infraestrutura urbana e serviços e também promovendo o desenvolvimento do uso do solo.
- Transferir o debate sobre a recuperação de mais-valias fundiárias da retórica ideológica e de justiça social para um contexto mais técnico e prático, fundamentado em evidências de que ela não só pode ser feita como já foi feita.

#### **Promover um Melhor Entendimento e Maior Participação Pública**

Os incrementos de valor da terra são recuperados com maior êxito dos proprietários de terras e outros grupos de interesse que percebem que estão recebendo maiores benefícios de uma intervenção pública do que os benefícios que tiram dos seus negócios. Além disso, os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias têm maior probabilidade de ter sucesso quando são usados para resolver um problema reconhecido localmente. Os seguintes passos podem ajudar a aumentar as chances de aceitação e êxito.

- Documentar e dar publicidade a projetos de demonstração bem sucedidos, especialmente em países onde iniciativas similares tenham sido implementadas, e explicitar as implicações do aumento dos custos sociais e das oportunidades perdidas quando o valor potencial não é recuperado.
- Reconhecer que a recuperação de mais-valias fundiárias não é simplesmente uma nova fonte potencial de receitas, mas um mecanismo para mitigar as imperfeições do mercado de terras urbanas e facilitar o planejamento e o desenvolvimento urbanos.
- Ilustrar como a recuperação de mais-valias fundiárias vem promovendo mais investimentos em infraestrutura urbana e serviços e aperfeiçoando tanto os projetos locais como os projetos urbanos de grande porte.
- Enfatizar que as políticas de recuperação de mais-valias fundiárias podem reduzir as práticas de especulação e corrupção, porque as transações de terras tornam-se mais transparentes e os incrementos de valor da terra menos voláteis.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Almandoz, Arturo. 2004. The garden city in early twentieth-century in Latin America. *Urban History* 31(3): 437-452.

Alterman, Rachel. 1989. *Evaluating linkage and beyond. The new method study for supply of affordable housing and its impact*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Alterman, Rachel. 2012. Land use regulations and property values: The "windfalls capture" idea revisited. In *Handbook of urban economics and planning*, eds. Nancy Brooks, Kieran Donaghy, and Gerrit-Jan Knaap. New York, NY: Oxford University Press.

Alvarez, Raul Daniel. 2009. Contribución de mejoras en Argentina. Casos de Rosario, Córdoba y Santa Fe. A presentado no Primer Congreso Latinoamericano de Valorización, Bogotá, Colombia (Março 11-12).

Angel, Shlomo, and Stephen K. Mayo. 1996. Enabling policies and their effects on housing sector performance: A global comparison. A presentado na Conferencia Habitat II, Istanbul, Tuquia (Junho).

Barcia, Jakeline Jaramillo, and Wladimir Roser Ortiz. 1996. Mercado del suelo en Quito. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Direccioñ General de Planificacioñ, #13. Quito, Ecuador.

Blackburn, Stephanie J., and David E. Dowall. 1991. *The tools for financing infrastructure*. Berkeley, CA: University of California Press.

Borrero Ochoa, Oscar. 2007. The effects of land policy on urban land prices in Bogotá. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Borrero Ochoa, Oscar. 2011. Betterment levy in Colombia: Relevance, procedures, and social acceptability. *Land Lines* 23(2): 14-19.

Borrero Ochoa, Oscar, Esperanza Durán, Jorge Hernández, and Magda Montaña. 2011. Evaluating the practice of betterment levies in Colombia: The experience of Bogotá and Manizales. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Bouillon, Cesar Patricio. 2012. *Room for development: Housing markets in Latin America and the Caribbean*. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan Ltd. para o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento.

Brain, Isabel, y Francisco Sabatini. 2006. Los precios del suelo en alza carcomen el subsidio habitacional, contribuyendo al deterioro en la calidad y localización de la vivienda social. *Revista ProUrbana* #4. Centro Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Brito, Adriana Fausto, ed. 1998. *Suelo urbano y reservas territoriales: Políticas y mercado de suelo en América Latina*. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara y Lincoln Institute of Land Policy.

Brown, James H., and Martim O. Smolka. 1997. Capturing public value from public investments. In *Land use and taxation: Applying the insights of Henry George*, ed. James H. Brown. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Burge, Gregory. 2010. The Effects of Development Impact Fees on Local Fiscal Conditions. In *Municipal Revenues and Land Policies*, eds. Gregory K. Ingram and Yu-Hung Hong. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Cáceres, Gonzalo e Francisco Sabatini. 2002. Recuperación de plusvalías: Reflexiones sobre su posible aplicación en las ciudades chilenas. *Revista Urbano* 5(6).

Chulipa Möller, Luiz Fernando. 2007. Contribución de mejoras: Un caso real en Brasil. En *Movilización social de la valorización de la tierra: Casos latinoamericano*, ed. María Clara Vejarano Alvarado. CD-ROM. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Cuenya, Beatriz, Silvia Pupareli, Gustavo Mosto, Haydée Cascella, Fernando Brunstein e Maria Di Loreto. 2003. *Relevamiento de métodos e instrumentos para la ponderación y recuperación de plusvalías urbanas generadas por la acción pública municipal*. Buenos Aires, Argentina: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR).

Cymbalista, Renato, and Paula Bittencourt Poggi Pollini. 2009. The implementation of the selling of building rights in Brazilian municipalities (2005-2006): Research based on the MUNIC-IBGE database. Informe não publicado. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Cymbalista, Renato, e Paula Santoro. 2006. Outorga onerosa do direito de construir no Brasil: Entre a regulação e a arrecadação. A presentado no Seminario e Curso de Política Fundiaria Municipal e Gestão Social da Valorização da Terra, São Paulo, Brasil (Novembro).

Damasio, Claudia, ed. 2006. *Urbanizador social: Da informalidade à parceria*. Porto Alegre, Brasil: Livraria do Arquiteto e Lincoln Institute of Land Policy.

De Cesare, Claudia. 2012. *Improving the performance of the property tax in Latin America*. Policy Focus Report. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

De Cesare, Claudia, Luiz Carlos P. da Silva Filho, Maurício Yoshinori Une, and Sheila Cristina Wend. 2003. Analyzing the feasibility of moving to a land value-based property tax system: A case study from Brazil. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Duarte, Juan Ignacio, y Luis Enrique Baer. 2013. Recuperación de plusvalías a través de la Contribución por Mejoras. El caso del municipio de Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires, Argentina. Informe não publicado. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Esteban, Ramón Alberto. 2007. Consorcio parque náutico San Fernando: Concesión de tierras municipales y recuperación de plusvalías. En *Movilización social de la valorización de la tierra: Casos latinoamericano*, ed. María Clara Vejarano Alvarado. CD-ROM. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Figueiredo, Vanessa G. B. 2005. Estratégias urbanas em busca do desenvolvimento local: o caso do projeto Eixo Tamanduatehy em Santo André. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Brasil: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

Fischel, William A. 2005. *The homevoter hypothesis: How home values influence local government taxation, school finance, and land-use policies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Flores Dewey, Onesimo. 2011. The value of a promise: Housing price impacts of plans to build mass transit in Ecatepec, Mexico. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Furtado, Fernanda. 2003. Valorização do Solo Urbano e Adequação de Instrumentos de Intervenção: Aplicando os Preceitos do Estatuto da Cidade. Anais do X Encontro Nacional da ANPUR, Belo Horizonte (Maio).

Furtado, Fernanda. 2000. Colombia. In *Land value taxation around the world*, third ed., Robert V. Anderson, 97-110. New York, NY: Wiley-Blackwell.

Furtado, Fernanda, y Claudia Acosta. 2013. Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: Legislación, instrumentos e implementación. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Furtado, Fernanda, Rosane Biasotto, e Camila Maleronka. 2012. *Outorga onerosa do direito de construir. Cadernos técnicos de regulamentação e implementação*. Brasília, Brasil: Ministério das Cidades e Lincoln Institute of Land Policy.

Furtado, Fernanda, Vera F. Rezende, Teresa C. Oliveira, e Pedro Jorgensen Jr. 2010. Sale of Building Rights: Overview and Evaluation of Municipal Experiences. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Furtado, Fernanda, e Gilberto Silva. 2010. Menos pode ser mais: Questões acerca das relações entre o aproveitamento máximo e o aproveitamento ótimo dos terrenos urbanos. Apresentado na 10a. Conferencia Internacional LARES, São Paulo, Brasil (Setembro 15-17).

Gamarra Huayapa, Margarita. 2008. Experience with the Betterment Levy in Peru. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Garay, Alfredo. 2012. Puerto Madero: Balance de dos décadas de una intervención urbana. Informe não publicado. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Garay, Alfredo, Laura Wainer, Hayley Henderson, and Demian Rotbart. Puerto Madero: A Critique, *Land Lines* 25(3): 2-7.

García Bolívar, Luis Alberto. 2012. La contribución de valorización en la ciudad de Medellín. Apresentado no Simposio Técnicas y Modelos sobre Contribución de Valorización: Experiencia Nacional e Internacional, Instituto de Estudios del Ministerio Público IEMP de la Procuraduría General de la Nación, en colaboración con el Instituto de Estudios Urbanos IEU da Universidad Nacional de Colombia y el Lincoln Institute of Land Policy, Bogotá (Abril 17-18).

García Rojas, Elmer Fabio. 2012. Valorización por beneficio general: Aplicado en Santiago de Cali. Apresentado no Simposio Técnicas y Modelos sobre Contribución de Valorización: Experiencia Nacional e Internacional, Instituto de Estudios del Ministerio Público IEMP de la Procuraduría General de la Nación, en colaboración con el Instituto de Estudios Urbanos IEU de la Universidad Nacional de Colombia y el Lincoln Institute of Land Policy, Bogotá (Abril 17-18).

*Gazeta do Povo*. 2012. Curitiba, Brasil: Dezembro 13. [www.iba.com.br](http://www.iba.com.br)

*Gazeta do Povo*. 2013. Curitiba, Brasil: Edição 30.412, Fevereiro 23. [www.iba.com.br](http://www.iba.com.br)

George, Henry. 1992. *Progress and poverty*. New York, NY: Schalkenbach Foundation.

Goelzer, Jorge, and Paulo Murad Saad. 1999. *Cost Recovery Performance of the Benefit Charge in the Paraná Urbano Program*. Curitiba, Brasil: PARANACIDADE.

Hagman, Donald G., and Dean J. Misczynski, eds. 1978. *Windfalls for Wipeouts: Land Value Recapture and Compensation*. Chicago, IL: American Society of Planning Officials.

Hong, Yu-Hung, and Isabel Brain. 2012. Land readjustment for urban development and post-disaster reconstruction. *Land Lines* 24(1): 2-9.

Hong, Yu-Hung, and Barrie Needham. 2007. *Analyzing Land Readjustment: Economics, Law, and Collective Action*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2008. *Pesquisa de informações básicas municípios. Perfil dos municípios Brasileiros*. Rio de Janeiro, Brasil: IBGE. <http://www.ibge.gov.br>

Ingram, Gregory K., and Yu-Hung Hong, eds. 2012. *Value Capture and Land Policies*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Jaramillo González, Samuel. 1994. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.

Jaramillo González, Samuel. 1998. Consideraciones teóricas sobre la participación de los municipios en las plusvalías urbanas. *Desarrollo Urbano en Cifras* 4:164-176.

Jiménez Huerta, Edith R. 2013. Conformación de reservas territoriales en Aguascalientes como eje central para prevenir la informalidad. Apresentado no Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana, Quito, Ecuador: Banco del Estado (Ecuador), Lincoln Institute of Land Policy, e Ministerio de las Ciudades de Brasil (Maio 6-10).

Kehew, Robert. 2002. Use of Betterment Fees in San Pedro Sula, Honduras. Estudio de caso não publicado. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Lawhon, Larry L. 2003. Development Impact Fee Use by Local Governments. *Municipal Year Book*. Washington, DC: International City Management Association.

López Padilla, Ismael, y Salvador Gómez Rocha. 2013. La base suelo del impuesto a la propiedad. Apresentado no Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana. Quito, Ecuador: Banco del Estado (Ecuador), Lincoln Institute of Land Policy, e Ministerio de las Ciudades de Brasil (Maio 6-10).

Lungo, Mario, ed. 2004. *Grandes proyectos urbanos*. San Salvador, El Salvador: UCA Editores, Universidad Centroamericana 'José Simeón Cañas' e Lincoln Institute of Land Policy.

Lungo, Mario, y Francisco Oporto. 1998. La captación de plusvalías inmobiliarias en El Salvador. Informe não publicado. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Maciel, Vladimir F. 2009. Transport Infrastructure Investment: Assessing the Short-Run Effects of São Paulo's Beltway (Rodoanel) on Land Prices. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Maldonado Copello, Maria Mercedes. 2008. La Ley 388 de 1997 en Colombia: Algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación. *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, Año III, 7 (Junho). Barcelona, Spain.

Maldonado Copello, Maria Mercedes, and Martim O. Smolka. 2003. Using Value Capture to Benefit the Poor: The Usme Project in Colombia. *Land Lines* 15(3): 15-17.

Maleronka, Camila, y Fernanda Furtado. 2013. El otorgamiento oneroso del derecho de construir (OODC): La experiencia de São Paulo en la gestión pública de edificabilidades. Apresentado no Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana, Quito, Ecuador: Banco del Estado (Ecuador), Lincoln Institute of Land Policy, e Ministerio de las Ciudades de Brasil (Maio 6-10).

Manon, Jorge, and José Merino Macon. 1977. *Financing Urban and Rural Development through Betterment Levies: The Latin America Experience*. Westport, CT: Praeger Publishers, Inc.

Maricato, E., e J. S. W. Ferreira. 2002. Operação urbana consorciada. Em *Estatuto da cidade e reforma urbana: Novas perspectivas para as cidades brasileiras*, ed. L. M. Osório. Porto Alegre/São Paulo, Brasil: S.A. Fabris Editor.

- Mendieta-López, J. C., y J. A. Perdomo-Calvo. 2007. Especificación y estimación de un modelo de precios hedónico espacial para evaluar el impacto de TransMilenio sobre el valor de la propiedad en Bogotá. Bogotá, Colombia: CEDE.
- Mendive, Carlos. 2013. Presentación del caso Uruguayo. Apresentado na Discussion Session on Using Land Value Capture Mechanisms for Financing Urban Development in Latin America and the Caribbean, Washington, DC: Inter-American Development Bank (Janeiro 29-30).
- Monserrat Guzman, Nilza. 2010. Contribución especial por plusvalía: Innovación en la gestión urbana municipal. México: Instituto Hacendario del Estado de México. *Foro Hacendario* 11(42): 23-26.
- Montandon, Daniel T., e Felipe F. de Souza. 2007. *Land readjustment e operações consorciadas*. São Paulo: Romano Guerra Editora.
- Municipalidad de Guatemala. 2013. *Evaluaciones de Impacto Vial*. Departamento de Planificación y Diseño.
- Muñoz Gielen, Demetrio. 2010. *Capturing Value Increase in Urban Redevelopment: A Study of How the Economic Value Increase in Urban Redevelopment can be Used to Finance the Necessary Public Infrastructure and Other Facilities*. Lieden, The Netherlands: Sidestone Press.
- Muñoz-Raskin, R. 2006. Walking Accessibility to Bus Rapid Transit in Latin America: Does it Affect Property Values? The Case of Bogotá, Colombia. TRB 86th Annual Meeting Compendium of Papers. CD-ROM.
- Oates, Wallace E., and Robert M. Schwab. 2009. The Simple Analytics of Land Value Taxation. In *Land Value Taxation: Theory, Evidence, and Practice*, eds. Richard F. Dye and Richard W. England, 57-72. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Parodi, Gina. 2010. From debate to implementation: Colombia's territorial development law. Conferência. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Perdomo-Calvo, Jorge A., Camilo A. Mendoza-Álvarez, Juan Carlos Mendieta-López, and Andrés Francisco Baquero-Ruiz. 2007. Study of the Effect of the TransMilenio Mass Transit Project on the Value of Properties in Bogotá, Colombia. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Pereira, Gislene et al. 2012. Recuperação de mais valias urbanas por meio de contribuição de melhoria. O caso do Paraná, Brasil entre os anos 2000 e 2010. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Pérez Torres, Daniel E., et al. 2012. Evaluación de experiencias en la aplicación de contribuciones de mejoras e impuestos a la plusvalía en México. Informe não publicado. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Perló, Manuel Cohen, and Luis R. Zamorano Ruiz. 1999. Reform of the Real Estate Tax System in Mexicali: 1989-1998. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Perló Cohen, Manuel, y Luis R. Zamorano Ruiz. 2001. ¿Se justifica la aplicación del impuesto a la plusvalía en México? Em *Recuperación de plusvalias en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano*, eds. Martim Smolka e Fernando Furtado. Santiago, Chile: EureLibros. Pontificia Universidad Católica de Chile e Lincoln Institute of Land Policy.
- Peterson, George E. 2009. *Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure*. Washington, DC: World Bank and Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF).
- Petrobras. 2013. <http://www.comperj.com.br/Apresentacao.aspx>
- Pinilla, Juan Felipe Pineda. 2013. Anuncio de proyecto e avalúos de referencia como mecanismo de control a los precios del suelo: Estudio de caso Operación Estratégica Nuevo Usme, Bogotá, Colombia. Apresentado no Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana. Quito, Ecuador: Banco del Estado (Ecuador), Lincoln Institute of Land Policy, e Ministerio de las Ciudades de Brasil (Maio 6-10).
- Pinilla, Juan Felipe Pineda, y Alejandro Florián. 2011. Experiencia e innovación en cultura tributaria la campaña del 110% con Bogotá. Informe não publicado. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Rabello, Sonia. 2006. O conceito de justa indenização nas expropriações imobiliárias urbanas: Justiça social ou enriquecimento sem causa? Rio de Janeiro, Brasil: *Revista Forense* 388: 221-245.
- Rabello, Sonia. 2012. Faculty profile. *Land Lines* 24(1): 18-19.
- Reyes, Fernando. 1980. El sistema de valorización y sus implicaciones económicas. Tesis. Bogotá, Colombia: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Rezende, Vera F. 1982. *Planejamento urbano e ideologia: Quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro*. Brasil: Editora Civilização Brasileira, Grupo Editorial Record.
- Rezende, Vera F. 2005. O jogo de verde com branco: Lúcio Costa em defesa do Plano Piloto da Barra da Tijuca e Baixada de Jacarepaguá. Apresentado no Sexto Seminário Docomomo. *Autos do Seminário*, Niterói, Brazil: Editora da Universidade Federal Fluminense (EdUFF).
- Rodríguez, D. A., and F. Targa. 2004. Value of Accessibility to Bogotá's Bus Rapid Transit System. *Transport Reviews* 24 (5): 587-610.
- Rodríguez, Daniel A., and Carlos H. Mojica. 2008. Land Value Impacts of Bus Rapid Transit: The Case of Bogotá's TransMilenio. *Land Lines* 20(2).
- Rodríguez, Vanessa, y Diego Aulestia. 2013. Incentivos por el cobro de Contribución Especial de Mejoras para el financiamiento de la infraestructura pública. Apresentado no Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana. Quito, Ecuador: Banco del Estado (Ecuador), Lincoln Institute of Land Policy, e Ministerio de las Ciudades de Brasil (May 6-10).
- Rojas Eberhard, María Cristina. 2011. Apresentado no Curso de Desarrollo Profesional: Financiación de las ciudades mediante la regulación y tributación del suelo. Clase: Reajuste de tierras y reparto equitativo de cargas y beneficios. Banco del Estado de Ecuador e Lincoln Institute of Land Policy. Quito, Ecuador (24 a 28 de outubro).
- Rojas Eberhard, María Cristina, y Beatriz Elena Rave. 2013. Reajuste de tierras en Medellín, Colombia. Apresentado no Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana. Quito, Ecuador: Banco del Estado (Ecuador), Lincoln Institute of Land Policy, e Ministerio de las Ciudades de Brasil (Maio 6-10).
- Salandía, Luis Fernando Valverde. 2012. Desafios metropolitanos à gestão pública de apropriação do espaço urbano no leste metropolitano do Rio de Janeiro. Tese de Doutorado em Geografia. Universidade Federal Fluminense, Niterói, Brasil:

- Sandroni, Paulo Henrique. 2001. Plusvalias urbanas en Brasil: Creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo. Em *Recuperación de plusvalías en América Latina*, eds. Martim Smolka y Fernanda Furtado. Santiago, Chile: EureLibros. Pontificia Universidad Católica de Chile e Lincoln Institute of Land Policy.
- Sandroni, Paulo Henrique. 2010. A New Financial Instrument of Value Capture in São Paulo: Certificates of Additional Construction Potential. In *Municipal Revenues and Land Policies*, eds. Gregory K. Ingram and Yu-Hung Hong, 218-240. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Sandroni, Paulo Henrique. 2011. Urban Value Capture in São Paulo Using a Two-Part Approach: Created Land (Solo Criado) and Sale of Building Rights (Outorga Onerosa do Direito de Construir): An analysis of the Impact of the Basic Coefficient of Land Use as a Tool of the 2002 Master Plan. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Sandroni, Paulo Henrique, ed. 2012. *Dicionário de economia do século XXI*, 7ª edição. Rio de Janeiro, Brasil: Record.
- Sandroni, Paulo Henrique. 2013. Certificados de potencial adicional de construcción (CEPAC) en la financiación de grandes proyectos de desarrollo urbano: El caso de São Paulo. Apresentado no Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana. Quito, Ecuador: Banco del Estado (Ecuador), Lincoln Institute of Land Policy, e Ministerio de las Ciudades de Brasil (Maio 6-10).
- Serra, M. V., David E. Dowall, Diana Meirelles da Motta, e Michael Donovan. 2005. Urban Land Markets and Urban Land Development: An Examination of Three Brazilian Cities: Brasília, Curitiba, and Recife. Em *Estudos estratégicos de apoio às políticas urbanas para os grupos de baixa renda no Brasil (Enabling Strategy for Moving Upgrading to Scale in Brazil)*, eds. M. V. Serra and D. M. da Motta. CD-ROM. Washington, DC: Cities Alliance.
- Shoup, Donald. 1994. Is Underinvestment in Public Infrastructure an Anomaly? In *Methodology for Land and Housing Market Analysis*, eds. Gareth Jones e Peter M. Ward. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy and London: UCL Press.
- Sietchiping, Remy, ed. 2011. *Innovative Land and Property Taxation*. Nairobi, Kenya: UN-Habitat, Global Land Tool Network.
- Smolka, Martim O. 1994. Bridging Conceptual and Methodological Issues in the Study of Second-Hand Property Markets the City of Rio de Janeiro. In *Methodology for Land and Housing Market Analysis*, eds. Gareth Jones and Peter M. Ward, 179-196. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy and London: UCL Press.
- Smolka, Martim O. 2011. Precios elevados (e inaccesibles) de la tierra urbana habitada. Em *Periurbanización y sustentabilidad en grandes ciudades*, eds. A. G. Aguilar e Irma Escamilla. México: Instituto de Geografía-UNAM.
- Smolka, Martim O. 2012. A New Look at Value Capture in Latin America. *Land Lines* 24(3): 10-15.
- Smolka, Martim O., and David Amborski. 2007. Value Capture for Urban Development: An Inter-American Comparison. Working Paper. Cambridge, USA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, Martim O., and Claudia P. Damasio. 2005. The Social Urbanizer: Porto Alegre's Land Policy Experiment. *Land Lines* 17(2): 11-14.
- Smolka, Martim O., e Fernanda Furtado. 2001. *Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano*. Santiago, Chile: EureLibros. Pontificia Universidad Católica de Chile e Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, Martim O., and A. X. Iracheta Cenecorta. 1999. Mobilizing Land Value Increments to Provide Serviced Land for the Poor. *Land Lines* 11(4).
- Soffiati, Rubens Valério Franco. 2012. A contribuição de melhoria como instrumento de recuperação da mais-valia fundiária urbana: Estudo de caso Eixo Urbano "Linha Verde". Dissertação de Mestrado. Curitiba, Paraná, Brasil: Pontificia Universidade Católica do Paraná, Escola de Arquitetura e Design, Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana.
- Teixeira, Maria Fernanda e Tomas Moreira. 2011. Solo criado: Uma análise do processo de aplicação do instrumentos em Curitiba. Rio de Janeiro, Brasil: *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbanos - ANPUR*. CD-ROM.
- UN-Habitat. 1976. The Vancouver Declaration. United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, Canada (May 31-June 11). <http://habitat.igc.org/vancouver/van-decl.htm>
- UN-Habitat. 2008. *State of the World's Cities 2008/2009 - Harmonious Cities*. London, UK and Sterling, USA: Earthscan for the United Nations Human Settlements Programme.
- Uzon, Néia. 2007. Uso de la transferencia del potencial constructivo para la adquisición de inmuebles: la experiencia de Porto Alegre. Em *Mobilización social de la valorización de la tierra: Casos latinoamericanos*, ed. María Clara Vejarano Alvarado. CD-ROM. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Vainer, Carlos. 2000. Os liberais também fazem planejamento urbano? Em *Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos*, eds. O. Arantes, C. Vainer, e E. Maricato, 75-104. Rio de Janeiro, Brasil: Editora Vozes.
- Vejarano Alvarado, María Clara, ed. 2007. *Mobilización social de la valorización de la tierra: Casos latinoamericanos*. CD-ROM. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Vetter, D. M., R. M. Massena, e E. F. Rodrigues. 1979. Espaço, valor da terra e equidade dos investimentos em infraestrutura do município do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Geografia* 41(1-2): 32-71.
- Vetter, D. M., R. M. Massena, and M. F. Vetter. 2011. Land Values and the Affordability of Lower Income Housing: Three Municipalities in the Rio de Janeiro Metropolitan Region. Informe Interno. Rio de Janeiro, Brazil: Land Markets in Latin American and Caribbean Cities Project of the Latin American and Caribbean Research Network, Inter-American Development Bank, por David Vetter Consultoria Econômica Ltda.
- Vickrey, William. 1999. Simplifications, Progression, and a Level Playing Field. In *Land Value Taxation: The Equitable and Efficient Source of Public Finance*, ed. Kenneth Wenzler, 17-23. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Villamil, Ivan Domínguez. 2000. An Analysis of the Use of Valorization in Bogotá. Tese de Maestria em Planejamento Regional. Ithaca, NY: Cornell University.
- Walker, Kevin Alan Sherper. 2000. In Search of the Progressive City: An Examination of the Special Assessment in Bogotá, Colombia. Tese de Maestria em Planejamento Regional. Ithaca, NY: Cornell University.
- Walters, Lawrence C. 2012. *Land Value Capture in Policy and Practice*. Salt Lake City, Utah: Romney Institute, Brigham Young University.
- Whitaker Ferreira, João Sette. 2012. Linha Verde na bolsa e operação de Alto Risco. *Gazeta do Povo*. Junho 7.
- Xavier, Helia Nacif. 2011. Tensões entre planejamento urbano e ação imediata: A operação interligada na cidade do Rio de Janeiro (1997-2000). Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, Brasil: Universidade Federal do Rio de Janeiro.



## AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente aos colegas do Lincoln Institute of Land Policy por seus valiosos comentários sobre as versões anteriores: Gregory K. Ingram, presidente e CEO; Joan Youngman, *senior fellow* e diretora do Departamento de Avaliação e Tributação; e, de modo especial, Anna Sant'Anna, *senior research associate* no Programa para a América Latina e Caribe por seus comentários abalizados e a cuidadosa revisão da tradução deste informe para o espanhol. Agradeço em particular Ann LeRoy, editora senior e diretora de Publicações recém-aposentada, por seu trabalho editorial e por sua gestão do projeto e produção deste relatório.

Agradeço também David Vetter, da Vetter Consultoria Econômica Ltda., no Rio de Janeiro, Brasil, pela sua leitura atenta do manuscrito final; e Fernanda Furtado, professora e pesquisadora da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense, Niterói, Estado do Rio de Janeiro, Brasil, por suas sugestões quando o projeto ainda estava em sua fase inicial e pelas contribuições oportunas à esta nova versão do manuscrito original.

Este informe se beneficiou de numerosas observações e contribuições específicas de especialistas de toda a América Latina que têm estado envolvidos diretamente na implementação de instrumentos de recuperação de mais-valias. Estendemos o nosso profundo agradecimento às pessoas citadas a seguir, as quais proporcionaram atualizações oportunas sobre questões e práticas locais, explicações críticas sobre como os instrumentos em pauta operam e seus impactos em diferentes jurisdições, assim como as várias ilustrações gráficas e fotografias. No entanto, o autor é inteiramente responsável por qualquer interpretação incorreta, erros e omissões.

Claudio Acioly, chefe, Capacity Development Unit, UN-Habitat, Nairobi, Kenya

Hernando Arenas, geógrafo e urbanista, Instituto de Desarrollo Urbano, Bogotá, Colombia

Zulma Bolivar, arquiteta e urbanista, presidente do Instituto Metropolitano de Urbanismo (IMUTC), Caracas, Venezuela

Oscar Armando Borrero Ochoa, economista e professor da Universidad Nacional de Colombia, Bogotá; e consultor privado, Borrero Ochoa & Asociados, Bogotá, Colombia

Gonzalo Cáceres, professor, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Universidad Católica de Chile, Santiago

Rosemary Compans, arquiteta-urbanista, Instituto Municipal de Urbanismo, Rio de Janeiro, Brasil

Rosario Casanova, engenheira, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay

Luiz Fernando Chulipa Möller, consultor em avaliação de imóveis e imposto predial e territorial urbano, Porto Alegre, Brasil

Roberto Eibenschultz, professor e investigador, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México DF, México

Beatriz Cuenya, diretora, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CEUR-CONICET), Buenos Aires, Argentina

Diego Erba, *fellow*, Programa para América Latina e o Caribe, Lincoln Institute of Land Policy

Ramon Esteban, conselheiro municipal, ex secretario de planificación, Municipalidade de San Fernando, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Alfredo Garay, professor, Escuela de Arquitectura, Diseño y Planificación Urbana, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Silvia García Vettorazzi, arquiteta e vice-diretora, Urbanística - Empresa Metropolitana de Vivienda y Desarrollo Urbano, Municipalidade da Cidade de Guatemala, Guatemala

Cynthia Goytia, economista, professora e diretora do Programa de Maestría en Economía Urbana, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina

Alfonso Iracheta Cenecorta, coordenador, Programa de Estudios Urbanos y Ambientales, Colegio Mexiquense, Toluca, México

Ignacio Carlos Kunz Bolaños, investigador, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), consultor, Querétaro, México

André Kwak, gerente de estudos urbanos, São Paulo Urbanismo, Municipalidade de São Paulo, Brasil

Heliana Lombardi Artigiani, arquiteta e assessora, Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Municipalidade de São Paulo, Brasil

Maria Mercedes Maldonado, professora, Universidad Nacional de Colombia; e Secretaria de Vivienda, Bogotá, Colombia

Camila Maleronka, arquiteta, administradora pública, São Paulo Urbanismo, São Paulo, Brasil

Allan Mazariegos, arquiteto, Departamento de Obras Públicas, Municipalidade da Cidade de Guatemala, Guatemala

Iris Elizabeth Medina Torres, especialista em planejamento, Municipalidade de Lima, Perú

Carlos Mendive, economista, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay

Catalina Molinatti, consultora independente para varios governos locais da Argentina, anteriormente desenhadora de instrumentos de recuperação de mais-valias, Municipalidade de Córdoba, Argentina

Carlos Morales Schechinger, especialista senior em gestão e políticas fundiárias urbanas, Institute for Housing and Urban Development Studies (IHS), Erasmus University, Rotterdam, The Netherlands

Eduardo Ramírez Favela, anterior presidente de CABIN (Commission for the Assessment of National Assets), em associação com o projeto Santa Fe, México DF, México

Gislene Pereira, professora e diretora, Laboratório de Habitação e Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Paraná, Brasil

Juan Felipe Pinilla, consultor independente e investigador sobre políticas fundiárias, propriedade, e legislação urbana, Bogotá, Colombia

Eglaisa M. Pontes Cunha, educadora e gerente de capacitação, Ministerio das Cidades, Brasília, Brasil

Sonia Rabello, profesora e investigadora, Escola de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Angel Ricardo Núñez Fernández, United Nations Development Program, Havana, Cuba

Beatriz Rave, arquiteta e gerente geral, Empresa de Vivienda de Antioquia VIVA, Medellín, Colombia

Eduardo Reese, professor de gestão urbana e planificación, Instituto Conurbano, Universidad General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina

Vera Rezende, professora e investigadora em planificación urbana, Escola de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense, Niterói, Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Daniel Rodríguez, director, Carolina Transportation Program; e professor associado, Departamento de Planejamento Urbano e Regional, University of North Carolina em Chapel Hill

Vanessa Rodríguez, consultora independente, Quito, Ecuador

María Cristina Rojas Eberhard, consultora independente para várias instituições públicas colombianas, Bogotá, Colombia

Paulo Sandroni, consultor privado, professor, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, Brasil

Martha Siniacoff, diretora do cadastro e avaliações, Municipalidade de Montevideo, Uruguay

Nadia Somekh, diretora, Departamento do Patrimônio Histórico; presidente, Conselho Municipal de História, Cultura, e Patrimônio Ambiental, Municipalidade de São Paulo, Brasil

Alvaro Uribe, arquiteto, urbanista, e professor, Universidad de Panamá; membro de Conselho Consultor, Ministerio de Vivienda do Panamá.

Néia Uzon, consultora independente, Porto Alegre, Brasil

Luis Fernando Valverde Salandia, arquiteto, Secretaría de Habitação, Municipalidade do Rio de Janeiro, Brasil

Maria Clara Vejarano, professora e investigadora, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá; e candidata a doctorado, Universidad Federal de Rio de Janeiro, Brasil

Stella Zuccolini, arquiteta e urbanista, Ministerio de Vivienda y Planeación Urbana, Montevideo, Uruguay



## Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano

**A** América Latina tem uma longa história de políticas de recuperação de mais-valias para mobilizar, em benefício da coletividade, parte ou a totalidade da valorização do solo (ganhos indevidos ou mais-valias), decorrentes de ações alheias ao proprietário, tais como investimentos públicos em infraestrutura ou mudanças das normas e regulamentos administrativos. Muitos países, particularmente o Brasil e a Colômbia, aprovaram leis explícitas com respeito ao seu uso, porém outras jurisdições têm aplicado esse mecanismo potencialmente poderoso de financiamento para criar instrumentos adaptados às suas necessidades locais, apesar da carência de legislação nacional para tal efeito.

Este informe sobre a recuperação de mais-valias explica as suas bases e crescente popularidade, oferece uma breve revisão de seus antecedentes na América Latina e em outros países do mundo, e ilustra três categorias de instrumentos: impostos sobre a propriedade imobiliária e contribuições de melhoria; contribuições urbanísticas (exações) e contrapartidas por direitos de construir ou sobre a transferência dos direitos de construir; e projetos urbanos de grande escala, tais como o desenvolvimento de terras públicas mediante privatização ou aquisição, reajuste de terras e leilão ou venda pública de certificados de potencial adicional de construção.

A implementação eficaz continua sendo o principal desafio enfrentado para a utilização mais ampla de políticas e instrumentos de mais-valias fundiárias e o presente relatório recomenda os seguintes passos para seu aperfeiçoamento:

- **Aprendizado com experiências de implementação:** Apesar de, em teoria, as cobranças referentes à recuperação de mais-valias fundiárias serem neutras com relação aos usos do solo e recaírem inteiramente sobre os proprietários de terras, na prática, a implementação bem sucedida exige habilidades de gestão para lidar com diversos fatores complexos e os vários grupos de interesse envolvidos. Além disso, ela exige um entendimento adequado das condições do mercado de terras, sistemas abrangentes de monitoramento da propriedade, um diálogo fluido entre as entidades fiscais, de planejamento e judiciais, e a determinação política de líderes governamentais locais.
- **Aumento do conhecimento sobre a teoria e a prática:** A condução de pesquisas, a documentação e difusão de experiências de implementação, e a busca de evidências sobre como funcionam concretamente as políticas de recuperação de mais-valias fundiárias, são essenciais para superar a defasagem entre a retórica e a prática, e para mudar o comportamento e as atitudes das autoridades públicas, de proprietários de terras e da comunidade em geral.
- **Promoção de um maior entendimento e participação pública:** Os incrementos de valor da terra são recuperados com maior êxito dos proprietários de terras e outros grupos de interesse quando estes percebem que estão recebendo maiores benefícios a partir de uma intervenção pública do que os benefícios que usualmente usufruem dos seus negócios. Além disso, os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias têm maior probabilidade de ter êxito quando são usados para resolver um problema reconhecido localmente.

**LINCOLN INSTITUTE  
OF LAND POLICY**

ISBN 978-1-55844-295-5

Informe sobre Políticas Fundiárias/Código PF035PO

Ministério das  
Cidades

ISBN 978-1-55844-295-5



9 781558 442955