

OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias?

Luiz Fernando Palin Droubi

Superintendência do Patrimônio da União em Santa Catarina

SPU/SC/NUDEPU - Núcleo de Destinação Pública

lfpdroubi@gmail.com

Everton da Silva

Universidade Federal de Santa Catarina

PPGTG - Programa de Pós-Graduação em Gestão Territorial e Engenharia de Transportes

everton.silva@ufsc.br

Resumo:

Este trabalho tem como objetivo discutir e elucidar a implementação da outorga onerosa do direito de construir (OODC) para que esta contribua para a recuperação das mais valias urbanas. A recuperação de mais valias é importante para a administração pública, especialmente se os recursos eventualmente recuperados forem aplicados de maneira a construir cidades mais eficientes. A OODC é um dos instrumentos que mais vem se popularizando nos últimos anos no Brasil. Os impactos da implementação da OODC, no entanto, ainda não foram completamente elucidados. Apesar de não ser considerado pela legislação brasileira um instrumento tributário, entende-se que a OODC pode ser analisada sob o prisma dos conceitos microeconômicos que norteiam a análise da eficácia dos tributos, como a distorcionabilidade e a incidência do ônus dos tributos. Argumenta-se que a OODC tanto pode ser distorcionária e incidir sobre os consumidores ao invés de incidir sobre os proprietários dos terrenos, como amplamente divulgado, como pode ser não-distorcionária e recair sobre os proprietários dos terrenos. A recuperação de mais-valias urbanas com a OODC, portanto, depende da forma de sua implementação. Conclui-se que são necessários mais estudos que estimem a oferta e a demanda por terra antes da aplicação da OODC para uma implementação mais segura do instrumento.

Palavras-chave: Solo Criado; Outorga Onerosa; OODC; Instrumentos Urbanísticos; Substituição de terra por capital.

Abstract

This paper aims to elucidate how the implementation of charges for additional building rights (CABR) can contribute to land value capture. Land value capture is important for public administration, especially if the resources eventually captured are applied in order to build more efficient cities. CABR is one of the instruments that has become more popular in recent years in Brazil. The impacts of CABR implementation, however, have not yet been fully elucidated. Despite not being considered by Brazilian legislation as a tax instrument, it is understood that CABR can be analyzed from the perspective of microeconomic concepts that guide the analysis of the effectiveness of taxes, such as distortion and incidence of the burden of taxes. It is argued that CABR can either be distortionary and affect consumers rather than landowners, as widely publicized, it can either be non-distortionary and affect landowners. The land value capture with the CABR, therefore, depends on the way in which it is implemented. It is concluded that more studies are needed to estimate the supply and demand for land before the application of the CABR for a safer implementation of the instrument.

Keywords: Floor Area Ratio, Capital Land Substitution; Charge for additional building rights.

1 INTRODUÇÃO

O ano de 2021 marcou a comemoração do aniversário de vinte anos do Estatuto da Cidade (EC). Apesar de seu texto ser considerado avançado, a implementação de muitos dos instrumentos previstos no EC é ainda muito modesta, desafortunadamente. Boa parte desses instrumentos compartilham a ideia de que é necessário diminuir a concentração fundiária e/ou possibilitar a captura, de uma forma ou de outra, das mais-valias urbanas que, por conta da forte concentração de imóveis nas mãos de poucos proprietários, acaba por ampliar ainda mais a cruel desigualdade econômica vigente na sociedade brasileira.

A contribuição de melhoria, por exemplo, é um instrumento que visa recuperar as mais valias urbanas geradas pelas obras públicas. No entanto, a contribuição de melhoria é de difícil aplicação, pois o preço da terra deve ser estimado antes e depois da obra para estimar a sua valorização para só então possibilitar que a contribuição seja cobrada, em valor não superior ao da valorização dos terrenos e ao custo da obra. Outro instrumento que visa capturar mais valias urbanas é o IPTU, que no entanto incide não apenas sobre o valor da terra, mas também o valor das benfeitorias, criando assim distorcionariedades no mercado imobiliário. Como argumentou DROUBI (2022), no entanto, seria mais eficiente para os entes municipais fazer um acompanhamento sistemático dos preços da terra e implementar algum tipo de imposto sobre o valor da terra, puro ou misto (combinado com um imposto sobre o valor das benfeitorias em alíquotas diferentes, o que é conhecido na literatura internacional como *split rate*).

São conhecidos os benefícios da implementação de uma tributação sobre o valor da terra e os problemas causados pela tributação do capital, que pode causar a diminuição do *output* do mercado (ônus do imposto). No entanto, são poucos os textos que explicam como o imposto sobre o solo funciona na prática. Na maior parte das vezes encontra-se na literatura apenas a afirmação de que o imposto sobre o preço da terra, como argumentam os economistas, não pode ser repassado aos compradores e sua incidência se dará, fatalmente, sobre os proprietários dos terrenos, que deverão lucrar menos com a venda de suas terras. A dinâmica do mercado para se ajustar à introdução de um imposto sobre a terra, no entanto, na maior parte das vezes, é ignorada.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) não é considerada um tributo, nem tampouco incide diretamente sobre o valor do terreno. A OODC apenas afeta os direitos de construção do terreno. Os efeitos econômicos da introdução da OODC, portanto, precisam ser investigados. Muitos problemas ainda não foram resolvidos em nível teórico, como a precificação ideal da OODC. A forma de cobrança, portanto, varia entre os municípios (SMOLKA, 2014, p. 38). Argumenta-se neste trabalho que a análise dos efeitos econômicos da introdução da OODC pode ser feita sob o prisma da análise do equilíbrio entre oferta e demanda por terra para construção, de maneira análoga à análise dos efeitos econômicos da introdução de um imposto sobre a terra.

Segundo VARIAN (2003, p. 10), a maioria das pessoas considera surpreendente que haja uma mudança na demanda devido à uma restrição na oferta. Ou seja, a maioria das pessoas tende a encarar a curva de demanda como dada. Porém, isso nem sempre é verdadeiro. Na implementação da OODC, muitas vezes a oferta de terra (virtual) é restringida

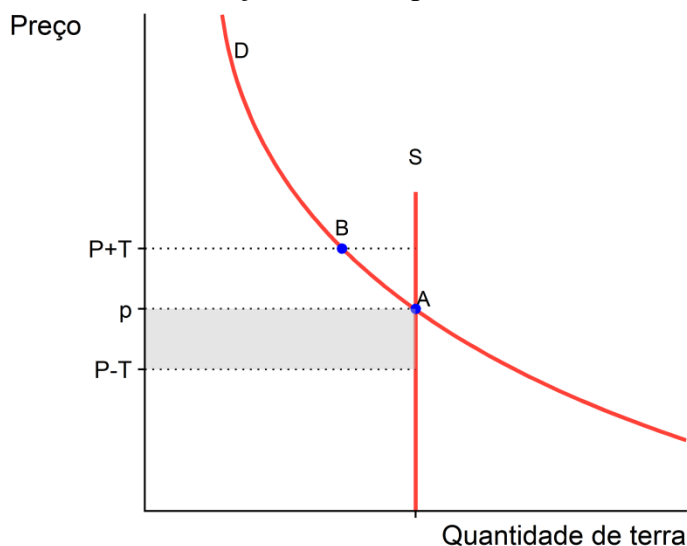
através de uma redução no coeficiente de aproveitamento dos terrenos. Neste trabalho será examinado como as restrições impostas durante a implementação da OODC podem perturbar o equilíbrio do mercado imobiliário.

2 DESENVOLVIMENTO

Segundo VARIAN (2003, p. 10), a maioria das pessoas considera surpreendente que haja uma mudança na demanda devido à uma restrição na oferta. Ou seja, a maioria das pessoas tende a encarar a curva de demanda como dada. Porém, isso nem sempre é verdadeiro. Na implementação da OODC, muitas vezes a oferta de terra (virtual) é restringida através de uma redução no coeficiente de aproveitamento dos terrenos. Neste trabalho será examinado como as restrições impostas durante a implementação da OODC podem perturbar o equilíbrio do mercado imobiliário.

Segundo FISCHER (2015), a reação inicial dos proprietários de terrenos urbanos a uma tentativa de tributar a terra seria tentar elevar o preço unitário de venda de seus terrenos, buscando passar o ônus do imposto aos compradores. No entanto, com preços de terrenos mais altos, haveria uma tendência do mercado imobiliário de substituir terra por capital, *i.e.* o mercado passaria a demandar menos terra, por conta dos preços mais altos, e compensaria essa menor quantidade de terra com a maior aplicação capital por unidade de área (*e.g.* aumentando a verticalização). Isto é ilustrado na Figura 1 pela passagem da oferta de mercado do ponto de equilíbrio A para o ponto B. Num segundo momento, os donos de terrenos perceberiam que a preços mais altos alguns terrenos não seriam absorvidos pelo mercado, o que teria o efeito de levar os preços dos terrenos de volta ao preço de equilíbrio original.

Figura 1 – Efeito da adoção de um imposto sobre o valor da terra.



Fonte: O autor, adaptado de FISCHER (2015).

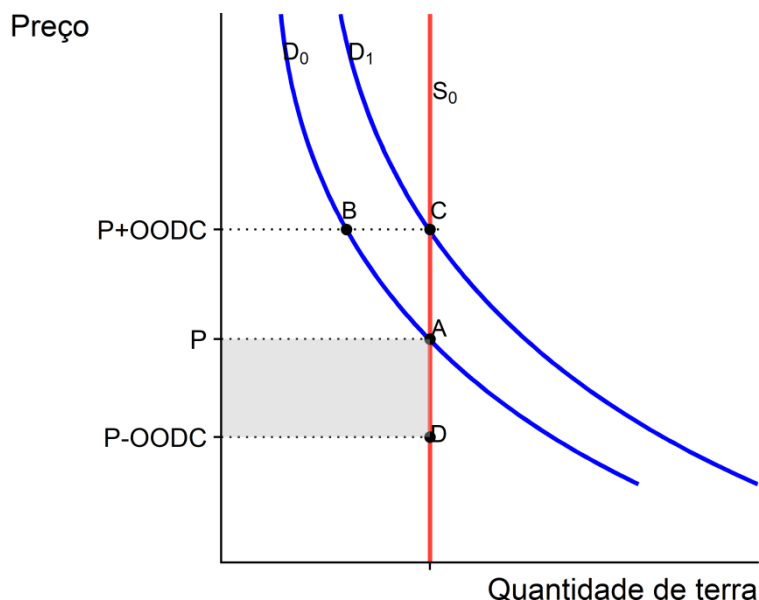
Situação análoga à introdução do imposto sobre o preço da terra pode ser vista na

introdução da OODC. Neste segundo caso, no entanto, se os proprietários aumentam o preço da terra (ou simplesmente mantém o preço da terra inalterado) face à introdução da OODC, a depender da maneira como esta é implementada, os compradores de terra podem não ter meios de simplesmente substituir terra por capital, pois a aplicação de capital pode estar limitada por parâmetros urbanísticos, por exemplo, como o gabarito de altura, o coeficiente de aproveitamento máximo, *etc.* Além disto, a substituição de terra por capital não pode ser feita ao bel-prazer dos desenvolvedores imobiliários: estes irão se deparar no mercado com uma curva de demanda que vai limitar a absorção de unidades, a depender dos preços das unidades ofertadas.

Os entes municipais supostamente pensam que com a introdução da OODC o preço da terra vá cair em igual magnitude ao valor cobrado pela OODC, fazendo com que estes entes municipais, portanto, se apropriem da diferença entre o preço da terra antes e depois da introdução da OODC (apropriação da mais-valia urbana). No entanto, os entes municipais não levam em consideração é como ficará a demanda de terra após a introdução da OODC. A hipótese de que o preço da terra cairá em magnitude idêntica à da OODC parte do pressuposto implícito de que a demanda por terra continuará a mesma. No entanto, isto não necessariamente será verdade: tudo vai depender de como o mercado vai se adaptar às novas condições.

Se a introdução da OODC fosse feita com total liberdade para que o mercado atingisse um novo equilíbrio, é bem provável que o preço da terra realmente cedesse, pois o mercado provavelmente iria reagir à introdução da OODC aumentando a participação do capital na produção de unidades, *i.e.* substituindo terra por capital. No entanto, se a OODC é implementada juntamente com uma redução do coeficiente básico de aproveitamento do terreno, além do estabelecimento de coeficientes máximos de aproveitamento e o estabelecimento de valores de OODC de maneira empírica, o mais provável é que a demanda por terra se altere. Segundo SANDRONI (2010), não foi detectada nenhuma redução nos preços dos terrenos na cidade de São Paulo após a introdução da OODC. Na Figura 2 observa-se como este cenário pode ser ilustrado: partindo-se de um mercado equilibrado no ponto A, a introdução da OODC faria com que os proprietários dos terrenos mantivessem os seus preços, na expectativa de repassar o valor da outorga aos compradores, passando os preços para o ponto B. Não houvesse restrição da substituição de terra por capital, haveria tendência de retorno ao ponto de equilíbrio A, passando o preço da terra, descontado o valor da OODC, ao ponto B, *i.e.* com a OODC recaindo totalmente sobre os proprietários. No entanto, estando a substituição de terra por capital restringida (pelos Coeficientes de Aproveitamento máximos, gabaritos e pelo custo da OODC), o mais provável é que ocorra um deslocamento da curva de demanda (de D_0 para D_1), ou seja, aumentando a participação de terra na produção de unidades. Neste cenário, o preço da terra se manteria estável ou pouco diminuiria e a OODC seria arcada, em sua maior parte (ou em sua totalidade) pelos compradores. O novo equilíbrio se daria no ponto C.

Figura 2 – Efeito da adoção da OODC sobre o valor da terra com restrições à substituição de terra por capital.



Fonte: O autor.

Uma outra forma de enxergar o problema é a partir da oferta e demanda por terrenos virtuais. Neste caso, ao invés de tratar-se do equilíbrio do mercado de terras, analisa-se o equilíbrio do mercado de espaço construído. Neste mercado, os proprietários dos terrenos irão ofertar os seus terrenos, que terão um coeficiente de aproveitamento básico definido pelos órgãos municipais. Assim, se dez terrenos de 1.000 m² são ofertados em uma determinada localidade e os seus coeficientes de aproveitamento são inicialmente iguais a 4,0, então a oferta total de terrenos virtuais para fabricação de espaço construído é igual a 40.000 m². A oferta de terrenos virtuais pelo mercado privado, ou seja, pelos proprietários de terrenos, neste caso, continua inelástica, pois os proprietários irão continuar a ofertar a mesma quantidade de terrenos, independente do preço de equilíbrio (eles não podem transferir os seus terrenos para outros mercados). Com a introdução da OODC, no entanto, não apenas os proprietários de terrenos serão ofertantes de terrenos virtuais, mas também os entes municipais vão ofertar neste mercado. A oferta dos entes municipais, no entanto, não necessariamente será inelástica: os entes municipais podem decidir por ofertar mais ou menos terrenos virtuais a depender da sua estratégia de regulação do mercado imobiliário local, a preços por eles determinados. A oferta final do mercado será composta, portanto, da soma das ofertas dos proprietários dos terrenos e a oferta dos entes municipais, conforme ilustrado por VARIAN (2003, p. 431).

As Figuras 3, 4 e 5 mostram como várias formas de implementação da OODC podem alterar o equilíbrio de oferta e demanda do mercado de terras: a depender de como os entes municipais ofertam os terrenos virtuais no mercado, diferentes *outputs* podem ser observados.

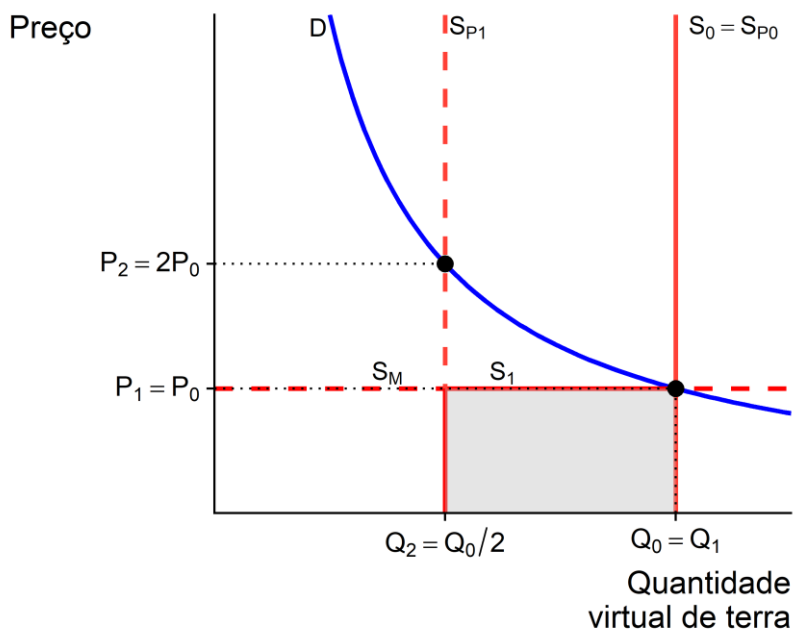
A intenção dos entes municipais ao implementar a OODC parece ser a de manter inalterados os preços finais dos terrenos virtuais aos desenvolvedores. Para isso, a oferta de terrenos virtuais deve ser feita ao preço exato prevalecente para os terrenos virtuais antes da

implementação da OODC, o que é ilustrado na Figura 3: inicialmente o ente municipal reduz pela metade a quantidade de terrenos virtuais ofertados pelos proprietários de terrenos (redução do coeficiente de aproveitamento pela metade). Se o preço cobrado pela OODC for equivalente ao preço unitário dos terrenos virtuais antes da implementação da OODC, P_0 , o preço total dos terrenos físicos cai pela metade, sendo a outra metade do valor apropriado pelos entes municipais a título de OODC. Deve-se notar, contudo, que se não houvesse a cobrança da OODC, mas apenas a simples redução pela metade do coeficiente de aproveitamento, para que o mercado continuasse equilibrado o preço unitário dos terrenos virtuais deve passar a ser o dobro do preço unitário original ($P_2 = 2P_0$). Consequentemente, o preço dos terrenos físicos seria mantido, apesar da redução do potencial de construção dos terrenos.

Na Figura 3, se antes da implementação da OODC a oferta S_0 em uma determinada municipalidade era de 10 terrenos de 1.000 m² com coeficiente básico igual a 4,0, então a quantidade inicial de terrenos virtuais ofertados ao mercado seria $Q_0 = 40.000,00$ m². Se o preço de cada terreno virtual P_0 era inicialmente de R\$ 5.000,00/m², então o valor total dos terrenos a ser apropriado pelos proprietários antes da OODC seria de R\$ 200.000.000,00. Implementada a OODC, com a mudança do coeficiente básico para 2,0, se o ente municipal resolvesse cobrar por cada metro quadrado de terreno virtual adicional também o valor de R\$ 5.000,00/m², de maneira constante, o ponto de equilíbrio do mercado de terras deverá permanecer o mesmo. O preço dos terrenos físicos deverá cair pela metade, por conta da queda do potencial construtivo básico e R\$ 100.000.000,00 serão arrecadados pelo ente municipal com a OODC, o equivalente à área hachurada sob o gráfico de oferta total, S_1 , igual a $P_1(Q_1 - Q_2)$. Desta maneira a implementação da OODC não interfere no equilíbrio do mercado. O ente municipal apenas se apropria de metade dos valores dos terrenos, que antes seriam totalmente arrecadados pelos proprietários.

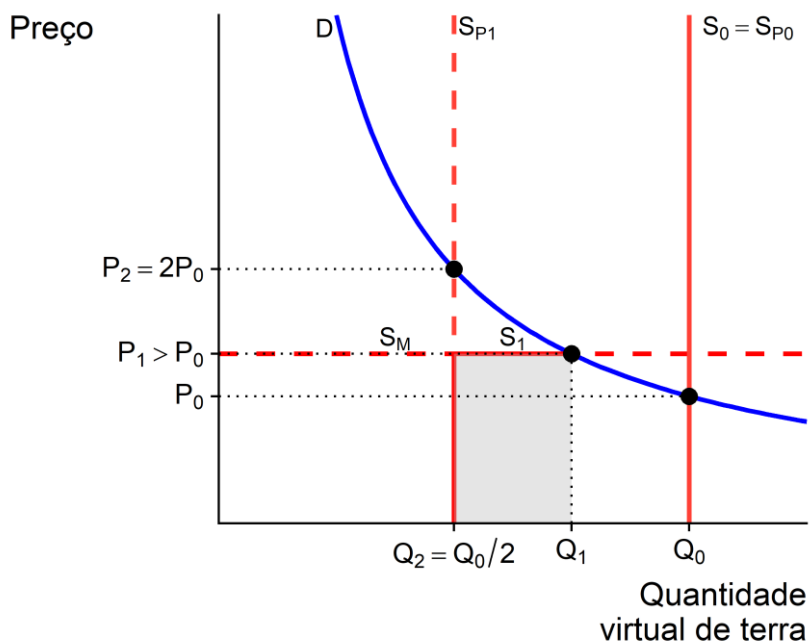
A Figura 4 mostra uma hipótese diferente: se o ente municipal por algum motivo decidir cobrar pelos terrenos virtuais um valor P_1 maior do que o valor P_0 prevalecente antes da implementação da OODC, então o ente municipal estará afetando o equilíbrio do mercado de terras. O novo ponto de equilíbrio do mercado se dará no ponto (Q_1, P_1) , com $Q_1 < Q_0$, ou seja, o ente municipal diminuirá o apetite do mercado por área construída, e algumas unidades deixarão de ser construídas. A oferta total do mercado após a implementação da OODC será dada pela soma da oferta privada (S_{P1}) e da oferta de terrenos virtuais feita pelos entes municipais (S_M). O valor arrecadado pela OODC passará a ser $P_1(Q_1 - Q_0/2)$. Apesar do preço unitário P_1 ser maior, a quantidade de terrenos virtuais vendidos pelos entes municipais será menor. Se se admite a elasticidade unitária para a demanda por espaço construído ($D = 200.000/Q$, por exemplo), então a receita total obtida com a venda dos terrenos virtuais será a mesma do exemplo anterior, ou seja, R\$ 200.000.000,00. No entanto, nesta segunda situação os proprietários dos terrenos se apropriam de uma fatia maior da receita total, ficando a municipalidade com uma receita menor. Por exemplo, se o preço unitário de oferta dos terrenos virtuais pela municipalidade for de R\$ 6.666,67/m², então serão vendidos 10 terrenos virtuais adicionais pela municipalidade, gerando uma receita de R\$ 66.666.700,00, menor do que a receita obtida pela municipalidade no exemplo anterior, de R\$ 100.000.000,00. A receita dos proprietários dos terrenos será de R\$ 133.333.300,00.

Figura 3 - Oferta de terrenos virtuais de maneira a não perturbar o equilíbrio do mercado imobiliário.



Fonte: O autor.

Figura 4 - Oferta de terrenos virtuais de maneira que apenas parte do ônus recai sobre os proprietários.

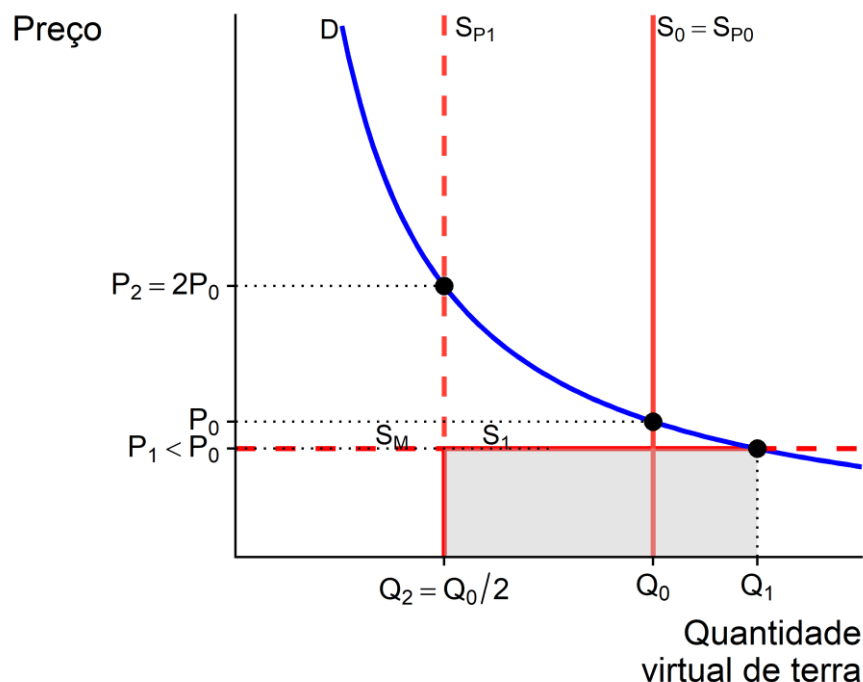


Fonte: O autor.

Um terceiro ente municipal pode estar interessado em arrecadar mais com a OODC, além de estimular o uso mais intensivo da terra, *i.e.* a verticalização, aumentando o potencial construtivo além do que era permitido anteriormente à implementação da OODC. A Figura 5 ilustra esta situação. Neste caso, o ente municipal deverá ofertar ao mercado terrenos virtuais a preços mais baratos do que o preço unitário dos terrenos virtuais prevalecente antes da implementação da OODC.

Por exemplo, se ao invés de ofertar terrenos virtuais a R\$ 5.000,00/m² como prevalecente antes da implementação da OODC, os entes municipais decidirem ofertar terrenos virtuais a um preço $P_1 < P_0$, digamos, de R\$ 4.000,00/m², então seriam absorvidos pelo mercado um total de $Q_1 = 50$ terrenos virtuais e a receita total obtida permaneceria a mesma, de R\$ 200.000.000,00 (novamente com a suposição de demanda com elasticidade unitária), porém a receita obtida pela municipalidade seria de R\$ 120.000.000,00 (30.000m² x R\$ 4.000,00/m²), supondo que os 10 terrenos físicos fossem adquiridos e edificados com potencial construtivo igual a 5,0 (se a municipalidade não restringir o aproveitamento máximo dos terrenos, alguns terrenos poderiam ser edificados com múltiplos ainda maiores do que 5,0, e alguns terrenos físicos nem chegariam a ser absorvidos pelo mercado, aumentando ainda mais a receita da municipalidade com a OODC). O *output* do mercado imobiliário seria aumentado em 10.000,00 m² (10 terrenos virtuais adicionais).

Figura 5 - Oferta de terrenos virtuais de modo a incentivar o uso mais intensivo da terra.



Fonte: O autor.

3 ANÁLISE

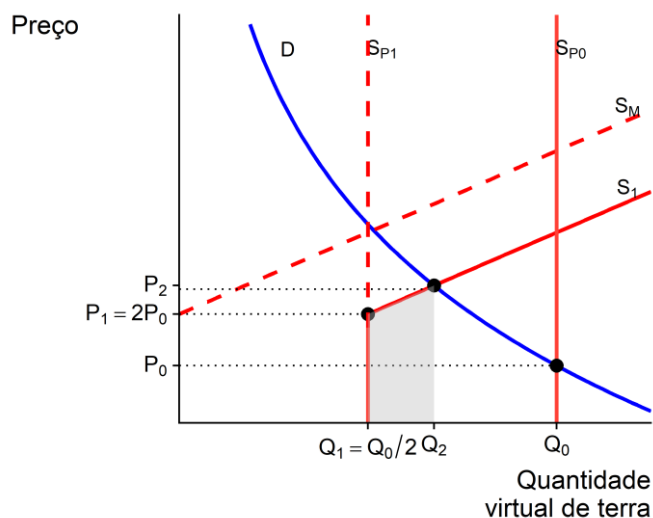
A *raison d'être* da OODC é a captura de mais valias urbanas através da apropriação pelos entes municipais de parte do valor da terra urbana. No entanto, a depender da forma como é implementada, como demonstrado, a OODC pode não afetar em nada a valorização dos terrenos ao mesmo tempo em que diminui a demanda por terrenos virtuais, *i.e.* diminui o *output* do mercado imobiliário, como ilustrado no caso hipotético da Figura 4. Ou seja, neste caso hipotético a OODC não estaria incidindo sobre o valor do solo, mas apenas sobre o capital, tendo um efeito distorcionário no mercado imobiliário.

Se, no entanto, a OODC for implementada de maneira a efetivamente reduzir o valor do solo, como nos casos hipotéticos ilustrados nas Figuras 3 e 5, ela pode ter um efeito neutro sobre o mercado imobiliário (Figura 3) ou até positivo (Figura 5), capturando efetivamente as mais-valias urbanas, como espera-se com a utilização deste instrumento.

Em suma, quanto ao ônus da OODC, este claramente recai somente sobre os proprietários dos terrenos nos cenários da Figura 3 e 5. No caso hipotético da Figura 4 o ônus da OODC recai parte sobre os proprietários de terrenos, que veem sua receita com a venda de terrenos diminuir de R\$ 200.000.000,00 para R\$ 133.333.300,00, parte sobre os desenvolvedores e consumidores finais de unidades do mercado imobiliário.

Obviamente que outras configurações são possíveis. Os cenários apresentados são apenas para ilustrar como os resultados finais da implementação da OODC podem ser tanto benéficos como prejudiciais ao mercado imobiliário. Na Figura 6 é ilustrada uma situação extrema, onde o ônus da OODC recai exclusivamente sobre os desenvolvedores e consumidores do mercado imobiliário, pois o preço dos terrenos antes e após a sua implementação permanece constante, já que os preços unitários dos terrenos virtuais dobram de valor com a OODC. Neste cenário, a hipótese de elasticidade unitária da demanda foi substituída com a hipótese de elasticidade constante, porém de valor diferente da unidade.

Figura 6 - Oferta de terrenos virtuais de modo que nenhum ônus recai sobre os proprietários.



Fonte: O autor.

4 SOBRE A DESTINAÇÃO DOS RECURSOS ARRECADADOS COM A OODC

Segundo o teorema de Henry George (ARNOTT; STIGLITZ, 1979), um imposto sobre a terra aplicado na construção de infraestrutura urbana é a melhor forma de construir cidades eficientes. Entende-se que o mesmo princípio possa ser aplicado à OODC. Se os recursos arrecadados com a OODC forem aplicados na construção de infraestrutura urbana, de maneira a criar cidades mais eficientes, a adoção da OODC pode ser bem-sucedida. Os recursos arrecadados com a OODC também podem ser direcionados para programas habitacionais que visem diminuir o déficit habitacional, como a construção de habitação de interesse social, especialmente no contexto de países em desenvolvimento.

5 CONCLUSÃO

Conforme espera-se ter demonstrado neste trabalho, o instrumento da OODC, apesar de não ser considerado no direito brasileiro como um instrumento tributário, guarda características similares ao de outros tributos utilizados na regulação do mercado imobiliário, como o IPTU e o IPTU progressivo. Apesar de não ter incidência direta sobre o valor do solo, a OODC está intimamente relacionada com este valor e sua eficácia deverá ser medida com base em como a sua introdução altera o valor do solo.

Tal como com qualquer outro instrumento, a eficácia da OODC não pode ser medida somente com base no valor arrecadado com a utilização do instrumento: é importante saber quem arca com o ônus da OODC. Como regra geral, se com a introdução da OODC, *ceteris paribus*, o valor do solo permanece constante, então é bem provável que a OODC está mal calibrada e quem arcará com o ônus deste instrumento serão os desenvolvedores/consumidores. Contudo, se com a introdução da OODC, *ceteris paribus*, o valor do solo diminui, então é sinal de que, ao menos em parte, o ônus deste instrumento está sendo arcado pelos proprietários de terrenos urbanos.

É importante que trabalhos futuros demonstrem como podem ser estimadas as curvas de demanda e oferta de terrenos virtuais para que se possa implementar a OODC com segurança sobre os resultados esperados. Também deve ser considerado como a receita de outros tributos, como o IPTU, pode ser afetada com a implementação da OODC.

Referências

ARNOTT, R. J.; STIGLITZ, J. E. Aggregate land rents, expenditure on public goods, and optimal city size. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 93, n. 4, p. 471–500, 1979. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/1884466>>.

DROUBI, L. F. P. **A economia e as cidades: Os desafios e as possibilidades para a política urbana no século XXI**, 2022. Mestrado em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial, Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina.

FISCHEL, W. A. **Zoning rules! The economics of land use regulation**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2015.

SANDRONI, P. Captura de mais valias urbanas em São Paulo através do binômio Solo Criado/Outorga Onerosa: Análise do impacto do coeficiente de aproveitamento único como instrumento do plano diretor de 2002. São Paulo, 2010. **Fundação Getúlio Vargas**.

SMOLKA, M. O. Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina: Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano. **Informe sobre Políticas Fundiárias do Lincoln Institute of Land Policy**. Cambridge, MA, 2014.

VARIAN, H. R. **Microeconomia: Princípios básicos**. 7th ed. Campus, 2003.