



Ministerio
de Economía y Finanzas



Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento



LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY

WEBINAR

“Gestión Fiscal de Ingresos Municipales en el marco de la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible”

Septiembre 30 de 2021



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento



LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY

La ley peruana de desarrollo urbano sostenible en perspectiva comparada – Brasil y Colombia

María Mercedes Maldonado Copello, profesora LILP

W E B I N A R

“Gestión Fiscal de Ingresos Municipales en el marco de la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible”

Temas

1. Objetivos de los instrumentos de gestión del suelo y financiación
2. Algunos instrumentos de la ley peruana de desarrollo urbano sostenible
3. Nociones claves de los instrumentos implementados en Brasil y Colombia
4. Colombia, primer paso: prioridad a los instrumentos tributarios
5. Brasil: suelo creado y otorgamiento oneroso del derecho de construir
6. Colombia, segundo paso: planes parciales, reajuste de terrenos, obligaciones urbanísticas, edificabilidades básicas y adicionales
7. Temas claves y retos para el Perú

Instrumentos de gestión del suelo y financiación

Objetivos	Instrumento	Alternativas
Obtener recursos en dinero	Impuestos y contribuciones	Impuesto predial Contribución de mejoras Participación en plusvalías Venta de edificabilidad
Obtener suelo	Obligaciones urbanísticas	Cesiones locales Cesiones generales
Obtener la ejecución de obras	Obligaciones urbanísticas	Exigencia de obras de urbanismo en los procesos de urbanización o densificación
Reducir precios del suelo	Suelo destinado a vivienda social	Zonas, % obligatorios de suelo o cuotas destinadas a vivienda social

Instrumentos de gestión del suelo y financiación

Objetivos	Instrumento	Alternativas
<p>Mejorar las condiciones de calidad urbana</p>	<p>Áreas mínimas de las operaciones urbanas o licencias. Superar predio a predio</p>	<p>Planes parciales-gestión asociada-reajustes de terrenos-integración inmobiliaria-operaciones consorciadas</p>
<p>Dar un tratamiento equitativo a los propietarios de terrenos</p>	<p>Técnicas de distribución equitativa de cargas y beneficios</p>	<p>Edificabilidades básicas y adicionales sujetas a obligaciones urbanísticas, o al pago por la edificabilidad Las mismas obligaciones proporcionales a los índices de construcción y usos Compensaciones o transferencia de derechos de construcción para compensar la obligación de conservar</p>

Instrumentos de la ley de desarrollo urbano sostenible de Perú

Objetivos	Instrumentos
<p>Obtener recursos para la financiación del desarrollo urbano</p>	<p>Participación en el incremento del valor del suelo. Art. 54 Entre 30 y 50% de los incrementos en precios del suelo</p> <p>Contribución Especial de Obras Públicas</p>
<p>Obtener espacio público, obras o construcción de vivienda de interés social</p>	<p>Bonificación por finalidades de Interés Público Art. 64</p> <p>Compensación de Potencial Edificatorio Art. 65</p>

Instrumentos de la ley de desarrollo urbano sostenible de Perú

Objetivos	Instrumentos
Obtener suelo para usos colectivos	Cesiones, enunciadas de manera general
Mejorar la disponibilidad de suelo para vivienda social	% de suelo destinados a vivienda social
Mejorar las condiciones de calidad urbana y la equidad entre propietarios de suelo y con la colectividad	Unidades de Gestión Urbanística, Art. 72 Reajustes de terrenos Integración inmobiliaria

La reglamentación tendría que hacer énfasis en:
Obligaciones urbanísticas
Edificabilidades básicas y adicionales

Experiencia de Colombia y Brasil

Nociones básicas – preocupaciones que inspiran sus marcos legales

BRASIL

Suelo creado

Aprovechamiento o índice de construcción básico

Otorgamiento oneroso del derecho de construir

COLOMBIA

Contribución a la colectividad por los beneficios producidos por las obras públicas o los cambios en las normas urbanísticas (vía tributaria)

La asignación de las normas de uso y edificabilidad está sujeta al cumplimiento de condiciones u obligaciones

Distribución equitativa de cargas y beneficios

Premisas para la revisión de la experiencia de Colombia y Brasil

1. Los tributos aplicados están ligados al principio del beneficio: la actuación pública genera beneficios (incrementos en precios) particulares o diferenciados para ciertos propietarios inmobiliarios, que justifican que el aparato estatal recupere una parte para beneficio colectivo
2. Los instrumentos relacionados con la planeación urbana y la reglamentación de los usos del suelo responden al mismo principio: la asignación de usos del suelo y de índices de construcción incrementa los precios del suelo cuando los propietarios concretan proyectos. Parte de esos incrementos se destinan a producir los soportes urbanos colectivos, como infraestructuras, áreas verdes, equipamientos

Premisas para la revisión de la experiencia de Colombia y Brasil

3. Si las normas de usos y edificabilidad se asignan de manera gratuita, sin exigir ninguna contraprestación al propietario beneficiado, los precios del suelo se elevan y se dificulta la construcción de obras públicas (cada vez es más alto el precio a pagar por el suelo), la protección ambiental o cultural y el acceso al suelo de los hogares de menores recursos.

La planeación termina actuando en contra de sus propios objetivos

4. La viabilidad de proyectos urbanos, de interés público y privado, depende de la financiación de infraestructuras y los recursos del presupuesto público siempre serán insuficientes.

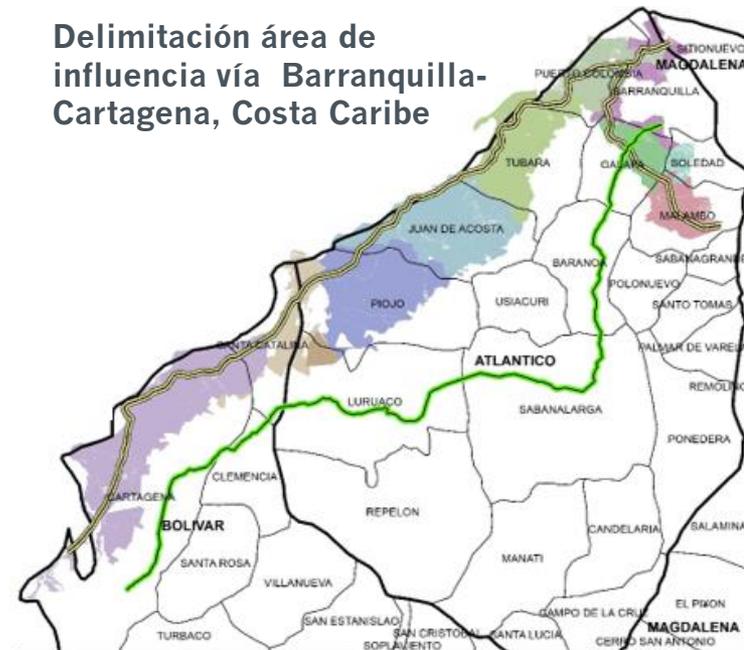
Este es el único campo de la gestión urbana que cuenta con su propia fuente de financiación, que en buena medida es apropiada de manera privada

COLOMBIA – Primer paso: PRIORIDAD A LA VÍA TRIBUTARIA

1. Contribución de valorización o de mejoras, aprobada desde 1921 y ampliamente aplicada por los gobiernos de las ciudades grandes e intermedias.
2. Fortalecimiento del impuesto predial y de los catastros, estrategia central de la descentralización iniciada en la década de 1980
3. Participación en las plusvalías producidas por los cambios normativos – Intentos desde 1989-1997, presentó muchos problemas

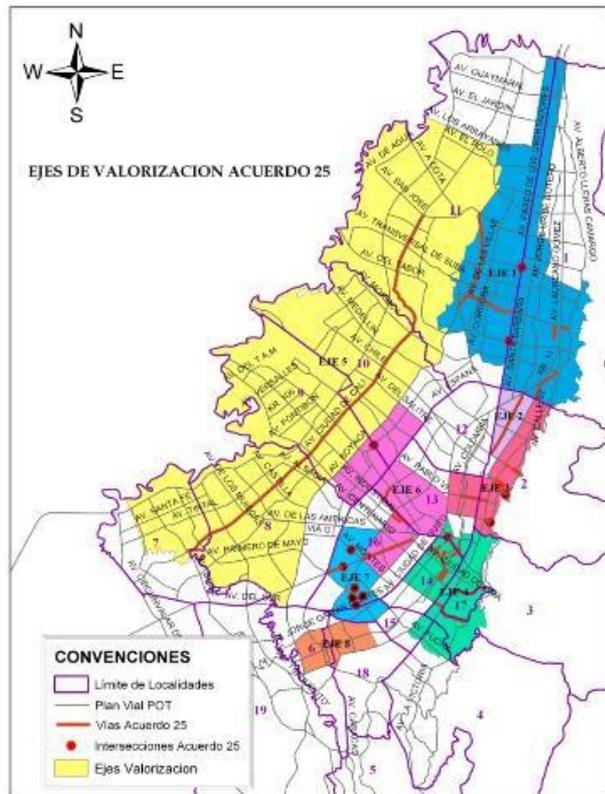
Contribución de valorización o de mejoras

Se distribuye el costo de una obra pública entre los inmuebles del área de influencia que se vean beneficiados por un incremento en los precios por la ejecución de esa obra



Fuente: Presentación Oscar Borrero Ochoa tomada de:

Obras viales financiadas por contribución de valorización o de mejoras en Bogotá



Obras por beneficio local financiadas entre 1995 y 2000 en Bogotá (US632 millones)

Entre 2005 y 2020 – Aproximadamente US 800 millones

Monto de Recaudo contribución de mejoras en América

Descripción	Monto Total Recaudo	Cantidad de Años de Análisis	Promedio por año	Periodo Contemplado
Uruguay (Montevideo)	US 256.904	7	US 36.701	2,005-2,012
Guatemala	US 1.801.425	1	US 1.801.425	2,012
Argentina (Rafaela)	US 2.427.805	10	US 242.781	2,002-2,012
Panamá	US 8.893.789	1	US 8.893.789	2,012-2,013
Ecuador (42 Municipios)	US 140.000.000	8	US 17.500.000	2,004-2,012
Brasil	US 622.700.000	12	US 51.891.667	2.000-2.012
México	US 937.000.000	3	US 312.333.333	2,006-2,009
Colombia (8 ciudades pples)	US 1.700.000.000	5	US 340.000.000	2,007-2,012

Participación en plusvalías

El gobierno municipal recupera entre un 30 y un 50% de los incrementos en los precios del suelo producidos por:

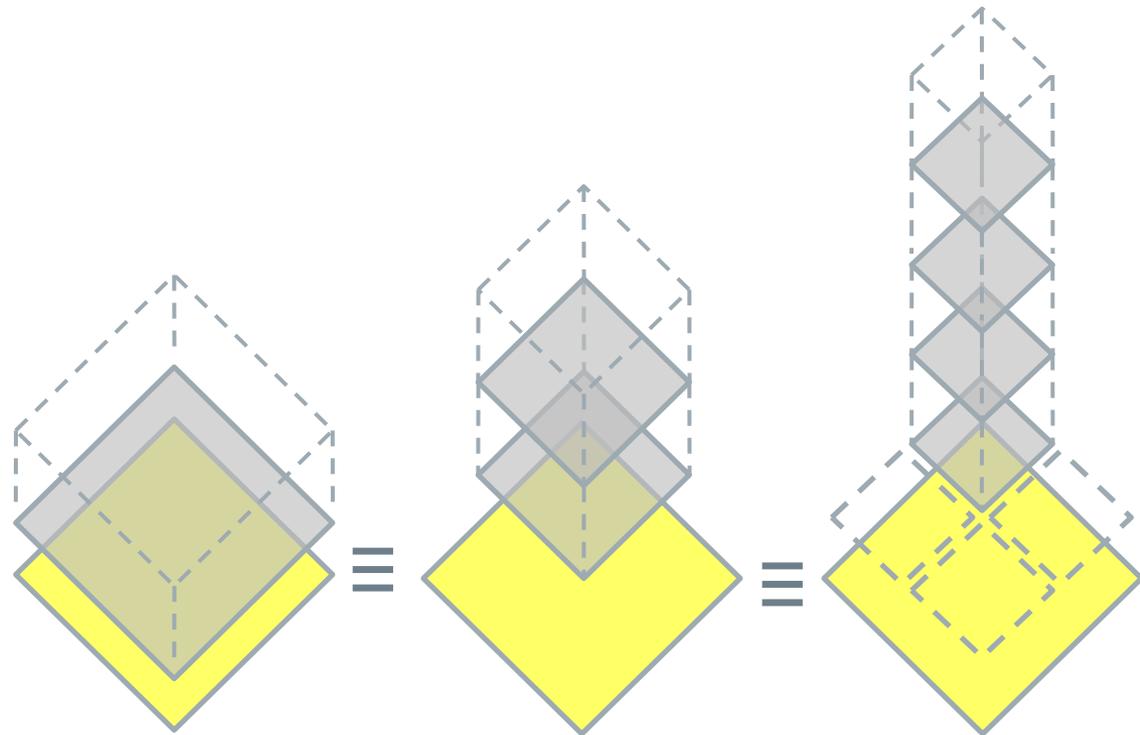
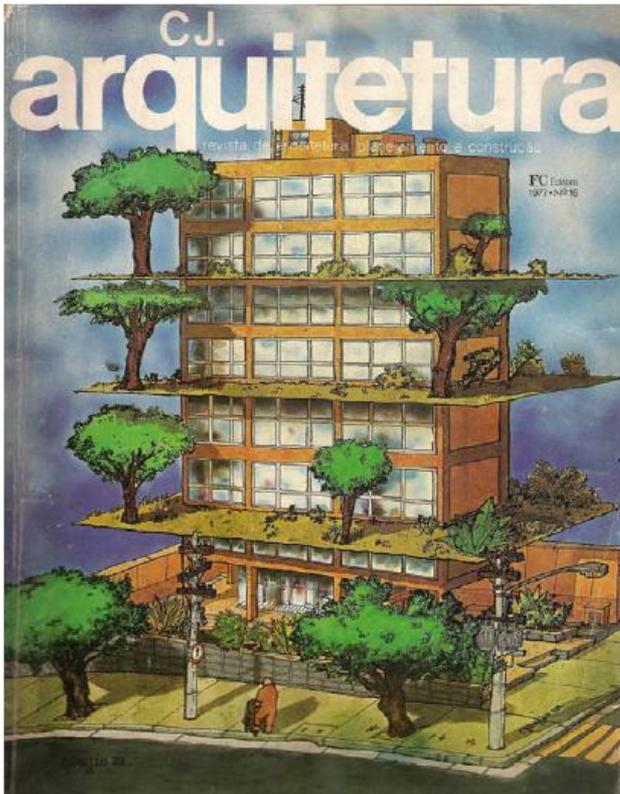
1. Cambios en los usos del suelo o autorización de mayores edificabilidades
2. Ejecución de obras públicas

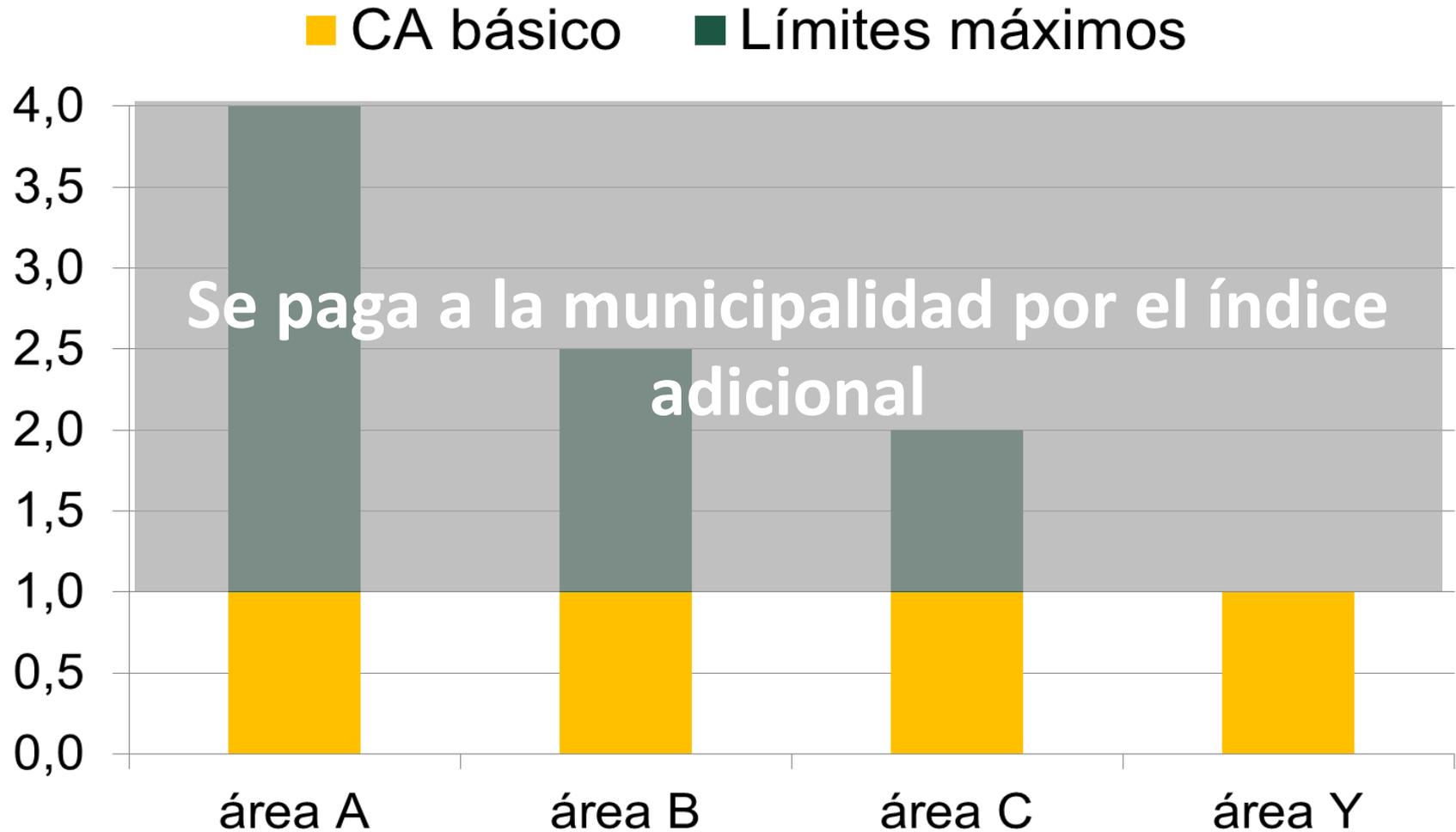
Comparación entre avalúos

Destinación específica de los recursos

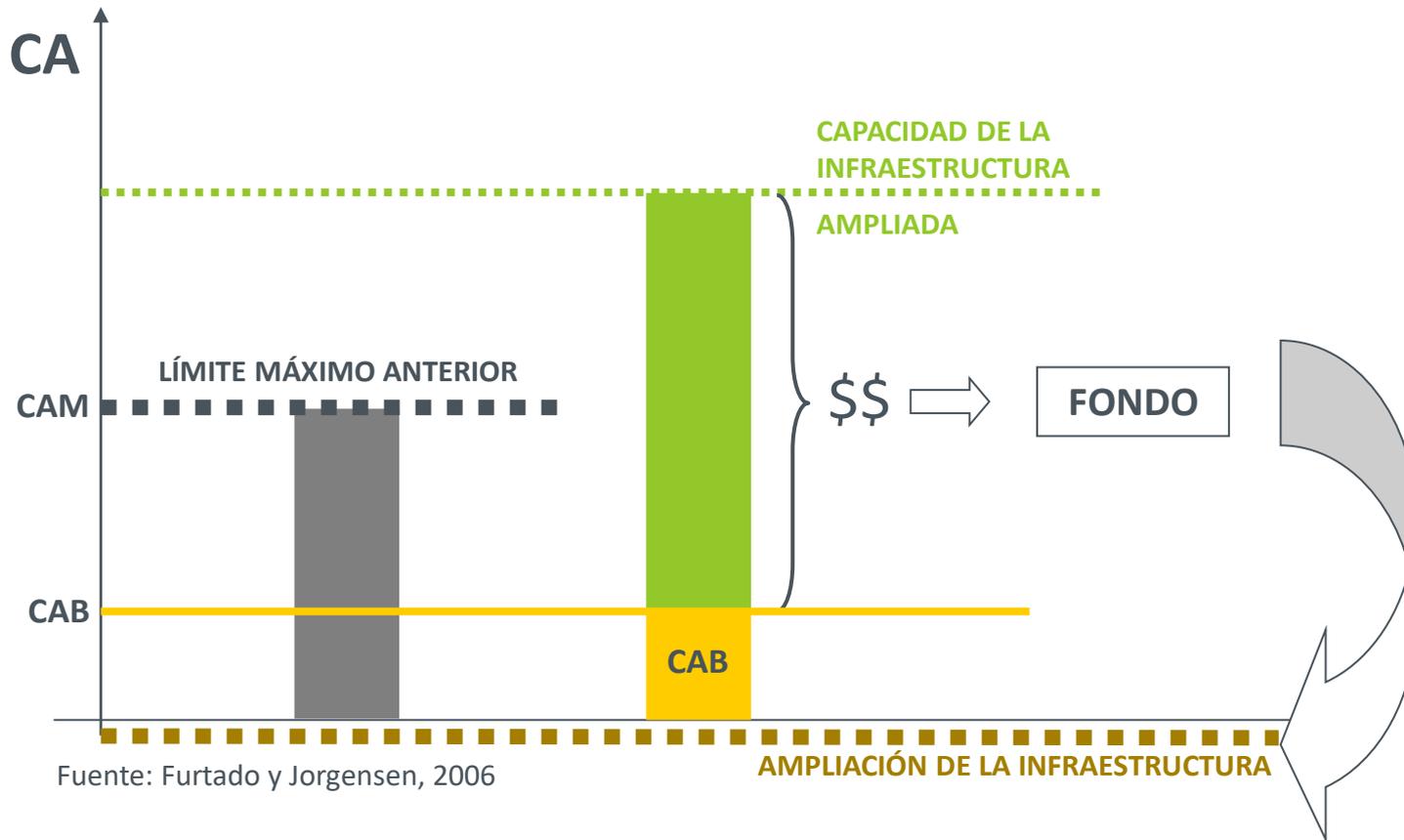
Tuvo problemas en su implementación: Depende de la comparación de normas y se reconocieron las normas anteriores, de procedimientos de cálculo, problemas de actualización

Brasil : Suelo creado – otorgamiento oneroso del derecho de construir - Clave! Incorporar un índice de construcción básico en los planes





Otorgamiento oneroso – Relación con la capacidad de la infraestructura, actual o potencial, para soportar nuevas edificabilidades



El pago por la edificabilidad adicional se calcula aplicando una fórmula o se venden certificados de potencial adicional (CEPAC) de construir en bolsa (Sao Paulo).

Ingresos por CEPAC en Sao Paulo: 3 operaciones urbanas en un área de 2.000 hectáreas se obtuvieron US 2.500 millones entre 2004 y 2019

Ingresos por otorgamiento oneroso del derecho de construir alcaldía de Sao Paulo (Brasil)

Año	Reales	UD	Tipo de cambio
2020	542.877.159	104.399.454	1 USD = 5,2
2019	741.373.275	180.233.693	1 USD = 4,1
2018	335.075.268	88.177.702	1 USD = 3,8
2017	210.187.562	63.500.774	1 USD = 3,3
2016	209.947.937	64.599.365	1 USD = 3,2
2015	249.973.491	64.095.767	1 USD = 3,9
2014	206.776.882	76.584.030	1 USD = 2,7
2013	300.833.740	130.797.278	1 USD = 2,3
2012	203.047.681	101.523.840	1 USD = 2
2011	339.961.202	178.926.948	1 USD = 1,9

Outorga Onerosa

Fundo de Desenvolvimento Urbano

09:00 17/08/2021 🔍

Facebook Twitter

Arrecadação de Outorga Onerosa

Os recursos FUNDURB são oriundos da arrecadação da [Outorga Onerosa](#), conforme determina o Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo (PDE) - Lei Municipal nº 16.050/2014.

COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO
BÁSICO = 1

PARA TODA CIDADE

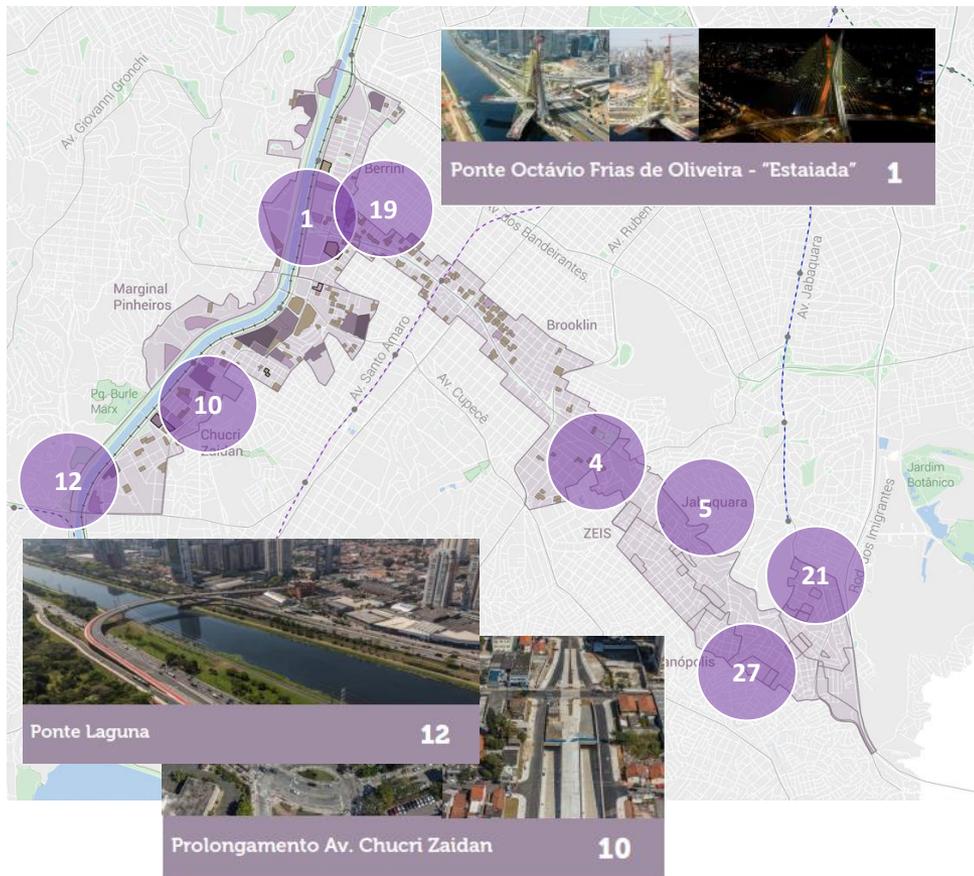


FUNDURB



TODA MAIS VALIA
TERRITORIAL É
CAPTADA VIA
OUTORGA ONEROSA

Grandes proyectos urbanos con venta de CEPAC



CEPAC Consumido - Adesões 2004-2019

- Até 25.000
- De 25.000 à 50.000
- De 50.000 à 100.000
- Mais de 100.000

- Adesões 2017-2019
- Setores
- OUC Água Espirada
- Quadra viária
- Parques, praças e canteiros
- Massa d'água
- Estação metrô/CPTM
- Linha CPTM
- Linha de Metrô
- Vias principais

SPUrbanismo CIDADIA DE SÃO PAULO DESENVOLVIMENTO URBANO

0 0.5 1 1.5 km

Escala 1: 60.000

Fonte: Mapa Digital da Cidade - MDC, 2004.
Elaboração: SP Urbanismo - 2020
Datum horizontal: SIRGAS 2000 | UTM 23S

Colombia: Reajustes de terrenos con obligaciones urbanísticas y distribución equitativa de cargas y beneficios

- Para desarrollar cualquier suelo de expansión urbana se debe formular un plan parcial y en suelo urbano, según lo decida cada gobierno municipal
- Obligaciones urbanísticas:
 - Ceder suelo para parques, vías, equipamientos, a nivel local y general
 - Ejecutar algunas obras
 - Destinar obligatoriamente suelo para construir vivienda de precio tope controlado y destinado a hogares de menores ingresos
- Edificabilidades básicas y adicionales sujetas al cumplimiento de esas obligaciones

Datos sobre recaudos y suelo obtenido de los instrumentos de recuperación de plusvalías en Bogotá

En dinero	Periodo	US (aproximado)*
Contribución de valorización	2005-2019	800 millones
Participación en plusvalías	2004 - 2019	80 millones
Obligaciones urbanísticas pagadas en dinero	2000- 2019	225 Millones
En suelo		
53 planes parciales aprobados 1707 hectáreas	2002-2019	623 hectáreas cesiones locales 150* hectáreas cargas generales
37% para vías 34% parques y áreas verdes 14% equipamientos	15% estructura ecológica	Tipo de cambio promedio 1 US=\$3.000

Instrumentos de gestión del suelo y vivienda de interés social

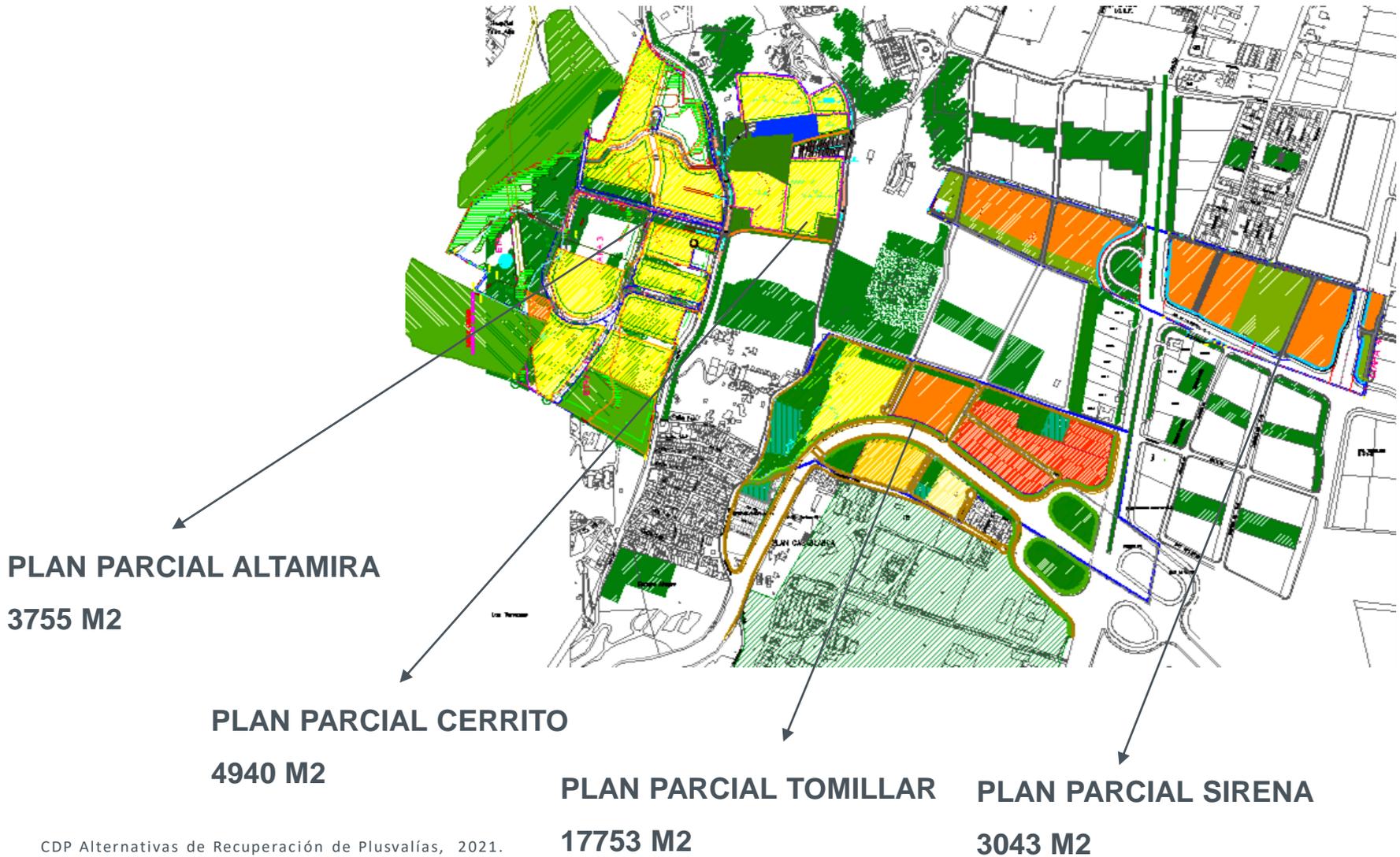
Entre 2004 y 2019 en Bogotá (ciudad de 7,5 millones de habitantes) se iniciaron **126.000 viviendas** con precio tope de **135** salarios mínimos legales mensuales y **86.000*** con precio tope de **70** salarios mínimos legales mensuales, con base en varios instrumentos, banco de tierras, % obligatorios de suelo para vivienda social, declaratoria de desarrollo prioritario

* De un total de **557.000**

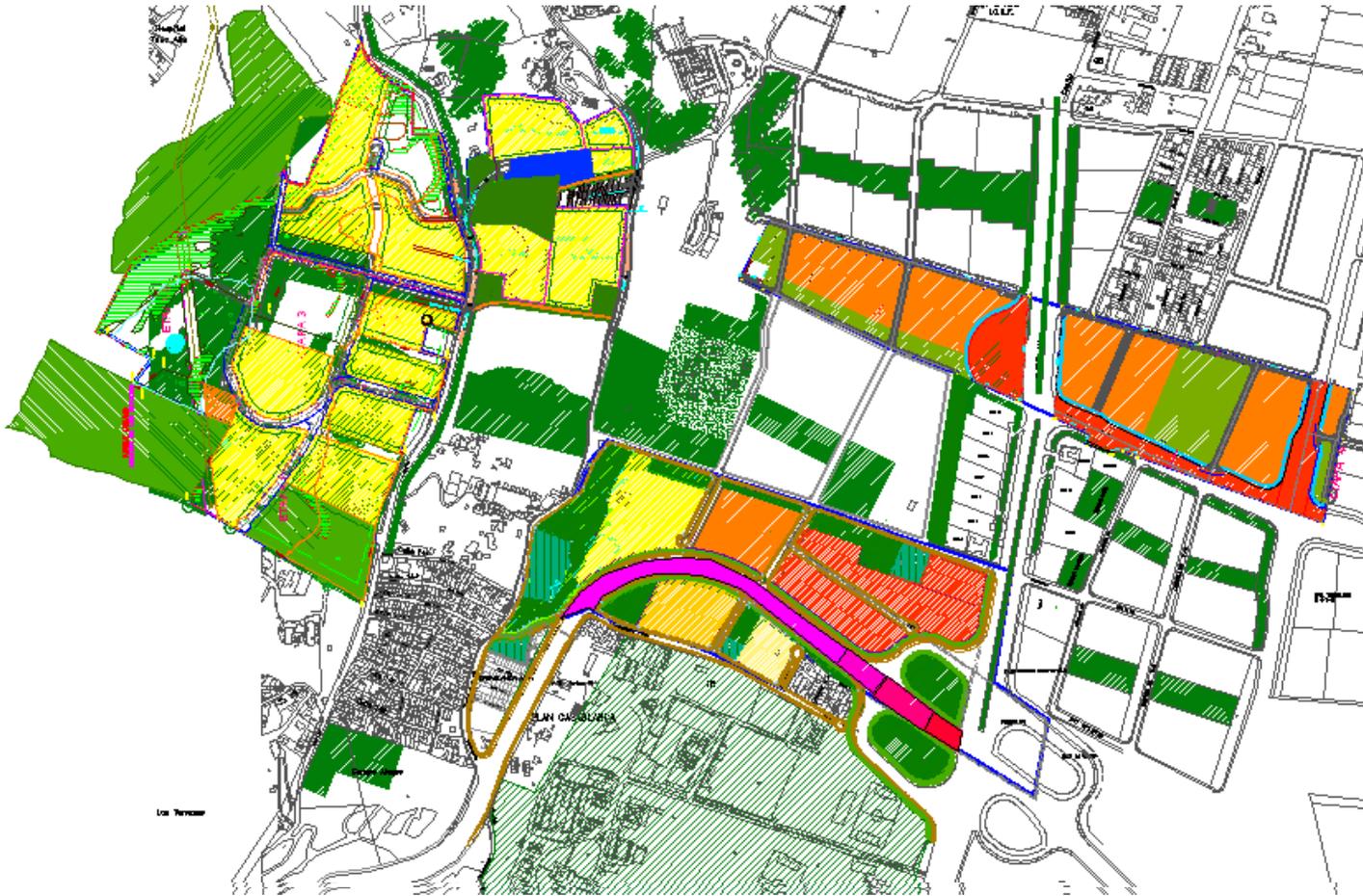
Planes parciales en suelo de expansión – Bogotá



CARGAS GENERALES

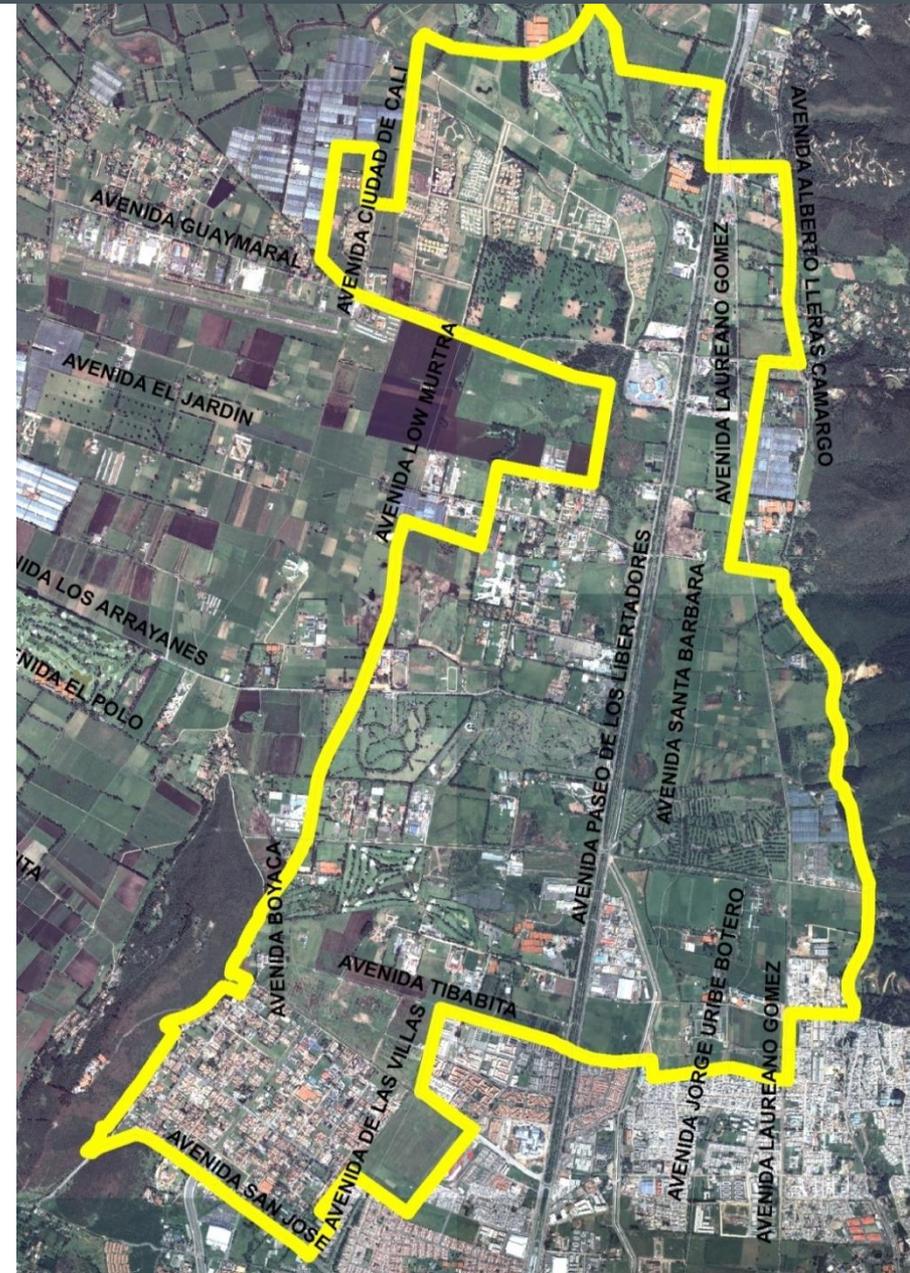


Obtención de suelo para la construcción de una vía arterial



Plan zonal Lagos de Torca,
de promoción pública-
privada - Bogotá

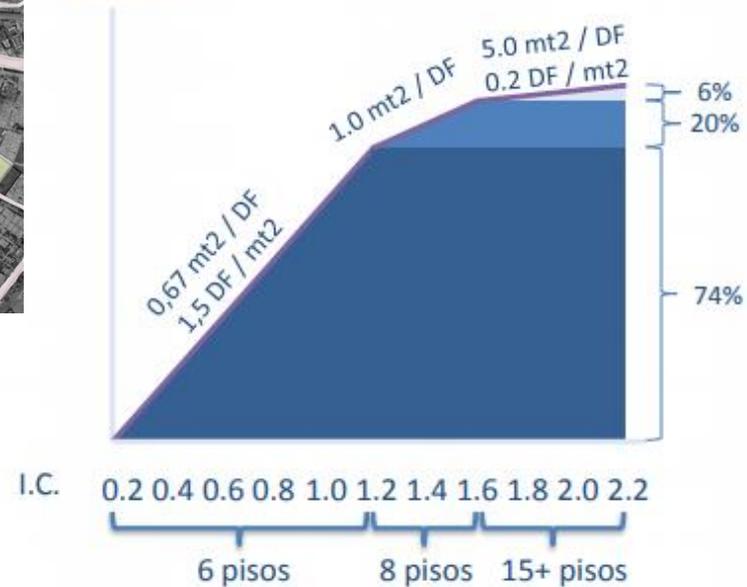
Clase de suelo	Hectáreas
Suelo de expansión	724,2 has
Suelo urbano	1.078,8 has
TOTAL	1.803 has





CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN

Derechos
Fiduciarios



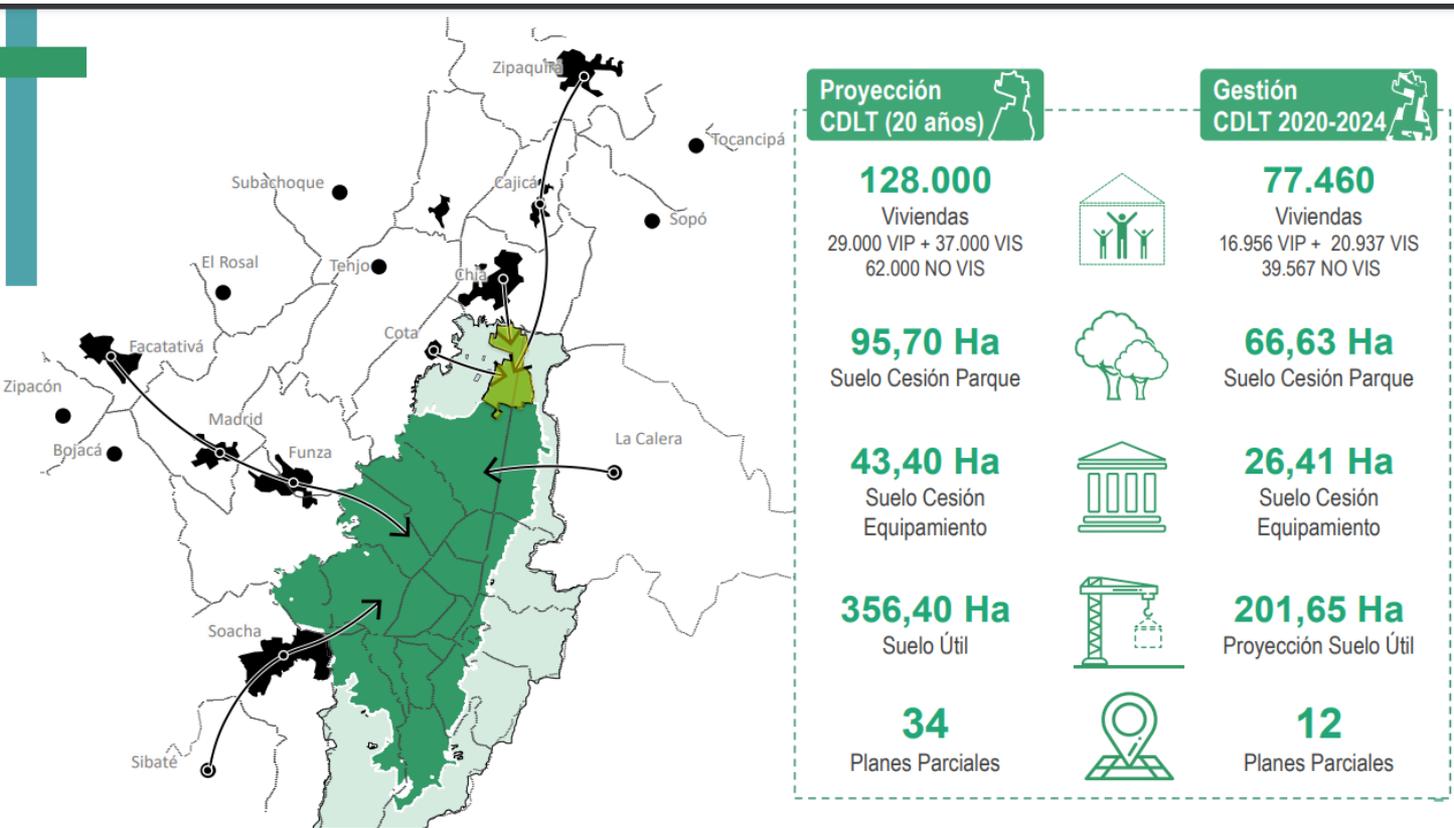
Edificabilidades básicas
y adicionales



	VIP	VIS	Vivienda no vis	Comercio y servicios	Dotacion al
IC Básico	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
IC adicional	1,10	2	2	2,55	

Plan Zonal Lagos de Torca

1.803 hectáreas



Financiación a través obligaciones urbanísticas:
 Alrededor de **US 400 millones** en Vías, redes de servicios públicos, Parque metropolitano
 Recuperación ambiental

Presentación Alcaldía de Bogotá,
[https://www.habitatbogota.gov.co/sites/default/files/Webinar%20Infraestructura%20Lagos de Torca.pdf](https://www.habitatbogota.gov.co/sites/default/files/Webinar%20Infraestructura%20Lagos%20de%20Torca.pdf)

Mensajes finales

1. El costo de construir las infraestructuras es menor que los incrementos en los precios del suelo que producen
2. Los índices de construcción/ usos constituyen recursos públicos urbanísticos
3. Los planes, las normas y las inversiones públicas incrementan los precios del suelo de manera inequitativa, lo que dificulta contar con infraestructuras, acceso a vivienda social o protección ambiental
4. Movilizar las plusvalías o precios del suelo creados por acciones externas al propietarios a favor de la colectividad permite contar con ciudades que funcionan mejor, tienen mayor calidad de vida y mayor inclusión social
5. Para los constructores, que no son propietarios de suelo, es conveniente que estos instrumentos mejoren el acceso al suelo y la financiación de infraestructuras



LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY