



**ENAN
PUR** 2023
Belém 22 a 26 de maio



Tributação imobiliária e direito à cidade: reflexões sobre a potencialidade de recaptura de mais-valias urbanas em Natal-RN¹

Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio

Doutoranda e Mestra em Estudos Urbanos e Regionais pelo PPEUR/UFRN

Alexandro Ferreira Cardoso da Silva

Professor do Instituto de Políticas Públicas da UFRN e do Programa de Estudos Urbanos e Regionais – PPEUR/UFRN

Sessão Temática 05: Direito à cidade e habitação no Brasil

Resumo. Este artigo analisa a tributação imobiliária em Natal-RN a partir do IPTU e do ITBI, impostos reconhecidos pelo potencial de recaptura de mais-valias urbanas. O município analisado possui uma dinâmica imobiliária acentuada, mas ainda carece de um planejamento urbano que se conecte a tributação municipal e possibilite a distribuição mais igualitária dos bônus dessa arrecadação. Nesse sentido, é feita uma reflexão sobre a capacidade de captar recursos para o desenvolvimento urbano no contexto de uma agenda de inflexão ultraliberal no país, que repercute diretamente nas cidades, historicamente dependentes de recursos dos demais entes federativos para implementar infraestrutura urbana. Diante disso, analisa-se a legislação municipal desses dois impostos, as receitas provenientes de ambos e as despesas do município com desenvolvimento urbano e, por fim, a distribuição da arrecadação do IPTU e do ITBI nos bairros, distribuídos nas quatro regiões administrativas do município, bem como por tipologias distintas. A partir das análises dos dados questiona-se como esses impostos, aqui compreendidos enquanto instrumentos urbanísticos e tributários ainda podem ser utilizados em prol do financiamento das cidades, para a efetivação da função social da propriedade e, numa perspectiva ampliada, na garantia do direito à cidade à população.

Palavras-chave: Tributação Imobiliária; Recaptura de mais-valias urbanas; Direito à cidade.

Real estate taxation and the right to the city: reflections on the potential for recapturing urban capital gains in Natal-RN

Abstract. This article analyzes real estate taxation in Natal-RN based on IPTU and ITBI, taxes recognized for their potential to recapture urban capital gains. The municipality analyzed has a marked real estate dynamic, but still lacks urban planning that connects municipal taxation and allows for a more equal distribution of bonuses from this collection. In this sense, a reflection is made on the ability to raise funds for urban development in the context of an agenda of ultraliberal inflexion in the country, which has a direct impact on cities, historically dependent on resources from other federative entities to implement urban infrastructure. In view of this, the municipal legislation of these two taxes is analyzed, the revenues from both and the municipality's expenses with urban development and, finally, the distribution of the IPTU and ITBI collection in the neighborhoods, distributed in the four administrative regions of the municipality, as well as by different typologies. From the analysis of the data, it is questioned how these taxes, understood

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

here as urban and tributary instruments, can still be used in favor of the financing of the cities, for the realization of the social function of the property and, in a broad perspective, in the guarantee of the right to city to the population.

Keywords: Real Estate Taxation; Recapture of urban assets; Right to the city.

Tributación inmobiliaria y derecho a la ciudad: reflexiones sobre el potencial de recuperación de las plusvalías urbanas en Natal-RN

Resumen. *Este artículo analiza la tributación inmobiliaria en Natal-RN con base en el IPTU y el ITBI, impuestos reconocidos por su potencial de recuperación de plusvalías urbanas. El municipio analizado tiene una marcada dinámica inmobiliaria, pero aún carece de una planificación urbanística que conecte la tributación municipal y permita una distribución más equitativa de las bonificaciones de esta recaudación. En este sentido, se reflexiona sobre la capacidad de captación de fondos para el desarrollo urbano en el contexto de una agenda de inflexión ultraliberal en el país, que impacta directamente en las ciudades, históricamente dependientes de recursos de otras entidades federativas para implementar infraestructura urbana. En vista de ello, se analiza la legislación municipal de estos dos impuestos, los ingresos de ambos y los gastos del municipio con el desarrollo urbano y, finalmente, la distribución de la recaudación del IPTU e ITBI en los barrios, distribuidos en las cuatro regiones administrativas del municipio, así como por diferentes tipologías. A partir del análisis de los datos, se cuestiona cómo estos impuestos, entendidos aquí como instrumentos urbanos y tributarios, aún pueden ser utilizados a favor del financiamiento de las ciudades, para la realización de la función social de la propiedad y, en un sentido amplio perspectiva, en la garantía del derecho a la ciudad a la población.*

Palabras llave: Tributación Inmobiliaria; Recuperación de activos urbanos; Derecho a la ciudad.

Introdução

A recaptura de mais-valia urbana é o termo utilizado quando parcela dos incrementos no valor da terra, gerados por iniciativas alheias aos proprietários, são recuperados pelo setor público (SMOLKA, 2013). Impostos municipais como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), que tributam o patrimônio imobiliário, têm este potencial de recapturar parte da valorização gerada na implantação de infraestrutura, equipamentos ou serviços que valorizam a propriedade privada, a partir de investimentos advindos de fundos públicos, arrecadação de impostos ou transferências intergovernamentais.

Nas cidades brasileiras, a existência consolidada desses tributos imobiliários não garante o aproveitamento adequado deste potencial, seja por ineficiência na sua aplicação ou na baixa capacidade estatal de implementar instrumentos efetivos de recuperar a mais-valia urbana. É comum a coexistência de alta valorização imobiliária e uma baixa aplicação de recursos locais em infraestrutura urbana. Dependentes de recursos decorrentes de transferências governamentais, municípios metropolitanos precisam buscar alternativas ao cenário de austeridade quanto ao envio de mais investimentos por parte do Governo Federal nos últimos anos.

No presente artigo, refletimos sobre a capacidade de enfrentar os históricos desafios que as cidades têm de captar recursos para investimentos em infraestrutura. Como contribuição aos estudos de caso no Brasil, e frente a falta de efetividade dos instrumentos previstos na legislação, buscamos identificar como a arrecadação dos tributos imobiliários demonstra a relação causal entre valorização do solo e distribuição coletiva de equipamentos e serviços voltados

para o desenvolvimento urbano, utilizando-se o caso do município de Natal-RN, capital do estado do Rio Grande do Norte e cidade polo da Região Metropolitana de Natal, com uma população estimada de 896.708 pessoas no ano de 2021, densidade demográfica de 4.805,24 habitantes por km² segundo o censo de 2010 e PIB per capita de R\$ 28.113,21 em 2019 (IBGE, 2021).

Natal é reconhecidamente uma cidade turística, com monumentos naturais que atraem investimentos imobiliários e turísticos (SILVA, 2010), concentra serviços e atividades econômicas em diversos setores públicos e privados e possui uma vasta legislação urbanística, com previsão de instrumentos de recaptura de mais-valias urbanas (PINHEIRO, 2016).

A escolha por analisar o comportamento do IPTU e do ITBI decorre do fato de que a tributação imobiliária, na grande maioria das cidades brasileiras, costuma ser caracterizada pela baixa efetividade da recaptura de mais-valias urbanas geradas pela valorização dos imóveis. Esses impostos possuem funções estritamente arrecadatórias (fiscais) e funções extrafiscais, ligadas a mitigação de desigualdades socioespaciais e recuperar em nome da coletividade os sobrelucros auferidos pelos proprietários com a valorização de seus imóveis ocasionadas pela ação estatal. No entanto, a maioria da população urbana segue à mercê dos efeitos da má distribuição dos bônus da urbanização.

O que se percebe, geralmente, é que recursos advindos seja das transferências interfederativas, seja da arrecadação do IPTU e do ITBI costumam ser alocados nas áreas urbanas já valorizadas, ou em processo de valorização, ocupadas por setores de média renda, deixando assim de ter um efeito redistributivo na cidade. Esses tributos, quando bem geridos, passam a ser visualizados também pelo seu caráter pedagógico, de contestação e resistência, pois se cobrado adequadamente e alocado nas áreas mais necessitadas de infraestrutura, tende a gerar um efeito de redução das desigualdades socioespaciais e maior consciência cívica e participativa.

Assim, a primeira questão que se apresenta é como os impostos imobiliários (IPTU e ITBI) podem auxiliar o município na geração de receita própria para investimento na cidade, de modo a financiar obras de infraestrutura e equipamentos coletivos que beneficiem a população local ao passo em que se efetiva a função social da cidade e da propriedade, entre outros objetivos da Reforma Urbana e, numa perspectiva ampliada, na garantia do direito à cidade à população.

Estudos recentes demonstram um significativo aumento de incorporações imobiliárias em Natal-RN e municípios vizinhos (LIMA, 2018) e aumento da oferta de unidades habitacionais em determinadas áreas da cidade, impactando o adensamento urbano sem que seja acompanhado de um aumento similar na capacidade de suporte de infraestrutura, o que pode causar diversos problemas sociais, ambientais e urbanos (SANTOS et al, 2022).

Diante disso, na primeira parte do artigo, é feita uma análise sobre a tributação imobiliária e sua relação com a busca pela garantia do direito à cidade, em seguida, na segunda parte, o IPTU e o ITBI são analisados a partir da legislação, bem como as receitas da tributação imobiliária e as despesas do município direcionadas ao desenvolvimento urbano, de modo a verificar se essa arrecadação é capaz de fazer frente as despesas demandadas pelo desenvolvimento urbano. Por fim, na terceira e última parte, a arrecadação do IPTU e do ITBI é analisado comparativamente por Regiões Administrativas e

bairros, distribuídas em tipologias (casas, apartamentos, terrenos, imóveis industriais, imóveis comerciais/ de serviços) buscando verificar a dinâmica imobiliária e o crescimento dos preços do solo urbano em áreas mais ou menos valorizadas e sua relação com atuação poder público, de modo a compreender o potencial de recapturar as mais-valias urbanas geradas e fazer frente à redução de desigualdades socioespaciais por meio da redistribuição dos bônus do crescimento urbano.

1. Tributação imobiliária e direito à cidade

A provisão de infraestrutura urbana pelo Estado tem impacto direto na relação dos governos locais e globais, a partir das pressões para atuar localmente e trazer benefícios econômicos, bem como as exigências de atuação nos mercados imobiliários locais, possibilitando as constantes variações nos preços do solo urbano e gerando sobrelucros a serem auferidos pelos proprietários. Segundo Gonzalez (2009) esse fato vai contribuir para a definição do papel da propriedade urbana na sociedade capitalista e auxiliar na compreensão dos agentes e práticas privilegiados por este mercado, bem como, sua implicação na configuração das cidades e na dinâmica social.

Diante disso, compreender a tributação imobiliária perpassa por entender as fontes de receitas voltadas para as despesas com infraestrutura nas cidades. Com relação a despesa pública urbana, Pedro Abramo (2007) aponta que, ao longo da história do capitalismo, vem sendo redirecionada de acordo com os novos papéis governamentais relativos à regulação das relações sociais de produção entre o regime de acumulação e sua reprodução. As despesas públicas passaram a desempenhar um papel importante na produção dos equipamentos urbanos na segunda metade do Século XX (período pós-guerra).

Entende-se que o esforço estatal em prover infraestrutura e serviços parte da ideia de que para resolver os problemas da cidade e atrair investimentos privados é necessário tornar a cidade atrativa no contexto global, adequando-a às exigências do capital (LOJKINE, 1998).

Ademais, as experiências do capitalismo mais recente, demonstram como as instituições públicas vêm sendo atacadas diretamente pelas políticas de Estado em prol do mercado, com a privatização, a desregulamentação e a liberalização e dando lugar a modelos privatizados de apropriação urbana (BRENNER, 2018). Para enfrentar o projeto neoliberal, Brenner (2018, p. 214) afirma que é importante defender “a demanda coletiva por um apoio público mais amplo às dimensões-chave da reprodução social, que são as infraestruturas básicas associadas à habitação, ao transporte, à educação, ao espaço público, à saúde, à recreação, à expressão cultural, etc.”

Diante disso, é importante resgatar a compreensão lefebvriana do direito à cidade enquanto direito à vida urbana transformada, com o valor de uso sendo priorizado em detrimento do valor de troca (LEFEBVRE, 2001), reconhecido institucionalmente em diversas cartas e tratados internacionais no final do século XX, sendo reivindicado nas legislações nacionais a partir da necessidade latente de qualidade da vida urbana de modo igualitário os habitantes das cidades.

No Brasil, o debate sobre o direito à cidade é incorporado às pautas da Reforma Urbana, que ganha destaque nacional no período da redemocratização na década de 1980. Um dos pontos de discussão gira em torno da gestão social do solo como a regulação pública desmercantilizadora da produção do ambiente

construído, a inversão de prioridades na alocação dos recursos públicos com ênfase nas despesas sociais e a universalização do bem-estar urbano a partir da democratização do acesso aos serviços e equipamentos coletivos (RIBEIRO, 1994).

Nesse sentido, o direito à cidade é incorporado no país na perspectiva da sustentabilidade, com a adoção de uma política urbana que garanta a dignidade da vida urbana e efetive direitos urbanos, como a terra, a moradia, o saneamento, a infraestrutura, o transporte, os serviços públicos, o trabalho e o lazer (SAULE JÚNIOR, 2019).

Fernandes (2005) aponta que a justiça distributiva é uma das bases constitucionais, tendo a justiça fiscal como um instrumento para atingir essa finalidade. Desse modo, a autora afirma ser “imperioso ainda, o atingimento do bem-estar coletivo, por meio de uma tributação extrafiscal, seja para fins de proteção ambiental, desenvolvimento urbanístico, desenvolvimento econômico ou social” (FERNANDES, 2005, p. 47).

Publicado em 2001, o Estatuto da Cidade (EC) – Lei Federal nº 10.257 - apresentou uma série de instrumentos urbanísticos, muitos deles voltados para a recaptura de mais-valias fundiárias. Segundo Smolka (2013), o EC se pautou pelos princípios constitucionais da função social da propriedade, da separação entre o direito de propriedade da terra e o direito de construir, entre outros e representa um marco regulatório entre políticas fiscais e urbanas.

Apesar de avanços nos últimos 30 anos, verifica-se a pouca utilização dos instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que possibilitem um aumento na arrecadação local, seja pela falta de modernização da base tributária, ou pouca ênfase na gestão social do solo urbano. A captura de uma parte das mais-valias geradas pelo desenvolvimento urbano deve ser compreendida como uma fonte importante do financiamento das cidades e pode ser cobrada de formas distintas, seja incidindo em um tributo de base estável e recorrente, como o IPTU, ou sendo cobrado pontualmente, como no ITBI, que incide sobre as transações imobiliárias.

No entanto, nas cidades brasileiras com mais de 500 mil habitantes os valores arrecadados a título de IPTU representam apenas 10% das receitas. De modo geral, na América Latina a cultura fiscal ainda é considerada frágil e a compreensão sobre o pagamento de impostos territoriais em troca de serviços públicos de qualidade não está consolidada, esbarrando em obstáculos como: a desigualdade de renda, a alta informalidade, a heterogeneidade dos regimes fundiários e modos de ocupação do solo e, por fim, a pouca transparência sobre o mercado imobiliário (CAVÉ et al, 2014).

Ermínia Maricato (2015) compreende que para a conquista da Reforma Urbana, se faz necessário também a Reforma Tributária, pois remete a instrumentos voltados à busca da justiça social, como a atualização constante das plantas genéricas de valores para cobrança do IPTU, de modo a captar corretamente a valorização imobiliária, além da possibilidade de cobrança do imposto progressivo em terrenos vazios, que tem como função reduzir a especulação imobiliária.

A autonomia financeira municipal está assentada na administração dos tributos de sua competência e na elevação das receitas de transferências governamentais. No entanto, poucos municípios brasileiros conseguem ter uma arrecadação própria significativa, concentrando-se naqueles de médio e grande

porte, que possuem atividades econômicas fortes, enquanto os pequenos dependem das receitas de transferências intergovernamentais (SANTOS, 2017).

As transferências via fundos de participação, emendas legislativas e outras formas de provisão de recursos federais e estaduais estão são, em regra, vinculadas a despesas específicas, em sua maioria, sociais, o que impede a municipalidade de decidir que necessidades locais irão priorizar. Além disso, dependem da arrecadação da União, dos estados, programas e projetos de governo, do qual não participam do planejamento. Isso reforça a necessidade premente dos municípios procurarem na sua arrecadação fiscal formas de aumentá-las para possibilitar o financiamento do desenvolvimento urbano com recursos próprios.

Por outro lado, é perceptível também que tributos imobiliários, que possuem uma relação direta com a propriedade imobiliária, costumam ter uma arrecadação baixa, em razão de diversos fatores, como desatualização dos cadastros, desinteresse político, alta inadimplência, entre outros. Os municípios não devem “abrir mão” das transferências interfederativas, por óbvio, mas podem diminuir sua dependência relativa e focalizar os recursos locais vis a vis a dinâmica imobiliária local e específica.

Fernandes (2016) demonstra que os municípios, geralmente, somam grandes prejuízos em razão da baixa arrecadação de impostos como IPTU e o ITBI e da Contribuição de Melhoria, bem como da dificuldade em gerir os instrumentos previstos nos Planos Diretores. A constatação da baixa carga de impostos sobre a propriedade é recorrente nos estudos sobre o tema. Segundo Afonso e Castro (2014) representou em 2013 cerca de 1,34% do PIB e o percentual baixo demonstra a decadência do sistema vigente, que não conseguiu acompanhar a valorização imobiliária das cidades e a expansão dos financiamentos habitacionais na década de 2010. Esse resultado contribui para a pouca equidade do sistema tributário brasileiro, com elevada concentração de renda.

A preocupação com uma tributação sobre o patrimônio imobiliário mais efetivo vem se mostrando como uma necessidade latente para o alcance da justiça fiscal no país, desse modo a tributação imobiliária nos municípios precisa encontrar caminhos para se tornar capaz de fazer frente às reais necessidades locais, bem como cumprir suas funções extrafiscais, com a devida recaptura de mais-valias urbanas, possibilitando uma maior redistribuição de renda, melhorias para o desenvolvimento urbano e a garantia do direito à cidade para a população urbana.

2. Legislação do IPTU e ITBI em Natal-RN

Smolka e Amborski (2000) ensinam que qualquer imposto geral sobre a propriedade e sobre o valor da terra, já é, por definição, uma recaptura de mais valia, já que pode ser capitalizado sobre o valor presente. Assim, os instrumentos de recaptura podem ser regulamentados com uma extensa gama de aplicações e mecanismos presentes na legislação urbanística, que se adequam às características socioespaciais e políticas do lugar, contudo só é considerado suficiente mediante uma gestão democrática e cobrança ativa da população para conversão do imposto predial para a coletividade e obtenção de valorização fundiária.

A CF/88 estabelece no artigo 156 os impostos de competência municipal, dentre eles dois relativos ao patrimônio imobiliário: I - imposto sobre a propriedade

predial e territorial urbana; II - imposto sobre a transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (BRASIL, 1988).

Quanto ao IPTU, há a possibilidade de progressividade das alíquotas em razão do tempo (art. 182, §4º, II) e em razão do valor do imóvel e da localização e uso (art. 156, §1º). Sobre a constitucionalidade da progressividade das alíquotas do IPTU, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que somente após a Emenda Constitucional nº29/2000 passou a ser possível os municípios inserirem alíquotas progressivas em relação ao valor, localização e uso dos imóveis e antes disso somente poderia haver lei municipal relativa à progressividade no tempo, como forma de exigir o cumprimento da função social da propriedade (LEÔNCIO, 2019).

O art. 182 da CF/88 determina a alíquota progressiva no tempo, que é um mecanismo de pressão para que os proprietários dos imóveis cumpram a sua função social. O Plano Diretor Municipal é a lei responsável por estabelecer como se dá o cumprimento da função social da propriedade e o Código Tributário Municipal determina como o IPTU será aplicado, considerando as dinâmicas socioespaciais da cidade.

De modo geral, a regulamentação do IPTU e do ITBI compete aos municípios, que serão analisados no item a seguir.

2.1 Fato Gerador e Base de Cálculo

No município de Natal, a principal legislação tributária vigente é a lei nº 3882/1989, Código Tributário Municipal (CTM/Natal), que já passou por diversas alterações, sendo a mais recente a lei complementar nº 197/2021. O IPTU é regulamentado nos artigos 18 ao 48 e o ITBI nos artigos 49 ao 59 (NATAL, 1989), dos quais destacam-se as definições relativas ao fato gerador e a base de cálculo utilizada para sua cobrança. Para fins de IPTU o art. 18 diz que o fato gerador é a propriedade, domínio útil ou posse do bem imóvel que se localize em zona urbana, explicando em seus parágrafos os critérios para que uma área seja considerada urbana. Quanto ao fato gerador do ITBI, é preciso que haja uma transmissão de propriedade ou domínio útil de bens imóveis ou de direitos reais sobre imóveis (art. 49). Por base de cálculo do IPTU se define o valor venal do imóvel no art. 23 e para o ITBI o valor de mercado do bem ou dos direitos transmitidos, desde que não seja inferior ao do IPTU, conforme o art. 51 (NATAL, 1989)

Percebe-se que, para incidir o IPTU, basta que o contribuinte seja proprietário ou possuidor do imóvel, sendo um imposto cobrado anualmente (art. 19), enquanto o ITBI tem como fato gerador o ato da transmissão, incidindo apenas quando esta ocorre (NATAL, 1989). Quanto a base de cálculo do IPTU, Fernandes (2005) explica que “cabe ao legislador municipal ao instituir este imposto, dispor sobre os critérios avaliadores dos imóveis e fixar parâmetros a serem adotados pela autoridade lançadora para aferição do valor venal do imóvel urbano”.

O art. 24 determina que para o IPTU, considera-se o valor venal do imóvel aquele apurado mediante avaliação do imóvel de acordo com os critérios estabelecidos na lei e previsão na Planta Genérica de Valores de Terrenos e na Tabela de Preços de Construção, decretados anualmente pelo Poder Executivo. Ademais,

há uma previsão no art. 23 de redução da base de cálculo para imóveis exclusivamente residenciais e que o proprietário ou seu cônjuge não possuam outro e nele residem: em até 75% para aqueles com valor venal inferior a R\$ 59.516,66; em até 50% para imóveis com valor venal superior a R\$ 59.616,66 e inferior a R\$ 71.915,96; e em até 25% para imóveis com valor venal superior a R\$ 71.915,96 e inferior a R\$90.928,23.

Essas reduções na base de cálculo demonstram intenção em reduzir o valor cobrado do imposto de modo a garantir o direito à moradia para os proprietários e possuidores de imóveis com valores considerados populares pelo mercado, de modo a recair para o contribuinte uma cobrança que seja viável de pagamento, desde que esse seja seu único imóvel residencial e nele resida de fato.

O art. 24 também determina que as secretárias municipais de tributação devem fazer avaliações individuais dos imóveis para atualizar o valor venal no cadastro do IPTU (§5º), para isso, deve utilizar os seguintes critérios para o cálculo do valor médio do metro quadrado de construção e de terreno (§3º): os preços das transações e ofertas de venda no mercado imobiliário, os custos de reprodução, as locações, as características da região, do terreno (área, topografia, forma e acessibilidade), da construção (área, tipo, ocupação e idade) e outros dados técnicos informativos. (NATAL, 1989).

Em seguida, o art. 25 considera que o valor venal do imóvel é aquele que este alcançaria para compra e venda no mercado, podendo ser obtido por meio de avaliação individual ou pela Planta Genérica de Valores de terrenos e da tabela de preços da construção. E o art. 25-A prevê um ajustamento na base de cálculo com base no território, trazendo distinções de acordo com o bairro para imóveis até R\$ 102.628,9 e a obrigatoriedade de atualização da Planta Genérica a cada quatro anos (NATAL, 1989).

Alguns bairros apresentam fator 0,8 enquanto outros 1,0. Observa-se que os bairros que têm 0,8 como fator de ajustamento apresentam condições socioeconômicas menores em comparação aos bairros de fator 1,0. Ademais, os bairros 1,0 apresentam padrão de crescimento e ocupação imobiliária na cidade e, na sua maioria, estão localizados na antiga Zona Adensável, historicamente prevista nos planos diretores do município, mas que foi abolida do planejamento urbano na revisão de 2022, com exceção de Nossa Senhora de Nazaré e Pitimbu, que se configuravam como Zona de Adensamento Básico, conforme demonstrado na Figura 1 (NATAL, 2007).

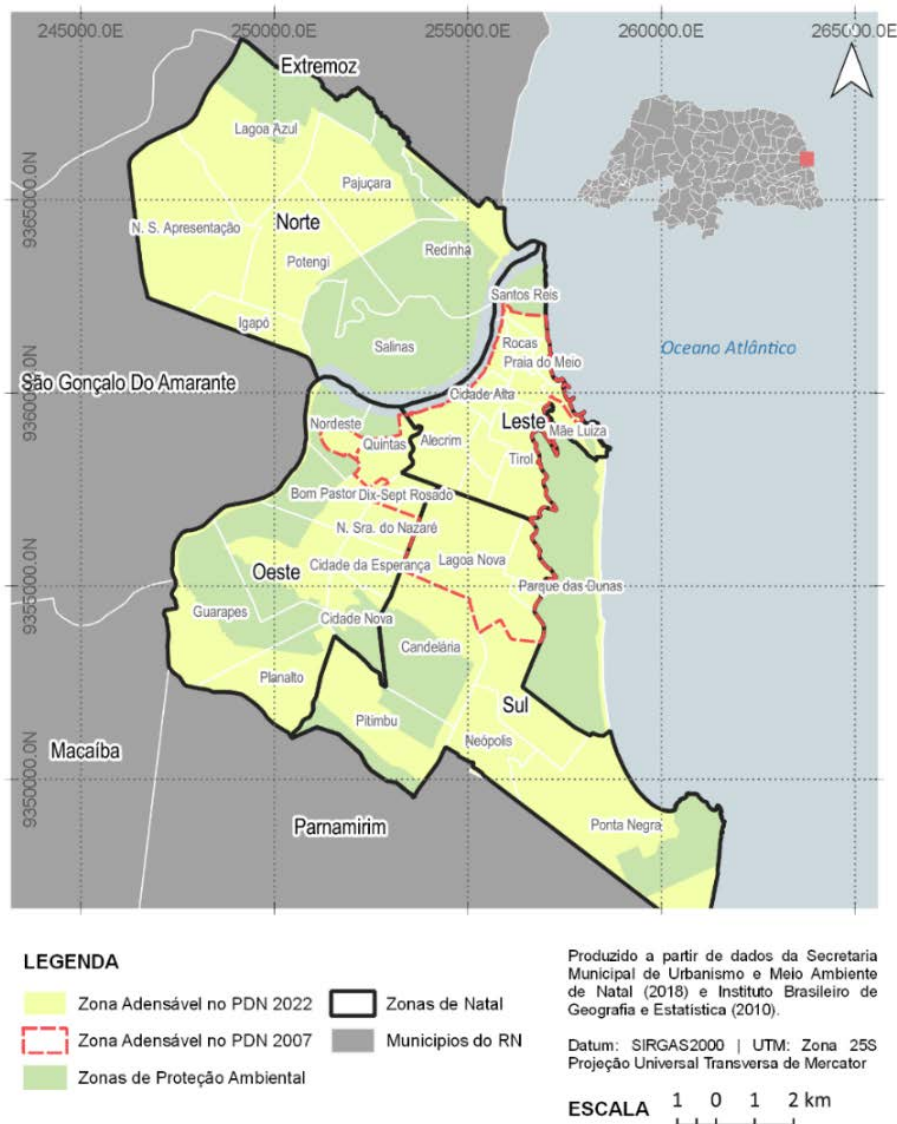


Figura 1. Mapa comparativo das alterações no Macrozoneamento do município de Natal nos Planos Diretores de 2007 e 2022 (fonte: SILVA, Rodrigo. Acervo do Fórum Direito à Cidade, 2022).

Diante disso, percebe-se que, mesmo de forma tímida, o legislador buscou fazer uma relação entre a alíquota e o território da cidade, identificando bairros onde se deve incidir uma alíquota mais branda e outros nos quais essa alíquota é um pouco maior e, ao comparar com as características socio territoriais previstas no atual Plano Diretor Municipal, há uma relação direta com fatores que envolvem disponibilidade de infraestrutura e equipamentos urbanos, renda familiar e preço da terra.

Em relação ao ITBI, a base de cálculo é o valor de mercado, não podendo ser inferior ao considerado para fins de IPTU. Quando se tratar de transferência de imóvel na planta ou em construção, a fiscalização pode adotar o maior valor entre o da avaliação para financiamento, o do contrato de promessa de compra e venda ou o declarado pelo contribuinte, segundo o §1º e o §3º do art. 51(NATAL, 1989).

2.2 Alíquotas

As alíquotas para cobrança do IPTU e do ITBI estão previstas na legislação municipal conforme descritas nos artigos 44 e 45 (IPTU) e art. 55 (ITBI), este último estabelece a alíquota do ITBI em 3% sobre sua base de Cálculo. O art. 44 determina a alíquota do IPTU em 1% para imóveis edificados exclusivamente residenciais, 0,6% para os demais imóveis edificados e 1% para os não edificados (NATAL, 1989).

O município de Natal apresenta alíquota menor para imóveis edificados e maior para imóveis não edificados. Diante disso, percebe-se que há um estímulo na alíquota para que se cumpra a função social da propriedade, ao se estabelecer uma alíquota maior para os imóveis não edificados. Além disso, a alíquota é zerada de modo a estimular a proteção ambiental e a manutenção de áreas com proibição de edificação. Para imóveis que não cumprem função social, há a previsão de alíquota progressiva até 2%, com crescimento da progressividade em até 10% (NATAL, 1989).

Por fim, há também possibilidade dessa alíquota de 2% para imóveis com valor venal acima de R\$ 3.183.906,15. Assim, percebe-se que em Natal a aplicação dessa progressividade é somente para imóveis com valores altos, na casa dos milhões de reais, o que demonstra o interesse em realizar recaptura de mais-valias urbanas em imóveis com grande valorização imobiliária (NATAL, 1989).

Já em relação ao ITBI não há nenhum tipo de alíquotas progressivas na legislação municipal. Isso se dá em razão da falta de previsão na legislação federal. Nesse sentido, Buffon e Matos (2015) argumentam que

No que diz respeito ao ITBI, a questão coloca-se com maior importância, pois ainda não foi acrescentada a possibilidade de cobrança de acordo com critérios de progressividade, o que se faz vital frente a uma Corte Constitucional que não respeita os objetivos da própria Constituição e mostra-se extremamente positivista na maioria dos casos que lhe são devolvidos para julgamento (BUFFON; MATOS, 2015, p. 238)

Percebe-se que há uma lacuna jurídica na legislação tributária brasileira, que impede que os municípios legislem sobre alíquotas progressivas em relação ao ITBI, apesar dessa progressividade ser constitucional. E isso vai repercutir também na justiça fiscal, pois vai incidir de forma igual nas distintas situações existentes no território.

2.3 Isenções

Um último ponto a ser abordado é a relação entre isenções e extrafiscalidade do IPTU e do ITBI em municípios Natal. Segundo o art. 175 do Código Tributário Nacional, a isenção é uma das possibilidades de exclusão do crédito tributário. O art. 176 determina que a isenção será sempre decorrente de lei específica, que deverá conter condições, requisitos, prazo e sobre quais tributos incide (BRASIL, 1966). Nesse sentido, Camargo considera que a isenção “atua de forma a retirar, ou isolar, da incidência da norma tributária certos elementos constantes de seu antecedente ou de seu conseqüente” (CAMARGO, 2008).

Segundo Pinto (2012), o Estatuto da Cidade prevê a possibilidade de utilização de incentivos e benefícios fiscais e financeiro como instrumentos de política urbana voltados ao incentivo do cumprimento da função social da propriedade urbana e a isenção é uma dessas possibilidades, pois é um forte instrumento de extrafiscalidade.

Em relação ao IPTU, o art. 47 apresenta isenções ligadas ao fomento de atividades e de instituições sem finalidade lucrativa voltadas a ações sociais que não exerçam atividades lucrativas. Além disso, foi inserido recentemente isenção relacionada a contribuintes de baixa renda (até dois salários-mínimos) que resida no imóvel e comprove determinadas doenças graves, bem como, contribuinte que comprove ser adotante ou guardião de criança e resida no imóvel. Esse tipo de isenção é razoável e fomenta também o cumprimento da função social da propriedade e da cidade em diversos aspectos relevantes socialmente e tem efeito de mitigação de desigualdades e injustiças fiscais (NATAL, 1989).

Há também uma preocupação do legislador com a manutenção da moradia para as famílias de menor renda, inserindo inciso que garante a isenção para imóveis com área construída de até 50 m² e terreno de até 120m². Essa isenção tem um caráter nítido de cumprimento de função social da propriedade, especialmente voltado para a moradia, vez que condiciona também a fatores como ser o único imóvel unifamiliar (NATAL, 1989).

Tanto no IPTU como no ITBI (art. 57) há previsão de isenção para imóveis adquiridos pelo Programa Minha Casa Minha vida. Para o ITBI a isenção alcança também habitação popular de modo geral e transmissão decorrente de projeto municipal de regularização fundiária, no entanto, limitado apenas à primeira transmissão em todos os casos isentos (NATAL, 1989). Essas isenções também possuem relação direta com o cumprimento da função social da propriedade e a efetivação do direito à moradia, sobretudo o acesso a habitação proveniente do mercado formal.

3. Receitas com a tributação imobiliária e despesas com desenvolvimento urbano em Natal-RN

Para analisar os números das receitas com a tributação imobiliária e as despesas voltadas para investimentos em infraestruturas ligadas ao desenvolvimento urbano optou-se por utilizar os dados disponíveis pela Secretaria do Tesouro Nacional na plataforma Siconfi – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – na qual foram extraídas as informações relativas às Declarações Anuais realizadas pelo poder executivo do município de Natal entre 2013 (ano em que se inicia o banco de dados) e 2021.¹

No município de Natal verifica-se no Gráfico 1 que arrecadação do IPTU e do ITBI na série histórica levantada a partir das informações disponibilizadas pelo Tesouro Nacional, entre 2013 e 2021, demonstram um crescimento das receitas correntes, que em 2013 foi de aproximadamente 1,6 bilhões de reais e em 2021 alcançou dos 2,9 bilhões de reais. No entanto as receitas tributárias e, principalmente, as receitas provenientes dos impostos imobiliários, ainda representam uma pequena parcela desse montante, apesar de demonstrarem também um crescimento significativo na série histórica apresentada. A arrecadação de IPTU em 2013 foi de 68 milhões de reais e a do ITBI de 43 milhões de reais. Já em 2021 a arrecadação do IPTU se aproximou dos R\$ 250 milhões e passou dos R\$ 60 milhões em relação ao ITBI, demonstrando, principalmente em relação ao IPTU, um esforço da gestão municipal para melhorar os números da arrecadação do imposto predial e territorial. Quanto ao ITBI, reflete também uma estabilidade do mercado imobiliário formal, com um pequeno crescimento na arrecadação ao longo desses anos.

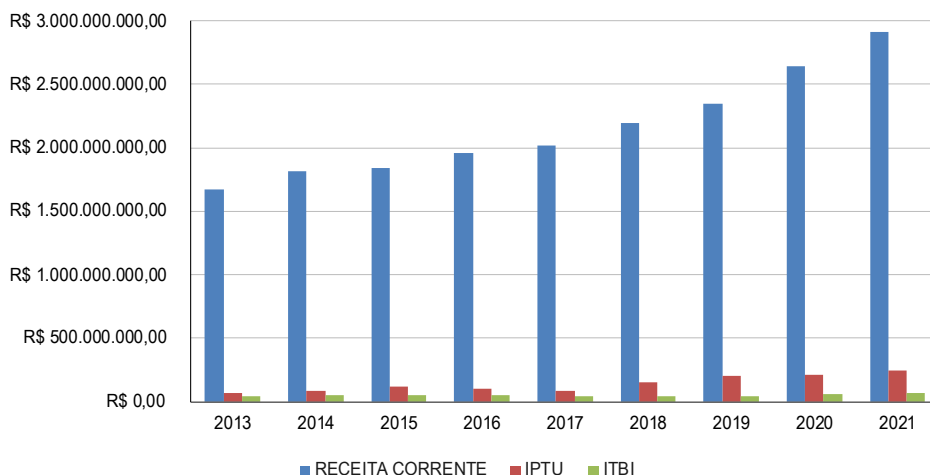


Gráfico 1. Comparação entre as receitas corrente e do IPTU e do ITBI em Natal entre 2013 e 2021. (Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional, 2022. Elaborado pelos autores)

Importante também relacionar os números da arrecadação desses tributos com a população estimada, de modo a compreender, como essa arrecadação se distribui no universo da população municipal (Gráfico 2). Natal, segundo o IBGE, possuía em 2013 uma população estimada em 853928 habitantes e em 2021, 896708 habitantes. Ao relacionar a arrecadação do IPTU e do ITBI com a população estimada para os anos analisados percebe-se que, o ITBI se mantém estável, enquanto o IPTU apresenta um crescimento significativo, saindo de cerca de 80 reais em 2013 para quase 280 reais *per capita* em 2021. Essa diferença pode ser explicada em razão da atuação da gestão municipal para atualizar o valor venal dos imóveis por meio de imagens aéreas realizadas a partir de sobrevoos no ano de 2006. Antes disso os valores venais eram muito baixos e desde então passaram a ser atualizados ampliando o cadastro fiscal².

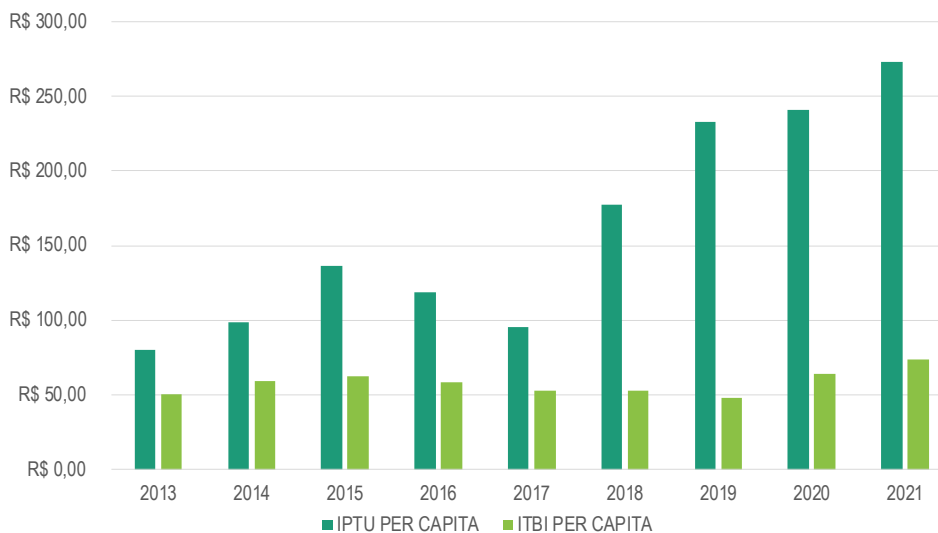


Gráfico 2. Arrecadação (em reais) do IPTU e do ITBI per capita na RMNatal funcional entre 2013 e 2021. (Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional, 2022; IBGE, 2022).

Destaca-se ainda que é esperado um comportamento crescente do IPTU, pois o seu cadastro é retrato do estoque dos imóveis existentes na cidade, assim, com a atuação do mercado, construindo novas unidades imobiliárias, o município, que realiza o lançamento do imposto anualmente, tende a apresentar uma arrecadação maior a cada ano. Por outro lado, o ITBI ajuda a compreender a dinâmica do mercado, pois é

cobrado em razão das transações imobiliárias que acontecem no território municipal. Assim, a arrecadação do ITBI representa o fluxo de atuação do mercado, podendo ser maior ou menor a cada ano e nas diferentes regiões do município, influenciado por diversos fatores que levam a um aquecimento ou esfriamento do mercado imobiliário em cada período e localização. (SMOLKA, 1989; MELAZZO, 1993;)

A análise do percentual de despesas com desenvolvimento urbano (Gráfico 3) demonstra que o município destina percentuais baixos para o investimento na cidade, destacando-se o ano de 2014 como o único nessa série apresentada que chegou próximo dos 40%, ano em que o município de Natal recebeu uma quantidade maior de recursos em razão de ter sido escolhida como uma das sedes brasileiras da Copa do Mundo de Futebol. Em todos os demais anos o percentual ficou próximo dos 20%.

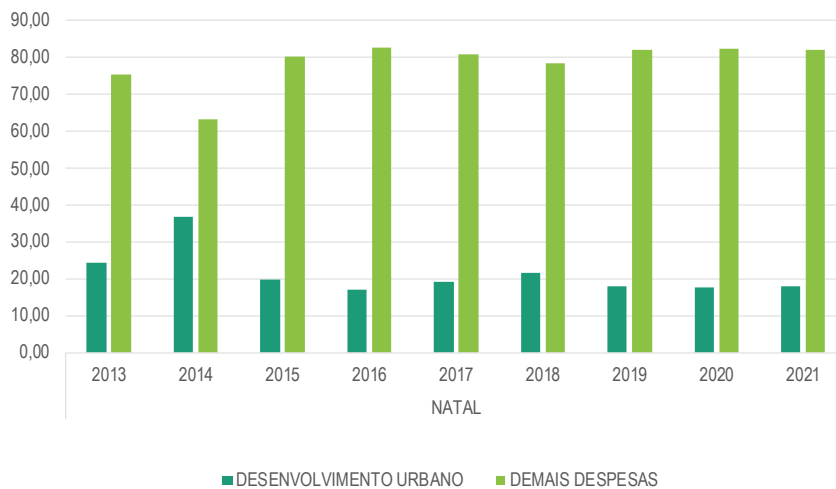


Gráfico 3. Percentual de despesas com desenvolvimento urbano em Natal entre 2013 e 2021. (Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional, 2022; IBGE, 2022. Elaborado pelos autores)

Para compreender as despesas com infraestrutura urbana, foram selecionados os valores gastos por função com urbanismo (infraestrutura urbana, serviços urbanos, transporte coletivos urbanos e administração geral), habitação, saneamento e gestão ambiental. A soma dessas funções foi categorizada como despesas com desenvolvimento urbano e, em seguida, foi realizado um cruzamento dos dados das despesas com desenvolvimento urbano e as estimativas populacionais do IBGE para cada ano analisado, chegou-se aos valores de despesas com desenvolvimento urbano *per capita*, apresentados no Gráfico 4.

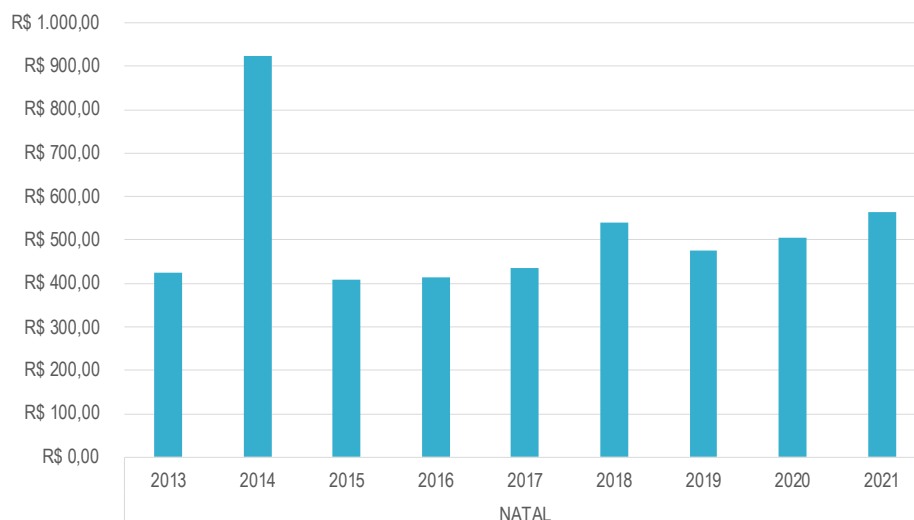


Gráfico 4. Despesas com Desenvolvimento Urbano *per capita* em Natal entre 2013 e 2021. (Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional, 2022; IBGE, 2022. Elaborado pelos autores)

O município de Natal, mais uma vez se destaca no ano de 2014, em que ultrapassou 900 reais per capita, nos demais anos ficou entre R\$ 408,91 (2015) e R\$ 540,60 (2018).

Ademais, ao comparar as receitas correntes, tributárias e o valor recebido a título de transferências correntes, fica nítido no Gráfico 5 que o município ainda não consegue arrecadar recursos próprios para fazer frente às suas necessidades, nas quais se incluem o desenvolvimento urbano. Em Natal, a arrecadação tributária chegou ao seu maior patamar em 2021, em torno de 900 milhões de reais, enquanto as transferências correntes já ultrapassam 1,7 bilhões de reais.

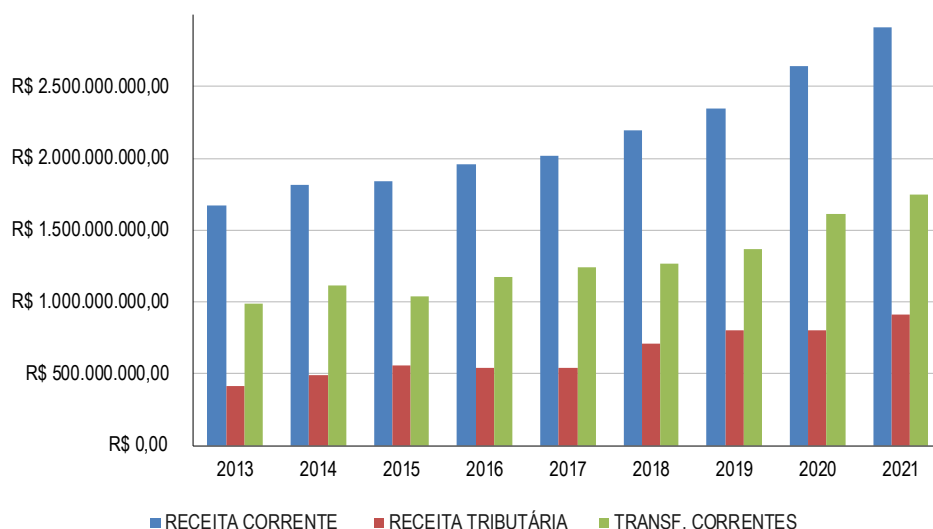


Gráfico 5. Receita Corrente, Receita Tributária e Transferências Correntes em Natal entre 2013 e 2021. (Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional, 2022. Elaborado pelos autores)

Desse modo, o Gráfico 5 demonstra a relevância das transferências da União e dos estados para a receita municipal. A maioria dessas transferências possuem destinações específicas (saúde, educação, assistência social) ou são relativas a programas e projetos de governo ligados à infraestrutura, mas que muitas vezes não representam a principal necessidade da população desses municípios.

A comparação entre arrecadação tributária e despesas com desenvolvimento urbano demonstram, de modo geral, como é difícil fechar a conta entre o que se arrecada com impostos imobiliários e o que se gasta com despesas voltadas para o financiamento das cidades. Desse modo, ainda é tímida em Natal a compreensão da importância da tributação imobiliária para o investimento do desenvolvimento urbano, que segue dependente das transferências diretas ou de programas, projetos, convênios etc. dos demais entes federativos.

Cláudia de Césare (2018) analisou o IPTU nas cidades brasileiras, o qual representou entre os anos de 2000 e 2016 um percentual entre 5% e 6% da receita corrente dos municípios e cerca de 0,42% e 0,52% do PIB. No entanto, segundo a autora, o imposto tem potencial para arrecadar entre 0,9% e 1,15% do PIB dos municípios, porém ainda é arrecadado em muitos deles de forma simbólica, apresentando um desempenho *per capita* menor nos municípios com até 5 mil habitantes, de R\$ 2,72 na região Norte e R\$ 2,15 na região Nordeste, já nos municípios com mais de 500 mil habitantes e localizados nas regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste a arrecadação *per capita* se aproxima dos R\$ 200 (DE CESARE, 2018).

Diante desse contexto, Natal está dentro da faixa dos municípios com mais de 500 mil habitantes e nos últimos anos vem apresentando uma arrecadação do IPTU acima dos R\$ 200 per capita. No entanto, verifica-se uma baixa autonomia municipal no tocante ao poder de decisão e investimento público em infraestrutura e equipamentos coletivos urbanos nos últimos anos, seguindo a tendência da maioria das cidades do país e a capacidade arrecadatória municipal está no cerne da questão, pois, como apontado acima, há uma grande diferença entre as receitas tributárias, especialmente de IPTU e ITBI nos municípios e as despesas com desenvolvimento urbano, seguindo a mesma lógica observada por outros autores nas cidades latino americanas.

4. A arrecadação do IPTU e ITBI em Natal-RN

Pensar o papel do Estado enquanto agente indutor nos processos relativos à dinâmica urbana, especialmente quanto aos incrementos de valor a terra urbana privada, perpassa por compreender suas múltiplas formas, refletindo sobre quais delas devem ser estimuladas e quais devem ser combatidas, de modo a contribuir para o desenvolvimento de uma sociedade menos desigual.

O Estado afeta o mercado imobiliário de diferentes formas, uma delas é por meio da função fiscal, ao cobrar impostos sobre a propriedade da terra urbana. Outro tipo de ação do Estado relevante para a dinâmica imobiliária é por meio da provisão de infraestrutura, que impacta diretamente nos preços da terra. Ademais, as alterações na legislação urbanística e ambiental e a incidência enquanto agente imobiliário, seja na posição de proprietário de terras ou como produtor do espaço construído, também são formas relevantes de atuação estatal que alteram os processos relativos ao uso e ocupação do solo urbano (GONZALEZ, 2009).

Inicialmente foi demonstrado os dados fiscais de arrecadação com a tributação imobiliária e as despesas voltadas ao desenvolvimento urbano em Natal. Para aprofundar esta análise, foram comparados os números relativos à arrecadação do IPTU e do ITBI por bairro em Natal nos anos de 2014 e 2021, fornecidos pela Secretaria Municipal de Tributação (Semut-Natal).

Esse levantamento faz parte do banco de dados que vem sendo construído pelos autores, do qual foi retirada uma amostra como forma de fazer uma análise comparativa dos bairros do município de Natal em 2014, primeiro ano do recorte

temporal da pesquisa, o qual justifica-se por ser o primeiro ano em que o município passou a ter essas informações totalmente digitais, o que facilitou a disponibilização para pesquisa científica, e o ano de 2021, último ano da coleta, para que seja possível perceber como os dados da tributação vêm se comportando nas diversas categorias analisadas: bairros e tipos de imóveis (apartamento, casas, terrenos, imóveis industriais e imóveis comerciais e de serviços). Desse modo é possível compreender nas quatro Regiões Administrativas (Ras) do município de Natal – Norte, Sul, Leste e Oeste – o comportamento do mercado imobiliário por meio dos valores arrecadados em IPTU, que tem como base de cálculo o valor venal dos imóveis, e do ITBI, que utiliza para a base de cálculo o valor avaliado nas transações imobiliárias formais nesses dois períodos.

4.1 Aspectos da organização socioespacial do município Natal-RN

Antes de adentrar na especificação das arrecadações dos tributos imobiliários em Natal, é importante fazer uma breve síntese da organização social no território do município, marcado pela segregação socioespacial, em que se destacam duas regiões mais pobres (Norte e Oeste) e duas regiões mais ricas (Sul e Leste).

Ademais, as pesquisas realizadas na última década demonstram que o município de Natal possui uma dinâmica imobiliária crescente, que atua na expansão do território em direção aos municípios vizinhos da região metropolitana, com ciclos em que o mercado imobiliário é aquecido por fatores externos, como políticas e programas federais e estaduais de habitação, turismo, megaeventos internacionais, entre outros (SILVA, 2010; QUEIROZ, 2012; PINHEIRO, 2016; LIMA, 2018), que fragmentam a cidade e a dividem em áreas mais valorizadas, com melhor infraestrutura urbana e menos valorizadas, carentes de equipamentos e serviços urbanos.

Nesse sentido, o Plano Diretor de Natal, revisado recentemente, demonstra essa segregação no espaço urbano, em que a chamada Mancha de Interesse Social (Figura 3), têm predominância de renda de até 3 salários-mínimos, cobre a totalidade dos bairros localizados na Região Administrativa Norte e na Oeste. Enquanto a RA Sul possui apenas um bairro na MIS (Pitumbu) e a da RA Leste dois dos bairros estão fora da MIS (Tirol e Petrópolis).

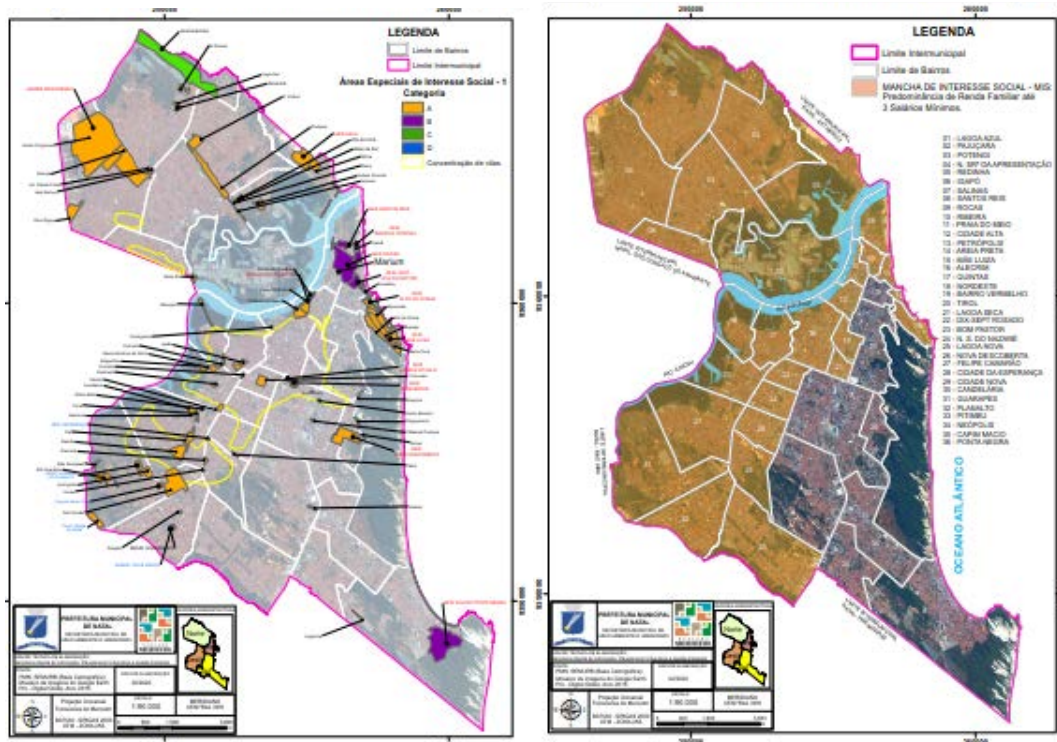


Figura 3. Mapa das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) tipo 1 e Mapa da Mancha de Interesse Social (MIS) de Natal-RN (fonte: NATAL, 2022, adaptado pelos autores).

Além disso, na Figura 3 também é demonstrado a localização das Áreas Especiais de Interesse Social, destacando-se o tipo 1 (territórios ocupados por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional) categoria A (terrenos ocupados por favelas, vilas, loteamentos irregulares e assentamentos com fragilidades habitacionais) em diversos pontos da RA Norte e Oeste e alguns bairros da RA Leste. Enquanto na RA Sul e demais bairros da RA Leste a renda não se enquadra da MIS e praticamente não há incidência de AEIS.

No entanto, os estudos mais recentes apontam que determinadas áreas da cidade possuem uma concentração de serviços e benfeitorias públicas, com obras de infraestrutura urbana, o que aponta para uma análise sobre a recaptura das mais-valias urbanas e sua relação com a utilização dos instrumentos de arrecadação e a redistribuição dos recursos na cidade (PINHEIRO, 2016).

Diante disso, justifica-se a necessidade de atualização de pesquisas relativas a instrumentos, como IPTU e ITBI no município de Natal, sobretudo para a reflexão das desigualdades socioespaciais existentes e como indicar soluções a partir das ferramentas existentes na legislação para se mitigar as discrepâncias verificadas.

4.2 Análise do IPTU por bairros e tipologias

Os números da arrecadação do IPTU por bairro foram sistematizados e especializados, de modo a permitir uma melhor compreensão da representatividade da tributação imobiliária nos bairros da cidade, bem como uma comparação com fatores acima expostos como renda da população, despesas com desenvolvimento urbano e áreas de interesse social com predominância de favelas e moradias precárias.

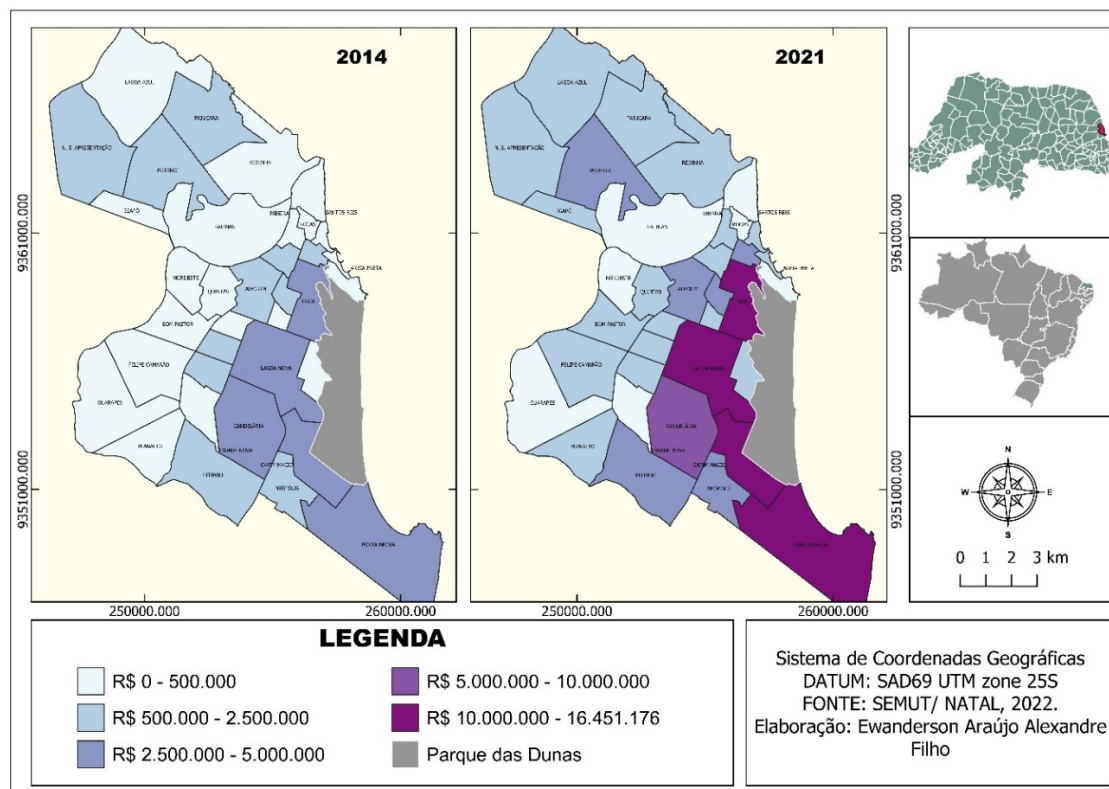


Figura 4. Arrecadação em reais do IPTU por bairro em Natal-RN (fonte: Semut/Natal, 2022)

Ao analisar a Figura 4 percebe-se um crescimento significativo da arrecadação no município, como já demonstrado na análise da receita tributária. No entanto, ao se espacializar a arrecadação por bairro é possível afirmar que os bairros onde se localiza a população de maior renda coincide com a maior arrecadação do IPTU e os bairros considerados mais pobres apresentam valores menores de arrecadação do imposto.

O Gráfico 6 demonstra a arrecadação do IPTU por Região Administrativa, sendo detalhada em cada bairro a arrecadação do imposto predial e territorial urbano por tipo de imóvel. No ano de 2014, a RA Sul se destaca com os maiores valores de arrecadação, especialmente o bairro Lagoa Nova, que ultrapassa os 3,5 milhões de reais e o bairro Ponta Negra, que ultrapassa os 3 milhões de reais. Em seguida vem a RA Leste, na qual o bairro Tirol aponta com a maior arrecadação dessa região, acima de 2,5 milhões de reais. Na outra ponta, a RA Norte tem as maiores arrecadações nos bairros Nossa Senhora da Apresentação e Potengi, não passando cada um de 1 milhão de reais, e a RA Oeste, que possui os bairros com as menores arrecadações totais, destaca-se o bairro Cidade da Esperança, com uma arrecadação em torno de 600 mil reais.

Na RA Norte é perceptível que a maior parte da arrecadação nos bairros é proveniente do tipo casa, por outro lado, verifica-se uma baixa arrecadação do tipo apartamento (apenas no bairro Potengi) e de terrenos. A incidência de imóveis comerciais aparece em praticamente todos os bairros. A RA Oeste tem predomínio de imóveis residenciais, destacando-se a arrecadação do tipo casa em praticamente todos os bairros, exceto no bairro Guarapes e com incidência de arrecadação de apartamentos na maioria dos bairros. Todos os dez bairros dessa região possuem imóveis

comerciais/ de serviços, em quatro deles há uma pequena arrecadação relativa a terrenos e imóveis industriais.



Gráfico 6. Arrecadação do IPTU por bairros e tipo de imóvel no município de Natal-RN em 2014. (Fonte: Semut/Natal, 2022. Elaborado pelos autores)

Na RA Sul a grande maioria da arrecadação se deve aos imóveis residenciais, em seguida destacam-se os imóveis comerciais/de serviços, principalmente nos bairros Lagoa Nova e Ponta Negra. O bairro Ponta Negra aparece também com uma arrecadação mais significativa de terrenos, quando comparados com os demais e praticamente não há arrecadação de IPTU em imóveis industriais nos sete bairros. Por fim, a RA Leste se destaca pelo valor da arrecadação do tipo apartamento na maioria dos bairros, principalmente Tirol – que se destaca por apresentar uma arrecadação bem superior aos demais – seguido por Petrópolis, Barro Vermelho e Areia Preta. Por outro lado, o bairro Alecrim se destaca na arrecadação do imposto de imóveis comerciais/ de serviços.

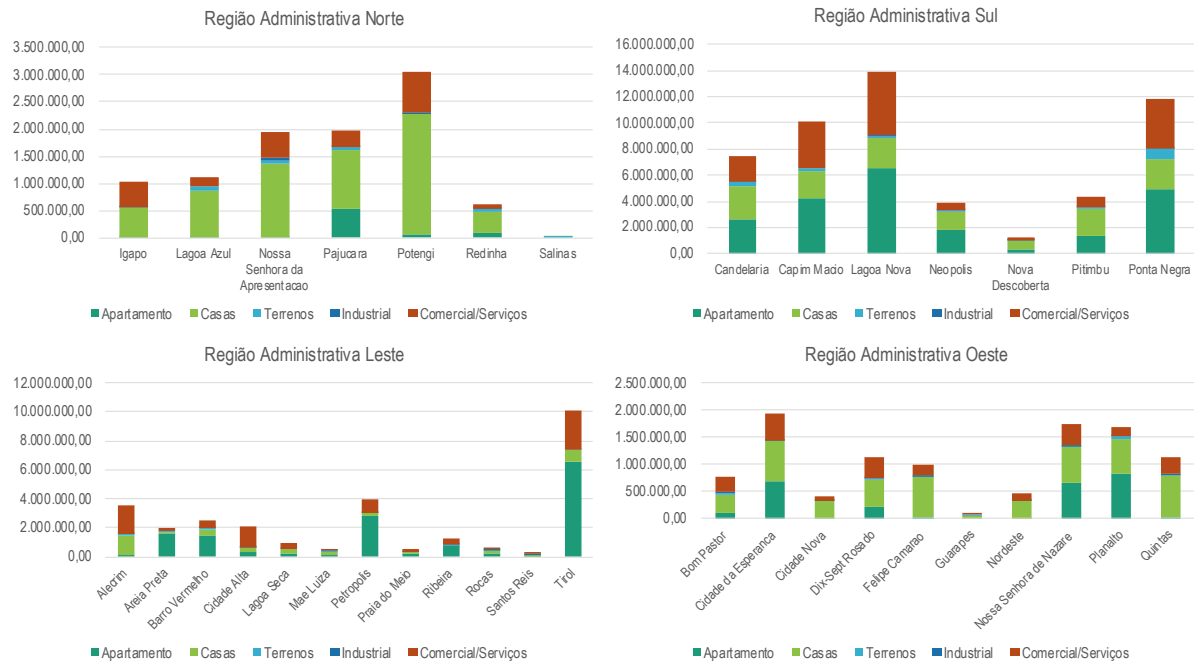


Gráfico 7. Arrecadação do IPTU por bairros e tipo de imóvel no município de Natal-RN em 2021. (Fonte: Semut/Natal, 2022. Elaborado pelos autores)

O Gráfico 7 demonstra a distribuição espacial e por tipo da arrecadação do IPTU no ano de 2021, chamando atenção para o aumento dos valores em todas as regiões administrativas, mas sem alteração da dinâmica verificada em 2014. Na RA Sul manteve-se a relevância dos apartamentos em todos os bairros, seguido dos imóveis comerciais/ serviços. Essas duas tipologias se destacam com maiores arrecadações nos bairros principalmente Lagoa Nova, Ponta Negra, Capim Macio e Candelária. Os apartamentos também cresceram na maioria dos bairros da RA Leste, principalmente Tirol, Petrópolis, Areia Preta e Barro Vermelho. Enquanto o Bairro Alecrim continuou com uma maior arrecadação de imóveis comerciais/ de serviços e casas.

Continuando a demonstrar uma dinâmica imobiliária distinta, a RA Norte segue com uma arrecadação mais significativa de casas em praticamente todos os bairros, sendo as duas maiores nos bairros Potengi e Nossa Senhora da Apresentação, seguida da arrecadação dos imóveis comerciais/ de serviços, em todos os bairros, exceto Salinas. A tipologia apartamento começa a se destacar, quando comparado com o ano de 2014, mas ainda em valores mais tímidos. Por fim, na RA Oeste, apesar de continuar com as menores arrecadações, também demonstrou crescimento, com um aumento principalmente na arrecadação de IPTU em casas, apartamentos e imóveis comerciais/ de serviços, com destaque para os bairros Cidade da Esperança, Nossa Senhora de Nazaré e Planalto. Além disso, percebe-se uma redução na arrecadação de terrenos, o que demonstra uma possível transformação nesse período para construídos, principalmente nos bairros Guarapes e Planalto.

4.3 Análise do ITBI por bairros e tipologias

Em relação ao ITBI, a análise da arrecadação deste imposto é de fundamental importância para a compreensão da dinâmica imobiliária, pois ajuda a compreender os fluxos do mercado imobiliário local, vez que o ITBI tem como fato gerador as transações imobiliárias que acontecem no território municipal.

Nesse sentido, Fernanda Furtado (1993) explica que a dinâmica imobiliária é compreendida enquanto processo permanente do crescimento das cidades a partir das transformações da estrutura intraurbana condicionada por decisões que modificam os usos do solo e se concretizam com o adensamento, a verticalização (crescimento intensivo) e a incorporação de novas áreas ao tecido urbano (crescimento extensivo) (FURTADO, 1993).

Diante disso, a comparação entre arrecadação do ITBI nos anos de 2014 e 2021 nos bairros de Natal (Figura 5) demonstra uma tendência de comportamento similar ao IPTU, com aumento significativo entre o primeiro e o segundo período analisado e uma distribuição espacial da arrecadação nas regiões administrativas e bairros do município semelhante, maior nas RAs Sul e Leste, nas quais localizam-se os bairros considerados mais valorizados pelo mercado imobiliário, mais verticalizados e com melhores infraestruturas urbanas, e menor nas RAs Norte e Oeste, regiões historicamente marcadas por concentrar a população mais pobre, carente de equipamentos de infraestrutura urbana de qualidade, menos verticalizada e com imóveis menos valorizados.

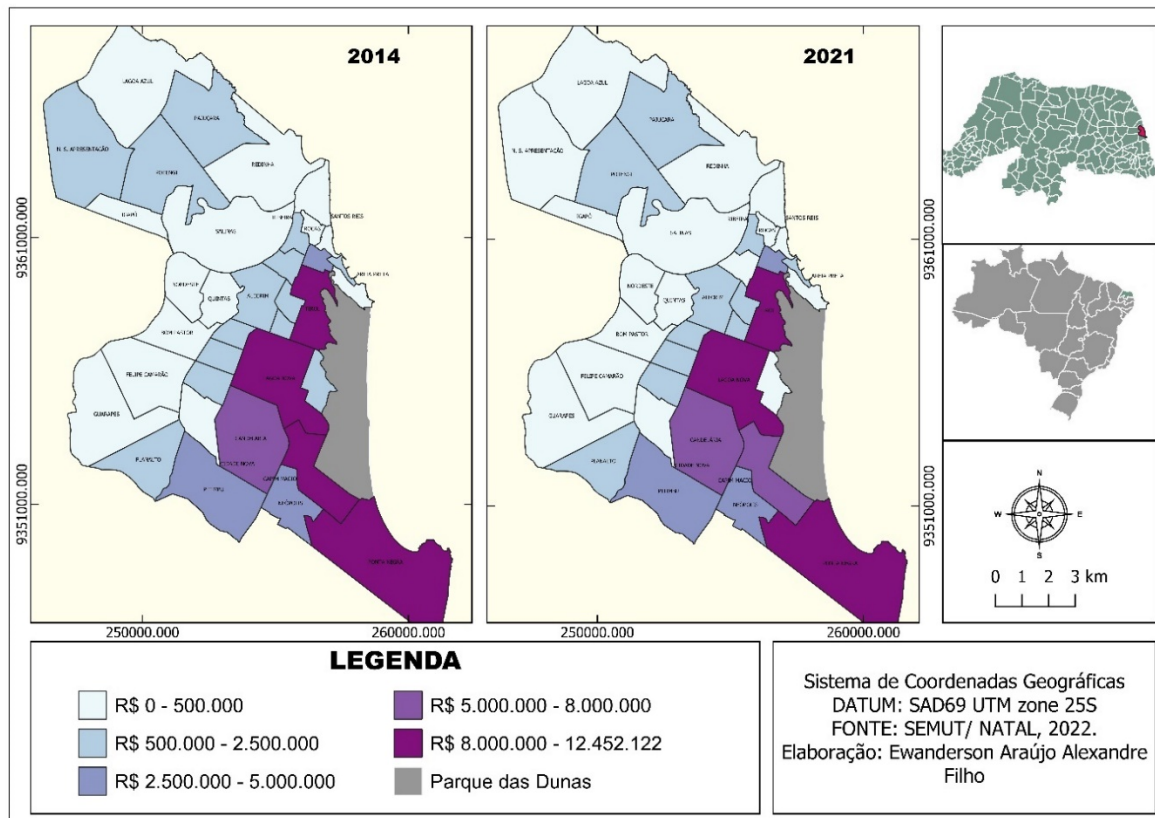


Figura 5. Arrecadação em reais do ITBI por bairro em Natal-RN (fonte: Semut/Natal, 2022)

Observa-se no Gráfico 8 que no ano de 2014 a maioria dos bairros da RA Norte não teve um volume de arrecadação significativo relativo a transações imobiliárias, excetuando-se o bairro Pajuçara, que se destacou no tipo imóveis comerciais/ de serviços.

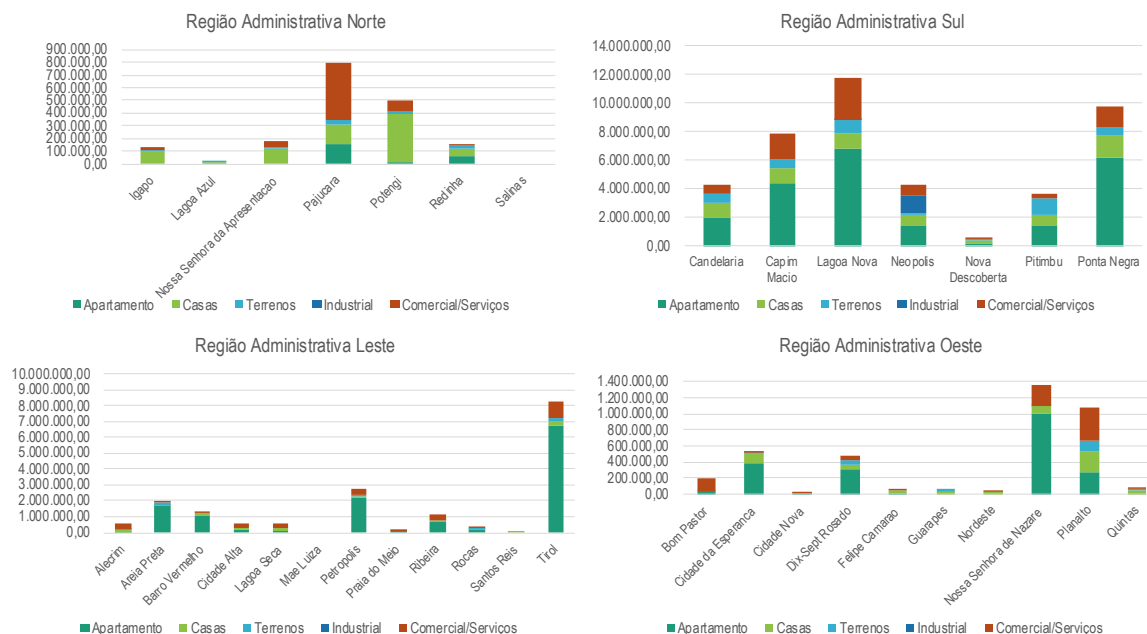


Gráfico 8. Arrecadação do ITBI por bairros e tipo de imóvel no município de Natal-RN em 2014. (Fonte: Semut/Natal, 2022. Elaborado pelos autores)

A RA Oeste apresentou os menores valores de arrecadação de ITBI, porém de forma mais distribuída entre os bairros, com destaque para as transações de apartamento em Cidade da Esperança, Nossa Senhora de Nazaré e Planalto e imóveis de comércio/ serviços no Planalto.

A RA Sul apresenta uma maior quantidade de arrecadação nos bairros proveniente de transações de apartamentos, seguida por imóveis comerciais/ de serviços, casas e terrenos e, assim como na arrecadação do IPTU, destacam-se os bairros Lagoa Nova, Ponta Negra, Capim Macio e Candelária. A RA Leste também demonstra em relação ao ITBI comportamento semelhante ao IPTU, com destaque para as transações de apartamento, sobretudo no bairro Tirol.

No ano de 2021, o Gráfico 9 demonstra que a RA Norte teve um aumento significativo da arrecadação do ITBI relativo a imóveis comerciais / de serviço, principalmente nos bairros Pajuçara e Nossa Senhora da Apresentação. Já na RA Oeste Nossa Senhora de Nazaré apresenta a maior arrecadação de apartamentos e de imóveis comerciais/de serviços. Porém, ambas seguem com volumes arrecadatórios bem abaixo dos valores verificados nas RAs Sul e Leste.

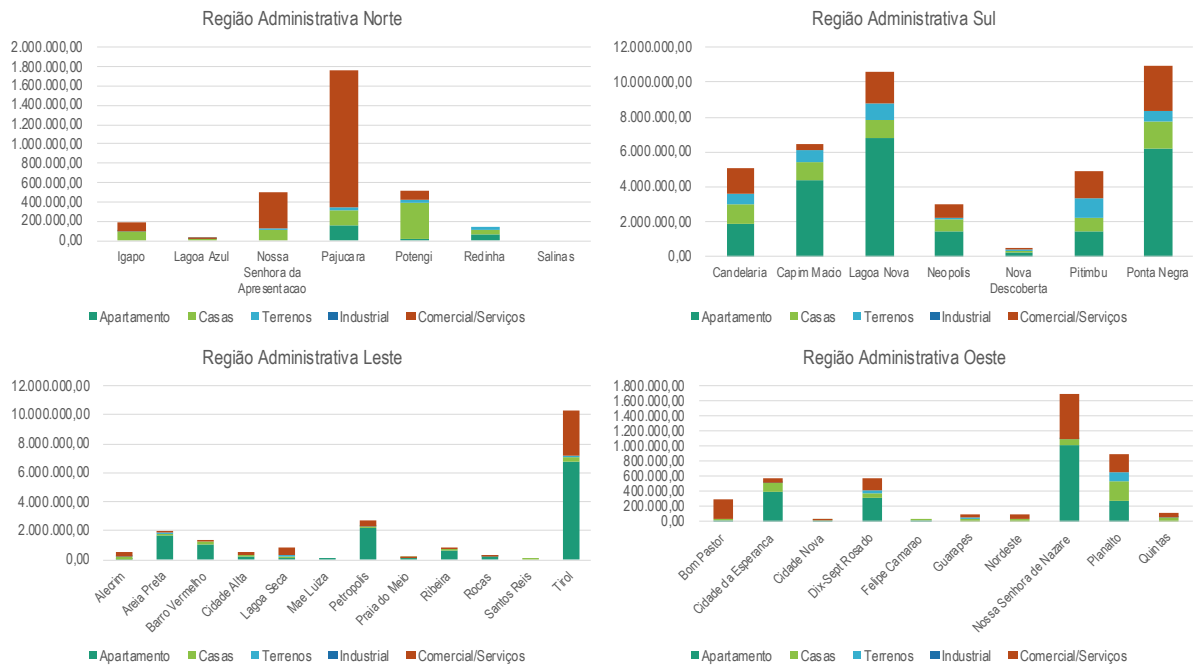


Gráfico 9. Arrecadação do ITBI por bairros e tipo de imóvel no município de Natal-RN em 2021. (Fonte: Semut/Natal, 2022. Elaborado pelos autores)

Por sua vez, a RA Sul segue com uma tendência de aumento de arrecadação, nos mesmos bairros já demonstrados (Lagoa Nova, Ponta Negra, Capim Macio e Candelária), com predomínio de apartamentos, seguidos por comércio/ serviços, casas e terrenos. E a RA Leste segue com o bairro Tirol apresentando valores bem superiores em relação aos demais, principalmente em relação aos tipos apartamentos e comércio/ serviços, seguido por Petrópolis e Areia Preta.

5. Caminhos para a recaptura de mais-valias urbanas a partir da arrecadação do IPTU e do ITBI em Natal-RN

As pesquisas recentes demonstram que o município de Natal possui uma dinâmica imobiliária acentuada, com ciclos em que o mercado imobiliário é aquecido por fatores externos, como políticas de habitação, turismo, megaeventos, entre outros, mas que ainda carece de um planejamento urbano que se conecte com a gestão tributária municipal e possibilite a distribuição mais igualitária dos bônus das arrecadações tributárias. Diante disso, reforça-se a compreensão de que a dinâmica imobiliária existente nas cidades brasileiras permite maior inteligência fiscal comprometida com o desenvolvimento urbano sustentável e a garantia do direito à cidade em seu sentido amplo para a população urbana. Com foco na discussão local, nos problemas locais e no orçamento participativo, a captura de mais-valia urbana responde adequadamente a um novo momento, necessário e urgente, da política urbana metropolitana do RN.

A partir das análises realizadas percebe-se que tanto em relação ao IPTU, imposto cobrado anualmente de todos os imóveis inscritos no cadastro imobiliário municipal, como ao ITBI, imposto cobrado em razão das transações imobiliárias, principalmente compra e venda, percebe-se que se confirma a tendência de existência de regiões mais valorizadas na cidade (Sul e Leste) e menos valorizadas (Norte e Oeste) pelo mercado imobiliário.

Nesse sentido, destaca-se que a dinâmica de produção de residências e imóveis comerciais / de serviços concentra-se nas RA Leste e Sul, em que pese a maioria da população urbana residir nas RA Norte e Oeste, demonstrando um descompasso das políticas urbanas em orientar a produção imobiliária para as regiões com maior peso populacional, que seguem crescendo nas áreas mais valorizadas pelo mercado e não onde há a maior demanda. Além disso, as RA Norte e Oeste continuam apresentando maior precariedade de infraestrutura, demonstrando que há um ciclo de retroalimentação entre valorização imobiliária dos bairros e alocação de investimentos em áreas de maior peso das classes média e alta, que apesar do aumento na arrecadação dos tributos imobiliários, ainda não são capazes de provocar uma real redistribuição coletiva dos bônus do desenvolvimento urbano.

Diante disso, compreende-se que a agenda de captura de mais-valias urbanas (já definida na legislação) deve ser orientada para uma maior efetividade, seja na atualização da base cadastral imobiliária, no controle social dos instrumentos mais aplicados e na formação de quadros técnicos comprometidos com o tema da arrecadação local.

Os demais entes federativos, como estados e União também devem auxiliar na busca por soluções de melhorias na execução das políticas públicas voltadas ao tema. Os governos estaduais e federal, especialmente no contexto metropolitano, devem ser acionados como apoiadores de iniciativas locais, financiando estudos e levantamentos que possuam uma base também regional, auxiliando os municípios na capacitação técnica, no fortalecimento da infraestrutura de serviços urbanos e tecnologia aplicada, enfatizando a necessidade de cadastros multifinalitário ou exigindo a atualização das plantas imobiliárias e tributárias. Além disso, é necessário que se implementem programas federais de fomento à gestão municipal efetiva, com a utilização dos instrumentos urbanísticos e cobrança de tributos imobiliários nos moldes do Estatuto da Cidade, especialmente no cumprimento da função extrafiscal do IPTU.

Referências

ABRAMO, Pedro. **A cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana: uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

AFONSO, José Roberto; CASTRO, Kleber Pacheco de. Texto de Discussão nº 63. **IPTU e Finanças Públicas Municipais no Brasil: Dificuldades e Potencial**. FGV - IBRE, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional. 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em: 28 nov 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional**. Brasília: Congresso Nacional. 1966. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm > Acesso em: 28 nov 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade**. Brasília: Congresso Nacional. 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm > Acesso em: 28 nov 2022.

BRENNER, NEIL. **Espaços da Urbanização**: o urbano a partir da teoria crítica. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2018.

BUFFON, Marciano; MATOS, Mateus Bassani de. **Tributação no Brasil do Século XXI**: uma abordagem hermeneuticamente crítica. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

CAMARGO, Juliana Wernek de. **O iptu como instrumento de atuação urbanística**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CAVÉ, JÉRÉMIE. et al. **O financiamento da cidade latino-americana**: instrumentos a serviço de um desenvolvimento urbano sustentável. 2014. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_financiamento_cidades.pdf . Acesso em 04 jul 2022.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia. **Caminhos para se pensar a metropolização de Natal: questões, hipóteses e referências**. IN: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia. Natal: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital – Observatório das Metrôpoles, 2015.

DE CESARE, Cláudia M. **Condições básicas para garantir a funcionalidade da tributação recorrente ao patrimônio imobiliário urbano e rural**. Texto para discussão. Reforma Tributária 23. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <https://plataformapoliticasocial.com.br/condicoes-basicas-para-garantir-a-funcionalidade-da-tributacao-recorrente-ao-patrimonio-imobiliario-urbano-e-rural/>. Acesso em 30 07 2022.

FERNANDES, Cintia Estefania. **IPTU**: texto e contexto. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

FERNANDES, Cintia Estefania. **O mínimo essencial da gestão urbana territorial em face da cidade constitucional**. Curitiba: PUCPR – Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana. 2016. (Tese de Doutorado)

FURTADO, Fernanda. **Urbanização de terras e ocupação do solo urbano**: elementos para a análise do processo de crescimento das cidades brasileiras. Estudo de caso: Uberaba-MG, 1972-1990. Rio de Janeiro: UFRJ – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 1993. (Tese de Mestrado)

GONZALEZ, Samuel Jaramillo. **Hácia unta teoria de la renta del suelo urbano**. 2 ed. Bogotá: Universidad de los Andes, 2009.

IBGE. **Cidades**: panorama. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/natal/panorama>. Acesso em 11 jun 2022.

LEFEBVRE, HENRI. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro. 2001.

LEÔNCIO, Érica Milena Carvalho Guimarães. **O tributo da cidade**: o IPTU como instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias em Parnamirim-RN. Natal: UFRN, Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. 2019. (Dissertação de Mestrado)

LIMA, Huda Andrade Silva de. **Incorporando a metrópole funcional**: a produção imobiliária empresarial em Natal e nas cidades do entorno, no período de 2011 a 2016. Natal: UFRN, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2018. (Tese de Doutorado)

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARICATO, E. (2015). Reforma Urbana: Limites e Possibilidades: Uma trajetória Incompleta. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A.(org.). Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. 2ª ed. Rio de Janeiro, Letra Capital.

NATAL. **Código Tributário do Município do Natal**. *Lei Nº 3.882, 11 de dezembro de 1989*. Disponível em: <https://www.natal.rn.gov.br/semut/legislacao/lei/lei3.882_22.pdf> Acesso em: 30 set 2021.

NATAL. **Plano Diretor de Natal**. *Lei Nº 082, 21 de junho de 2007*. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-natal-rn>> Acesso em: 10 out 2021.

NATAL. **Plano Diretor de Natal**. *Lei Nº 208, 07 de março de 2022*. Disponível em: <https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/DOM/anexos/dom_20220308_extra_2072c bec38c85d8665a08f520ebbf138.pdf> Acesso em: 10 nov 2022.

PINHEIRO, Daniel Nicolau de Vasconcelos. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas em Natal**: estudo sobre a valorização do solo e os efeitos dos investimentos pré/pós copa do mundo 2014. Natal: UFRN, 2016. (Dissertação de Mestrado)

PINTO, Keziah Alessandra Vianna Silva. **IPU**: política urbana e aspectos constitucionais. Campinas: Editora Alínea, 2012.

QUEIROZ, Luiz Alessandro Pinheiro da Câmara de. **Incorporações imobiliárias: ciclos, financeirizações e dinâmica espacial**. 2012. 270f. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife. (Tese de Doutorado)

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O município e a Reforma Urbana: Os desafios da política urbana redistributiva. In: **Proposta: Crise Urbana**. nº 62. p. 5-13. Rio de Janeiro, FASE. 1994

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **A metrópole em questão**: desafios da transição urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital. 2018

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva. **Política urbana no contexto federativo brasileiro**: aspectos institucionais e financeiros. Rio de Janeiro: EDUERJ. 2017.

SANTOS, Karitana Maria de Souza; ATAÍDE, Ruth Maria da Costa; QUEIROZ, Luiz Alessandro Pinheiro da Câmara; SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso. Um olhar sobre a densidade populacional das incorporações imobiliárias nas bacias de esgotamento sanitário de Natal/RN. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento (orgs). **Gestão Urbana e Política Territorial**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

SAULE JÚNIOR, NELSON. A cidade como um bem comum, pilar emergente do direito à cidade. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo et.al (org). **Introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

SCHECHINGER, Carlos Morales. Impuestos a la propiedad. In: SMOLKA, Martim Oscar; MULLAHY, Laura. **Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina**. Cambridge:Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

SILVA, Alexsandro F. C. da. **O litoral e a Metrópole**. Dinâmica imobiliária, Turismo e Expansão Urbana na Região Metropolitana de Natal – RN. 2010. 414p. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. UFRN, Natal, 2010. (Tese de Doutorado).

SMOLKA, Martin O.; AMBORSKI, David.. Value capture for Urban Development: An Inter-American Comparison. In. **Work Papers**. Lincoln Institute of Land Policy. 2000.

SMOLKA, Martin. Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development. In. **Policy Focus Report**. Cambridge, MA: Lincoln Institute Land Policy, 2013.

¹ Os valores levantados para elaboração de gráficos e análises ainda não foram desinflacionados.

² Informação fornecida pela Semut-Natal durante a coleta de dados. As imagens aéreas coletadas no ano de 2006 resultaram em mapas aerofogramétricos, que subsidiariam atuação de diversas secretarias municipais, entre elas a de tributação. Os mapas podem ser visualizados no endereço eletrônico: https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/semurb/publicacoes/Mapas_Aero.pdf