



CONGRESO INTERNACIONAL

CONTESTED_CITIES

EJE 2

Artículo nº 2-530

**EL ESTADO Y LA REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA DE
SUELO EN “PORTO MARAVILHA”, RIO DE JANEIRO:
ESTUDIO DE CASO SOBRE MERCANTILIZACIÓN DE
TIERRA PÚBLICA Y RENOVACIÓN URBANA**

**DANIEL MEZA CORVALÁN
EDUARDO TOMAZINE TEIXEIRA**

EL ESTADO Y LA REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA DE SUELO EN “PORTO MARAVILHA”, RIO DE JANEIRO:

Estudio de caso sobre mercantilización de tierra pública y renovación urbana

Daniel Meza Corvalán

Universidad Federal de Rio de Janeiro

danielmezacorvalan@gmail.com

Eduardo Tomazine Teixeira

Universidad Federal de Rio de Janeiro

eduardotomazine@gmail.com

ABSTRACT

Los procesos de inversión y mercantilización del espacio urbano se han instalado de manera noble en las concentraciones urbanas latinoamericanas generando transformaciones evidenciables en diferentes dimensiones. Desde un análisis materialista, los efectos económicos que generan estos procesos emergen como un objeto de análisis fundamental a ser estudiado, principalmente en áreas donde son explotadas las mismas disparidades económicas del espacio social. Esta ponencia propone un análisis sobre el megaproyecto urbano *Porto Maravilha*, en Rio de Janeiro, como una forma de dar continuidad a los análisis de la captura de la renta y la explotación del *rent gap*, además de dar un aporte fundamental para caracterizar la propuesta del Estado para el desarrollo de estos proyectos en la venta de tierra pública, flexibilización de la regulación del suelo, gestor de producción de infraestructura, y parte integrante en las asociaciones público-privadas. Adaptando los estudios gentrificación y acumulación por desposesión en los procesos de renovación urbana, se propone un caso de estudio exploratorio a partir de las primeras operaciones inmobiliarias dentro de *Porto Maravilha*. Simulando la captura de renta de los agentes involucrados se adquieren ciertas nociones de la dinámica realizada y la operación de instrumentos de captura de plusvalía como forma de distribuir los beneficios de la reactivación del mercado inmobiliario en el espacio.

PALABRAS CLAVE: rent gap, captura de plusvalías, Porto Maravilha, Rio de Janeiro, asociación público privada.

1. INTRODUCCIÓN

Desde la década de los setenta a esta parte, los grandes proyectos llamados de “revitalización”, “regeneración” o “recualificación” se han vuelto cada vez más frecuentes en las metrópolis del mundo. Una parte considerable de estos proyectos se ha volcado en renovar antiguas áreas portuarias que han quedado obsoletas por la sofisticación tecnológica en materia de transporte y operación de carga marítima, generando una vasta literatura sobre *waterfronts*, y estudios de casos entre los que destacan: Inner Harbor en Baltimore, Docklands en Londres, Port Olímpic en Barcelona, y Puerto Madero en Buenos Aires, entre otros. Estos proyectos acostumbra ser presentados por administradores públicos, empresas de consultoría en planificación urbana y buena parte del *mainstream* académico como las únicas soluciones viables para revertir la fuerte tendencia de declive económico, emigración de las funciones directivas, deterioro de la infraestructura urbana y diversos problemas sociales que se evidencian en estas áreas, las cuales resultan ser particularmente afectadas por las transformaciones estructurales del capitalismo.

De manera general, se trata de proyectos que envuelven diversas operaciones realizadas desde una posición pro empresarialista del Estado (Harvey, 1989), que implican indistintamente: i) realizar cambios en la legislación, con el objeto de flexibilizar los dispositivos de regulación del uso del suelo; ii) transferir atribuciones del poder público para las iniciativas privadas; iii) privatizar de inmueble e instituciones públicas; iv) invertir considerables sumas de dinero público para la implementación de equipamientos y/o infraestructura que atraiga la inversión privada (*flagship projects*), además de, v) incentivos e exenciones fiscales, y otros. Estos procesos implican notables cambios en la composición del substrato material, en especial a través de refuncionalizaciones, con la sustitución de antiguas plantas industriales, almacenes, y/o talleres e infraestructura de apoyo ferroviario o portuario, por grandes proyectos inmobiliarios de carácter corporativo.

No libres de críticas, estos proyectos y la nueva posición adquirida por el Estado han sido cuestionados. Las bases de esta crítica son varias, además de un excesivo endeudamiento asumido por las arcas fiscales, estas operaciones generan una pérdida importante de la capacidad de planificar y regular los usos del suelo, y por tanto la capitalización de la renta de suelo. Esto significa una notable regresión en el contenido público relativo a la función social del espacio urbano, ante un Estado que se desentiende de los compromisos sociales adquiridos en el pasado. Dentro de esta crítica identificamos los aportes provenientes de la literatura sobre gentrificación, específicamente desde el llamado enfoque materialista de influencia marxista (Lees, Wyly y Slater, 2007), que ha tomado objeto de estudio una serie de prácticas y efectos que atingen la dimensión económica, destacando entre estos los efectos de recambio en la población residente, sea por expulsiones (desplazamiento directo) o por la vertiginosa escalada en los precios del suelo producidas por la reestructuración física y económica del espacio (presión por desplazamiento, y otras variantes) (Slater, 2007).

1.1 Aportes teóricos desde un enfoque materialista

Algunos autores, a partir de las contribuciones seminales de Neil Smith (1979; 2012) en el estudio de estos procesos desde este enfoque materialista, han buscado demostrar la dinámica por la cual espacios que pasaron por largos períodos de desinversión se convierten nuevamente en materia para nuevos proyectos de expansión del capital. Estos procesos, que articula asociaciones entre el Estado y agentes privados, se vuelven procesos motivados principalmente por la capitalización del espacio a través de la renta de suelo. Bajo este enfoque destaca la brecha de la renta (*rent gap*) que se genera por la desigual capacidad de capturar los incrementos de la renta de suelo entre los agentes de mercado y

los agentes sociales. De esta manera Smith define una Renta de Suelo Potencial, que se expresa como la captura máxima posible de realizar exclusivamente por la acción de ciertos actores de mercado de mayor poder; y una Renta de Suelo Capitalizada, correspondiente a la renta alcanzable por actores sociales de menor poder. Smith señala que la explotación de este diferencial es la mayor motivación detrás de los procesos de renovación y gentrificación de la reestructuración urbana del capitalismo actual.

Entre los autores que han dado continuidad a los estudios de Smith, López-Morales (2010; 2013) ha aplicado este enfoque al análisis de la ciudad latinoamericana, destacando ciertas particularidades importantes para el avance de estos procesos a nivel global. A diferencia de la literatura seminal en los estudios de gentrificación, en los casos estudiados el actor gentrificador, quien opera generando cambios en el espacio y reemplazo de usuarios de menor nivel de ingresos por otros de mayor, corresponde a agentes productores inmobiliarios de grande poder y capacidad de inversión, los cuales están estrechamente relacionados a las estructuras estatales, siendo apoyados por la política pública para territorializar su acción en el espacio. En este sentido López-Morales, estudiando las rentas efectivamente realizadas en las operaciones de renovación en la ciudad de Santiago de Chile, distingue la existencia de una Renta de Suelo Capitalizada 1 (RSC-1), correspondiente a las rentas conseguidas por los actores sociales (residentes propietarios, arrendatarios, pequeños comerciantes, etc.) quienes hacían goce del valor de uso del suelo por sobre el valor de cambio; y una Renta de Suelo Capitalizada 2 (RSC-2), la cual es capturada por estos agentes productores inmobiliarios en búsqueda de maximizar la rentabilidad de la operación (Renta de Suelo Potencial).

1.2 Nuevas aplicaciones a partir del estudio de la captura de plusvalías

En las últimas décadas, la preocupación instalada por generar mecanismos de distribución de la rentabilidad inmobiliaria, correspondiente a la RSC-2, ha abierto la posibilidad de ampliar el enfoque materialista de análisis de las variaciones y captura de la renta de suelo. Los llamados mecanismos de “captura de plusvalía”, que desde el enfoque teórico adoptado es equivalente a la renta de suelo, generan una sofisticación de los instrumentos de regulación y gestión del desarrollo urbano. Estos se instalan bajo la lógica de generar un cobro más preciso de retribución a la actividad inmobiliaria, entendiendo que existe un costo por la provisión de infraestructura y servicios que es asumido socialmente, la cual es utilizada por el mercado para privatizar los beneficios. Operando desde el principio de la función social de la propiedad urbana, se establecen mecanismos para transferir una parte de las utilidades capitalizadas en la operación urbana, los cuales se viabilizan a través de impuestos a la propiedad o a la venta de derechos de construcción, los cuales operan en países como Brasil y Colombia (Smolka, 2013).

Si bien, estos mecanismos operan desde la condición actual de mercantilización del espacio urbano, resultan experiencias interesantes de redistribución efectiva de la renta. En el caso de Brasil, en 2001, el Estado precisó una serie de principios de captura de plusvalías ya incorporados en el artículo 182 de la Constitución Federal de 1988. Estas precisiones están contenidas en el llamado Estatuto de las Ciudades, ordenanza que establece las formas de operación de estos instrumentos. Entre los principios redistributivos se encuentra la posibilidad de reinvertir la renta capturada en proyectos sociales y áreas específicas de interés social en la ciudad.

Desde el enfoque de la brecha de la renta o *rent gap* y las proposiciones de López-Morales (2010; 2013) para el caso de América Latina, podríamos recomponer el plano de disparidades de la renta a partir de la incorporación de los mecanismos de captura de plusvalías. En términos más concretos, si se plantea que la RSC-1 es capturada por actores sociales que consumen mayormente el valor de uso del suelo urbano y sus inmuebles, y la

RSC-2 es capitalizada por actores de mercado que rentabilizan su valor de cambio, podríamos determinar una tercera RCS-3 correspondiente a la aplicación de estos instrumentos de captura de plusvalía por parte del Estado. La distinción de una tercera renta se basa en la operación basada en el valor de cambio, dependiente de la operación de un actor de mercado que capitalice la RCS-2. En otras palabras, la actuación bajo las lógicas de mercantilización del suelo urbano con fines redistributivos. A continuación proponemos un estudio aplicado al caso de Porto Maravilha, proyecto de renovación urbana de la zona portuaria de la ciudad de Rio de Janeiro, Brasil, cuyo estudio nos ofrece una serie de elementos para dar continuidad al enfoque desarrollado por Smith y adaptado por López-Morales, y la aplicación de esta propuesta de medición de la RCS-3.

2. LA OPERACIÓN URBANA CONSEJONADA DE PORTO MARAVILHA

2.1 La ingeniería financiera e institucional

Porto Maravilha, así como otros proyectos de “revitalización” urbana, logra instituirse estableciendo su propio marco jurídico. Con su nombre formal de Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio, el proyecto está aprobado por ley (2), formulada por el alcalde Eduardo Paes y aprobada por el consejo municipal. Así fue instituida el Área de Especial Interesse Urbanístico del Puerto de Río –AEIU Porto Maravilha–, sobre la cual inciden, de manera selectiva, nuevos dispositivos urbanos previstos por el Estatuto da Cidade. Evidentemente, los instrumentos de combate a la especulación inmobiliaria y regularización de viviendas clandestinas en las favelas de la región han sido debidamente olvidados. En cambio, abundan disposiciones sobre consorcios público-privados y utilización de instrumentos de mercados de capitales (Ley complementaria n°101, Art. 2°, §3° – i e iii), así como admisión de usos no permitidos en el plano director, mediante el pago de contrapartidas (Art. 233-D). De esta manera, con la dicha ley, quedan reglamentadas las principales instituciones que van a promover la reestructuración de la zona portuaria, las cuales presentaremos más adelante.

Destacamos aquí los rasgos que me parecen esenciales de estas reglamentaciones: a) transferir a la iniciativa privada una serie de prerrogativas sobre una área del territorio urbano, que antes correspondían al poder público: la limpieza y la iluminación, la contratación de empresas para ejecutar obras, responsabilizarse con parte de la seguridad pública, entre otras; b) la privatización de terrenos públicos a través de la venta por valores actuales de mercado (es decir, antes de su esperada valorización); c) la creación de un mercado de títulos conectado con la verticalización (y consecuente densificación) de esta zona, un mercado extremadamente dependiente de su valorización inmobiliaria. Resta decir que este mercado recién creado. Vamos ahora a presentar las principales instituciones creadas para poner en marcha el Porto Maravilha. Llamamos tales instituciones de “híbridas”, en razón de la yuxtaposición de actores (e intereses) públicos y privados.

2.1.1 CDURP

La institución responsable por el “medio campo” de la operación es la Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro – CDURP. Se trata de una empresa de capital mixto, de control mayoritario de lo municipio, creada por una segunda ley complementar (3). Entre sus finalidades, podemos subrayar: i) coordinar y ejecutar las concesiones para el desarrollo de la operación urbana, que abarcan el conjunto de las obras de reestructuración urbana, la prestación de servicios públicos (limpieza urbana, recolección de residuos sólidos, iluminación, etc.); ii) gestionar los activos, terrenos y edificios provenientes de los tres niveles del Estado brasileño, transferidos al municipio, incorporando al mercado una gran cantidad de inmuebles públicos; y iii) realizar la captura pública de plusvalías a través de la comercialización de los ya mencionados títulos

mobiliarios (CEPACS), que permitirá restituir más de 8.000 millones de reales invertidos por el poder público. Para sintetizar en breve, la CDURP es una institución híbrida, que juega un rol central en la operatoria, operando la función de transferir activos y roles del Estado para el sector privado, al tiempo que permite mayores posibilidades para una capitalización pública de la operatoria

2.1.2 Concesionaria Porto Novo

La licitación para realizar las obras y servicios de la operación Porto Maravilha fue entregado al consorcio Porto Novo, integrado por las gigantes brasileñas de la construcción civil Odebrecht, OAS, y una tercera no tan expresiva, Carioca Engenharia, que cuentan con participaciones de 37,5%, 37,5% y 25%, respectivamente. El contrato de concesión de 2010 es por un valor de 7.600 millones de reales, válido de 15 años, cuyos recursos provienen del Fondo Previsional Público de los Trabajadores (FGTS), el cual será restituido a través de los CEPACS.

El control del consorcio Porto Novo confirma la condición altamente oligopólica del sector es en Río de Janeiro. Además del dominio de las concesiones en los servicios urbanos (trenes y metro), la elección de Río como sede de megaeventos internacionales les ha ofrecido una “ventana de oportunidades” formidable. De las 10 licitaciones de proyectos del mundial de Fútbol, olimpiadas y Porto Maravilha – inversiones que superan los 30.000 millones de reales–, la empresa Odebrecht participa en ocho, mientras OAS en siete.

2.1.3 Fondo de Inversión Inmobiliaria Porto Maravilha – FIIPM

Fondo creado por la banca pública Caixa Econômica Federal, con recursos provenientes de los descuentos obligatorios sobre los salarios de los trabajadores (FGTS). La finalidad del FGTS es de indemnizar a los trabajadores por dispensas sin justa causa o por invalidez, así como financiar la adquisición de casa propia, subsidiar inversiones del poder público en saneamiento básico y viviendas populares, entre otras cosas. Con el argumento de “rentabilizar” los recursos del FGTS, la Caixa Econômica realiza inversiones en obras de infraestructura y, más recientemente, en fondos de inversiones inmobiliarias.

En la operación Porto Maravilha, dicho fondo tiene un rol decisivo para garantizar su viabilidad comercial, habiendo comprado la totalidad de los CEPACS, al valor de 3.500 millones de reales. Toca ahora al FIIPM revender esos títulos a los inversores interesados en obtener rentas más grandes provenientes del adicional de potencial constructivo en la zona portuaria. Además, el fondo se compromete a pagar la operación urbana por 15 años, con un presupuesto final de 8.000 millones de reales. Al fin y al cabo, se está empleando el fondo de reserva de los ingresos de los trabajadores para garantizar operaciones de lo mercado de capital y de la expansión del mercado inmobiliario.

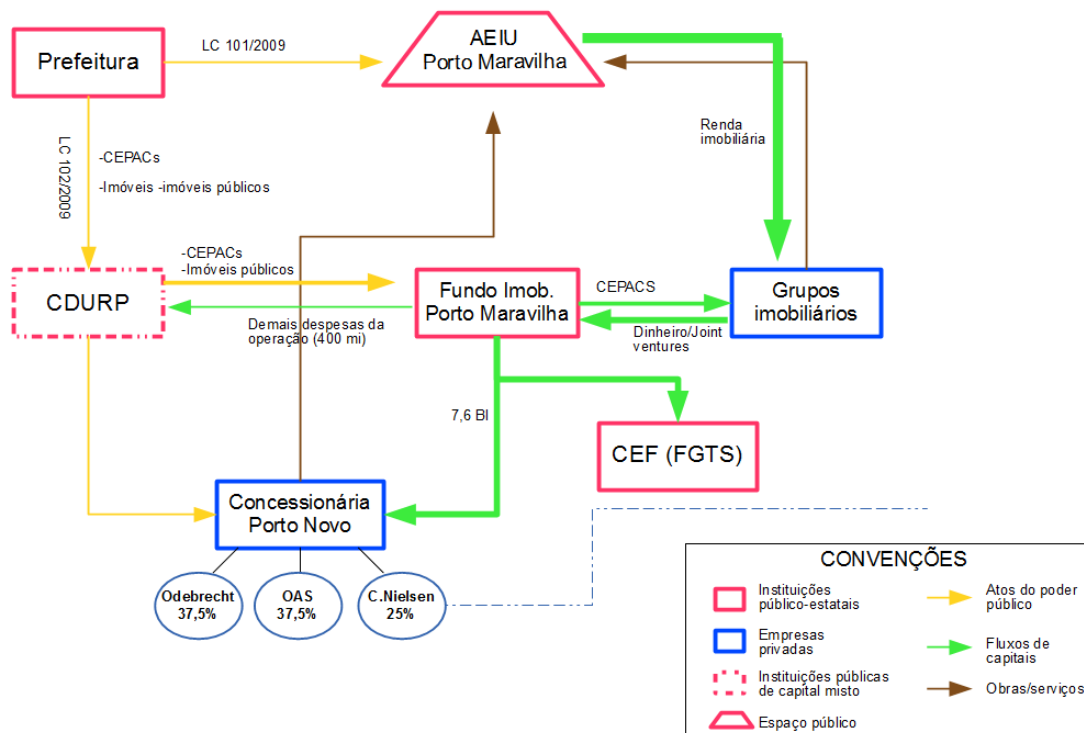
2.1.4 Certificados de Potencial Adicional Constructivo (CEPAC)

Junto con la CDURP, los CEPAC son el nodo central de la operación Porto Maravilha. Estos son, en pocas palabras, títulos mobiliarios que permiten a sus propietarios producir aumentar la constructibilidad, pudiendo construir en altura una mayor superficie en un determinado terreno. La lógica operante indica que el área se densifica, aumentando la presión sobre la red de servicios y el sistema vial, por lo que es necesario cobra una contrapartida a la construcción sobre la constructibilidad mínima (coeficiente 1). Para el perímetro de incidencia de Porto Maravilha, la municipalidad ha creado 4.089.502 m² de potencial adicional constructivo, transformados en 6.436.722 títulos, los cuales fueron vendidos al FIIPM por 545 reales cada unidad, sumando un total de 3.508.013,490 reales.

Los CEPACs pueden ser utilizados sólo en ciertas áreas de la zona portuaria según el plano director.

Como el fondo inmobiliario de la Caixa Económica ha comprado la totalidad de los CEPACs, sus gestores tienen el poder de controlar su emisión en el mercado de capitales, seleccionando así el tipo de proyectos, los agentes involucrados y el ritmo de la producción de inmuebles en el Porto Maravilha. Hasta el momento, el fondo viene adoptando la estrategia de cambiar títulos por participaciones (joint ventures) en grandes proyectos, como el Port Corporate Tower –ya terminado, con 22 plantas y 51.756 m² de área construida– o el Porto Vida –un grande complejo de uso mixto, con 179.000 m² de área construida. Este último emprendimiento es desarrollado por el grupo Porto 16 Empreendimento Imobiliários, compuesto por las mismas empresas de la concesionaria Porto Novo.

Figura 1: Ingeniería institucional-financiera de la OUC-Porto Maravilha.



Fuente: elaboración propia.

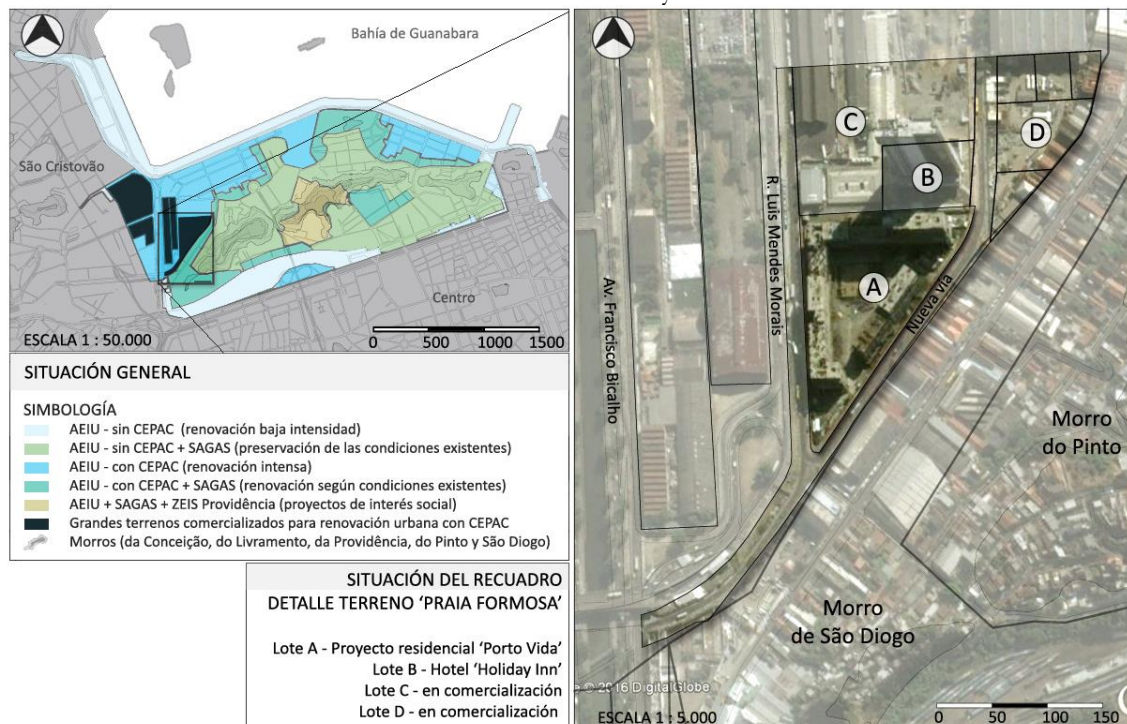
La justificación final es que todos salen ganando. El poder público “revitaliza” una parte deteriorada de la ciudad sin gastar los preciosos recursos de sus finanzas. El fondo inmobiliario protege el dinero de los trabajadores “rentabilizando” sobre los lucros de la reventa de CEPAC y formación de *joint ventures*. Los inversores del mercado inmobiliario pagan por todo eso, pero obtienen márgenes más amplios utilizando su potencial adicional constructivo, en una zona valorizada por la reestructuración espacial. En otras palabras, cada componente de Porto Maravilha se anticipa a buena parte de las críticas de los efectos de este tipo de operaciones, conciliando interés a partir de la operación de diferentes instrumentos. A continuación se pretende realizar una adaptación de la metodología de simulación del *rent gap* realizada por López, Meza y Gasic (2014) para analizar en detalle las dinámicas de esta operación y su permanente sentido mercantilista.

3. CASO DE ESTUDIO PORTO VIDA – PRAIA FORMOSA

3.1 Antecedentes del caso de estudio

El caso de estudio en específico se trata de uno de los primeros terrenos desarrollados en el AEIU de Porto Maravilha, el terreno público de Praia Formosa, correspondiente a una antigua estación ferroviaria de carácter industrial vinculada a la actividad portuaria. En particular este proyecto adquiere interés por ser un proyecto de gran envergadura, realizado a partir de la comercialización de suelo público, y que junto a las obras de infraestructura constituye un proyecto detonante del proceso de renovación urbana en torno a la Avenida Francisco Bicalho, al noroeste de AEIU de Porto Maravilha. La Figura 2 muestra el área total de la operación Porto Maravilha, correspondiente al Área Exclusiva de Interés Urbanístico (AEIU), y dentro de esta otras áreas más específicas: i) la sub-área de comercialización de CEPAC (graficado en celeste), correspondiente a casi la totalidad del suelo plano del área de relleno de la zona portuaria; ii) la sub-área de conservación histórica del Proyecto SAGAS (decreto municipal n° 7.351 de 1988) (graficado en verde oliva); iii) la sub-área entre estas dos últimas que permite la comercialización de CEPAC dentro del Proyecto SAGAS (graficado en calipso); iv) la sub-área correspondiente a la Zona de Especial Interés Social del Morro da Providência (graficado en ocre); y v) la sub-área del AEIU sin comercialización de CEPAC y fuera del proyecto SAGAS (graficado en celeste claro).

Figura 2: Localización del caso de estudio. A la izquierda: Mapa general de zonificación de la Zona Portuaria. A la derecha: Detalle del terreno 'Praia Formosa' y lote estudiado.



Fuente: elaboración propia.

En términos generales, la primera sub-área, de renovación intensiva con comercialización de CEPAC, corresponde a un área producida a partir de las operaciones estatales de relleno relativas a la actividad portuaria. Este relleno es una operación de inicios del siglo XX, cuyas propiedades en su mayoría aún pertenecen al Estado (cifras oficiales señalan que el 62% de las propiedades en Porto Maravilha son de propiedad estatal (Prefeitura de Rio de Janeiro, 2009). En la Figura 2, en negro se destacan los grandes terrenos públicos comercializados en la operación Porto Maravilha para reconversión de usos y renovación

urbana. Sin contar otros inmuebles, la suma de estos terrenos es más de 2.614.000 m², dentro de los cuales se localiza el terreno de Praia Formosa con 692 mil m² de superficie (a la derecha de la Figura 2). El estudio siguiente tomará como objeto el primer proyecto residencial de la Operación Porto Maravilha, localizado en el lote A del terreno de Praia Formosa.

3.2 Adaptación de la metodología del *rent gap*

A continuación se detallan algunos aspectos de la adaptación de la metodología de simulación de la captura de rentas propuesta. El objeto de la aplicación de esta metodología es la detección de la renta captura por los diferentes actores involucrados en las operaciones de renovación urbana, analizando las operaciones efectivas van ocurriendo en el proyecto. Este análisis propuesto se constituye de diferentes partes: i) seguimiento de las transacciones de los terrenos desarrollados, ii) simulación de la renta de suelo de la operación inmobiliaria, y iii) detección de la captura de plusvalía pública.

En primer lugar, el seguimiento de las transacciones de los terrenos fue realizado a través de la revisión de registros de los inmuebles. En el caso de estudio, el inmueble fue comercializado por lotes ya subdivididos por la CDURP, reconociendo una única transacción entre órgano público y desarrollador privado. En segundo lugar, se realizó un ejercicio de simulación de rentas de suelo a partir de la información disponible en el archivo de urbanismo de la Prefeitura de Rio de Janeiro (carpeta y planos del proyecto), e información de la oferta de los departamentos del proyecto Porto Vida disponibles en su sitio web¹. Esto permitió recolectar la información referida la superficie del terreno, la superficie del proyecto Porto Vida, las unidades y el uso proyectado de las comercializadas con su superficie, y el valor de venta de estas en el mercado, y así generar una base de datos para simular costos y utilidades de la operación², siendo posible definir RSC-1 y RSC-2, así como las disparidades entre estas.

En tercer lugar, y como innovación propuesta en esta presente entrega, se pretende caracterizar una RSC-3 capturada por el Estado considerando instrumentos de captura de plusvalía. Para lo cual se recogió la información de la venta de CEPAC a través de los informes trimestrales que la CDURP publica en su sitio web³, y se consideró el precio inicial de comercialización de los CEPACS en 2009, informados por un valor de R\$ 545 (USD 1.062 según valor de conversión de la época). Disponer de la RSC-3 observar las nuevas disparidades generadas en las operaciones inmobiliarias y el rol adoptado por el Estado como ente redistribuidor. Todos los datos fueron recopilados a partir de la metodología de la tabla utilizada por López-Morales, Gasic y Meza (2014).

3.3 Análisis de renta y primeros hallazgos exploratorios

El estudio referido se centró en específico en el proyecto Porto Vida. Aprobado para construcción en 2013, este proyecto es el primero de uso residencial en Porto Maravilha que considera compra de CEPAC, por tanto compra de derechos de construcción. Él está compuesto por siete bloques de diferentes alturas entre 11 y 35 pisos, en los cuales se distribuyen 1.333 apartamentos de entre 65m² a 89m² y 33 tiendas comerciales. Si bien, la obra se encuentra en receso, según nuestras simulaciones, se estima que la venta de todas

¹ <http://www.portovida-residencial.com/>

² Se utilizaron los costos unitarios de construcción entregados por la Cámara Brasileña de la Industria de la Construcción (CBIC), correspondientes al año 2016 (<http://www.cub.org.br/>), que utiliza la metodología ABNT NBR 12.721 de 2006, la cual estima costos unitarios a nivel estadual según tipología, calidad de la construcción, y envergadura del proyecto. Complementariamente se aumentó un 20% de estos costos de construcción para considerar *soft cost* (publicidad, comercialización, etc.). Otros costos de carácter impositivos fueron despreciados producto de la insención que corre hasta julio de 2019 para los proyectos de la AEIU (Ley 5.780 y Decreto Municipal 39.680 de 2014)

³ http://portomaravilha.com.br/relatorios_trimestrais

las unidades ofertables un valor de más de R\$ 670 millones (USD 200 millones), que en términos unitarios significa R\$16.883/m² por cada metro de superficie renovada. En términos volumétricos el proyecto no atinge el máximo volumen potencial. La altura máxima potencial de 40 pisos no fue utilizada, así como la constructibilidad que fue proyectada un 17% por debajo del máximo.

La Tabla 1 sintetiza la captura de RSC-1, RSC-2 y RSC-3 para el caso de Porto Vida. En primer lugar, se destaca la alta rentabilidad del proyecto, inclusive considerando mecanismos de captura de plusvalía (48%). Por otro lado es expresiva la diferencia entre RSC-1 como renta convencional de los actores sociales, y RSC-3 con captura de plusvalía, casi seis veces mayor. Otra cifra expresiva de la comparación entre renta privada y renta social, es la tasa de acumulación privada, que en este caso, inclusive con captura de plusvalía (RSC-2/RSC-3), está en una razón de 9,8 veces la captura social.

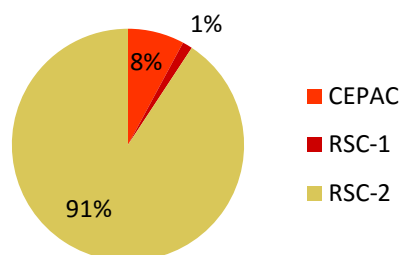
Tabla 1: Renta de suelo por categoría. Montos absolutos y unitarios (m² de suelo).

	Sin CEPAC	CEPAC=R\$545
RCS-1 (pública) (R\$)	6.621.447	
RCS-1 unitaria (R\$/m ²)	255	
RCS-2 (privada) (R\$)	468.497.140	431.093.245
RCS-2 unitaria (R\$/m ²)	18.075	16.631
RCS-3 (pública) (R\$)		44.025.342
RCS-3 unitaria (R\$/m ²)		1.698
Costo de construcción total (R\$)	195.395.092	195.395.092
Valor de la comercialización total (R\$)	670.513.678	670.513.678
Brecha de la renta unitaria (R\$/m ²)	16.376	14.933
Rentabilidad de la operación privada	54%	47%

Fuente: elaboración propia.

Si bien, siendo el único proyecto analizado en el área, lo cual dificulta las referencias, el ejercicio permite observar ciertos aspectos específicos que dan cuenta el carácter que adquiere la aplicación de los instrumentos y la aparente nueva posición del Estado frente a la renovación. En primer lugar, existe una alta rentabilidad potencial, que permite que se proyecte que por debajo del máximo potencial construido, consiguen utilidades bastante elocuentes. Por otra parte la venta de CEPAC se establece como la forma más importante de captura pública de la operación de renovación urbana. El bajo precio y la exención de impuestos y otras tasas de ingreso estatal se constituyen en una forma de amortiguar los costos de CEPAC. Si fuese así, se demostraría una noción de la captura de plusvalía todavía como algo a ser ajustado para atraer el interés privado. Una situación que refuerza esta observación son las compensaciones en la compra de CEPAC. En el caso estudiado existe una compra de 104.742m² a ser aplicados en diferentes proporciones para la zona D2 y D3 de la AEIU-PM, la cual significaría comprar más de 100 mil CEPAC, no obstante, el privado sólo compró 68.631 por concepto de compensación de áreas expropiadas. Esto quiere decir que el gobierno local compensó el área máxima de construcción sobre las áreas expropiadas, lo cual lleva a considerar estos derechos de construcción como un derecho adquirido por el propietario, el cual debe ser compensado a la hora de limitar esa posibilidad y no un derecho que se realiza a la hora de construir. Considerando que los CEPAC son el principal arma redistributiva que es necesario de potenciar para una captura eficiente.

Figura 3: Gráfico de torta de la distribución de la renta en la simulación de Porto Vida.



Fuente: elaboración propia.

4. CONSIDERACIONES FINALES

El análisis del proyecto Porto Vida indica, en primer lugar, su alto potencial de rentabilidad, que podría alcanzar 47% en caso de comercializar la totalidad del área útil. Esta tasa de rentabilidad, junto a la llamada tasa de acumulación privada (razón que coloca en comparación a la captura de los otros agentes involucrados), reafirma el carácter oligopólico de apropiación del suelo urbano a través de la renta. Esta asimetría con actores sociales, en este caso representada por el poder público, requieren hacer algunas consideraciones. Es de esperar que se reproduzcan reparticiones similares de la renta en los proyectos futuros a no ser en aquellos proyectos con participación del Estado como socio directo. Cabe destacar además los desarrolladores que operen hasta 2019 gozarán de exenciones tributarias de impuesto a la propiedad (IPTU), recolección de basura (TCL), y sobre transferencia inmobiliaria (ITBI), por cinco años. Esto significaría, en términos prácticos, que los CEPAC operan como una forma de sustitución de los tributos ordinarios, a lo cual es necesario precisar en qué magnitud. Llama la atención también las compensaciones ofrecidas al proyecto sobre las áreas de expropiación, que no tienen potencial efectivo de construcción (sobre todo considerando que el proyecto dejó un margen de un 17% no construido). Tal compensación ahorró más de 30 mil CEPAC, reduciendo la captura pública de la renta.

Vale la pena entonces reflexionar en qué medida los CEPAC son efectivamente dispositivos de redistribución de la renta de suelo. Al final de cuentas, para que el carácter redistributivo sea realizado es de esperarse que las plusvalías capturadas por el poder público sea reinvertidas en mejoras aplicadas en áreas de población en condiciones precarias y bajos ingresos, pertenecientes a las Zona de Especial Interés Social, y no a la infraestructura de las mismas áreas de venta de estos títulos, como es la mayor parte del financiamiento en Porto Maravilha⁴. Quizás, en lugar de un dispositivo de redistribución de la renta del suelo, ¿los CEPAC no deberían ser considerados un dispositivo de legitimación en la apropiación oligopólica del territorio urbano y la obtención de voluminosas rentabilidades?, Al final, ¿Qué tipos de agentes tienen la capacidad de asumir los costos de los proyectos con consumo de CEPAC?

BILIOGRAFÍA

- Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*. 71(1): 3-17.
- Lees, L.; Slater, T.; Wyly, E. (2008). *Gentrification*. Londres: Routledge.

⁴ Los gastos estas desagregados en los informes trimestrales producidos por la CDURP (http://www.portomaravilha.com.br/relatorios_trimestrais).

- López Morales, E. (2010). Real estate market, urban policy and entrepreneurial ideology in the „gentrification by ground rent dispossession“ of Santiago de Chile. *Journal of Latin American Geography*, 9(1), 145-173.
- López Morales, E. (2013). Gentrificación en Chile: aportes conceptuales y evidencias para una discusión necesaria. *Revista de Geografía Norte Grande*, 56, 31-52.
- López Morales, E.; Gasic, I.; Meza, D. (2014). Captura desigual de renta de suelo y desplazamiento exclusionario. Indicadores generales del proceso de gentrificación en Santiago de Chile, 2000-2012. *Cadernos Metrópole*, 32, 565-586.
- Slater, T. (2009). Missing Marcuse: On gentrification and displacement, *City*, 13(2), pp. 292-311.
- Smith, N. (1979). Toward a Theory of Gentrification A Back to the City Movement by Capital, not People. *Journal of the American Planning Association*, 45(4), 538-548.
- Smith, N. (2012). *La nueva frontera urbana*. Ciudad revanchista y gentrificación. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Smolka, M. (2013). *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development*, Policy Focus Report Series. Cambridge: EEUU: Lincoln Institute of Land Policy.