



## **O POTENCIAL DO IPTU COMO INSTRUMENTO DE RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS URBANAS: Análise da gestão do IPTU enquanto instrumento urbanístico em Natal e Parnamirim-RN**

### **Autores:**

André Felipe Bandeira Cavalcante - PPGEUR - UFRN - andrebcavalcante@gmail.com

Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio - PPGEUR - UFRN - erica\_guima@hotmail.com

### **Resumo:**

O IPTU vem sendo objeto de pesquisas acerca da sua potencialidade em recuperar mais-valias urbanas, deixando de ser analisado apenas na sua finalidade fiscal. Vem sendo também compreendido seu caráter extrafiscal, ao recuperar em prol da coletividade valores auferidos pelos proprietários de imóveis privados em razão de ações, na maioria das vezes estatais, que os valorizam. Em diálogo com estudos em andamento dos autores, a pesquisa busca compreender o potencial do IPTU e analisa como as gestões municipais de Natal e Parnamirim - municípios com maior grau de integração da RMNatal - vêm aplicando-o, percebendo a arrecadação e a relação com a política urbana. Para tanto, recorreu-se à pesquisa bibliográfica, documental e levantamento de dados, com a produção de gráficos. Observou-se nos dois municípios, que apesar dos recentes esforços, a arrecadação do IPTU ainda está aquém da sua capacidade e é escassa a noção da potencialidade que o imposto tem de recuperar mais-valias urbanas.

# **O POTENCIAL DO IPTU COMO INSTRUMENTO DE RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS URBANAS**

Análise da gestão do IPTU enquanto instrumento urbanístico em Natal e Parnamirim-RN

## **INTRODUÇÃO**

Este artigo aborda a questão do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), sob a perspectiva da recuperação de mais valias urbanas, considerando-o não só como um imposto com um alto potencial arrecadatório, mas também como um instrumento capaz de recapturar para a coletividade valores auferidos pelos proprietários de imóveis privados em decorrência de ações alheias, principalmente financiadas pelo poder público em prol do desenvolvimento urbano.

Importante frisar que essa análise dialoga com as pesquisas de mestrado em andamento dos autores que têm como universo de estudo o IPTU na perspectiva da recuperação de mais valias urbanas, relacionando com a provisão de infraestrutura urbana, a valorização imobiliária e a política habitacional, respectivamente, trazendo aqui uma síntese das temáticas em comum das duas pesquisas, bem como uma comparação relativa ao tratamento dado ao IPTU pela gestão e pela legislação dos dois municípios analisados.

Apesar de existir desde Constituição de 1934 a competência municipal para tributar os imóveis urbanos, somente com o advento da Constituição de 1988 é que a tributação imobiliária municipal passou a ser matéria de maior interesse, motivada pela maior autonomia que os municípios passaram a ter, sendo equiparados aos demais entes federativos – União, Estados e Distrito Federal. No entanto, no que se refere às rendas tributárias (dentre elas as provenientes de impostos decorrentes sobre os imóveis), a literatura específica e os dados oficiais (IBGE, Finanças do Brasil/Dados Contábeis dos Municípios) vêm mostrando que os Municípios necessitam constantemente requerer auxílio financeiro aos demais entes federativos para conseguir arcar com os custos de se administrar uma cidade, especialmente em relação aos custos de se efetivar a política urbana.

Tratando-se especificadamente do IPTU, apesar de ser um imposto e sua arrecadação não ter vinculação à atuação estatal, é recorrente na literatura o entendimento de que o IPTU tem entre suas funções extrafiscais a distribuição de ônus e benefícios da urbanização, a busca pela recuperação de investimentos públicos, que resultam em valorização de imóveis privados, o combate à especulação imobiliária e a promoção do desenvolvimento econômico.

No entanto, com o cenário de crise econômica vivido no país, atualmente, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 95 (BRASIL, 2016) que estabelece um novo regime fiscal e congela investimentos públicos por 20 exercícios fiscais, gerando efeitos nas mais diversas searas e com consequências diretas nos municípios dependentes das transferências governamentais, urge a necessidade de se pensar no melhoramento da gestão tributária de forma que impostos como o IPTU possam realmente servir como fonte eficaz de arrecadação, bem como exercendo com maior vigor suas funções extrafiscais para com a cidade.

Diante desse cenário, questiona-se: as gestões municipais de Natal e Parnamirim compreendem o IPTU como um tributo que tem potencial de recuperação de mais-valias urbanas? O IPTU se mostra como uma receita capaz de auxiliar na gestão da política urbana nesses municípios? Assim, o objetivo dessa pesquisa é compreender qual o potencial do IPTU como instrumento capaz de recuperar mais-valias urbanas, bem como analisar a gestão do IPTU em Natal e Parnamirim.

Na metodologia utilizou-se de revisão bibliográfica, especialmente as obras de SMOLKA (2014), FURTADO (2003), HARVEY (2005), DE CESARE (2015) e JARAMILLO GONZALEZ (2009); levantamento de dados de caracterização e relativos às receitas dois municípios no Tesouro Nacional entre 2007 e 2017; por fim, foram feitas entrevistas semiestruturadas com o Diretor do Departamento de Tributos Imobiliários em Natal e com a Coordenadora de Tributos Imobiliários de Parnamirim, ambos lotados na Secretaria de Tributação dos dois municípios para compreender a relação entre os órgãos municipais, a conjuntura atual da gestão do IPTU em ambas localidades e sua relação com a política urbana.

## 1. A RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS URBANAS NO BRASIL E A POTENCIALIDADE DO IPTU

### 1.1 Recuperação de mais-valias fundiárias e alguns de seus instrumentos

A terra apresenta a característica especial relacionada à questão da sua não reprodutibilidade (VALENÇA, 2003<sup>1</sup>). Essa característica relacionada aos elementos da localização, possibilidades legislativas, por exemplo, permite um incremento no valor do

---

<sup>1</sup> VALENÇA, Márcio Moraes. Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar, Cadernos Metrôpoles – n.9, pp.165-171, 2003.

solo e, portanto, os proprietários acabam por se apropriarem da renda fundiária mesmo que não tenha realizado nenhuma ação.

Pesquisadores como Furtado, Smolka, Jaramillo e Harvey, por exemplo, apresentaram estudos detalhados sobre os ganhos da valorização mediante investimentos públicos e ação estatal. Por isso, faremos uma breve análise sobre a recuperação de mais-valias criadas, pelos investimentos coletivos na cidade. A familiaridade com captura de mais-valias vem respaldada pela disseminação de práticas pela busca por fontes de receitas para enfrentamento aos desafios fiscais e planejamento, assim como a promoção da equidade social (SMOLKA, 2014). Entretanto, há uma considerável distância entre o marco teórico e a aplicação eficiente desses instrumentos.

Segundo Fernanda Furtado e Martim Smolka (2004), as iniciativas têm sido episódicas e as mais-valias fundiárias efetivamente recuperadas têm sido mínimas e nem sempre seu resultado tem sido voltado para benefício da coletividade. Esse universo, segundo os referidos autores, tem se ampliado ao se considerar uma abordagem menos fechada.

Os princípios econômicos das políticas e instrumentos têm sido cada vez mais aprofundados na busca pelo entendimento da recuperação da valorização do solo urbano. Vale ressaltar a necessidade das análises das iniciativas já realizadas de implementação dessa recuperação. E, nesse sentido, proporcionar maior conhecimento e relação entre a teoria e prática.

É essencial o aprofundamento nessas questões na busca por elementos mais concretos e práticos para que as pesquisas contribuam com as gestões públicas e possibilite que as autoridades possam compreender que é possível aplicar a recuperação de mais-valias fundiárias urbanas com base em legislações e experiências existentes na realidade brasileira ou da América Latina, por exemplo.

O entendimento acerca da recuperação de mais-valias fundiárias “é a de mobilizar, em benefício da coletividade, uma parte ou o total dos incrementos de valor da terra decorrentes de ações alheias às ações dos donos da terra” (SMOLKA, 2014, p.2), como é o caso de investimentos públicos em infraestrutura. Existem benefícios decorrentes desses investimentos levando em consideração a localização, distância do centro urbano, tipos de serviços oferecidos, por exemplo (SERRA et al., 2005).

Trata-se de um processo pelo qual o todo ou parte dos incrementos de valor da terra são recuperados pelo Poder Público por meio da conversão em receitas públicas através de impostos, contribuições, exações ou outros mecanismos fiscais, ou mais diretamente em melhorias locais em benefício da comunidade (SMOLKA e AMBORSKI, 2000, p.2). O incremento do preço da terra de um terreno localizado dentro do anel interior da cidade, devido à provisão de infraestrutura, é maior do que o aumento para lotes localizado no anel exterior da cidade.

Levando em consideração a situação brasileira de concentração de terra urbanizada, desigualdade, e o descompasso entre a tributação e as necessidades sociais, “o incremento do valor da terra poderia representar uma fonte importante de financiamento para mitigar esses problemas crônicos, em vez de oferecer ganhos substanciais aos proprietários privados de terras” (SMOLKA, 2014, p.7).

A recuperação de mais-valias fundiárias enquanto uma necessidade para cobertura de custos públicos de urbanização não é uma prática tão recente no Brasil ou países da América Latina. Entretanto, segundo Furtado e Jorgensen (2006) essa prática tem se dado de forma fragmentada, percebendo-se nas cidades cobranças de impostos baseadas em valores e dados desatualizados, bases fiscais inadequadas e que acabam por gerar uma perda do verdadeiro potencial dos instrumentos e, por isso, perda de capital para a administração pública.

Fernanda Furtado (2003) contribuiu para a compreensão dessa dinâmica de valorização do solo urbano demonstrando que o incremento no valor do solo pode ser resultante do esforço do proprietário associado ao esforço coletivo, especialmente, mediante atuação estatal. Assim, os ganhos de incrementos de valor da terra não são intrínsecos aos empreendimentos, pois podem resultar de condições decorrentes da cidade já que “o valor de cada lote é determinado de acordo com seus atributos diferenciais comparados aos de outros lotes” (SMOLKA, 2014, p.10).

O contexto brasileiro dos últimos anos tem proporcionado que pesquisadores e gestores se debrucem sobre a recuperação desses investimentos públicos, principalmente, quando analisada a realidade do orçamento dos municípios e as demandas sociais (RECEITA FEDERAL, 2017). Dessa forma, a efetivação de experiências de recuperação de renda da terra urbana possibilita impactos relevantes no orçamento público local e, conseqüentemente, pode se utilizar esses recursos mobilizador para redução das diferenças socioespaciais.

Dessa forma, as contrapartidas e os impostos sobre o valor da terra representam formas de captura da mais-valia urbana. O Estatuto da Cidade - Lei 10.257/2001 (BRASIL, 2001) elenca algumas dessas ferramentas de gestão do solo urbano como a contribuição de melhorias, outorga onerosa do direito de construir, por exemplo. Bem como, o Código Tributário Nacional - Lei 5.172/1966 (BRASIL, 1966) instituiu o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana e o Imposto de Transmissão Inter Vivos. O IPTU é dentre esses instrumentos o mais comum que acaba sendo visto apenas como simples fonte de arrecadação municipal, não como instrumento de captura de mais-valias e gestão do solo urbano.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir vem disciplinada no artigo 4º, inciso V, alínea n, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Dias (2009, p.255) entende que se trata de uma “autorização dada pelo Poder Público para se construir acima do coeficiente básico fixado no Plano Diretor, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”. Assim, essa contrapartida, diferentemente do IPTU e do ITIV, só é devida por empreendedores que desejem construir além dos Coeficientes de Utilização do município. Isso significa que apenas quem utiliza de forma intensiva o terreno,

multiplicando o solo através da verticalização, deve ser responsável pelo pagamento do valor adicional (PINHEIRO, 2016).

Smolka (2014) revela que a maioria das cidades no Brasil ainda não são capazes de garantir a implementação do instrumento. Essa realidade é presente tanto em Natal/RN (PINHEIRO, 2016) e Parnamirim/RN (GIESTA, 2013). E Furtado et al. (2006), traz uma pesquisa detalhada sobre a aplicação da OODC nos municípios brasileiros e conclui os níveis de arrecadação ainda são baixos e com interferência de interesses de agentes locais, principalmente, empreendedores imobiliários e proprietário de terras.

Já a contribuição de melhoria incide sobre proprietários de imóveis para custear melhoramentos públicos dos quais se beneficiam, transformando em receita pública a valorização fruto da ação da administração pública (OCHOA, 2011; SANDRONI, 2001; SOTTO, 2015). Trata-se de um instrumento bastante antigo que aparece na legislação pela primeira vez na Constituição de 1934, artigo 124 (BRASIL, 1934), sendo mantido pela Constituição Federal de 1988, artigo 145, inciso III (BRASIL, 1988), em relação às obras públicas, mas sem referência ao custo ou valorização. É um tributo de competência da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, que objetiva recuperar a valorização incorporada nos imóveis particulares. Entretanto, a participação nas receitas dos municípios ainda tem pouca relevância, continua sendo pouco utilizada, representando menos de 1% do valor total arrecadado com tributos e impostos imobiliários (SOTTO, 2015; SANDRONI, 2001).

Outro instrumento, objeto de destaque nesse estudo, é o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), que segundo o art. 32 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966) é competência dos municípios e apresenta como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou posse de um bem imóvel localizado na zona urbana. A análise desse instrumento ao se tratar do mecanismo de recuperação de mais-valias urbanas é central, pois a propriedade de um terreno, principalmente, em área urbanizada, possibilita usufruir de uma porção de terra que apresenta características específicas e diferentes das demais mercadorias reproduzíveis.

Apesar de ser um instrumento que apresenta um grande potencial para contribuir no processo de captura de mais-valias e gestão do solo urbano, o IPTU enquanto meio para recuperação de mais-valias, tem muitos desafios para sua implementação efetiva nos municípios brasileiros (SMOLKA, 2014), pois requer outros elementos como a atualização da Planta Genérica de Valores, atualização cadastral para que o imposto permaneça atualizado e acompanhe a valorização dos terrenos.

O IPTU tem na posse do imóvel o fato gerador e base de cálculo no valor venal do imóvel, permite que seja recuperada a mais-valia, principalmente dos aplicadores em imóveis. Decidimos escolher a pesquisa com foco no Imposto Predial e Territorial Urbano não apenas por sua característica fiscal para mobilizar recursos para os governos municipais, mas também por suas características e efeitos reguladores. Diante disso, esclarecemos que iremos focar nossa pesquisa na discussão e aprofundamento acerca do IPTU enquanto importante instrumento que deve ser visto não apenas pelo potencial

arrecadatório, mas também pelas possibilidades que detém frente ao desenvolvimento urbano e políticas baseadas na justiça social.

### **1.2 Análise sobre a arrecadação e potencial do IPTU no Brasil**

Pode-se afirmar que, de modo geral, é recente na história constitucional brasileira o potencial tributário dos Municípios, com a existência de impostos próprios, especialmente o IPTU, com capacidade de fomentar uma maior atuação municipal na concretização dos objetivos previstos pela política urbana, através da possibilidade de uma arrecadação mais eficaz que permita às municipalidades possuírem recursos financeiros capazes de financiar investimentos equipamentos urbanos, não dependendo exclusivamente das receitas provenientes dos demais entes federativos.

No entanto, tais iniciativas ainda não se mostram como contumazes nas experiências de gestões municipais brasileiras, sendo ainda raros os exemplos de boas práticas e utilização das potencialidades tributárias municipais em prol do investimento local, podendo-se levantar diversas razões, entre elas, a ideia de que a cobrança de impostos gera um descontentamento da população, bem como a acomodação por parte das gestões municipais com a presença das transferências intergovernamentais nas receitas municipais.

Quanto ao último ponto, nos últimos anos essa transferência via fundos de participação, emendas legislativas e outras formas de provisão de recursos federais e estaduais estão diminuindo em razão da crise política e econômica que o país está vivenciado, o que demonstra a necessidade premente dos municípios procurarem na sua própria arrecadação fiscal formas de garantir o pagamento de suas despesas orçamentárias.

Fernandes (2016, p 162) ensina que a avaliação para fins de apuração de base de cálculo do IPTU “é de grande importância, pois representa o valor sobre o qual deverá incidir a alíquota do imposto, permitindo uma tributação mais isonômica e uma arrecadação de receita mais elevada para os Municípios”. Assim, como resultado da dificuldade em se ter uma atualização das bases de cálculo do IPTU no Brasil, arrecada-se oito vezes menos aqui do que nos Estados Unidos e na Alemanha (FERNANDES, 2016).

Diante disso, a Portaria nº 511 do Ministério das Cidades (BRASIL, 2009) se mostra de extrema relevância, devendo ser observada pelas municipalidades no que se refere à necessidade de intervalos curtos entre as atualizações dos cadastros territoriais e das plantas genéricas de valores, a qual recomenda que a base de cálculo do IPTU e dos demais tributos imobiliários deve se manter atualizada, devendo seu ciclo ser de no máximo 4 (quatro) anos. Segundo Aragão (2016), apesar da pouca representatividade nas receitas municipais, o IPTU ainda é uma fonte de arrecadação importante para os municípios. A autora afirma que “a tributação imobiliária delegada aos municípios é assim realizada, pois os municípios possuem melhor conhecimento da zona urbana municipal” (2016, p. 45).

No estudo realizado pela Confederação Nacional dos Municípios demonstrou-se que “quanto maior a população do Município, maior a arrecadação per capita, o que revela que Municípios com menor população não arrecadam seus tributos com a eficiência das cidades maiores” (SANTANA; JESUS, 2016, p. 16). É o que demonstra a tabela trazida na Figura 1:

**Figura 1: Arrecadação per capita**

População	ISS per capita	IPTU per capita	ITBI per capita	ICMS per capita	FPM per capita	ISS x receitas totais	IPTU x receitas totais	ITBI x receitas totais	ICMS x receitas totais	FPM x receitas totais
Até 10.000	7,15%	2,09%	2,76%	70,38%	154,32%	1,81%	0,53%	0,68%	17,25%	40,53%
Entre 10.001 e 20.000	6,83%	2,57%	1,75%	40,66%	73,49%	1,16%	1,68%	0,72%	6,52%	33,72%
Entre 20.0001 e 50.000	8,85%	4,08%	2,29%	39,72%	56,63%	1,34%	1,47%	0,86%	6,38%	26,79%
Entre 50.001 e 100.000	12,39%	7,29%	3,20%	40,67%	42,28%	2,51%	2,54%	1,19%	7,76%	20,70%
Entre 100.001 e 200.000	20,68%	10,85%	4,09%	50,51%	33,07%	6,88%	3,66%	1,50%	17,83%	15,22%
Entre 200.001 e 500.000	27,23%	14,32%	5,63%	54,06%	23,24%	8,80%	4,94%	1,88%	18,63%	10,05%
Entre 500.001 e 1.000.000	27,50%	17,22%	6,81%	51,53%	16,07%	10,03%	6,15%	2,52%	18,63%	6,51%
Acima de 1.000.000	43,16%	20,70%	8,30%	43,74%	15,85%	14,77%	6,92%	2,77%	16,26%	6,65%

**Fonte: SANTANA; JESUS (2016, p. 17)**

Pode-se perceber que os impostos arrecadados pelos municípios estão percentualmente muito abaixo dos valores repassados a título de FPM (Fundo de Participação dos Municípios) nos municípios com populações menores. Na outra ponta, verifica-se que os municípios com mais de um milhão de habitantes conseguem arrecadar valores mais significativos de impostos, enquanto a receita de FPM é bem menor.

Diante disso, observa-se que há uma clara discrepância entre as arrecadações tributárias municipais e suas necessidades orçamentárias, o que torna a maioria dos municípios brasileiros dependentes das transferências de receitas intergovernamentais e refletindo na efetivação da autonomia municipal. Nesse ínterim, o IPTU se mostra como um imposto que tem um alto potencial de arrecadação em grande parte dos municípios, no entanto, fatores como legislação falha, desatualização da planta genérica de valores, não utilização de alíquotas progressivas, dificuldades em modernização da gestão, entre outros, dificultam para que os municípios consigam melhor aproveitar esse tributo e torna-lo uma fonte efetiva de recursos com vistas a prover as necessidades da sua população.

## 2. ANÁLISE DO IPTU NOS MUNICÍPIOS DE NATAL E PARNAMIRIM – RN

Neste capítulo, faremos uma análise de como os municípios de Natal e Parnamirim compreendem a importância do IPTU, sobretudo na perspectiva de ser um imposto que além de ter um potencial expressivo de arrecadação (função fiscal) - vez que tem como fato gerador a propriedade imobiliária – possui também funções



extrafiscais, ou seja, a sua incidência visa atingir objetivos socialmente desejáveis através do estímulo ou do desestímulo de determinados comportamentos do contribuinte.

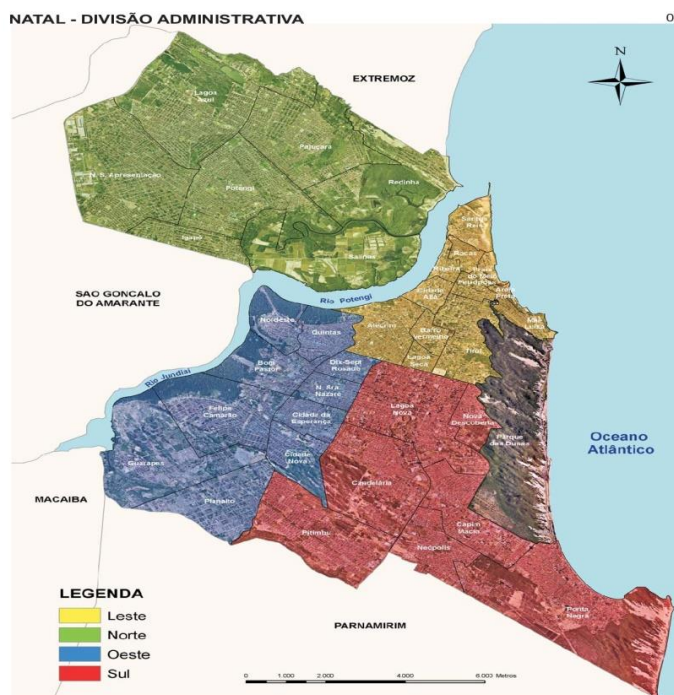
Cardoso (2014, p. 186) ensina que o tributo “efetivamente tem uma grande propriedade de estimular e desestimular certos comportamentos, tendo essa função ressaltada no Estado Democrático de Direito”. Nesse contexto, a recuperação de mais valias urbanas através do IPTU se insere, no sentido de evitar que o proprietário privado obtenha incrementos ao valor da terra gerados principalmente pela ação estatal, tentando reduzir as injustiças socioespaciais existentes.

Assim, na presente pesquisa analisou-se a legislação dos dois municípios, a noção que os servidores responsáveis pela gestão do IPTU possuem de recuperação de mais-valias urbanas, bem como os dados sobre receita e despesa corrente no ano de 2017, buscando verificar se o modelo adotado em cada município impacta nas contas públicas.

## 2.1 Gestão do IPTU em Natal-RN

Conforme a Lei Ordinária nº 3.878/1989 (NATAL, 1989), Natal está dividida em 04 Regiões Administrativas. O município de Natal está inserido no litoral leste do estado do Rio Grande do Norte, Nordeste do Brasil. Tem um papel de destaque por ser a Capital do Estado e encabeça a Região Metropolitana de Natal (RMN). A população do município foi estimada pelo IBGE (2018) em 877.640 pessoas, a população do último censo (2010) foi de 803.739 pessoas com uma densidade demográfica de 4.805,24 hab/km<sup>2</sup>.

**Figura 2: Limites e Divisão por Bairros em Natal-RN**



Fonte: Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo

Nesse momento da pesquisa trataremos sobre alguns aspectos da gestão municipal no município de Natal/RN. Sobre a Secretaria Municipal de Tributação – SEMUT, temos o Decreto nº 10.406 de 2014 (NATAL, 2014) que dispõe sobre as competências, a estrutura básica e quadro funcional.

Acerca da legislação municipal que aborda o IPTU, temos a Lei nº 3.882/1989, Código Tributário Municipal do Natal (NATAL, 1989), em seus artigos 18 a 48 com base no Código Tributário Nacional e nas alterações discutidas na Câmara Municipal por meio de legislações complementares. Sobre a base de cálculo do IPTU existe uma redução para imóveis com destinação exclusivamente residencial com base no valor venal. E com base na Lei Orgânica do Município do Natal, em seu artigo 87, trata da competência municipal imposto sobre a propriedade predial e territorial urbano.

A Lei Complementar nº 171/2017 incluiu no Código Tributário Municipal em seu artigo 24, § 5º, o dever da SEMUT em fazer avaliações individuais dos imóveis objetivando atualizar o valor venal<sup>2</sup> constante no cadastro. Existe uma variação de alíquotas para cálculo do IPTU com base na destinação e edificação dos imóveis avaliados. A progressividade da alíquota é prevista no artigo 45 do referido Código.

Ainda sobre a progressividade do IPTU, o Plano Diretor de Natal - Lei Complementar nº 082/2007 (NATAL, 2007) estabelece a possibilidade do Poder Executivo em exigir do proprietário do imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, da função social da propriedade, procedimento previsto no art. 182, § 4º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). As regiões passíveis de aplicação do instituto de parcelamento, edificação ou utilização compulsória são as áreas adensáveis. Caso não cumpra os prazos definidos o Município deve proceder com aplicação do IPTU progressivo no tempo. Para que esse instituto alcance a efetividade se faz necessária uma delimitação no Plano Diretor, estabelecimento de prazos, condições, entre outras questões.

No seu estudo sobre o Plano Setorial, Camila Furukawa (2012) constatou que não foi aplicado devido à ausência de regulamentação. Assim como, não se verificou no período em estudo a aplicação dos instrumentos definidos no Plano Diretor, a exemplo do Direito de Preempção e do IPTU Progressivo no tempo. Favorecendo, portanto, a especulação e contribuindo para dinâmica perversa de exclusão, como menciona Rolnik (2005, p.25), “de um lado, nas áreas reguladas, são produzidos “vazios” e áreas subutilizadas, de outro, reproduz-se ao infinito a precariedade dos assentamentos populares”.

Ressaltando-se a dificuldade do Poder Público em orientar o crescimento da cidade em bases sustentáveis, num contexto em que os instrumentos de regulação do

---

<sup>2</sup> Art. 25 do CTM/Natal – O valor venal do imóvel, assim entendido o valor que este alcançaria para compra e venda à vista, segundo as condições do mercado, será obtido através de avaliação individual e, na falta desta, através da Planta Genérica de Valores de terrenos e da tabela de preços da construção, utilizando-se a metodologia de cálculo prevista nesta Lei.

uso e ocupação do solo apresentam formulações vagas e os procedimentos de gestão participativa se realizam de formas pontuais (FURUKAWA, 2012). É necessário também fazer um levantamento aerofotogramétrico, ferramenta que mapeia a cidade por meio de fotos em alta escala e digitalização dos dados levantados<sup>3</sup>. A cidade de Natal apresenta a utilização desse sistema datado de 2007 e que precisa de maior detalhamento, ou seja, quase dez anos e a dinâmica urbana mudou bastante nesse longo tempo.

Um processo de avaliação dos imóveis transparente e atualizado permite o fortalecimento da arrecadação de receitas locais e, conseqüentemente, com a manutenção do Estado e maiores condições para efetivação da justiça também em âmbito fiscal quanto social. A Portaria Interministerial considera um período de 4 anos como limite para a atualização com base no preço de mercado estando a legislação de Natal em consonância tal determinação. Atualmente, o município de Natal/RN possui uma Planta Genérica de Valores atualizada com base no Decreto nº 11.407/2017 que estabelece os limites máximos de alíquotas progressivas do IPTU para o exercício de 2018.

O município de Natal/RN apresenta cerca de 320 mil imóveis cadastrados na Secretaria de Tributação Municipal. Segundo o diretor do Departamento de Cadastro Imobiliário da SEMUT, a inadimplência do IPTU chega a 50% em relação ao número de imóveis cadastrados. Como uma forma de atrativo para o pagamento antecipado, o Município vem utilizando a antecipação do pagamento IPTU e renegociação das dívidas, através de uma ação da SEMUT intitulada de “Campanha do Bom Pagador”. Segundo o Secretário Municipal, Ludenilson Lopes:

Com a antecipação do IPTU, o Executivo municipal poderá complementar as receitas, posto que o recurso não é carimbado e pode ser destinado para despesas em geral, saúde, educação, pagamento da folha e demais gastos. Uma arrecadação importante neste momento em que o município enfrenta redução de repasses como do FPM (TRIBUNA DO NORTE, 2017).

Essa forma de antecipação do pagamento ao ano anterior vem sendo questionada por e analisada por órgão de controle como Tribunal de Contas do Estado (TCE/RN), Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN), Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Norte e por vereador da Câmara Municipal, Sandro Pimentel (PSOL).

Apesar do IPTU ser uma das fontes de arrecadação de tributos pelo Município e de seu crescimento ao longo dos anos, a receita gerada ainda corresponde a cerca de 10% do orçamento do Município, segundo o Secretário Municipal da SEMUT. Portanto,

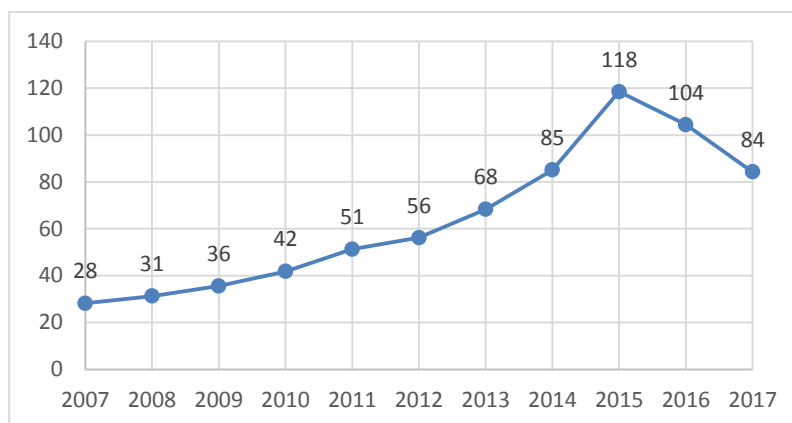
---

<sup>3</sup> “A utilização conjunta de uma base cartográfica associada a um banco de informações, compondo um Sistema de Informações Geográficas (SIG) se constitui em uma poderosa ferramenta na tomada de decisões na busca do crescimento urbano sustentável e da melhoria da qualidade de vida nas cidades. (PREFEITURA MUNICIPAL DO NATAL, 2007, *online*).

dentro do orçamento geral, o referido imposto apresenta uma receita baixa considerando outras formas de arrecadação e se considerarmos as demandas sociais locais. Assim como, “se levarmos em conta que a planta genérica está com valores de imóveis em Natal defasados para cálculo do IPTU, em pelo menos 50%, na prática, esse percentual é menor, porque não representa o valor de mercado” (TRIBUNA DO NORTE, 2017).

Analisando os dados do Tesouro Nacional acerca das receitas do IPTU em Natal, percebe-se que entre os anos de 2007-2017 essa arrecadação vem crescendo nos últimos 10 anos e o período de 2015-2017 merece atenção, pois houve uma queda nessa arrecadação, conforme podemos comprovar no gráfico 1:

**Gráfico 1: Arrecadação do IPTU (em milhões) em Natal-RN**

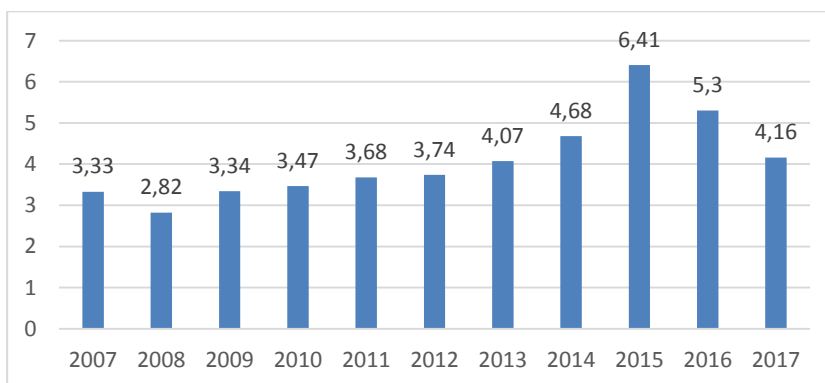


**Fonte: Siconfi – Tesouro Nacional, 2007-2017.**

**Elaboração própria, 2018.**

Entretanto, se avaliarmos a relação entre a receita do IPTU no município e o total da receita corrente, podemos comprovar que apesar do montante arrecadado do IPTU tenha crescido entre os anos analisado, a representatividade é consideravelmente baixa, chegando em 2015 a apenas 6,41% e voltando a cair nos anos seguintes de 2016 e 2017.

**Gráfico 3: Percentual do IPTU em relação à receita corrente em Natal-RN**



**Fonte: Siconfi – Tesouro Nacional, 2007-2017.**

**Elaboração própria, 2018.**

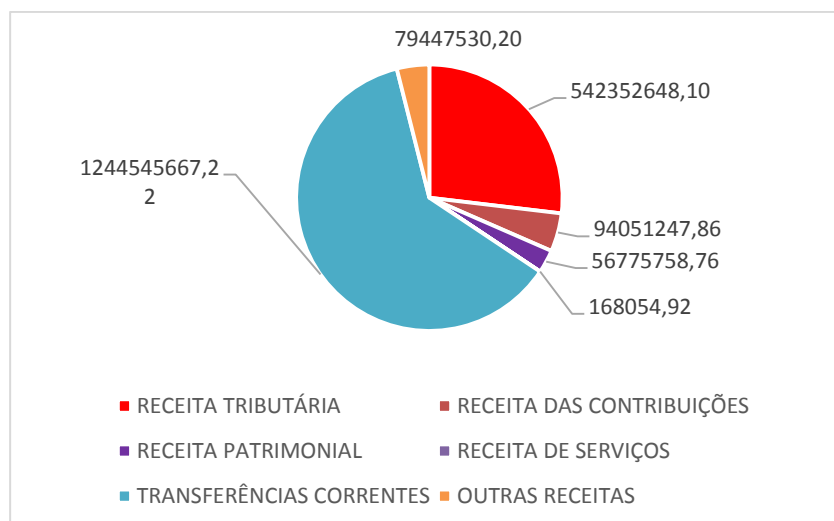
Dessa forma, podemos perceber que mesmo havendo um crescimento na arrecadação do IPTU no município de Natal, ainda não representa um percentual considerável no orçamento do município. Apesar do IPTU ser um tributo que apresenta características que possibilitam um potencial arrecadatório maior, atualmente, pode-se comprovar um potencial baixo.

Dentre essas características destacamos sua tradição, pois é um imposto que indica um razoável grau de familiaridade pela população. Assim como, a visibilidade do imposto possibilita uma maior transparência e confiança com o governo local. Permite impactos regulatórios, pois um tributo efetivo sobre os imóveis pode contribuir para disciplinar o mercado de terras urbanas.

A universalidade da cobrança do imposto predial territorial urbano, observados os princípios jurídicos, possibilita também um fortalecimento da consciência da população e da estão acerca da responsabilidade coletiva sobre os serviços públicos. Bem como, tem o potencial para constituir uma fonte primária de arrecadação para manter a infraestrutura e serviços urbanos locais (DE CESARE, 2015).

Analisando os dados orçamentários do ano de 2017, percebemos que a principal fonte de receita do município de Natal diz respeito a parcela das transferências como o Fundo de Participação dos Municípios, por exemplo, e outras formas de transferências dos demais entes federativos, como pode ser verificado no gráfico a seguir, que mostra as receitas correntes que compõem o orçamento municipal.

**Gráfico 4: Total de Receitas Correntes de Natal-RN em 2017**



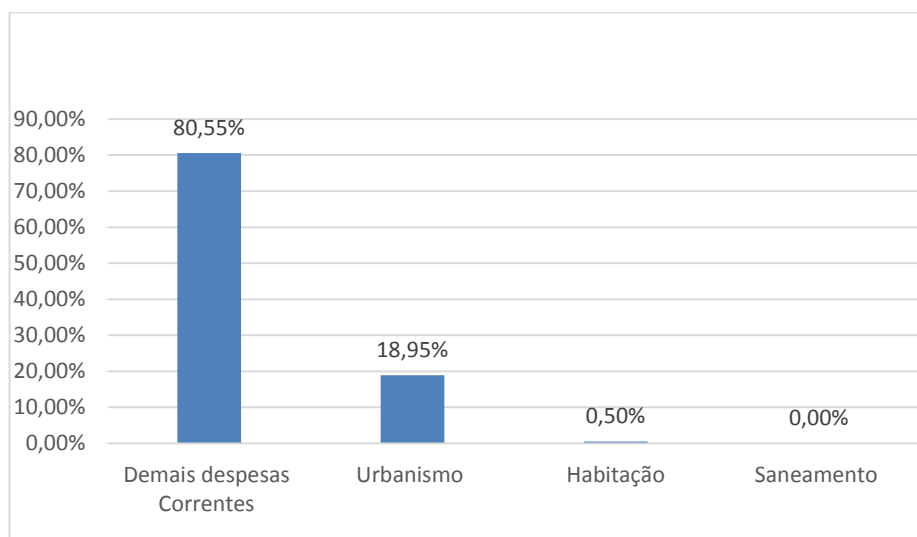
**Fonte: Siconfi – Tesouro Nacional, 2017.**

**Elaboração própria, 2018.**

Além disso, ao se analisar os investimentos (despesas correntes) do ano de 2017 no município de Natal, verifica-se no Gráfico 5 que há no município um percentual considerável de despesas relacionadas a urbanismo, porém habitação e saneamento tem recebido a atenção por parte da gestão municipal na destinação dos recursos

municipais. Bem como, resta o questionamento sobre as receitas que financiam tais demandas sociais, vez que como demonstrado, a atual receita arrecadada por meio do IPTU não seria capaz de suprir tais necessidades.

**Gráfico 5: Percentual de Despesas Correntes em Natal em 2017**



**Fonte: Siconfi – Tesouro Nacional, 2017.**

**Elaboração própria, 2018.**

Diante desse contexto, o imposto que incide sobre a propriedade imobiliária é um tributo que viabiliza uma integração efetiva entre a política fiscal e a política urbana, ocupando um papel de destaque no desenvolvimento urbano dos municípios além do caráter meramente fiscal existe o caráter extrafiscal do tributo que deve ser levado em consideração.

Dessa forma, além do potencial arrecadatório existe o potencial enquanto um instrumento que pode contribuir com o processo de uso e regulação do solo nos municípios. Assim, a atualização da base de cálculo, a avaliação dos imóveis de forma individual, implantação e manutenção da atualização do Cadastro Técnico Municipal, ajuste necessários decorrentes de valorização, modificar alíquotas, fiscalização para apuração, fiscalização na compra e venda de imóveis, por exemplo, são algumas das atividades e funções relacionadas à tributação imobiliária que devem ser exercidas pelos governos municipais.

Dessa forma, realizamos uma entrevista<sup>4</sup> com o Coordenador<sup>5</sup> do Departamento de Tributos Imobiliários da SEMUT-Natal abordando alguns aspectos relevantes para análise da gestão, possibilidade e desafios. O coordenador afirmou que a arrecadação, atualmente, gira em torno de 60% do que é cobrado, assim como, avalia que existe problema no cadastro como a identificação do contribuinte que afeta essa arrecadação.

<sup>4</sup> Entrevista concedida em 16 de novembro de 2018 no Departamento de Tributos Imobiliários da Secretaria Municipal de Tributação de Natal.

<sup>5</sup> Encontra-se no cargo de gestão desde 2013 na SEMUT.

Atualmente, a SEMUT tem todos os processos e dados informatizados e tem facilitado no processo de atualização e melhoria da gestão dos tributos. Existe também um georreferenciamento de quase toda cidade<sup>6</sup>. O recadastramento foi baseado numa imagem e dinâmica da cidade de 2006, entregue em 2008 e implantado apenas em 2011. Portanto, existia já um atraso de cinco anos nessa atualização cadastral geral.

A Secretaria também tem buscado fazer a atualização constante, segundo o Coordenador entrevistado, mas que não se pretende fazer uma atualização de um imóvel para evitar desigualdade entre os imóveis de uma mesma região. Existem, por exemplo, 2.600 imóveis que serão atualizados agora de forma individual com base em preços de mercado, anúncios, declaração do valor em contrato particular para chegar o mais próximo do valor real praticado. Bem como, não existe um corpo técnico na SEMUT que possa fazer um processo de atualização e recadastramento no município inteiro<sup>7</sup>.

Sobre a relação entre o crescimento imobiliário dos últimos 10 anos e a arrecadação do IPTU no município, o entrevistado entende que não existe, atualmente, uma relação direta, mas espera que a partir de 2019 se consiga modificar esse cenário. Para o gestor entrevistado, a valorização dos imóveis não vem sendo refletida nos cálculos para arrecadação do IPTU já que existe avaliação de metro quadrado do terreno em R\$ 6,00 no nível 1 dentro da tabela de 21 valores de avaliação de terreno.

Existe uma previsão de atualização da Planta Genérica de Valores com base na Lei Complementar nº 171/2017, pois ela encontra-se desatualizada e contando apenas com a atualização com base na inflação. Sobre a existência de cooperação ou ações conjuntas entre as secretarias, o Coordenador afirmou que existe uma relação bem próxima com a SEMURB, pois a SEMUT utiliza dados da expedição de habite-se do imóvel. Então, é necessária essa interação nessa questão, mas se tem buscado melhorar a interação com base numa informatização para maior acesso das demais secretarias.

Além disso, há um convênio entre as duas Secretarias e os documentos expedidos pela SEMURB ou SEMUT estarão disponíveis para os técnicos e gestores municipais, pois essas atualizações possibilitam atualizar os dados para que a SEMUT recadastre e possa melhorar a arrecadação, pois terrenos que foram construídos nos últimos anos ainda estavam sendo avaliados e o IPTU lançado com base em dados desatualizados.

## **2.2. Gestão do IPTU em Parnamirim-RN**

O município de Parnamirim, que tem sua história marcada pelo desenvolvimento da aviação no país, ainda como distrito de Natal, foi escolhido na década de 1940 para receber uma das maiores bases áreas implantadas foram dos Estados Unidos, em razão

---

<sup>6</sup> A SEMUT ainda não tem os dados georeferenciados do bairro Guarapes, parte dos bairros de Lagoa Azul, Nossa Senhora da Apresentação e pequena parte da Redinha também, por exemplo.

<sup>7</sup> Ver artigo 24 do CTM de Natal.

da Segunda Guerra Mundial, consolidando Parnamirim como um núcleo de moradores permanentes, mantendo uma alta integração com Natal (FERREIRA; SILVA, 2007)

A estreita relação com a capital potiguar – Natal – tem grande relevância no crescimento de Parnamirim, a qual margeia o transbordamento da capital, intensificando-se as relações metropolitanas entre essas duas cidades, que foi formalizada em 1997 com a criação da Região Metropolitana de Natal (RMN) através da Lei Complementar Estadual nº 152/1997 (RIO GRANDE DO NORTE, 1997). As pesquisas sobre a Região Metropolitana de Natal mais recentes mostram que Parnamirim é o município com maior integração em relação à Natal, podendo ser considerada uma integração no nível “muito alto”, Integrando com Natal uma unidade física (pela conurbação) e funcional (CLEMENTINO, FERREIRA, p. 34, 2015).

Em 2017 a população do município foi estimada pelo IBGE em 254.704 pessoas, tendo uma área de 123,471 km<sup>2</sup>, resultando numa densidade demográfica de 1.639,70 habitantes por km<sup>2</sup>. Ademais, o IDHM em 2010 foi de 0,766 e o PIB per capita em 2015 alcançou a insígnia de 18.966,93 reais, segundo informa o IBGE (2018).

Atualmente o município de Parnamirim é composto por 22 bairros e pelo Distrito do Litoral, além das áreas de expansão urbana e áreas institucionais. Seu crescimento demográfico tem se acentuado com a saída de habitantes de Natal para residir em Parnamirim, bem como vem recebendo imigrantes do interior do estado e de outras regiões do país (PARNAMIRIM, 2017), podendo ser visualizado na figura 4.

**Figura 4: Limites e divisão por bairros de Parnamirim-RN**



**Fonte: PPA 2018-2021. Parnamirim, 2017**



Voltando-se à gestão do IPTU em Parnamirim, tem-se a Secretaria Municipal de Tributação como órgão responsável pela execução das políticas tributária e fiscal do município, tendo suas atribuições definidas pela Lei Complementar nº 22/2007, estando entre elas: elaborar a legislação tributária municipal e assegurar sua aplicação; gerir o processo de arrecadação dos tributos municipais; avaliar os bens para efeito de recolhimento de tributos a eles sujeitos; coordenar e executar o cadastramento mobiliário e imobiliário no âmbito do município (PARNAMIRIM, 2007).

Assim, a gestão do IPTU é implementada pela Coordenadoria de Receita Imobiliária, a qual tem como atribuições realizar atividades da gerência de Cadastro e Planejamento Imobiliário e da Gerência de Fiscalização Imobiliária, além de coordenar as atividades de fiscalização e controle do IPTU, da Taxa de Limpeza Pública e da Contribuição de Iluminação Pública, bem como, propor as diretrizes e normas necessárias à formação da política tributária do Município, dentre outras atividades (PARNAMIRIM, 2007).

Quanto à Gerência de Cadastro e Planejamento Imobiliário, esta realiza atividades de gerenciamento, cadastramento, atualização e acompanhamento da situação imobiliária dos contribuintes municipais. Já à Gerência de Fiscalização Imobiliária compete fiscalizar, arrecadar e controlar os tributos de natureza imobiliária, bem como, propor diretrizes e normas necessárias à formação da política tributária do Município e o atendimento e orientação aos contribuintes (PARNAMIRIM, 2007).

Quanto à legislação, o município de Parnamirim dispõe atualmente do Código Tributário Municipal (PARNAMIRIM, 1997), o Plano Diretor (PARNAMIRIM, 2013) e a Lei Complementar nº 71/2013 (PARNAMIRIM, 2013), que atualizou a Plana Genérica de Valores do IPTU, para lançamentos efetuados em 2014 e anos seguintes.

O Código Tributário Municipal de Parnamirim - Lei nº 951/1997 trata do IPTU no capítulo I do Título II, dos artigos 90 ao 136, cabendo destacar que o art. 90 dispõe do fato gerador do imposto como sendo a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel localizado na zona urbana. Em seguida o art. 91, §1º traz o rol de bens imóveis considerados para efeitos do IPTU, o art. 93 traz os critérios considerados para zona urbana. Mais a frente, o art. 97 vai estabelecer quem pode ser considerado contribuinte, e o art. 99 traz que a base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel (PARNAMIRIM, 1997).

Já o art. 100 estabelece que a avaliação dos imóveis para efeito de apuração do valor venal será anual, com a decretação da Planta Genérica de Valores (PGV) pelo Poder Executivo até 31 de dezembro de cada exercício e a atribuição da Secretaria Municipal de Tributação para realizar o lançamento do IPTU com base na PGV vigente, devendo ser atualizada monetariamente em caso de não decretação até a data prevista. Ademais, o artigo traz também os critérios de determinação dos valores de metro quadrado (PARNAMIRIM, 1997).

Pode-se perceber, ao analisar os decretos municipais, que a regra acima referida não vem sendo cumprida pelo município, existindo decretos nos anos de 2012 para o

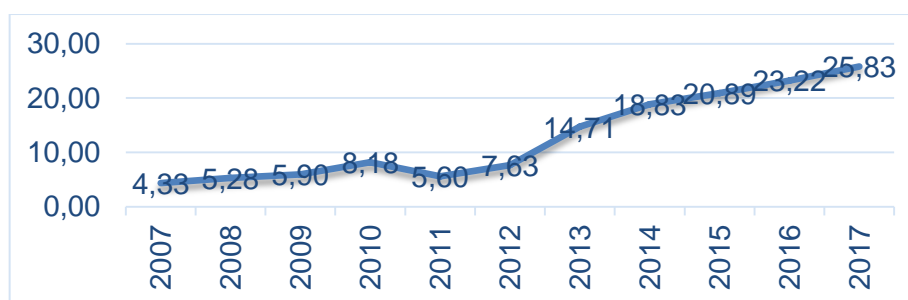
exercício de 2013 (Decreto nº 5.651 de 2012) e no ano de 2015 para o exercício de 2016 (Decreto nº 5.745 de 2015). Quanto ao Plano Diretor, este foi revisado pela Lei Complementar nº 63 de 2013, o qual estabelece em relação ao IPTU, a possibilidade de ser aplicado de forma progressiva (art. 6º, I), trazendo no art. 8º as alíquotas a serem aplicadas, além as situações possíveis (PARNAMIRIM, 2013). Apesar da previsão legal no Plano Diretor, o município não vem aplicando o IPTU progressivo no tempo, deixando de utilizar esse instrumento urbanístico importante para o combate à especulação imobiliária, aos vazios urbanos, dentre outros problemas urbanos.

Além disso, a Lei Complementar nº 71/2013 atualizou a Plana Genérica de Valores do IPTU, para lançamentos efetuados em 2014 e anos seguintes, estabelecendo uma atualização do IPTU em 6% ao ano entre 2014 e 2023 (art. 3º), com exceção dos imóveis recadastrados com base no Decreto nº 5.519/2009 (art. 4º), que atualiza o cadastro através da declaração feita pelo contribuinte no procedimento para pagamento do ITIV.

Importante frisar que essa atualização na base de cálculo do IPTU disposta na referida lei vem sendo objeto de diversas demandas judiciais por parte dos contribuintes, que a consideram inconstitucional, além de causar injustiça fiscal<sup>8</sup>, pois aplica um percentual genérico para todos os imóveis, sem se ater à planta genérica de valores, além disso, atualiza o cadastro imobiliário com base nas informações do ITIV de forma individualizada, gerando discrepâncias entre o IPTU cobrando de contribuintes com imóveis em situações semelhantes.

Ao se analisar os dados do Tesouro Nacional relativos a arrecadação do IPTU em Parnamirim, percebe-se que esta vem crescendo nos últimos 10 anos conforme o gráfico 5.

**Gráfico 5: Arrecadação do IPTU (em milhões de R\$) em Parnamirim-RN**



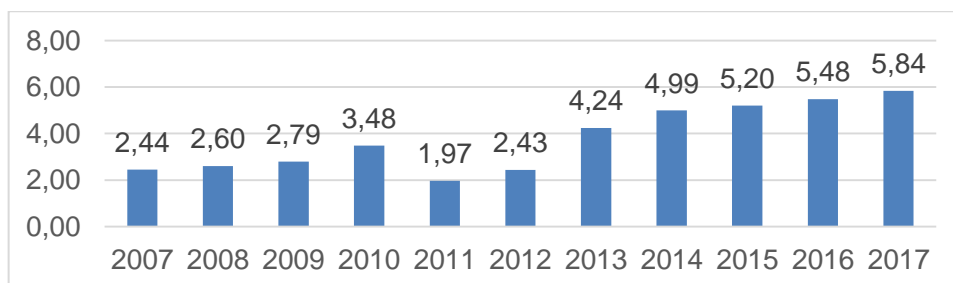
**Fonte: Siconfi – Tesouro Nacional, 2007-2017.  
Elaboração própria, 2018.**

No entanto, no gráfico 7, que compara o percentual da arrecadação do IPTU em relação ao total da receita corrente no município, pode-se perceber que apesar da participação do IPTU vir crescendo nos últimos dez anos, sua representatividade é

<sup>8</sup> Informação colhida na Audiência Pública ocorrida na Câmara de Vereadores de Parnamirim-RN no dia 15 de março de 2018, que discutiu sobre o aumento do IPTU .

significativamente baixa, chegando em 2017 a apenas 5,84% da receita corrente daquele ano.

**Gráfico 7: Percentual do IPTU em relação à receita corrente em Parnamirim-RN.**

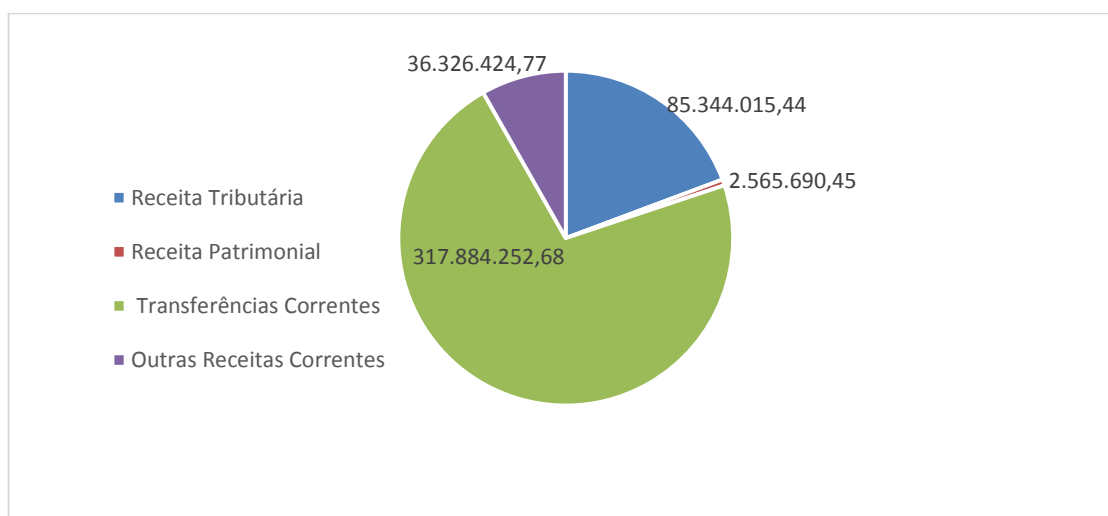


**Fonte: Siconfi – Tesouro Nacional, 2007-2017.  
Elaboração própria, 2018.**

Assim, pode-se afirmar que mesmo com havendo um movimento de crescimento da arrecadação do IPTU de Parnamirim, está se mostra muito pequena em relação ao montante das receitas arrecadadas no município, revelando que o IPTU ainda não representa uma fonte de receita capaz de arcar com despesas importantes para o município, como, por exemplo, obras de infraestrutura relevantes para o desenvolvimento urbano.

Enquanto isso, receitas como Fundo de Participação dos Municípios e outras transferências realizadas pelos demais entes federativos aparecem como principais financiadoras dos investimentos públicos municipais, como pode-se verificar no Gráfico 8, que mostra as fontes das receitas que compõem o orçamento municipal em 2017.

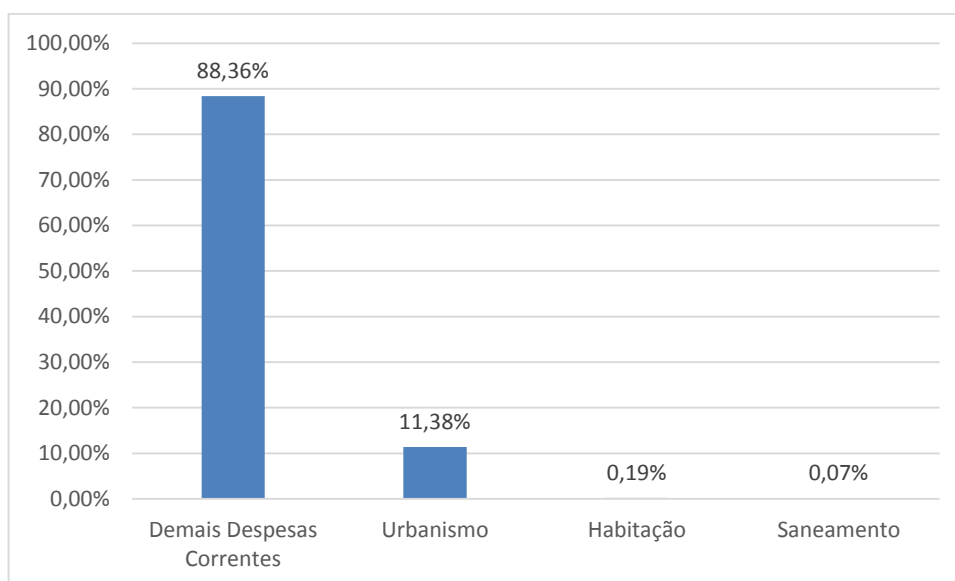
**Gráfico 8: Total das Receitas Correntes de Parnamirim-RN em 2017**



**Fonte: Siconfi – Tesouro Nacional, 2017.  
Elaboração própria, 2018.**

Do outro lado, ao se analisar as despesas correntes do município em 2017 trazidas no Gráfico 9, verifica-se que despesas com urbanismo, habitação e saneamento não chegam juntas a somar 12% do total, ou seja, somente uma pequena parte das receitas municipais são utilizadas para custear despesas voltadas à execução da política urbana municipal, demonstrando que o financiamento da urbanização ainda não se mostra como uma prioridade da administração pública local, que aloca suas receitas (entre elas a receita provinda da arrecadação do IPTU) para outras áreas de sua competência. Além disso, mesmo que se considerasse a receita do IPTU, o Gráfico 7 mostra que este imposto também não seria capaz de fazer frente a tais despesas.

**Gráfico 9: Despesas Correntes de Parnamirim em 2017**



**Fonte: Siconfi – Tesouro Nacional, 2017.  
Elaboração própria, 2018.**

Ao analisar os dados sobre arrecadação em Parnamirim mais recentes, percebe-se que há um descompasso entre a arrecadação própria do município e as transferências recebidas, pois estas últimas respondem pela grande maioria da receita do município, o que demonstra uma dependência financeira, pois apenas com sua própria arrecadação não conseguiria arcar com suas despesas.

Nesse contexto, a arrecadação do IPTU apresenta-se como muito aquém da sua capacidade não conseguindo representar um percentual relevante para arcar com as despesas municipais, levantando o questionamento de quais as dificuldades encontradas pela gestão municipal para conseguir melhorar a arrecadação do IPTU, tornando-o capaz de arcar com os custos da urbanização local.

Diante disso, realizou-se uma entrevista com a Coordenadora de Tributos Imobiliários da Secretaria Municipal de Tributação de Parnamirim<sup>9</sup>, onde lhe foi questionado sobre a gestão do IPTU. A coordenadora afirmou que após a realização de concurso público, a secretaria passou até a partir de 2016 um corpo técnico mais especializado, inclusive com auditores fiscais, além disso foi realizando um plano de regularização para imóveis que não eram cadastrados, sendo observado também que havia no município uma grande quantidade de residências que ainda estavam cadastradas como terreno e somente com uma fiscalização mais efetiva que se vem conseguindo modificar essa realidade. Ademais, a legislação que permitiu a atualização do Valor Venal do imóvel a partir da declaração do contribuinte para efeito de ITIV também proporciona a cobrança do IPTU com base em um valor mais próximo do real. Por outro lado, há também um movimento de insatisfação por parte de uma parte dos contribuintes, que ingressam com ações judiciais contestando o valor cobrado e deixam de pagar o IPTU em razão da suspensão da cobrança judicialmente.

Em relação ao crescimento imobiliário dos últimos 10 anos, a coordenadora entende que ele se reflete na arrecadação do IPTU, pois o município recebeu grandes empreendimentos de todos os tipos (loteamentos, casas, apartamentos, salas comerciais) e quando são formalizados o IPTU é imediatamente cobrado. Porém a coordenadora não soube mensurar a importância do IPTU no orçamento municipal, desconhecendo esse percentual, além disso, também não tem informação em relação às despesas que são pagas com a arrecadação do IPTU.

Quanto à importância do IPTU para o desenvolvimento da política urbana, tal como prevista pelo Estatuto da Cidade e pelo Plano Diretor do município, a coordenadora entende que há sim uma participação do IPTU, mas não sabe especificar, no entanto, pondera que a legislação ainda carece de mecanismos de desburocratização da gestão, para que as secretarias consigam se integrar melhor e trabalhem em parceria.

Sobre a existência de cooperação ou ações conjuntas entre as secretarias em prol da política urbana, o único exemplo que a coordenadora trouxe foi relativo a um projeto sobre a conscientização a respeito do pagamento do IPTU ocorrido nas escolas do município.

Além disso, apesar de contar com um cadastro com mais de 115 mil imóveis, até hoje não foi realizado georreferenciamento dos imóveis presentes no município, tendo a Plana Genérica de Valores por base o mapeamento realizado pelo Estado do Rio Grande do Norte em 2006, datando deste ano a imagem de satélite utilizada até hoje no município de Parnamirim.

---

<sup>9</sup> Entrevista concedida em 03 de abril de 2018 na Coordenação de Tributos Imobiliários da Secretaria Municipal de Tributação de Parnamirim.

## ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Percebe-se que no Brasil a política fiscal, tributária ainda se apresenta de forma regressiva e acaba atingindo mais fortemente as classes mais populares. Portanto, sem uma política fiscal adequada, o lançamento de terras no mercado piora a segregação, exclusão e a desigualdade social. Assim, faz-se necessário um olhar para o IPTU, um instrumento fiscal, mas que também tem capacidade de dialogar com os instrumentos urbanísticos presentes nos planos diretores e demais legislações que tratem da questão urbana.

Ademais, ainda é tímida nas cidades brasileiras a cobrança efetiva de tributos como o IPTU, sendo relevante entender os porquês da não efetivação, bem como o seu baixo aproveitamento, o que impede a recuperação das mais-valias fundiárias na medida em que não se cobra corretamente o referido imposto dos proprietários que possuem imóveis nas regiões mais bem servidas de infraestrutura e serviços urbanos no município, deixando de recuperar para a coletividade a valorização que a ação estatal gera nesses imóveis. No extremo oposto, as pessoas que vivem nas regiões mais longínquas da cidade, sem acesso a tais equipamentos urbanos não recebem tal valorização em seus imóveis.

Apesar da previsão legal, em geral as prefeituras brasileiras reclamam permanentemente da ausência de recursos próprios, dependendo de transferências governamentais para levar adiante seus projetos, sem levar ao conhecimento da população a sua capacidade e potencialidade de tributar e gerir recursos provenientes da própria arrecadação municipal.

Dessa forma, mesmo o IPTU não sendo um imposto vinculado a uma determinada finalidade, os municípios conseguiriam honrar com sua obrigação “moral” para com a cidade, conseguindo prover receitas satisfatórias a partir da sua arrecadação, recuperando os valores auferidos indevidamente pelos proprietários com a valorização dos seus imóveis gerada pela iniciativa pública, bem como devolvendo para a população esses valores através da implementação de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos.

Dentre os desafios e fatores que afetam o desempenho do IPTU com base na análise dos municípios Natal e Parnamirim (RN), podemos apontar a desatualização cadastral e da Planta Genérica de Valores que tem permitido uma avaliação imobiliária bem abaixo do valor de mercado praticado, interferindo diretamente na possibilidade de se recuperar mais-valias urbanas através do IPTU, vez que o que se percebe, em geral, é a cobrança desse imposto de acordo com valores venais dos imóveis (base de cálculo) abaixo do valor que deveria ser.

Além disso, percebe-se também uma baixa articulação entre as secretarias municipais e a necessidade de uma maior informatização dos dados. O nível

institucional de desenvolvimento da gestão, incluindo poderes legislativos e judicial, também tem influência direta no desempenho fiscal e extrafiscal do tributo. Não são raros os casos nos quais as decisões legislativas têm motivação em fatores meramente políticos, sem uma melhor análise sobre seus impactos na gestão orçamentária e do próprio uso e ocupação do solo urbano. Como consequência disso, a legislação relativa ao IPTU nos dois municípios quando sobre alguma alteração, costuma ser no sentido de piorar a chamada “justiça fiscal”, trazendo mais desigualdade entre os contribuintes.

Outro fator verificado é a existência de uma forte dependência orçamentária às transferências governamentais para financiamento dos municípios. E em ambos municípios analisados não existe uma associação entre o IPTU e a política urbana já que o orçamento do referido tributo não apresenta uma vinculação com os investimentos em ações e projetos de urbanização. Em ambos casos analisados, os dados mostram a baixa representatividade de um tributo que tem características importantes que podem contribuir para uma gestão não apenas orçamentária, mas para uma melhor política urbana.

Portanto, existem fatores determinantes no desempenho do IPTU como: omissões cadastrais, imperfeições na avaliação dos imóveis e ineficiência na arrecadação. Bem como, decisões da política fiscal como a taxas e tipos de isenções fiscais. E não poderíamos deixar de trazer elementos do aspecto socioeconômico como o volume e valor dos imóveis, a própria renda dos contribuintes, os níveis de pobreza e o grau de urbanização existente em cada localidade. Os planejadores tributários também precisam ter em conta essas condições ao estruturar e atualizar o sistema de gestão.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO. Ana Luísa Santana. *Análise da distribuição espacial da arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano em Goiânia-GO (2010-2014)*. Goiânia: UFG – Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2016. (Dissertação de Mestrado).

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 1934.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Congresso Nacional. 1988.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 95 de 2016*. Brasília: Câmara dos Deputados. 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade*. Brasília: Congresso Nacional. 2001.

- \_\_\_\_\_. *Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional*. Brasília: Congresso Nacional. 1966.
- \_\_\_\_\_. *Portaria nº 511 de 07 de dezembro de 2009*. Brasília: Ministério das Cidades. 2009.
- CARDOSO, Alessandro Mendes. *O dever fundamental de recolher tributos no estado democrático de direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.
- CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; FERREIRA, Ângela Lúcia (orgs.). *Natal: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2015.
- \_\_\_\_\_. *Desempenho tributário: ¿donde estamos em América Latina?* Lincoln Institute of Land Policy, 2015.
- DE CESARE, Cláudia M.; FERNANDES, Cintia Estefânia e Cavalcanti, CAROLINA Baima (Org). *Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2015.
- DIAS, Gilka da Mata. *Cidade Sustentável: Fundamentos legais, política urbana, meio ambiente e saneamento básico*. Ed. do autor, Natal, 2009.
- FERNANDES, Cintia Estefânia. *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).
- FERREIRA, Angela Lúcia; SILVA, Alessandro Ferreira Cardoso. *Novas Dinâmicas Imobiliárias e Redefinição da Estrutura Territorial: o caso da área metropolitana de Natal/RN*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12, 2007, Belém. Anais eletrônicos. Belém: ANPUR, 2007. p.1-20.
- FURTADO, Fernanda. *Valorização do Solo Urbano e Adequação de Instrumentos de Intervenção: aplicando os preceitos do Estatuto da Cidade*. X Encontro Nacional da Anpur, Belo Horizonte, 2003.
- FURTADO, F. REZENDE, Vera F. OLIVEIRA, Teresa C. JORGENSEN JUNIOR, Pedro. *Sale of Building Rights: Overview and Evaluation of Municipal Experiences*. Working Paper, Lincoln Institute of Land Policy, 2006.
- FURTADO, Fernanda. JORGENSEN, Pedro. *Value capture in Brazil: Issues and Opportunities*. Informe elaborado para o Banco Mundial. Washington, 2006.
- FURTADO, Fernanda. SMOLKA, Martim. *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: Bravura ou Bravata?* IN: SANTORO, Paula (org.). *Gestão Social da valorização da terra*. Caderno Pólis 9. Instituto Pólis, São Paulo, 2004.



- FURUKAWA, Camila. *Plano Setorial: A construção de estratégias para implementação do Plano Diretor de Natal* (Dissertação – Mestrado). UFRN, Natal, 2012.
- GIESTA, Josyanne Pinto. *Outorga Onerosa do Direito de Construir e Dinâmica do Mercado Imobiliário Formal: Planejamento e descaminhos na expansão urbana de Parnamirim – RN (2008-2010)*, Departamento de Arquitetura, UFRN, 2013.
- HARVEY, David. *A produção capitalista do Espaço*. Coleção geografia e adjacências. Annablume, São Paulo, 2005.
- IBGE. *Censo demográfico e contagem da população*. 2010.
- \_\_\_\_\_. *Brasil em síntese – Rio Grande do Norte – Natal – Panorama*. 2018.
- JARAMILLO GONZALEZ, Samuel. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. 2 ed. Bogotá: Universidad de los Andes, 2009.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação* (Série pensando o Direito; 56). IPEA, Brasília, 2015.
- NATAL. *Natal: Mapas aerofotogramétricos*. Natal, Departamento de Informação Pesquisa e Estatística-SEMURB, 2007.
- NATAL. Lei Ordinária nº 3.878 DE 1989. Natal: 1988.
- NATAL. Decreto nº 10.406 DE 29 DE AGOSTO DE 2014. Natal:2014.
- NATAL. Lei Complementar nº 082 DE JUNHO DE 2007 (Plano Diretor). Natal: 2007.
- NATAL. DECRETO Nº 11.407 DE 24 DE NOVEMBRO DE 2017. Natal: Diário Oficial do Município, 2017.
- OCHOA, Oscar Borrero. *Betterment Levy in Colombia: Relevance, procedures, and social acceptability*. Land Lines, Lincoln Institute of Land Policy, 2011.
- PARNAMIRIM. *Lei Complementar nº 22 de 2007*. Parnamirim: 2007.
- PARNAMIRIM. *Plano Plurianual 2018-2021*. Parnamirim: 2017.
- PARNAMIRIM. *Lei nº 951 de 1997. Código Tributário Municipal*. Parnamirim: 1997.
- PARNAMIRIM. *Lei Complementar nº 63 de 2013. Plano Diretor*. Parnamirim: 2013.
- RECEITA FEDERAL. *Carga Tributária no Brasil 2016: Análise por tributos e bases de incidência*. Ministério da Fazenda, Brasília, 2017.

RIO GRANDE DO NORTE. *Lei Complementar Estadual nº 152/1997*. Natal: Assembleia Legislativa. 1997.

ROLNIK, R. *Estatuto da Cidade: guia de implementação pelos municípios e cidadãos*. Ministério das Cidades/CONFEA, Brasília, 2004.

SANDRONI, Paulo. Plusvalías urbanas em Brasil: creación, recuperación y apropiación em la cidade de São Paulo. In: SMOLKA, Martim. FURTADO, F. *Recuperación de plusvalías em América Latina: alternativas para el desarrollo urbano*. Eurelivros, Lincoln Institute of Land Policy, 2001.

SANTANA, Fabiana Barbosa de; JESUS, Thalyta Cedro Alves de. *Finanças Municipais: o que tenho de recurso? A gestão de recursos como instrumento de transformação no planejamento municipal*. Brasília: Confederação Nacional de Municípios – CMN, 2016.

SERRA, Mozart. DOWALL, David. MOTTA, Diana. DONOVAN, Michael. *Urban land markets and urban land development: na examination of three brazilian cities: Brasília, Curitiba and Recife*. Texto para Discussão N° 1082, IPEA, 2005.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da. *Preservação e Instrumentos Urbanísticos: os avanços e limites da Transferência de Potencial Construtivo em Natal-RN*. III Seminário Nacional Sobre o tratamento de áreas de preservação permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do solo, UFPA, Belém, 2014.

SMOLKA, Martim. *Recuperação de mais-valias Fundiárias na América Latina: Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 2014.

SMOLKA, Martim O. AMBORSKI, David. *Captura de mais-valias para o desenvolvimento urbano: uma comparação interamericana*. Lincoln Institute of Land Policy, 2000.

SOTTO, Debora. *A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise jurídica*. Doutorado em Direito Urbanístico. PUC-SP, 2015.

TOPALOV, Christian. *La Urbanización Capitalista: algunos elementos para su análisis*. México: Edicol, 1979.

TRIBUNA DO NORTE. *Arrecadação do IPTU deve ser maior. 2017*. Natal: 2017.

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*. Dissertação de Mestrado. PPGAU-UFRN, 2016.