

Federalismo fiscal e tributação imobiliária na Região Metropolitana de Natal¹

Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio

Advogada. Doutora e mestre em Estudos Urbanos e Regionais pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPEUR/UFRN). Professora substituta do Departamento de Administração Pública Departamento de Administração Pública e Gestão Social (DAPGS) da mesma instituição. ORCID: 0000-0003-1613-7960.

Resumo: As dificuldades enfrentadas pelos municípios na gestão de suas receitas tributárias são latentes, especialmente os impostos imobiliários. As gestões locais têm dificuldade de gerir sua tributação imobiliária, e isso impacta na capacidade de investimento em infraestrutura e serviços urbanos que poderiam reduzir as desigualdades socioespaciais e, em uma perspectiva mais ampla, buscar a efetivação do direito à cidade. Nesse contexto, apresenta-se como recorte espacial os quatro municípios considerados de alta integração da Região Metropolitana de Natal (RMNatal): Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz, os quais demonstram um processo de expansão metropolitana nos últimos anos, dos quais foi feito um recorte temporal de análise entre 2014 e 2021. Diante disso, indaga-se: como a tributação municipal auxilia o investimento público na política urbana? Na busca por resposta a essa questão, buscou-se, por meio da análise de dados quantitativos relativos à arrecadação de IPTU e ITBI desses municípios, demonstrar o potencial da tributação imobiliária na busca por maior autonomia fiscal e redução das desigualdades espaciais relativas às questões urbanas.

Palavras-chave: Federalismo. Autonomia fiscal dos municípios. Tributação imobiliária. Política urbana. RMNatal.

Sumário: **1** Introdução – **2** Apontamentos sobre o federalismo fiscal e o papel da tributação imobiliária para os municípios em tempos de crise – **3** Tributação imobiliária nos municípios de alta integração da RMNatal – **4** Considerações relativas à tributação imobiliária entre os municípios de alta integração da RMNatal – Referências

1 Introdução

Com o crescimento acentuado das cidades e regiões metropolitanas, aumenta a necessidade de investimentos públicos em infraestrutura e serviços nos municípios. Nas cidades latino-americanas, há uma lógica invertida de produção e reprodução do espaço urbano, que inicia com a transformação de terra não urbana em urbana, ocupação, provisão de infraestrutura e regularização fundiária. Esses

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Brasil (CAPES), Código de Financiamento nº 001.

processos são marcados por distinções alocativas dos investimentos públicos que acabam por privilegiar frações territoriais na cidade em detrimento de outras.

No Brasil, a Constituição de 1988 avançou em termos de descentralização do poder e fortaleceu a esfera municipal, principalmente em relação à política urbana, mas ainda há muitas lacunas, especialmente no tocante às fontes de financiamento. Diante disso, cresce a relevância de estudos sobre alternativas que visem à saúde fiscal dos municípios brasileiros. Nesse contexto, análises de tributos com capacidade de recaptura da valorização imobiliária ganham destaque como possibilidade de atuar no sentido de redução das injustiças socioespaciais, bem como de alavancar as receitas municipais.

O tema da captura de mais-valias urbanas vem sendo debatido há algumas décadas no planejamento urbano e ganhou destaque nos últimos anos, no cenário internacional, em que as experiências narradas demonstram como os instrumentos urbanísticos e tributários voltados para esse fim são incorporados às legislações dos mais diversos países, tornando-se populares em razão de fatores como estabilização econômica regional, descentralização fiscal, gestões urbanas mais progressistas, processos de redemocratização, conscientização e pressão social pela efetivação de políticas públicas equitativas, entre outras.²

Ademais, desde o ano de 2016, com a Emenda Constitucional nº 95/2005 que estabeleceu um novo regime fiscal e congelou investimentos públicos por 20 exercícios fiscais, o constitucionalismo brasileiro vem sofrendo diversas reformas de austeridade fiscal, repercutindo nas mais diversas searas da administração pública e com consequências diretas para os municípios dependentes financeiramente de transferências governamentais.

A análise da estrutura fiscal dos municípios é um elemento chave para a avaliação da sustentabilidade das fontes de financiamento e da possibilidade de cooperação entre municípios metropolitanos.³ Além disso, o momento atual do capitalismo ultraliberal e a crise fiscal dos estados e municípios⁴ exige a busca por formas autônomas de financiamento para as despesas públicas, entre elas, o desenvolvimento urbano, de modo a responder adequadamente às questões urbanas com o aproveitamento do potencial da tributação imobiliária enquanto fonte de recursos adicionais.⁵

² SMOLKA, Martin Oscar. *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development*. Policy Focus Report. Cambridge: Lincoln Institute Land Policy, 2013.

³ GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

⁴ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *A metrópole em questão: desafios da transição urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

⁵ FURTADO, Fernanda. *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação*. 1999. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, São Paulo, 1999.

A autonomia municipal é uma condição necessária, mas não suficiente para que os governos locais vivenciem as políticas públicas de maneira descentralizada, em condições de igualdade e não apenas como meros executores das políticas. No entanto, apenas os municípios economicamente mais poderosos conseguem atuar enquanto agentes de desenvolvimento local, sendo a grande maioria destes ainda dependentes das transferências e das agendas de investimentos do governo federal.⁶

Isso posto, a primeira questão que se apresenta é como os impostos imobiliários municipais Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) podem auxiliar na geração de receita própria, de modo a financiar obras e equipamentos coletivos que beneficiem a população ao passo em que se efetiva a função social da cidade e da propriedade, e, numa perspectiva ampliada, na garantia do direito à cidade.

A RMNatal, atualmente composta por 15 municípios. No entanto, aqui foram analisados apenas os municípios com elevado grau de integração metropolitana com Natal – Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz.⁷ O recorte espacial foi escolhido por permitir compreender como trabalham suas receitas tributárias e suas despesas voltadas aos gastos urbanos.

Optou-se essencialmente por trabalhar com dados quantitativos pelo Siconfi⁸ objetivando compreender a arrecadação de receitas provenientes da tributação imobiliária municipal, do qual foram extraídas informações relativas às declarações anuais realizadas pelo Poder Executivo nos quatro municípios entre 2014 e 2021. Além disso, foram coletadas nas secretarias municipais de tributação informações sobre a arrecadação do IPTU e do ITBI por bairros, que permitiu a espacialização desses dados no recorte apresentado.

As escolhas feitas partem inicialmente das reflexões teóricas sobre as temáticas abordadas, colocadas à prova na análise empírica. Optou-se por trabalhar, inicialmente, com dados quantitativos disponibilizados em plataformas públicas, como o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), que fornece informações sobre receitas e despesas realizadas pelos entes federativos, objetivando compreender a arrecadação de receitas provenientes da tributação imobiliária municipal, do qual foram extraídas informações relativas às declarações anuais realizadas pelo Poder Executivo nos municípios entre 2014 e 2021.

Em seguida, foram levantadas informações junto às secretarias municipais de tributação que forneceram dados brutos ou sistematizados sobre o IPTU e o

⁶ SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva. *Política urbana no contexto federativo brasileiro: aspectos institucionais e financeiros*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2017.

⁷ CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia. *Natal: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

⁸ BRASIL. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. *Gov.br*, Brasília, DF, [2022]. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: 4 jun. 2022.

ITBI entre 2014 e 2021, além de *shapfiles* para a elaboração de mapas com as divisões administrativas de cada município.⁹

A análise comparativa da arrecadação por bairro dos impostos imobiliários foi realizada a partir de levantamento de dados disponibilizados pelas secretarias municipais de tributação de cada um dos municípios. O primeiro ano do recorte temporal da pesquisa, 2014, justifica-se por ser o primeiro em que os quatro municípios passaram a ter essas informações totalmente digitais, o que possibilitou a disponibilização de dados para pesquisa científica em meio à pandemia da Covid-19.¹⁰

Por fim, destaca-se que esse trabalho é fruto dos estudos desenvolvidos durante as pesquisas iniciadas durante o mestrado (2017-2019) no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da UFRN, que resultou na dissertação intitulada *O tributo da cidade: o IPTU como instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias em Parnamirim-RN* e continuadas no doutorado (2019-2023), com a tese *Tributação municipal e dinâmica imobiliária: análise do IPTU e do ITBI à luz da captura de mais-valias urbanas na RMNatal*¹¹, este último atravessado pela pandemia da Covid-19, período desafiador para a pesquisa científica no Brasil, que impôs dificuldades e busca por soluções metodológicas adaptadas, motivo pelo qual as análises de dados quantitativos foram priorizadas.

A discussão sobre o federalismo fiscal, em que pese não ter sido o objetivo principal da pesquisa, perpassou as análises teóricas sobre tributação imobiliária municipal e se relacionam com os achados empíricos, sendo, por isso, objeto do presente artigo, que inicia com apontamentos sobre o federalismo fiscal e o papel da tributação para os municípios em tempos de crise, em seguida é apresentado um panorama da tributação imobiliária nos municípios de alta integração da RMNatal. Por fim, fazem-se algumas considerações sobre a arrecadação desses tributos e como eles podem contribuir em termos de possibilidade de captura de mais-valias urbanas nesses municípios metropolitanos.

2 Apontamentos sobre o federalismo fiscal e o papel da tributação imobiliária para os municípios em tempos de crise

A adoção do federalismo simétrico na Constituição Federal de 1988 trouxe autonomia administrativa, legislativa e tributária, acarretando novas responsabilidades

⁹ Os procedimentos metodológicos traçados foram influenciados diretamente pelo período em que ocorreu, sendo necessário realizar adaptações à realidade imposta, sobretudo durante a pandemia da Covid-19, que condicionou e obrigou a redefinição de caminhos para que fosse possível a sua concretização.

¹⁰ Período em que foi recomendado pelos órgãos de saúde pública o isolamento social e as secretarias municipais de tributação permaneceram temporariamente fechadas ou em trabalho remoto, sobretudo entre março de 2020 e julho de 2021.

aos municípios, que se mostraram difíceis de concretização pela grande maioria das pequenas cidades brasileiras dependentes de receitas de transferências redistributivas e não conseguem atuar na formulação e financiamento das políticas de interesse local.¹¹

Nesse contexto, também cresce a preocupação com a fiscalidade municipal, aqui entendida a partir do modelo federativo adotado no país, em que os municípios possuem mais atribuições do que fontes de receitas para provê-las, o que demonstra uma relação desigual com a União, ente federativo com maior poder de arrecadação, que, por sua vez, também vem sofrendo os efeitos da crise econômica e fiscal, que impacta na redução dos repasses de receitas para os municípios.

Aos municípios, resta enfrentar os gargalos fiscais e buscar formas mais eficazes de otimizar suas arrecadações próprias para que possam obter meios de solucionar seus problemas urbanos, cada vez maiores e urgentes.

Diversos estudos realizados sobre as finanças dos municípios brasileiros¹² demonstram que os municípios ainda são, em sua maioria, dependentes de recursos provenientes dos demais entes federativos, sobretudo da União. Nos últimos anos, a adoção das emendas parlamentares vem mostrando como as políticas públicas, de modo geral, no país dependem do orçamento federal para serem implementadas. Se antes os prefeitos precisavam bater na porta dos ministérios, hoje dependem do interesse de deputados federais e senadores destinarem emendas que os contemplem.

Nesse contexto, volta-se a discussão sobre como arrecadar mais e aumentar receita própria municipal. Há uma grande diferença em relação à arrecadação própria entre municípios maiores e menores, havendo uma desigualdade significativa quanto a arrecadação de impostos, como o IPTU, de acordo com o perfil (maior ou menor porte, capitais, municípios metropolitanos e não metropolitanos).

Importante destacar que o IPTU é, aqui, tratado no seu sentido fiscal, ou seja, em seu potencial para arrecadar receita a ser destinada às necessidades municipais. No entanto, o IPTU também tem reconhecidamente uma característica extrafiscal, pois, suas alíquotas e base de cálculo devem ser estabelecidas levando-se em consideração o seu potencial de combate à especulação imobiliária a partir do cumprimento da função social da propriedade urbana.¹³

¹¹ SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva; VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. Política Urbana no contexto federativo brasileiro: um avanço normativo na gestão dos aglomerados urbanos. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, 2015.

¹² AFONSO, José Roberto; CASTRO, Kleber Pacheco de. *Texto de Discussão nº 63*. IPTU e finanças públicas municipais no Brasil: dificuldades e potencial. [S. l.]: FGV Ibre, 2014; GARSON, 2009; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. IDTE: um índice de finanças para a análise do desenvolvimento – o caso dos municípios de Minas Gerais. *Revista Brasileira de Administração Política*, [S. l.], v. 6, n. 1, 2013; PORTELLA, André Alves; TEIXEIRA, Rafaela Pires. Federalismo fiscal e efetividade da dignidade da pessoa humana: análise da posição do município na estrutura do financiamento público brasileiro e a escassez de recursos para as ações de saúde. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 631-679, 2016; SANTOS, 2017.

¹³ LEÔNIO, Érica Milena Carvalho Guimarães. *O tributo da cidade: o IPTU como instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias em Parnamirim-RN*. Tese (Doutorado Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

A preocupação com a tributação imobiliária ganha força justamente por ser considerada baixa no Brasil. Os municípios deixam de aplicar os instrumentos tributários para financiar a política urbana e controlar as consequências da expansão urbana com o devido cumprimento da função social da propriedade.

Furtado e Smolka¹⁴ ponderam que para que haja uma maior descentralização administrativa e fiscal são necessárias fontes alternativas de recursos capazes de financiar o processo de urbanização. Nesse contexto, cresce o interesse nas cidades latino-americanas em aprofundar o conhecimento sobre os instrumentos de recuperação de mais-valias urbanas como possibilidade de auferir recursos públicos para implementação da política urbana.

O Brasil possui uma longa trajetória de tributação imobiliária. Embora constantemente sejam alvo de críticas, são considerados como a melhor fonte de financiamento para os governos municipais. No entanto, estudos como o de Fernandes¹⁵ demonstram que os municípios, geralmente, somam grandes prejuízos em razão da baixa arrecadação de IPTU, ITBI e Contribuição de Melhoria, somando-se a isso a dificuldade em gerir os instrumentos previstos nos planos diretores.

Segundo Afonso e Castro,¹⁶ os impostos sobre a propriedade representaram, em 2013, cerca de 1,34% do PIB, o que 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.

Essa arrecadação baixa ocorre 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 seus recursos ante à dinâmica imobiliária local e específica.

A preocupação com a tributação imobiliária tem relação com seu papel para o autofinanciamento das cidades e da compreensão de que não há como implementar políticas urbanas sem investimento.

O IPTU é considerado o tributo mais adequado de recaptura de incrementos do valor da terra urbana em razão de ter como base de cálculo o valor venal do imóvel.¹⁷ Por outro lado, os municípios brasileiros apresentam baixa arrecadação

¹⁴ FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: bravura ou bravata? In: SANTORO, Paula (org.). *Gestão social da valorização da terra*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

¹⁵ FERNANDES, Cintia Estefânia. *O mínimo essencial da gestão urbana territorial em face da cidade constitucional*. 2016. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Escola de Arquitetura e Design, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016.

¹⁶ AFONSO; CASTRO, 2014.

¹⁷ ALMEIDA, Luis Felype Gomes de; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Renda fundiária e regulação imobiliária: dos aspectos teóricos à (quase) prática do Estatuto das Cidades. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA,

do IPTU, fato que, segundo De Cesare,¹⁸ pode ser explicado pelo “elevado grau de informalidade na cobrança do imposto, o que dificulta a atualização dos cadastros de imóveis e limita a base de imóveis tributados pelos municípios”.

Os cadastros desatualizados e a inadimplência são apontados como os principais problemas para os municípios conseguirem efetivar a arrecadação desse imposto e utilizarem seu potencial em prol do desenvolvimento urbano.¹⁹ No entanto, são problemas e omissões da própria gestão municipal, que não consegue manter seus cadastros atualizados ou realizar os procedimentos administrativos e judiciais relativos à cobrança de modo a reduzir a inadimplência.

Assim, compreende-se que o IPTU, previsto nos artigos 156, I e 182 da CF/88 é um imposto que carece de uma maior atenção das administrações municipais, tendo em vista a necessidade de garantir uma arrecadação minimamente sustentável para que se consiga fazer frente às despesas municipais de forma mais autônoma, além de enfrentar o desafio da recaptura das mais-valias urbanas.

Quanto ao imposto sobre a transmissão de bens, também chamado de “intervivos”, está previsto no art. 156, II da CF/88. De modo geral, percebe-se que, apesar de baixa, a arrecadação desse imposto nas cidades brasileiras vem aumentando ao longo dos anos em razão de diversos motivos, como o aumento: do valor dos imóveis, das transações imobiliárias, dos financiamentos habitacionais, das alíquotas do imposto em várias cidades e da eficiência das administrações municipais.²⁰

É bem verdade que no momento da transação imobiliária, a avaliação do mercado sobre quanto vale um determinado bem imóvel tem relação direta com a infraestrutura disponível em seu entorno. Nesse sentido, o valor cobrado a título de ITBI também tem função de devolver para a administração pública uma pequena parte dos incrementos adicionados ao valor da terra pelas ações públicas.

3 Tributação imobiliária nos municípios de alta integração da RMNatal

A tipologia utilizada para classificar o fenômeno da metropolização a partir do nível de integração da dinâmica do aglomerado metropolitano compreende que existem diferenças entre os municípios incorporados à unidade regional “que podem

Heloisa Soares de Moura (org.). *Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/ Arte, 2011.

¹⁸ CESARE, Claudia M. *Condições básicas para garantir a funcionalidade da tributação recorrente ao patrimônio imobiliário urbano e rural*. Texto para discussão. Reforma Tributária 23. Brasília, DF: Ipea, 2018.

¹⁹ CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno de. A administração tributária do IPTU e seu impacto na efetivação do Estatuto da Cidade. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília, DF: Ipea, 2016.

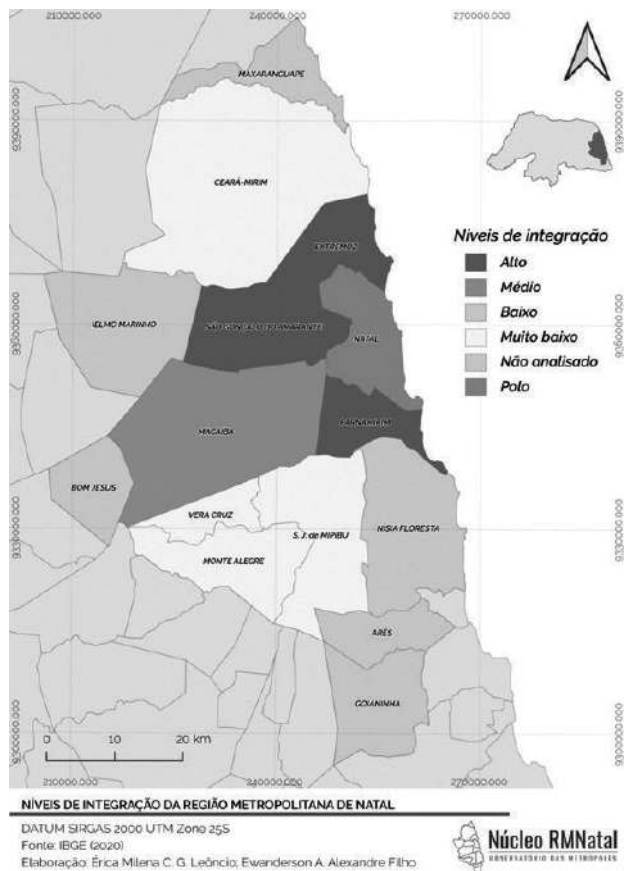
²⁰ CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno de. O Imposto sobre a Transferência Imobiliária. *GeoUERJ*, Rio de Janeiro, 2019.

ser captadas por indicadores de fluxos de deslocamentos pendulares, características ocupacionais etc., que tornam claras as funções que assumem nessa dinâmica”.²¹

A Figura 1 apresenta essa classificação conforme os níveis de integração na RMNatal. Para este estudo foram considerados os municípios com alto nível de integração: Natal, Parnamirim, São Gonçalo e Extremoz.

No contexto metropolitano, os municípios de alta integração da RMNatal apresentam antigos problemas, tanto na cidade polo (Natal), como nas áreas de conurbação com Parnamirim e de transbordo em São Gonçalo do Amarante e Extremoz.²²

Figura 1 – Níveis de integração na RMNatal



Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados do IBGE, 2022; Acervo OM – Núcleo Natal (2020).

²¹ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O Imposto sobre a Transferência Imobiliária. *GeoUERJ*, Rio de Janeiro, p. 23, 2009.

²² 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*. 2018. Tese (Doutorado Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

A análise sobre a fiscalidade nos municípios de alta integração da RMNatal visa justamente comparar dos impostos imobiliários com as demais receitas correntes e as transferências oriundas dos demais entes federativos para compreender a importância de cada uma dessas receitas no orçamento municipal. Além disso, espacializar por bairro a arrecadação dos tributos imobiliários para relacionar a distribuição dessas receitas com a dinâmica imobiliária e a capacidade de investimento dos municípios na cidade como um todo.

No município de Natal a principal legislação tributária vigente é a lei nº 3882/1989, Código Tributário Municipal (CTM/Natal). O IPTU é regulamentado nos artigos 18 ao 48. Em Parnamirim, o Código Tributário Municipal (CTM/Parnamirim) é a Lei nº 951/1997, na qual o IPTU é regulamentado pelos artigos 90 ao 136.

A Lei nº 45/2007 é o Código Tributário do Município de São Gonçalo do Amarante (CTM/SGA) e prevê o IPTU nos artigos 25 ao 58. Por fim, o município de Extremoz tem o Código Tributário do Município (CTM/Extremoz) disposto na Lei nº 320/1997, o qual regulamenta o IPTU nos artigos 41 ao 47.

O IPTU é calculado sobre o valor venal do imóvel e, por vezes, possui alíquota progressiva para imóveis que não cumprem função social. Contudo, há problemas na arrecadação deste imposto no âmbito jurídico, político e econômico, o que dificulta a recuperação de mais-valia efetiva.

Quanto ao ITBI, na legislação tributária natalense, o imposto é regulamentado nos artigos 49 ao 59. Em Parnamirim, pelos artigos 175 ao 185 do CTM/Parnamirim. No município de São Gonçalo do Amarante, o ITBI está disposto nos artigos 59 ao 67 da lei tributária municipal. E em Extremoz, o ITBI encontra-se previsto entre os artigos 68 ao 78 do CTM/Extremoz, acrescidos pela LC nº 001/2005, vez que o imposto não estava previsto originalmente na lei de 1997.

Em relação à base de cálculo do ITBI, os quatro Códigos Tributários dos municípios dispõem que é o valor de mercado do bem ou dos direitos transmitidos, desde que não seja inferior ao do IPTU, e será determinado por meio de avaliação feita com base nos elementos que dispuser e daqueles declarados pelo sujeito passivo. Todos preveem alíquota de 3%.

Quanto aos números da arrecadação do IPTU e do ITBI, foram levantados os dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional na plataforma Siconfi, da qual foram extraídas informações relativas às declarações anuais realizadas pelo Poder Executivo nos municípios de Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz entre 2014 e 2021, corrigidos monetariamente pelo IGP-DI.

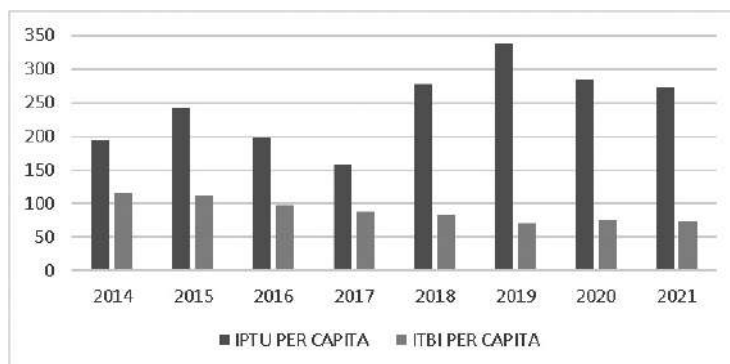
3.1 Tributação imobiliária em Natal-RN

No município de Natal a arrecadação do IPTU e do ITBI na série histórica levantada demonstra que as receitas correntes sofreram uma pequena redução de R\$3,7 bilhões em 2014 para R\$3,5 bilhões em 2021.

No entanto, as receitas tributárias e, principalmente, as receitas provenientes dos impostos imobiliários, ainda que representem uma pequena parcela desse montante, demonstram um pequeno crescimento, principalmente em razão do IPTU que foi de R\$176 milhões em 2014 para R\$257 milhões em 2021.

Já o ITBI reduziu de R\$106 milhões em 2014 para R\$69 milhões em 2021. Esses valores demonstram, principalmente em relação ao IPTU, um esforço da gestão municipal para melhorar os números da arrecadação do imposto predial e territorial.

Gráfico 1 – Arrecadação em reais do IPTU e do ITBI *per capita* em Natal entre 2014 e 2021



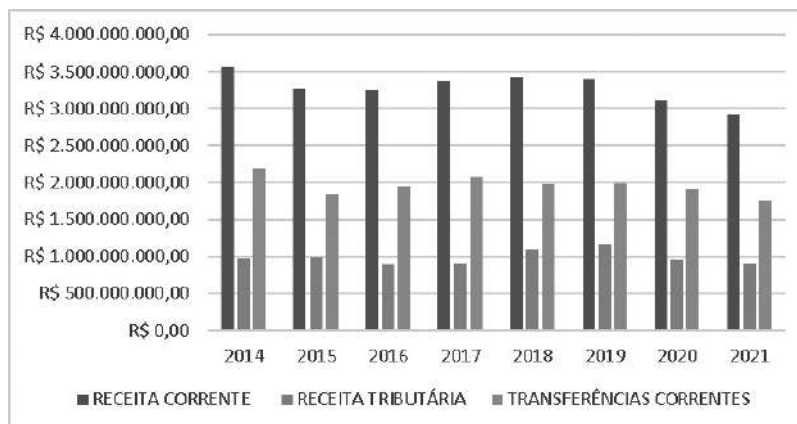
Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados do IBGE (2022); Siconfi/Tesouro Nacional (2022).

Ao relacionar a arrecadação do IPTU e do ITBI com a população estimada segundo o IBGE em Natal para os anos analisados (Gráfico 1), percebe-se que a arrecadação do ITBI vem caindo enquanto a do IPTU apresenta um crescimento significativo, saindo de cerca de R\$194 em 2014 para R\$338 em 2019, voltando a baixar para R\$273 *per capita*, em 2021.

Esse crescimento do IPTU mesmo com uma alta inflação pode ser explicado em razão das informações repassadas pelo técnico da Semut-Natal sobre o esforço administrativo que vem sendo realizado pela gestão municipal para atualizar o valor venal dos imóveis a partir da utilização de imagens aéreas realizadas em sobrevoos no ano de 2006, complementadas por imagens disponíveis no Google Earth. Antes disso os valores venais eram muito baixos e desde então passaram a ser atualizados ampliando o cadastro fiscal. Já o ITBI sentiu mais intensamente os efeitos da inflação e da crise econômica generalizada que atingiu o mercado imobiliário local.

Outrossim, ao comparar as receitas correntes, tributárias e o valor recebido a título de transferências correntes, fica nítido no Gráfico 2 que o município ainda não consegue arrecadar recursos próprios para fazer frente às suas necessidades, nas quais se incluem o desenvolvimento urbano.

Gráfico 2 – Receita corrente, receita tributária e transferências correntes em Natal entre 2014 e 2021



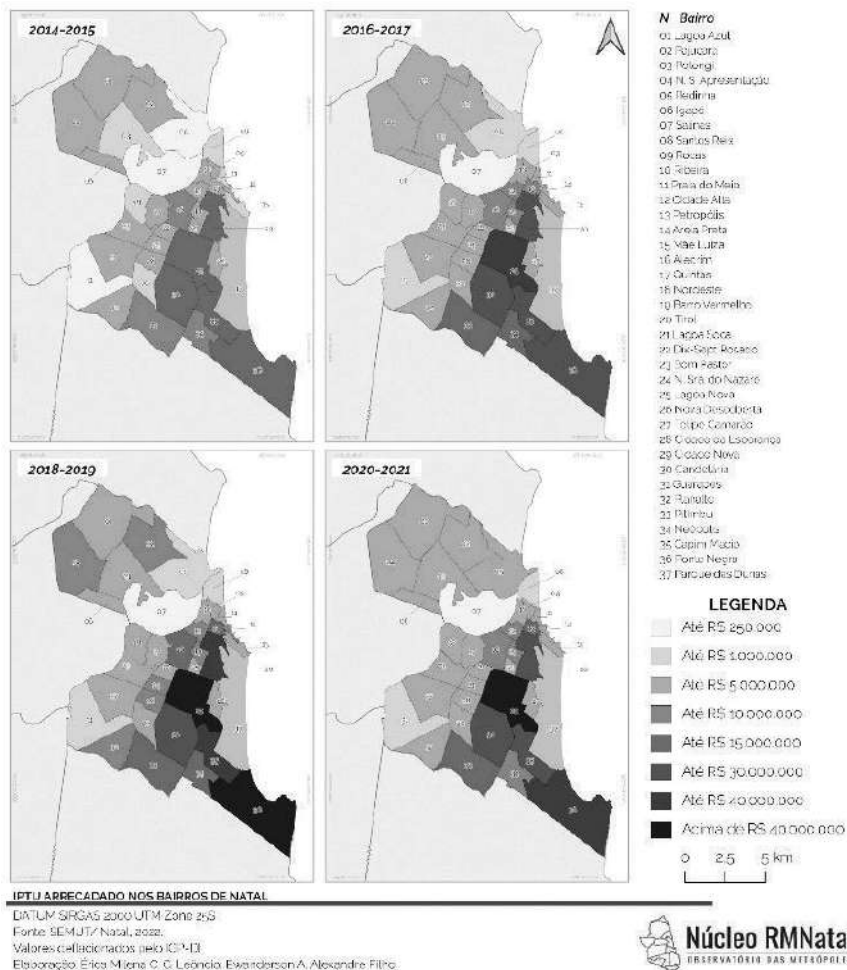
Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados de Siconfi/Tesouro Nacional (2022).

Em Natal, a arrecadação de receitas correntes demonstra uma tendência de queda – muito em razão da alta da inflação dos últimos anos – enquanto as receitas tributárias apresentam uma certa estabilidade no período analisado, com um aumento entre 2018 e 2019, voltando a baixar para o patamar anterior nos anos seguintes. Já as transferências correntes seguem essa tendência de queda.

Pode-se afirmar que há uma baixa autonomia municipal no tocante ao poder de decisão e investimento público, seguindo a tendência da maioria das cidades do país e que a capacidade arrecadatória municipal está no cerne da questão: a grande diferença entre as receitas tributárias, especialmente de IPTU e ITBI e as receitas de transferências correntes, aguçam a dependência já mencionada dos municípios ante os demais entes federativos.

Ao analisar a arrecadação do IPTU por bairros em Natal entre 2014 e 2021 (Figura 2). Na escala intramunicipal é possível afirmar que a maior parte da arrecadação do IPTU se concentra nos bairros das Regiões Administrativas Leste e Sul.

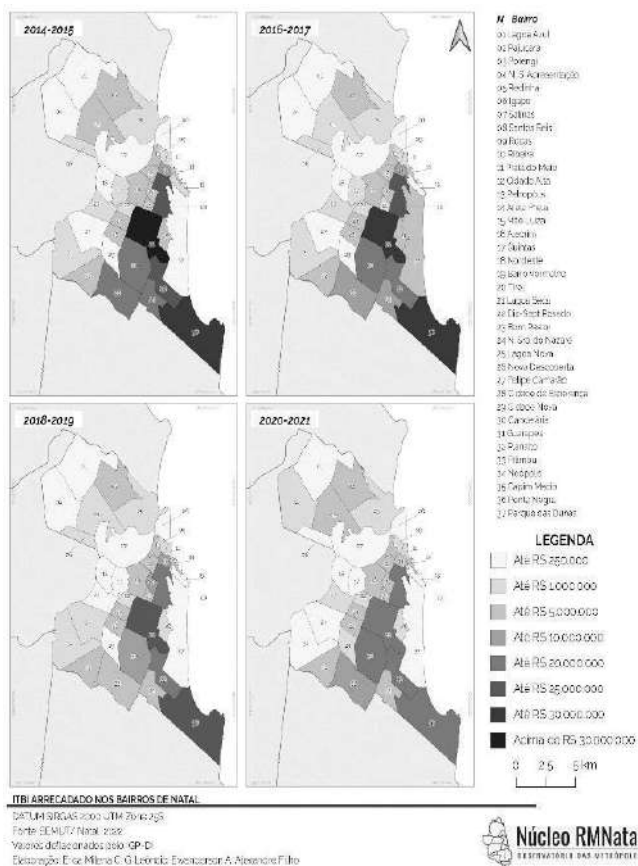
Figura 2 – Arrecadação em reais do IPTU por bairro em Natal-RN (2014-2021)



Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados de Semut/Natal (2022).

A comparação da arrecadação do ITBI no período analisado demonstra uma redução nos bairros de Natal (Figura 3), indicando um possível momento de crise do mercado imobiliário.

Figura 3 – Arrecadação em reais do ITBI por bairro em Natal-RN (2014-2021)



Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados de Semut/Natal (2022).

No período analisado, os bairros que apresentam maior arrecadação, assim como no IPTU, são aqueles considerados mais valorizados pelo mercado imobiliário, com predominância do padrão vertical e maior oferta de infraestrutura urbana localizados nas RAs Leste e Sul. Por outro lado, as RAs Norte e Oeste historicamente marcadas por concentrar a população mais pobre, carente de equipamentos de infraestrutura urbana de qualidade, menos verticalizada e com imóveis menos valorizados, são as que menos arrecadam o ITBI.

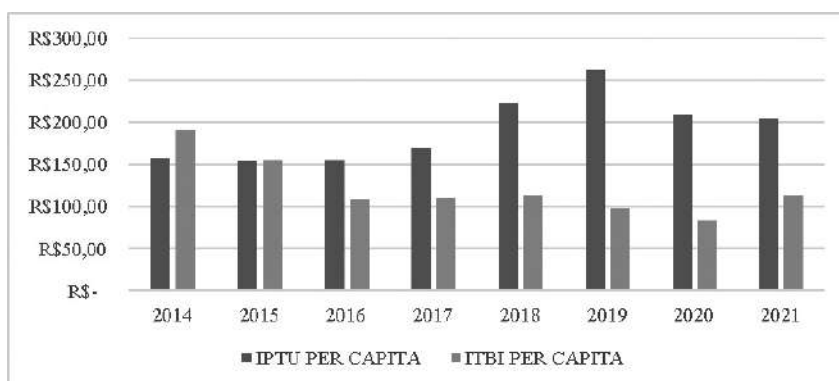
3.2 Tributação imobiliária em Parnamirim

As receitas do IPTU e do ITBI de Parnamirim entre 2014 e 2021 são baixas quando comparadas com a receita corrente. No entanto, o IPTU apresenta um crescimento gradual, saltando de R\$37 milhões em 2014 para quase R\$56 milhões

em 2021, enquanto o ITBI caiu de R\$45 milhões em 2014 para R\$22 milhões em 2020, voltando a crescer em 2021 (R\$30 milhões).

Ao relacionar as receitas do IPTU e do ITBI com a população estimada no Gráfico 3, percebe-se a relevância do fenômeno da metropolização e da busca da população por moradia mais barata na periferia da RMNatal – a arrecadação do ITBI apresenta oscilações de queda, estabilidade e retorno do crescimento no período analisado. Já o IPTU tem uma tendência de crescimento até 2019, com uma pequena redução em 2020 e 2021.

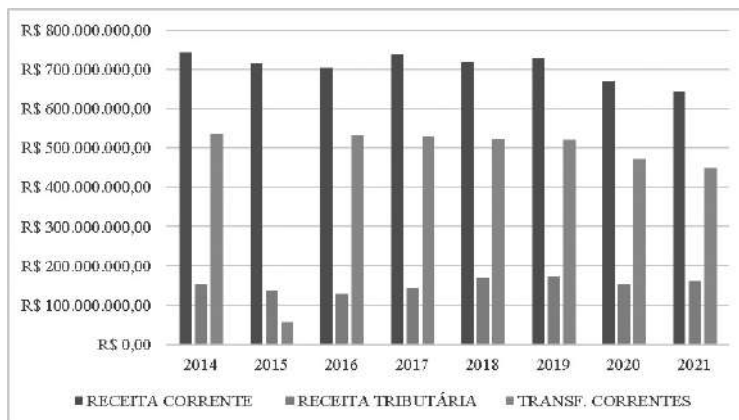
Gráfico 3 – Arrecadação em reais do IPTU e do ITBI *per capita* em Parnamirim entre 2014 e 2021



Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados de Siconfi/Tesouro Nacional (2022).

Na comparação entre receitas correntes, tributárias e transferências correntes (Gráfico 4), Parnamirim, assim como Natal, demonstra uma forte dependência dos demais entes federativos e uma baixa arrecadação própria para fazer frente às suas necessidades. Ademais, as receitas correntes e as transferências correntes demonstram uma tendência de queda – assim como em Natal, enquanto as receitas tributárias se mostram estáveis.

Gráfico 4 – Receita corrente, receita tributária e transferências correntes em Parnamirim entre 2014 e 2021



Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados de Siconfi/Tesouro Nacional (2022).

As análises apresentadas das receitas municipais demonstram que há uma dependência das transferências da União e do estado para a receita municipal. Além disso, percebe-se que o município tem pouca autonomia financeira em relação aos investimentos públicos.

Figura 4 – Arrecadação em reais do IPTU por bairro em Parnamirim-RN (2014-2021)



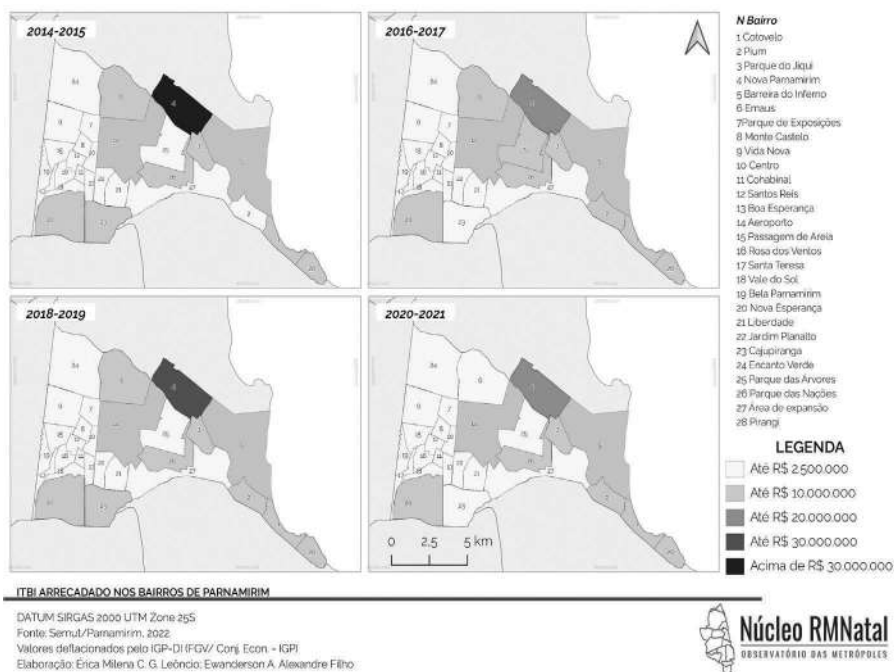
Fonte: Semut/Parnamirim (2022). Elaboração própria (2023)

A Figura 4 espacializa a arrecadação do IPTU nos bairros de Parnamirim, anotando-se um crescimento da arrecadação desse imposto no município em alguns bairros da cidade.

Observa-se que a arrecadação do IPTU em Parnamirim aumentou nos biênios 2016-2017 e 2018-2019, com uma pequena redução em 2020-2021. O bairro com maior arrecadação na série analisada é Nova Parnamirim, contíguo a Natal, que alcança a faixa de até R\$40 milhões nos biênios 2016-2017 e 2018-2019 e nos demais biênios chega na faixa de até R\$30 milhões arrecadados.

A análise da arrecadação do ITBI nos bairros de Parnamirim (Figura 5) demonstra que, assim como no IPTU, o bairro com maiores valores é Nova Parnamirim, que no biênio 2014-2015 arrecadou acima de R\$30 milhões, nos biênios 2016-2017 e 2020-2021 acima de 20 milhões e no biênio 2018-2019 acima de R\$30 milhões, valores bem superiores à arrecadação do IPTU nesses mesmos bairros.

Figura 5 – Arrecadação em reais do ITBI por bairro em Parnamirim-RN (2014-2021)



Fonte: Semut/Parnamirim (2022). Elaboração própria (2023).

Nenhum outro bairro do município apresenta receita semelhante à de Nova Parnamirim, isso demonstra que a dinâmica imobiliária do bairro é distinta do restante do município e mais próxima da dinâmica verificada nos bairros do eixo Leste – Sul de Natal, pois arrecada valores semelhantes àqueles bairros do município vizinho,

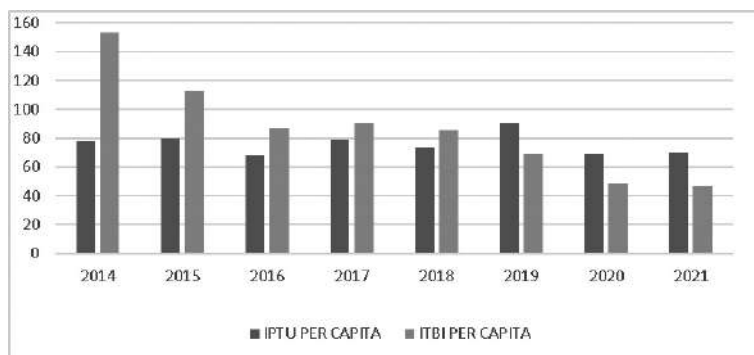
reforçando o fenômeno da conurbação na RMNatal, bem como a discrepância existente entre os bairros do município.

3.3 Tributação imobiliária em São Gonçalo do Amarante

O município de São Gonçalo do Amarante igualmente apresenta baixa arrecadação dos impostos imobiliários em comparação com a receita corrente no período analisado. O IPTU se mantém estável entre 2014 e 2021, com uma arrecadação em torno dos R\$7,5 milhões ao ano. O ITBI demonstra queda gradual, de R\$14,8 milhões em 2014 para R\$4,8 milhões em 2021.

Comparando-se o IPTU e o ITBI *per capita* (Gráfico 5), há uma queda mais acentuada na arrecadação do ITBI e uma pequena redução na arrecadação do IPTU, que apresenta oscilações de queda, estabilidade e retorno do crescimento no período analisado. O ITBI *per capita* em SGA apresentou valores bem mais altos de arrecadação em 2014 em razão do aquecimento do mercado imobiliário causado pela instalação do Aeroporto Internacional e vias de acesso.

Gráfico 5 – Arrecadação em reais do IPTU e do ITBI *per capita* em São Gonçalo do Amarante entre 2014 e 2021



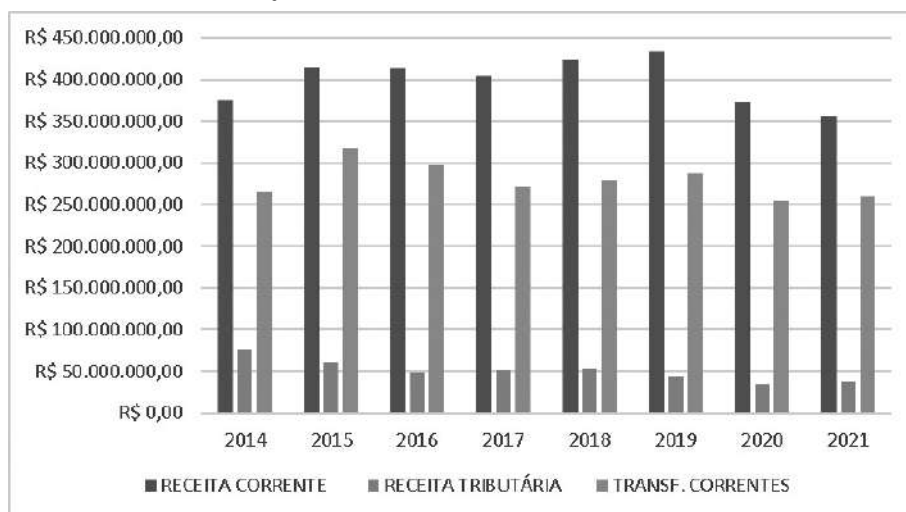
Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados de Siconfi/Tesouro Nacional (2022).

Nos anos seguintes, as transações imobiliárias foram reduzindo, enquanto o IPTU *per capita*, que era bem menor, foi crescendo e passou o valor do ITBI a partir de 2019. Isso indica que, entre 2014 e 2018, o valor arrecadado em transações era maior do que o arrecado em razão do estoque existente (IPTU) e, a partir de 2019, esse estoque, mais estabilizado, passou a representar uma maior arrecadação em relação às transações.

O Gráfico 6 retrata a comparação entre receitas correntes, tributárias e transferências correntes, no qual se constata que há também dependência das transferências em relação aos demais entes federativos e baixa arrecadação própria.

Em relação às receitas correntes, houve uma pequena redução entre 2014 e 2021, e as transferências correntes se mantiveram estáveis no período analisado; já as receitas tributárias reduziram significativamente, o que causa preocupação, pois tende a piorar os efeitos da dependência dos recursos obtidos por transferências federais e estaduais.

Gráfico 6 – Receita corrente, receita tributária e transferências correntes em São Gonçalo do Amarante entre 2014 e 2021

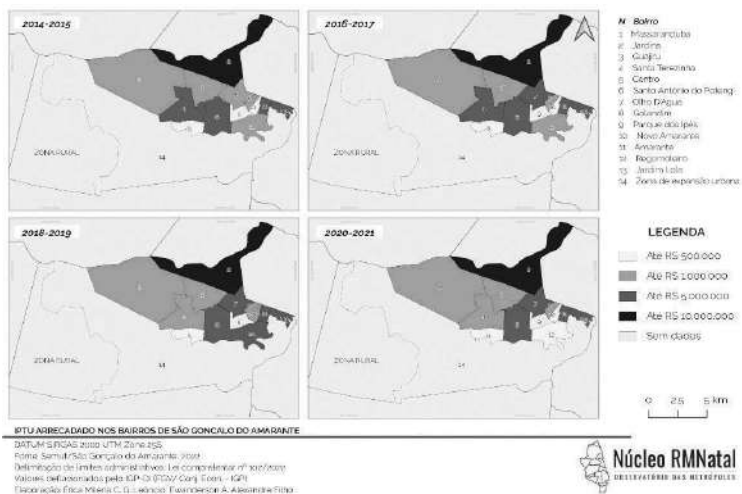


Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados de Siconfi/Tesouro Nacional (2022).

As análises apresentadas das receitas municipais demonstram que em SGA há também uma dependência das transferências da União e dos estados para a receita municipal e pouca autonomia em relação aos investimentos públicos.

A Figura 6 demonstra a arrecadação do IPTU nos bairros de SGA nos biênios 2014-2015 a 2020-2021, os quais demonstram um crescimento das receitas desse imposto. Inicialmente, foi possível verificar que o município aumentou a arrecadação do IPTU na maioria dos bairros ao longo dos quatro biênios analisados, sobretudo no bairro Jardins, uma arrecadação bem acima dos demais, na faixa de até R\$10 milhões nos quatro biênios.

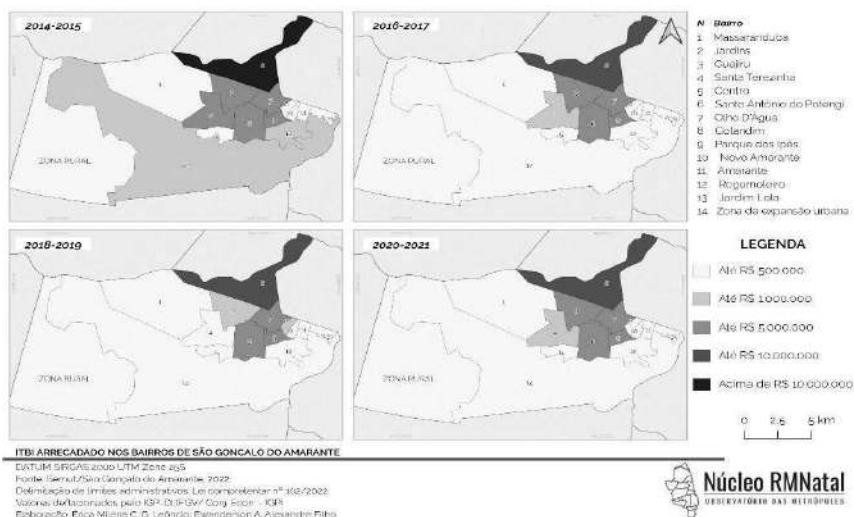
Figura 6 – Arrecadação em reais do IPTU por bairro em SGA-RN (2014-2021)



Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados de Semut/SGA (2022).

Em relação ao ITBI (Figura 7), o bairro Jardins também apresenta a maior arrecadação nos três primeiros biênios. O bairro foi loteado e urbanizado paralelamente à implantação do Aeroporto Internacional e acessos viários, recebendo uma grande quantidade de moradores nesse período. No biênio 2020-2021 o bairro Olho D'água, vizinho ao bairro Jardins e contíguo a Natal, teve a maior arrecadação de ITBI do município.

Figura 7 – Arrecadação em reais do ITBI por bairro em SGA-RN (2014-2021)



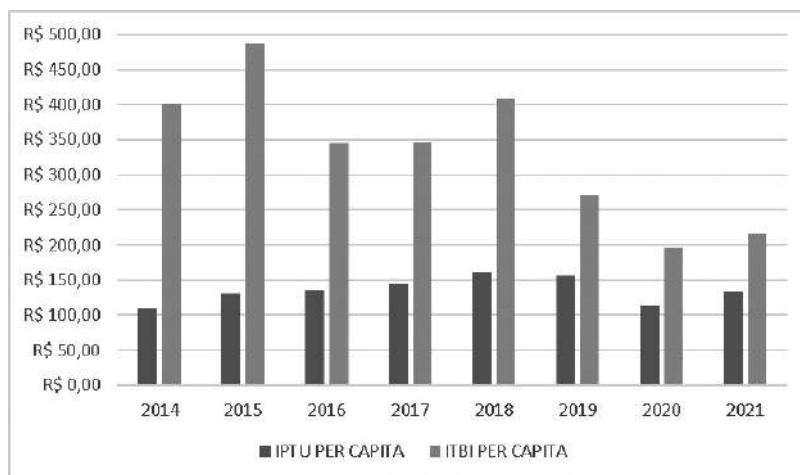
Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados de Semut/SGA (2022).

3.4 Tributação imobiliária em Extremoz

Por fim, a comparação entre receitas correntes e impostos imobiliários no município de Extremoz também demonstra que o IPTU e o ITBI são pouco representativos na arrecadação local. A receita do ITBI é maior do que a do IPTU em todo o período analisado; no entanto a arrecadação do IPTU vem aumentando gradualmente e a do ITBI vem reduzindo,

No Gráfico 7 percebe-se que a análise do IPTU e do ITBI *per capita* em Extremoz também demonstra uma maior arrecadação do ITBI em relação ao IPTU, com tendência de aumento do IPTU e de queda do ITBI. Observa-se que Extremoz é o município que apresentou o menor crescimento de população estimada pelo IBGE no período analisado.

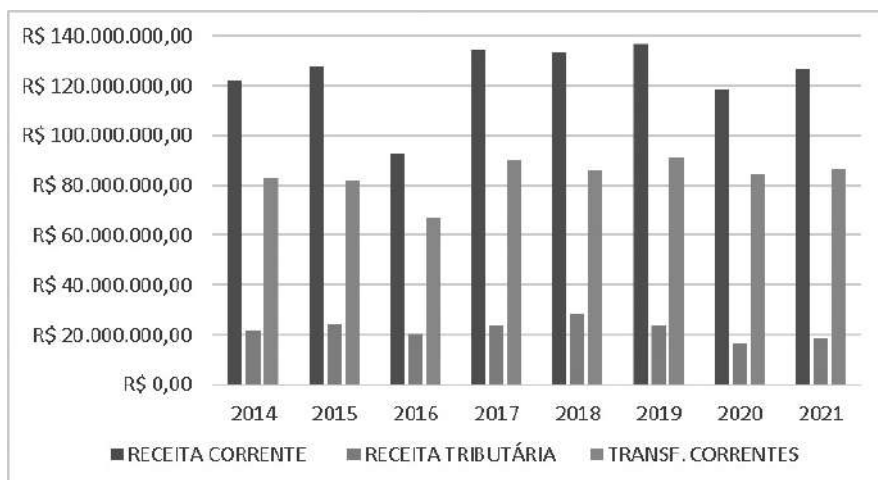
Gráfico 7 – Arrecadação em reais do IPTU e do ITBI *per capita* Extremoz entre 2014 e 2021



Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados de Siconfi/Tesouro Nacional (2022).

Na comparação entre receitas correntes, tributárias e transferências correntes de Extremoz (Gráfico 8), tem-se que o município segue o padrão identificado nos demais em estudo, com forte dependência das transferências dos demais entes federativos, com receitas advindas da tributação municipal incapazes de arcar com investimento público, sobretudo o desenvolvimento urbano.

Gráfico 8 – Receita corrente, receita tributária e transferências correntes em Extremoz entre 2014 e 2021



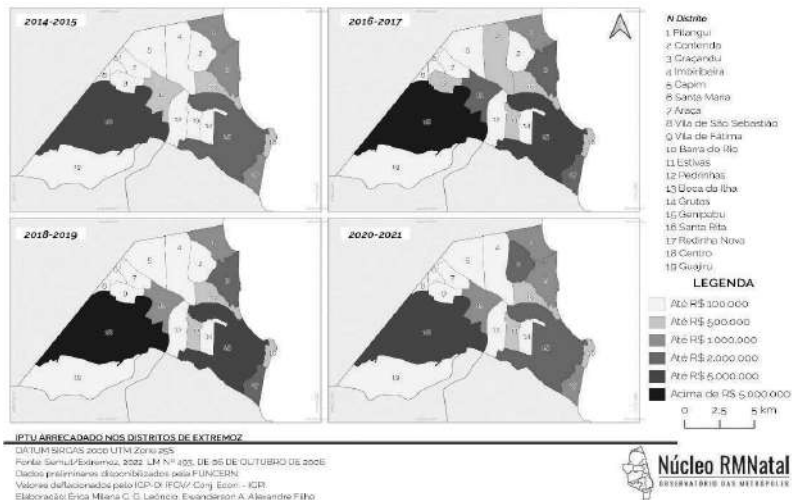
Fonte: Elaboração própria (2023) a partir de dados de Siconfi/Tesouro Nacional (2022).

As receitas correntes, se mantiveram estáveis no período analisado, próximo dos 120 milhões ao ano. As receitas tributárias e transferências correntes também se mantiveram estáveis, as primeiras representando cerca de 17% das receitas correntes (média de R\$83 milhões ao ano) do período analisado e a segunda 66% das receitas correntes (média de R\$22 milhões ao ano), restando 17% de outras receitas.

As análises apresentadas das receitas municipais demonstram que Extremoz segue a tendência dos outros municípios analisados, de dependência das transferências da União e dos estados para compor a receita municipal e de pouca autonomia em relação às decisões sobre alocação de investimentos públicos.

O município de Extremoz é o que menos arrecada em IPTU dentre os quatro municípios analisados. A Figura 8 demonstra que a maior arrecadação é a do bairro centro, acima de R\$2 milhões nos quatro biênios, seguida por Genipabu, Redinha Nova e Graçandu, bairros litorâneos, com forte presença de casas de veraneio, sendo os dois primeiros contíguos a Natal.

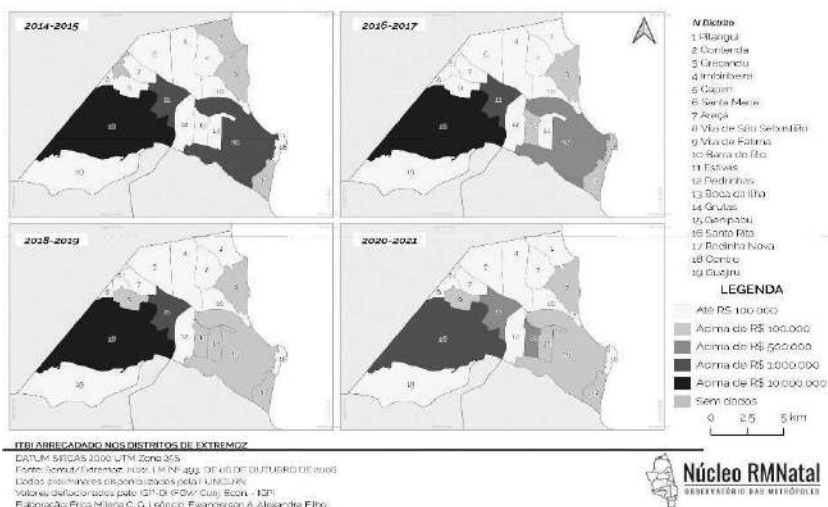
Figura 8 – Arrecadação em reais do IPTU por bairro em Extremoz (2014-2021)



Fonte: Semut/Extremoz (2022). Elaboração própria (2023).

Em relação ao ITBI, observa-se na Figura 9 que a maior parte das transações imobiliárias que justificam a arrecadação do imposto ocorrem no Centro, único bairro que alcança receitas acima de R\$10 milhões (2016-2017 e 2018-2019). Na sequência, os distritos com maior arrecadação são Estivas e Genipabu.

Figura 9 – Arrecadação em reais do ITBI por bairro em Extremoz (2014-2021)



Fonte: Semut/Extremoz (2022). Elaboração própria (2023).

Observa-se também a arrecadação do ITBI superior ao IPTU na maioria dos períodos analisados, demonstrando o auto fluxo de transações no município.

4 Considerações relativas à tributação imobiliária entre os municípios de alta integração da RMNatal

As análises das receitas de cada um dos quatro municípios demonstram uma grande diferença da arrecadação de Natal em relação aos demais municípios, com receitas de IPTU que chegaram próximas dos R\$300 milhões em 2019 e dos R\$100 milhões de ITBI em 2014.

Na sequência está o município de Parnamirim, que ultrapassou os R\$50 milhões em receitas do IPTU entre 2018 e 2021 e que mantém uma arrecadação estável do IPTU com uma média anual de R\$30 milhões no período analisado.

São Gonçalo e Extremoz apresentam receitas bem menores desses dois impostos: SGA demonstra estabilidade do IPTU (média de R\$7,6 milhões ao ano) e queda do ITBI, com receita de R\$4,8 milhões em 2021; Extremoz também tem uma arrecadação estável de IPTU, com um pequeno aumento nos últimos anos, chegando a R\$3,9 milhões em 2021 e valores oscilantes na arrecadação do ITBI que representam uma média de R\$9,3 milhões de, sendo o único dos quatro municípios que registrou arrecadação do ITBI maior que a do IPTU.

O estudo de Cesare (2018) sobre o IPTU nas cidades brasileiras demonstrou que nos anos de 2000 a 2016 o imposto representava um percentual entre 5% e 6% da receita corrente dos municípios e cerca de 0,42% e 0,52% do PIB, muito abaixo do seu potencial, que, segundo a autora, pode alcançar entre 0,9% e 1,15% do PIB dos municípios. Além disso, o IPTU apresenta 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\$200.²³

Verifica-se que o município de Natal atinge a média nacional para municípios com mais de 500 mil habitantes e nos últimos anos vem apresentando uma arrecadação do IPTU acima dos R\$200 *per capita*. Parnamirim, apesar de não se enquadrar na faixa de municípios com mais de 500 mil habitantes (população estimada para o ano de 2021 próxima dos 270 mil habitantes), ultrapassou em 2018 os R\$200 *per capita* de receita do IPTU e manteve essa média nos anos seguintes.

SGA obteve uma média de R\$75 *per capita* e Extremoz de R\$135 *per capita* de arrecadação do IPTU entre 2014 e 2021, apesar de Extremoz ser um município

²³ CESARE, 2007.

menor, vem se destacando com uma melhor arrecadação *per capita* do IPTU em relação ao seu vizinho SGA.

Já em relação ao ITBI se observou uma inversão ao analisar os resultados das receitas *per capita* entre 2014 e 2021: Extremoz se destaca com a maior média, R\$334, seguido de Parnamirim, com R\$122, Natal, com R\$89, e SGA, com R\$86. Ademais, a maior receita *per capita* de Extremoz foi em 2015 (R\$486) e a menor em 2019 (R\$196). Parnamirim teve sua maior receita em 2014 (R\$191) e a menor em 2020 (R\$84). Natal arrecadou R\$117 *per capita* em 2014 e apenas R\$70 em 2019, e SGA teve sua maior arrecadação *per capita* de ITBI em 2014 (R\$153) e a menor em 2020 (R\$46).

A arrecadação total e *per capita* dos impostos imobiliários, apesar de ainda ser baixa frente às receitas correntes totais, indicam que há um crescimento em Parnamirim, Extremoz e São Gonçalo, demonstrado pelo ITBI *per capita*, que ultrapassam Natal no período analisado.

A análise dos números da arrecadação da tributação imobiliária nos quatro municípios de alta integração da RMNatal, percebeu-se um aumento tímido das receitas tributárias. No entanto, na comparação com as demais fontes de receitas, demonstra que a tributação imobiliária tem uma baixa capacidade de impactar na melhora da autonomia financeira desses municípios.

Na comparação entre a arrecadação do IPTU e do ITBI por bairros nos quatro municípios percebeu-se que há um crescimento dos impostos imobiliários nos bairros conurbados e de transbordamentos em relação à Natal, município polo da RMNatal.

Em Natal a arrecadação é maior no eixo Leste-Sul, bairros com maior verticalização e de maior interesse do mercado imobiliário. Em Parnamirim há uma continuidade relacionada ao Eixo-Sul de Natal no bairro de Nova Parnamirim, com arrecadação semelhante ao município vizinho nesse bairro e bem acima dos valores dos demais bairros da cidade. Em São Gonçalo do Amarante, verifica-se uma arrecadação mais significativa dos dois impostos no bairro Jardins, localizado próximo ao Aeroporto Internacional instalado no ano de 2014.

Assim, pode-se afirmar que a arrecadação do IPTU e do ITBI nos municípios de alta integração indicam que há uma expansão horizontal da metrópole, com o surgimento de novos bairros em Parnamirim, SGA e Extremoz em áreas que até recentemente eram rurais ou de expansão urbana. Enquanto em Natal a dinâmica imobiliária segue um eixo de valorização vertical, nos bairros com maior concentração de apartamentos, essa tendência vem se expandindo e transbordando em Parnamirim.

Esses resultados, associados à compreensão de fatores ligados a políticas públicas de habitação, infraestrutura condicionada por megaeventos e turismo ajudam na análise dos ciclos imobiliários dessa metrópole em expansão, indicando

que ainda não há um planejamento urbano articulado entre esses municípios e conectado com a tributação municipal que possibilite uma adequada recaptura das mais-valias urbanas geradas nesses ciclos.

Diante das análises apresentadas, reforça-se a relevância de estudos sobre a fiscalidade municipal e sua relação com o desenvolvimento urbano nas cidades brasileiras, que passaram a ter atribuições e competências voltadas à manutenção dos serviços urbanos e são cobradas da população diretamente em relação às necessidades básicas para se viver na cidade e, no entanto, os municípios possuem alcance de fontes de receita limitado em relação aos demais entes federativos.

A tributação imobiliária é compreendida, nesse contexto, como uma possibilidade para os municípios alcançarem maior autonomia financeira, especialmente nesse momento de crise, em que as fontes de receita pública precisam dar conta de uma maior demanda em diversos setores.

Destaca-se, por fim, que os dados e as primeiras análises aqui apresentadas sobre a tributação imobiliária espacializada no território metropolitano ajudam a compreender a dinâmica imobiliária e sua relação com o planejamento urbano e os fenômenos metropolitanos.

Diante disso, reforça-se o papel dos demais entes federativos na busca por soluções de melhorias para a execução das políticas públicas voltadas à gestão do solo urbano e recaptura de mais-valias. Os governos estaduais e federal, especialmente no contexto metropolitano, devem ser acionados como apoiadores de iniciativas locais e regionais, financiando estudos, auxiliando os municípios na capacitação técnica, na aquisição de tecnologias e fomentando a criação e atualização de cadastros e plantas genéricas de valores.

O governo federal deve incentivar a efetivação da gestão municipal, com a implementação de programas federais que condicionem à utilização dos instrumentos urbanísticos e à cobrança de tributos imobiliários nos moldes do EC, sobretudo em relação ao cumprimento da função social da propriedade e das funções extrafiscais do IPTU. Os estados também possuem obrigações federativas, como a coordenação metropolitana, apoio às iniciativas locais, financiamento de estudos e levantamentos de base regional, além da destinação de orçamento voltado à assistência técnica aos pequenos municípios que não conseguem executar ações relativas à política urbana e metropolitana.

A dinâmica imobiliária existente nas cidades e regiões metropolitanas necessita de uma maior inteligência fiscal, comprometida com a agenda da Reforma Urbana e capaz de atuar diretamente nas questões locais a partir da utilização das ferramentas constitucionais disponíveis, entre elas a captura de mais-valia urbana, como forma de efetivar a política urbana metropolitana.

Fiscal federalism and property taxation in the Natal Metropolitan Region

Abstract: The challenges faced by municipalities in managing their tax revenues are evident, particularly regarding property taxes. Local administrations struggle with managing property taxation, which impacts their capacity to invest in urban infrastructure and services that could mitigate socio-spatial inequalities and, from a broader perspective, advance the realization of the right to the city. This study focuses on the four municipalities with high integration levels in the Natal Metropolitan Region (RMNatal): Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, and Extremoz. These municipalities have experienced metropolitan expansion in recent years, with the analysis period spanning from 2014 to 2021. The central question posed is: how does municipal taxation support public investment in urban policy? To address this question, the study employs quantitative data analysis on IPTU (Urban Property Tax) and ITBI (Real Estate Transfer Tax) revenues from these municipalities, aiming to demonstrate the potential of property taxation in fostering greater fiscal autonomy and reducing spatial inequalities related to urban issues.

Keywords: Federalism. Municipal fiscal autonomy. Property taxation. Urban policy. RMNatal.

Referências

AFONSO, José Roberto; CASTRO, Kleber Pacheco de. *Texto de Discussão nº 63*. IPTU e finanças públicas municipais no Brasil: dificuldades e potencial. [S. l.]: FGV Ibre, 2014.

ALMEIDA, Luis Felype Gomes de; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Renda fundiária e regulação imobiliária: dos aspectos teóricos à (quase) prática do Estatuto das Cidades. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (org.). *Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/ Arte, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 ago. 2022

BRASIL. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. *Gov.br*, Brasília, DF, [2022]. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: 4 jun. 2022.

CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno de. A administração tributária do IPTU e seu impacto na efetivação do Estatuto da Cidade. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília, DF: Ipea, 2016.

CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno de. *O Imposto sobre a Transferência Imobiliária*. *GeoUERJ*, Rio de Janeiro, 2019.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia. *Natal: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

CESARE, Claudia M. A tributação sobre a propriedade imobiliária e o IPTU: fundamentação, caracterização e desafios. In: CUNHA, Egláisa Micheline P.; CESARE, Claudia M. de. *Financiamento das cidades: instrumentos fiscais e de política urbana – seminários nacionais*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

CESARE, Claudia M. *Condições básicas para garantir a funcionalidade da tributação recorrente ao patrimônio imobiliário urbano e rural*. Texto para discussão. Reforma Tributária 23. Brasília, DF: Ipea, 2018.

EXTREMOZ. *Código Tributário do Município de Extremoz*.

FERNANDES, Cintia Estefânia. *O mínimo essencial da gestão urbana territorial em face da cidade constitucional*. 2016. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Escola de Arquitetura e Design, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016.

FURTADO, Fernanda. *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina*: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação. 1999. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, São Paulo, 1999.

FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: bravura ou bravata? *In*: SANTORO, Paula (org.). *Gestão social da valorização da terra*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

LEÔNICIO, Érica Milena Carvalho Guimarães. *O tributo da cidade: o IPTU como instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias em Parnamirim-RN*. Tese (Doutorado Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

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*. 2018. Tese (Doutorado Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

NATAL. *Código Tributário do Município do Natal*.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. IDTE: um índice de finanças para a análise do desenvolvimento – o caso dos municípios de Minas Gerais. *Revista Brasileira de Administração Política*, [S. l.], v. 6, n. 1, 2013.

PARNAMIRIM. *Código Tributário Municipal*.

PORTELLA, André Alves; TEIXEIRA, Rafaela Pires. Federalismo fiscal e efetividade da dignidade da pessoa humana: análise da posição do município na estrutura do financiamento público brasileiro e a escassez de recursos para as ações de saúde. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 631-679, 2016.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O Imposto sobre a Transferência Imobiliária. *GeoUERJ*, Rio de Janeiro, 2019.

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, Ângela Moulin Simões Penalva; VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. Política Urbana no contexto federativo brasileiro: um avanço normativo na gestão dos aglomerados urbanos. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, 2015.

SÃO GONÇALO DO AMARANTE. *Código Tributário do Município*.

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

VARIÁVEL - População residente estimada por município. *IBGE*, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579#resultado>. Acesso em: 20 ago. 2022.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LEÔNICIO, Érica Milena Carvalho Guimarães. Federalismo fiscal e tributação imobiliária na Região Metropolitana de Natal. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 61-87, jul./dez. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i19.ART03.RN.
