

A possibilidade de recuperação da mais-valia urbana na legislação do IPTU nos municípios da RMNatal funcional

Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio

Advogada. Graduada em Direito pelo ICF/PI. Mestre em Estudos Urbanos e Regionais pela UFRN. Doutoranda em Estudos Urbanos e Regionais pela UFRN. ORCID: 0000-0003-1613-7960.

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva

Professor do Departamento de Políticas Públicas da UFRN. Mestre e Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela UFRN. ORCID: 0000-0002-2287-8450.

Talia Regina Lira Fernandes

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo pela UFRN. Bolsista de Iniciação Científica CNPQ. ORCID: 0000-0002-8866-9141.

Resumo: O presente artigo tem como recorte espacial a Região Metropolitana de Natal (RMNatal) e objetiva compreender como a legislação sobre os impostos tributários imobiliários, especificamente o IPTU, nos municípios da RMNatal funcional incorpora mecanismos de recaptura de mais-valias urbanas e se relaciona com o planejamento urbano e metropolitano no que se refere à recaptura de mais-valias fundiárias. A recaptura de mais-valia urbana se dá quando parte dos incrementos de valor da terra gerados por iniciativas alheias aos proprietários é recuperada pelo setor público. Impostos municipais, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), que tributam o patrimônio imobiliário têm este potencial de recapturar as mais-valias urbanas geradas pelos processos que valorizam a propriedade privada com recursos normalmente provenientes dos fundos públicos, contendo a especulação fundiária e reduzindo o preço da terra e, por conseguinte, as desigualdades socioespaciais por meio do controle do uso do solo. Para tanto, a metodologia adotada partiu de uma revisão bibliográfica do tema e, em seguida, realizou-se um levantamento documental das legislações municipais relativas ao IPTU, o qual resultou um quadro síntese que permitiu uma análise comparativa entre as leis de cada município analisado. Ao final, a pesquisa identificou a existência de desigualdades intrametropolitanas relacionadas com os critérios adotados nas legislações municipais, baixo controle do uso do solo como recuperador de mais-valias urbanas e do IPTU como instrumento de auxílio no cumprimento da função social da propriedade.

Palavras-chave: Recuperação de mais-valia urbana. IPTU. RMNatal funcional.

Sumário: **1** Introdução – **2** A recaptura de mais-valias urbanas no contexto da legislação de IPTU – **3** Breve caracterização da RMNatal funcional – **4** Análise do IPTU na RMNatal funcional – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

Publicado em 2001, o Estatuto da Cidade (EC) – Lei Federal nº 10.257 – apresentou uma série de instrumentos urbanísticos, muitos deles voltados para

a recaptura de mais-valias fundiárias. Segundo Martim Smolka,¹ o EC preconizou princípios constitucionais da função social da propriedade, da separação entre o direito de propriedade da terra e o direito de construir, entre outros. De modo geral, a lei federal representou um marco regulatório entre políticas fiscais e urbanas, além de ter reconhecido a importância de mecanismos tributários consolidados, como o IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano, para a política urbana, juntamente com uma série de outros instrumentos inovadores ao direito urbanístico brasileiro.²

Em relação às diretrizes, objetivos e instrumentos previstos no EC, que regulam o uso do solo, Luiz Cesar Ribeiro³ descreve que estes “expressam um sólido consenso social e político elaborado na sociedade brasileira neste longo processo histórico iniciado nos anos 60 em torno da questão urbana e da sua relevância e centralidade na construção de um projeto de sociedade igualitária e justa”.

Por sua vez, Cintia Fernandes⁴ aponta que, para cumprir a função social, a propriedade urbana deve ser orientada pelo direito urbanístico, de modo a realizar suas funções urbanas, conforme estabelece o art. 192 da Constituição Federal (moradia, trabalho, recreação, circulação etc.). Um dos aspectos mais importantes – e que permite materializar tais princípios – pode ser visto ao tratarmos a capacidade das normas urbanísticas em recuperar parte do investimento público e coletivo em prol das cidades. A “mais-valia urbana” pode ser entendida com parte do excedente advindo da valorização das propriedades urbanas, que, por sua vez, foi gerada pelo desenvolvimento urbano coletivo ou por investimentos em obras ou serviços urbanos.

A recaptura de mais-valia urbana, presente no EC, se dá quando parte do aumento de valor da terra urbanizada, gerado por iniciativas alheias aos proprietários, é recuperada pelo setor público e volta à coletividade na forma de melhorias urbanas. Essa conversão pode ser feita por meio de receitas públicas, como impostos, contribuições, exações e outros meios fiscais, a fim de beneficiar a coletividade. Algumas dessas ferramentas são de amplo conhecimento e aplicação (como o IPTU); outras ainda precisam ser aperfeiçoadas (como a Outorga Onerosa do Direito de Construir).

Diante disso, impostos municipais, como o IPTU, que tributam o patrimônio imobiliário têm este potencial de recapturar as mais-valias urbanas geradas pelos

¹ SMOLKA, Martim O. *Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina: Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

² BRASIL. *Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade*. Brasília: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 28 set. 2021.

³ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O Estatuto da Cidade e a Questão Urbana Brasileira. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Aduauto Lucio. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: processos e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 14.

⁴ FERNANDES, Cintia Estefania. *IPTU: texto e contexto*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

processos que valorizam a propriedade privada com recursos normalmente provenientes dos fundos públicos. Assim, compreende-se que a alíquota progressiva é um exemplo de instrumento de recaptura que age para conter a especulação fundiária e reduzir o preço da terra e, por conseguinte, as desigualdades socioespaciais, conforme o EC (2001), por meio do controle do uso do solo. Por outro lado, as cidades apresentam sempre grandes dificuldades de investimento em projetos, com receitas dependentes de transferências intergovernamentais e com baixa aplicação social; ou seja, desenvolvemos uma das mais avançadas legislações tributárias e urbanísticas da América Latina, contudo não conseguimos utilizá-las a contento. Por quê?

Nesse sentido, o presente estudo tem como recorte espacial a Região Metropolitana de Natal (RMNatal), instituída através da Lei nº 152, de 1997, caracterizada por uma expansão urbana acelerada e que demanda serviços e investimentos em parceria.⁵ Objetivamos explorar um desses instrumentos – o IPTU – nesse espaço regional, contribuindo, assim, para melhor entendimento de sua aplicação e reflexão sobre seus potenciais e dificuldades em recuperar a mais-valia urbana. Nessa seara, surge a problemática a ser abordada neste artigo: como a legislação de IPTU de cada um dos municípios da Região Metropolitana Funcional de Natal incorpora mecanismos de recaptura de mais-valia urbana?

Atualmente, a RMNatal conta com 15 municípios, enquanto a chamada RMN funcional tem apenas cinco (Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz e Macaíba). As pesquisas recentes que abordam a RMNatal funcional indicam que há uma tendência de difusão da população e de atividades produtivas e serviços ofertados pelo território, o que altera “o modelo tradicional de aglomerado ou cidade contínua com dependências quase exclusivas do núcleo central, em um território hierarquizado, porém mais interativo e auto organizativo e de grande heterogeneidade morfológica”.⁶

Em relação à RMNatal funcional, ainda não existem estudos comparativos sobre a legislação de IPTU à luz da recaptura de mais-valias urbanas, em que pese a compreensão de que há uma necessidade latente dos municípios passarem a gerir suas tributações imobiliárias em articulação com o planejamento urbano de modo a melhorar suas arrecadações próprias para que possam investir em infraestrutura e equipamentos urbanos voltados à redução das desigualdades socioespaciais.

⁵ RIO GRANDE DO NORTE. *Lei Complementar nº 152 de 1997*. Assembleia Legislativa, 1997. Disponível em: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/gac/Conteudo.asp?TRAN=PASTAC&TARG=2231&ACT=null&PAGE=null&PARM=null&LBL=null>. Acesso em: 20 out. 2018.

⁶ CAMPOS, Tamms Maria da Conceição Moraes. *Urbanização imobiliária residencial: uma leitura da configuração espacial da região metropolitana de Natal*. Natal: UFRN, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, 2015. (Tese de Doutorado).

O objetivo geral é compreender como os impostos tributários imobiliários, especificamente o IPTU, nos municípios da RMNatal funcional se relacionam com o planejamento urbano e metropolitano no que se refere à recaptura de mais-valias fundiárias e possibilidade de diminuição das desigualdades socioespaciais.

A fim de alcançar o objetivo proposto, foi feita uma revisão bibliográfica dos conceitos relativos ao tema em estudo e, em seguida, foi realizado um levantamento de dados documentais nas câmaras legislativas dos municípios analisados, de modo a encontrar nas legislações municipais o conteúdo relativo às alíquotas e as bases de cálculo do IPTU. Por fim, foram elaborados um quadro síntese e uma comparação entre as leis de cada município analisado.

Ao final, observou-se que, apenas com os critérios da legislação, é possível perceber as desigualdades intermetropolitanas. O estudo avança na identificação das diferenças na legislação do IPTU nos municípios da RMNatal funcional e como estas orientam a diminuição das desigualdades por meio da recuperação de mais-valias urbanas, a partir de uma melhor compreensão sobre suas alíquotas progressivas, cálculo do valor venal, multas e isenções, contribuindo para o debate da recaptura dos incrementos do valor do solo auferidos pelos proprietários (valorização) nas cidades e áreas metropolitanas, o que demonstra consciência de que essas desigualdades existem e podem ser minimizadas pelo controle do uso do solo como recapturador de mais-valia e do IPTU como instrumento de auxílio ao cumprimento da função social da propriedade urbana.

2 A recaptura de mais-valias urbanas no contexto da legislação de IPTU

No que diz respeito à história da urbanização e expansão das cidades, o Estado tem papel fundamental na promoção do desenvolvimento urbano. Segundo Luis Felype Almeida e Roberto Monte-Mór,⁷ esse envolvimento está ligado a três esferas: econômica, jurídica e política. A econômica se dá devido à ligação com a questão da propriedade privada e seus tributos; a jurídica, pela responsabilidade legislativa e implementação de instrumentos de recuperação da mais-valia fundiária; e, por fim, a esfera política diz respeito aos representantes e sua seriedade com a legalidade e legitimidade das ações voltadas ao tema.

Quanto à possibilidade de recuperação de mais-valias fundiárias, Paula Santoro e Renato Cymbalista defendem que:

⁷ 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.

Deve-se considerar que não depende apenas de instrumentos tributários, mas também pode ser feita “mediante a gestão democrática e a implementação de instrumentos urbanísticos específicos, descritos no Plano Diretor do município e que trabalhem para recuperar – para a coletividade – a valorização fundiária.”⁸

O Estatuto da Cidade não indica qual o melhor instrumento para recaptura de incrementos no valor da terra urbana; porém, Almeida e Monte-Mór⁹ entendem que o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é o mais adequado em razão de ter como base de cálculo o valor venal do imóvel. Não obstante, os municípios brasileiros apresentam baixa arrecadação do IPTU, fato que, segundo Cláudia de Cesare,¹⁰ 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”.

A Constituição Federal¹¹ possui dois artigos que explicam a aplicação do IPTU: o primeiro, art. 156, diz respeito ao valor venal do imóvel, e o segundo, art. 182, refere-se à alíquota progressiva no tempo. O objetivo da progressividade da alíquota é pressionar os proprietários da terra a destinar uso adequado à propriedade, de modo que cumpra seu valor social, evitando, assim, a subutilidade. O Plano Diretor Municipal é a lei responsável por estabelecer como se dá o cumprimento do valor social da propriedade, e o Código Tributário Municipal determina como o IPTU será aplicado, considerando as dinâmicas socioespaciais da cidade. Nesse sentido:

Trazendo a ideia de recuperação de mais-valias fundiárias, a política urbana tem suas diretrizes voltadas para a recuperação social da valorização do solo e a efetivação da justiça social na cidade, sendo claro que seus objetivos estão voltados para a redistribuição e a promoção da justiça social, não sendo apenas um mecanismo para financiamento de infraestrutura pública.¹²

⁸ SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Introdução à expressão “gestão social da valorização da terra. In: SANTORO, Paula (Org.). *Gestão Social da Valorização da terra*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

⁹ ALMEIDA, Luis Felipe 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.

¹⁰ DE CESARE, Claudia M. A tributação sobre a propriedade imobiliária e o IPTU: fundamentação, caracterização e desafios. In: CUNHA, Egláisa Micheline P.; DE CESARE, Claudia M. Financiamento das Cidades: *Instrumentos Fiscais e de Política Urbana – Seminários Nacionais*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

¹¹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 28 set. 2021.

¹² PIZA, Mariana Levy; SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. In: SANTORO, Paula (Org.). *Gestão Social da Valorização da Terra*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

É o que defendem Smolka e Amborski¹³ ao afirmarem que qualquer imposto geral sobre a propriedade e sobre o valor da terra já é, por definição, uma recaptura de mais-valia, já que pode ser capitalizado sobre o valor presente. Os instrumentos de recaptura podem ser regulamentados com as alterações das normas e leis urbanísticas, com uma extensa gama de aplicações e mecanismos que se adequam às características socioespaciais e políticas do lugar; contudo, só é considerado suficiente mediante uma gestão democrática e cobrança ativa da população pela conversão do imposto predial para a coletividade e obtenção de valorização fundiária.

Logo, percebe-se que é um imposto que carece de um olhar mais atento da gestão tributária municipal, de modo a encontrar caminhos para sua efetividade, tendo em vista a necessidade de recapturar as mais-valias urbanas. No entanto, nem sempre se observa essa aplicação de fato, especialmente em municípios menores. Sendo assim, se faz necessário compreender como as legislações de IPTU dos municípios que compõem a RMNatal funcional estabelecem nas suas alíquotas e base de cálculo a possibilidade de recaptura de mais-valias urbanas, de modo que, em um segundo momento da pesquisa, se possa identificar a efetividade de tais normas.

3 Breve caracterização da RMNatal funcional

Apesar de sua criação ter se dado recentemente (em 1997), a RMNatal apresenta crescimento territorial significativo e, atualmente, conta com 15 municípios, caracterizada por um processo de expansão urbana da RMNatal funcional, apresentado na Figura 1. As pesquisas mais recentes apontam que esse crescimento desordenado se dá em razão de uma política urbana desarticulada que legitima o crescimento periférico, o que se apresenta como padrão de fragmentação urbana de aglomerados, principalmente em Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante.

Tal formato de desenvolvimento urbano está relacionado à produção orientada pela demanda do capital imobiliário, ignorando as necessidades reais da população, que culmina em um território capitalista desigual dependente do seu núcleo central.¹⁴

No entanto, levando-se em consideração que a valorização imobiliária é gerada coletivamente a partir dos processos relativos à dinâmica urbana, como, por exemplo, a implantação de infraestrutura urbana e as alterações na legislação urbanística, o planejamento urbano e metropolitano deve considerar os processos

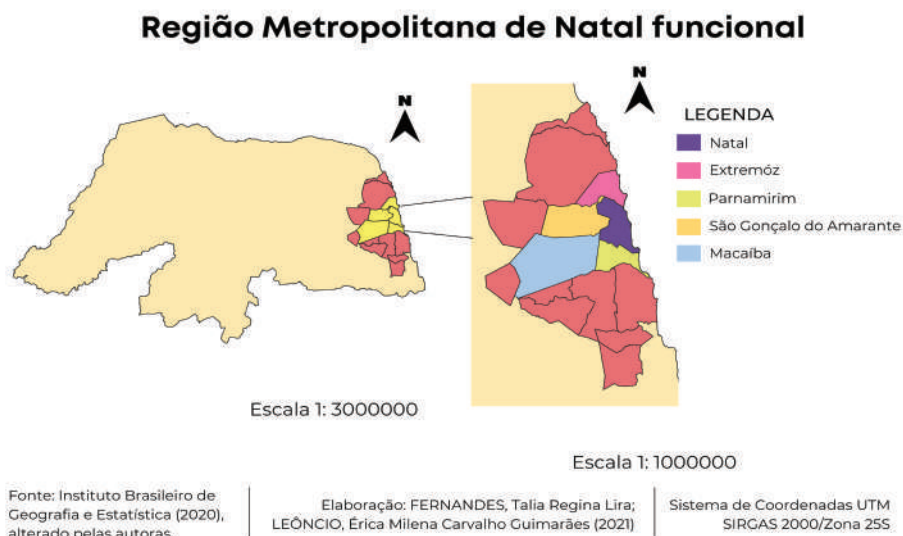
¹³ SMOLKA, Martin O.; AMBORSKI, David. *Captura de Mais-Valias para o Desenvolvimento Urbano: uma comparação interamericana*. VII Curso de Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina. 2000.

¹⁴ CAMPOS, Tamms Maria da Conceição Morais. *Urbanização imobiliária residencial: uma leitura da configuração espacial da região metropolitana de Natal*. Natal: UFRN, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, 2015. (Tese de Doutorado).

de valorização individual de modo a buscar ferramentas capazes de reduzir as desigualdades socioespaciais.

O município de Natal se apresenta como centralidade produtiva (núcleo central) em relação aos municípios vizinhos, o que acirra a desigualdade intrametropolitana. Segundo Maria do Livramento Clementino e Maria Ângela Souza,¹⁵ a RMNatal funcional apresenta níveis de integração: o município de Parnamirim, a mais alta integração, com área de ocupação contígua, possui a segunda maior taxa de crescimento populacional; por sua vez, São Gonçalo do Amarante também possui alta integração e configura uma área de contiguidade de ocupação de Natal, especialmente na Região Norte; já os municípios de Macaíba e Extremoz apresentam, segundo as autoras, uma média integração com fluxos significativos na dinâmica de aglomeração.

Figura 1 – Região Metropolitana de Natal funcional



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020), alterado pelos autores.

Ainda em relação ao processo de ocupação do solo urbano na RMNatal, Huda Lima¹⁶ identifica que há um esgotamento em Natal, o que ocasionou, nos últimos anos, uma forte expansão urbana direcionada aos outros municípios da metrópole funcional, gerando processos de valorização nesses municípios, mas em menor

¹⁵ CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; SOUZA, Maria Ângela de Almeida (Orgs.). *Como andam Natal e Recife*. Rio de Janeiro: Letra Capital – Observatório das Metrôpoles, 2009.

¹⁶ LIMA, Huda Andrade Silva de. *Incorporando a metrópole funcional: a produção imobiliária empresarial em Natal e nas cidades do entorno, no período de 2011 a 2016*. Natal: UFRN, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, 2018. (Tese de Doutorado).

grau se comparados a Natal. Portanto, faz-se necessário compreender as novas dinâmicas em seus diversos níveis (mercado, legislação, gestão urbana), bem como de que modo vêm sendo enfrentados esses processos, à luz da necessidade de se recapturarem as mais-valias urbanas percebidas.

Diante do tema deste estudo, de acordo com Ana Luísa Aragão,¹⁷ “as finanças municipais funcionam como financiadoras do desenvolvimento urbano”, ou seja, possuem o condão de reduzir as desigualdades socioespaciais ao utilizar a arrecadação tributária para financiar a infraestrutura urbana.

4 Análise do IPTU na RMNatal funcional

4.1 As alíquotas do IPTU na RMNatal funcional

Ao se analisar a conceituação do IPTU, pode-se considerá-lo um tributo justo por natureza, pois tem o objetivo de redistribuir riquezas, além de prezar pela preservação do mínimo existencial e pela diminuição da especulação imobiliária. Assim, ao observar os municípios na prática deve-se levar em consideração esses parâmetros para que o IPTU cumpra suas funções integralmente.¹⁸

A Constituição Federal de 1988 previu a possibilidade de progressividade das alíquotas do IPTU tanto em razão do tempo (art. 182, §4º, II) quanto em razão do valor do imóvel e da localização e uso (art. 156, §1º, incluído pela Emenda Constitucional – EC nº 29, de 2000). Destaque-se que muito já se discutiu sobre a constitucionalidade da progressividade das alíquotas do IPTU, sendo objeto de análise do Supremo Tribunal Federal (STF), o qual decidiu somente após a EC nº 29/2000, que tornou possível os municípios inserirem alíquotas progressivas em relação ao valor, localização e uso dos imóveis; antes disso, somente poderia haver lei municipal relativa à progressividade no tempo, como forma de exigir o cumprimento da função social da propriedade.¹⁹

Diante disso, apresenta-se o Quadro 1, com uma síntese das alíquotas de IPTU previstas pela legislação dos municípios da RMNatal funcional, demonstrando como se insere a possibilidade de progressividade em cada uma.

¹⁷ 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. p. 24. (Dissertação de Mestrado).

¹⁸ LEÔNCIO, Érica Milena Carvalho Guimarães. *O tributo da cidade: O IPTU como instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias em Parnamirim-RN*. Natal: UFRN, Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais, 2019.

¹⁹ CASTILHO, Heloísa Natalino Valverde. *A progressividade do IPTU*. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/67118/a-progressividade-do-iptu>. Acesso em: 08 fev. 2022.

Quadro 1 – As alíquotas de IPTU nos municípios da RMNatal funcional

(Continua)

Município	Lei/ano	Previsão de alíquotas progressivas
Natal	Art. 45 da Lei nº 3.882/1989 (Exercício 2021)	<p>A alíquota do imposto é progressiva, a critério do Poder Executivo, até o limite de dois por cento (2,0%): I – para os imóveis não edificados, localizados em áreas definidas pelo Poder Executivo e onde este pretenda adequar o uso do solo urbano aos interesses sociais da comunidade com o objetivo de fazer cumprir as posturas municipais, bem como promover a ocupação de áreas;</p> <p>II – para os imóveis não edificados, localizados em áreas determinadas pelo Poder Executivo, que não possuam muros e/ou calçadas;</p> <p>III – para os imóveis cujo valor venal seja superior a dois milhões oitocentos e noventa e três mil cento e setenta reais e oitenta e quatro centavos (R\$ 2.893.170,84).</p> <p>§1º – A progressividade de que tratam os incisos I e II ocorre com o crescimento anual de até dez por cento (10%) da alíquota vigente no exercício anterior.</p> <p>§2º – A progressividade de que trata o inciso II só se aplica, relativamente à construção de calçadas e muros, aos imóveis situados em logradouros providos de meio-fio e servidos de coleta domiciliar de lixo.</p> <p>§3º – A progressividade de que trata o inciso III deste artigo se aplica com acréscimo de até dez por cento (10%) sobre a alíquota básica a que está sujeito o imóvel por cada duzentos e oitenta e nove mil trezentos e dezessete reais e oito centavos (R\$ 289.317,08) ou fração que ultrapasse a dois milhões oitocentos e noventa e três mil cento e setenta reais e oitenta e quatro centavos (R\$ 2.893.170,84) do valor venal.</p>
Parnamirim	Art. 136 da Lei nº 951/1997	<p>A alíquota do imposto é progressiva a critério do Poder Executivo até o limite de dois por cento (2%):</p> <p>I – para os imóveis não edificados, localizados em áreas definidas pelo Poder Executivo e onde este pretenda adequar o uso do solo urbano aos interesses sociais da comunidade com o objetivo de fazer cumprir as posturas municipais, bem como, promover a ocupação de áreas;</p> <p>II – para os imóveis não edificados, localizados em áreas definidas pelo Poder Executivo, que não possuam muros e/ou calçadas;</p> <p>III – para os imóveis cujo valor venal seja superior a quinhentos mil reais (R\$ 500.000,00).</p> <p>§1.º A progressividade de que tratam os incisos I e II ocorre com o crescimento anual de até dez por cento (10%) da alíquota vigente no exercício anterior.</p> <p>§2.º A progressividade de que trata o inciso II só se aplica, relativamente à construção de calçadas e muros, aos imóveis situados em logradouros providos de meio fio e serviços de coleta domiciliar de lixo.</p> <p>§3.º A progressividade de que trata o inciso III deste artigo aplicase com acréscimo de até dez por cento (10%) sobre a alíquota básica a que está sujeito o imóvel por cada cinquenta mil reais (R\$ 50.000,00) ou fração que ultrapasse quinhentos mil reais (R\$ 500.000,00) do valor venal.</p>

(Conclusão)

Município	Lei/ano	Previsão de alíquotas progressivas
São Gonçalo do Amarante	Art. 55 da Lei nº 045 de 2007.	<p>A critério do Poder Executivo, até o limite de dois por cento (2%) para I – imóveis não edificados que não cumprem função social da propriedade urbana; II – imóveis não edificados que não possuam muros ou calçadas; III – para os imóveis cujo valor venal seja superior a quinhentos mil reais (R\$500.000,00).</p> <p>§1º A progressividade de que tratam os incisos I e II ocorre com o crescimento anual de até dez por cento da alíquota vigente no exercício anterior.</p> <p>§2º A progressividade de que trata o inciso II só se aplica, relativamente à construção de calçadas e muros, aos imóveis situados em logradouros providos de meio-fio e servidos de coleta domiciliar de lixo.</p> <p>§3º A progressividade de que trata o inciso III deste artigo se aplica com acréscimo de até dez por cento sobre a alíquota básica a que está sujeito o imóvel por cada cinquenta mil reais (R\$ 50.000,00) ou fração que ultrapasse a quinhentos mil reais (R\$ 500.000,00) do valor venal.</p>
Macaíba	Arts. 126 e 127 da Lei nº 1.080, de 2002.	<p>I – um por cento (1%) para os imóveis não edificados;</p> <p>II – seis décimos por cento (0,6%) para os imóveis edificados; para imóveis que não cumprem a função social da propriedade urbana, a alíquota do imposto é progressiva e fica a critério do Poder Executivo até o limite de dois inteiros e cinco décimos por cento (2,5%).</p>
Extremoz	Art. 46 da Lei nº 320, de 1º de julho de 1997	<p>É progressiva até o limite de dois inteiros e cinco décimos por cento (2.5%): I – imóveis não edificados que não cumprem função social da propriedade urbana; II – para imóveis cujo valor venal seja superior a oitocentos e cinquenta e quatro mil, trezentos e cinquenta (845.350.000) UFIR's; III – para imóveis cujo valor venal seja superior a novecentos e nove mil, cento e treze reais e oitenta e quatro centavos (R\$ 909.113,84); 1º A progressividade de que tratam os incisos "I e II", ocorre com o crescimento anual de dez por cento (10%) da alíquota vigente no exercício anterior. §2º A progressividade de que trata o inciso "II" só é aplicada, relativamente à construção de calçadas e muros, aos imóveis situados em logradouros providos de meio-fio e servidos de coleta, domiciliar de lixo. §3º A progressividade de que trata o item "III" se aplica com acréscimos de dez por cento (10%) sobre a alíquota básica a que está sujeito o imóvel por cada noventa mil, novecentos e onze reais e trinta e oito centavos (R\$ 90.911,38) ou fração que ultrapasse a novecentos e nove mil, cento e treze reais e oitenta e quatro centavos (R\$ 909.113,84) do valor venal. §4º Fica o Poder Executivo autorizado a reduzir a alíquota do imposto até zero por cento (0%), em relação aos imóveis encravados em áreas non edificandi, de conservação e preservação ambiental definidas pelo Plano Diretor de Extremoz, enquanto perdure tal condição.</p>

Fonte: NATAL, 1989; PARNAMIRIM, 1997; AMARANTE, 2007; MACAÍBA, 2002; EXTREMOZ, 1997. Elaboração própria (2021).

Os municípios de Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante apresentam alíquota progressiva, a critério do Poder Executivo, até o limite de dois por cento (2,0%) para imóveis não edificados; por sua vez, para Extremoz e Macaíba, há o limite de dois e meio por cento (2,5%). Diante disso, percebe-se que há um estímulo tímido na alíquota (embora um pouco maior em Extremoz e Macaíba). Para que se cumpra a função social da propriedade, de modo que os imóveis tenham uso definido, faz-se necessário estabelecer uma alíquota maior para os imóveis não edificados.

Além disso, com exceção de Macaíba, há progressividade para os imóveis que não cumprem função social, com o crescimento anual de até dez por cento (10%) da alíquota vigente no exercício anterior nos demais municípios da RMNatal funcional. Esse crescimento de 10%, no município de Natal, é aplicado para imóveis cujo valor venal seja superior a R\$2.893.170,84. Já em Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, é aplicado para valores superiores a R\$500.000,00. No município de Extremoz, é aplicado para valores superiores a R\$909.113,84. Assim, percebe-se que, em Natal, a aplicação dessa progressividade é somente para imóveis com valores bem superiores, na casa dos milhões de reais, em relação aos demais que aplicam valores menores (entre quinhentos e novecentos mil reais), o que pode orientar para uma recaptura de mais-valias urbanas distintas, principalmente em Natal, que aplica um valor mais alto como base para o aumento progressivo. Importante também destacar que, em Macaíba, não há a previsão dessa progressividade na alíquota, destacando-se negativamente.

4.2 A base de cálculo do IPTU na RMNatal funcional

Quanto à base de cálculo, compreende-se que “cabe ao legislador municipal ao instituir este imposto, dispor sobre os critérios avaliadores dos imóveis e fixar parâmetros a serem adotados pela autoridade lançadora para aferição do valor venal do imóvel urbano”.²⁰

Observou-se que o município de Natal é o único da RMNatal funcional que possui ajustamento na base de cálculo com base no território, trazendo distinções de acordo com o bairro.

²⁰ FERNANDES, Cintia Estefania. *IPTU: texto e contexto*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

Quadro 2 – Base de cálculo do IPTU na RMNatal funcional

(Continua)

Município	Lei/ano	Conteúdo
Natal	Art. 25-A da Lei nº 3.882/1989 (Exercício 2021)	<p>Os valores obtidos nos incisos I e II, do artigo 25, desta Lei, são multiplicados pelos Fatores de Ajustamento dos Valores Venais por Bairro, conforme tabela XV em anexo, exclusivamente para os imóveis cujos valores venais não sejam superiores a R\$ 93.257,45 (noventa e três mil duzentos e cinquenta e sete reais e quarenta e cinco centavos), que seu proprietário, titular do domínio útil ou seu cônjuge, não possua outro imóvel no Município e que sua utilização seja para fins residenciais.</p> <p>§1º – Fica o Chefe do poder Executivo, através da Planta Genérica de Valores de Terreno, autorizado a proceder aos ajustes necessários decorrentes de valorização imobiliária.</p> <p>§2º – O Poder Executivo Municipal deverá proceder, no máximo a cada quatro anos, mediante Lei, às atualizações da Planta Genérica de Valores de Terrenos e da Tabela de Preços de Construção. BAIRROS 0,8: Lagoa Azul, Pajuçara, Potengi, Nossa Senhora da Apresentação, Redinha, Igapó, Salinas, Santos Reis, Rocas, Ribeira, Praia do Meio, Areia Preta, Mãe Luiza, Quintas, Nordeste, Bom Pastor, Felipe Camarão, Cidade da Esperança, Cidade Nova, Guarapes e Planalto.</p> <p>BAIRROS 1,0: Cidade Alta, Petrópolis, Alecrim, Barro Vermelho, Tirol, Lagoa Seca, Dix-sept Rosado, Nossa Senhora de Nazaré, Lagoa Nova, Nova Descoberta, Candelária, Pitimbu, Neópolis, Capim Macio, Ponta Negra e Parque das Dunas.</p>
	Art. 23 da Lei nº 3.882/1989 (Exercício 2021)	<p>A base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel. §1º – Na determinação da base de cálculo, não se considera o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aforoseamento ou comodidade. §2º – O Poder Executivo poderá reduzir a base de cálculo do imposto para os imóveis com destinação exclusivamente residencial em: I – até 75% (setenta e cinco por cento) para os imóveis cujo valor venal seja inferior ou igual a cinquenta e nove mil quinhentos e dezesseis reais e sessenta e seis centavos (R\$ 59.516,66); II – até 50% (cinquenta por cento) para os imóveis com valor venal superior a cinquenta e nove mil quinhentos e dezesseis reais e sessenta e seis centavos (R\$ 59.516,66); e inferior ou igual a setenta e um mil novecentos e quinze reais e noventa e seis centavos (R\$ 71.915,96); III – até 25% (vinte e cinco por cento) para os imóveis com valor venal superior a setenta e um mil novecentos e quinze reais e noventa e seis centavos (R\$ 71.915,96); e inferior ou igual a noventa mil novecentos e vinte e oito reais e vinte e três centavos (R\$ 90.928,23). §3º – Para que os imóveis tenham o benefício deste artigo, é necessário que o proprietário, titular do domínio útil ou seu cônjuge, não possua outro e nele resida.</p>

(Conclusão)

Município	Lei/ano	Conteúdo
Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Extremoz ²¹	Art. 99 da Lei nº 951/1997	A base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel. Parágrafo único. Na determinação da base de cálculo, não se considera o valor dos bens imóveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade.
Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Extremoz ²²	Art. 100 da Lei nº 951/1997	<p>A avaliação dos imóveis para efeito de apuração do valor venal será procedida anualmente, em conformidade com disposto em lei específica.</p> <p>§1.º A Planta Genérica de Valores de Terrenos e Tabela de Preços de Construção são decretados pelo Poder Executivo, até o dia 31 de dezembro de cada exercício, para vigorar de 1º de janeiro a 31 de dezembro do exercício seguinte.</p> <p>§2.º A Secretaria Municipal de Tributação realiza o lançamento do IPTU com base na Planta Genérica de Valores de Terrenos e Tabela de Preços de Construção vigentes no exercício anterior, atualizadas monetariamente quando essas não forem decretadas até a data prevista no parágrafo anterior.</p> <p>§3.º Os valores unitários de metro quadrado de construção e de terreno são determinados em função dos seguintes critérios, tomados em conjunto ou separadamente: I – preços correntes das transações e das ofertas e venda no mercado imobiliário; II – custos de reprodução; III – locações correntes; IV – características da região em que se situa o imóvel; V – características do terreno, especialmente área, topografia, forma e acessibilidade; VI – características da construção, notadamente área, qualidade, tipo, ocupação e idade; VII – outros dados informativos tecnicamente reconhecidos.</p> <p>§4.º Os valores unitários, definidos como valores médios para os locais e construções, são atribuídos: I – às faces de quadras, às quadras ou quarteirões, aos logradouros ou às regiões determinadas, relativamente aos terrenos; II – a cada um dos padrões dos tipos de edificações definidos pelo Poder Executivo, relativamente às construções.</p>
Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Extremoz ²³	Art. 101 da Lei nº 951/1997	<p>Art. 101. O valor venal do imóvel é determinado: I – quando se trata de imóvel não edificado, pela Planta Genérica de valores de Terrenos; II – quando se trata de imóvel edificado, pela Planta genérica de Valores de Terrenos e tabela de Preços de Construção.</p> <p>Art. 102. As tabelas de fatores de correção serão utilizadas para cálculo do valor venal da Unidade Imobiliária.</p>

Fonte: NATAL, 1989; PARNAMIRIM, 1997; AMARANTE, 2007; MACAÍBA, 2002; EXTREMOZ, 1997. Elaboração própria (2021).

²¹ A redação dos quatro municípios é parecida e não apresenta alterações significativas entre elas; então, optou-se por transcrever a de Parnamirim como exemplo.

²² A redação dos quatro municípios é parecida e não apresenta alterações significativas entre elas; então, optou-se por transcrever a de Parnamirim como exemplo.

²³ A redação dos quatro municípios é parecida e não apresenta alterações significativas entre elas; então, optou-se por transcrever a de Parnamirim como exemplo.

Alguns bairros apresentam fator 0,8, enquanto outros, 1,0. Pode ser observado que os bairros que têm 0,8 como fator de ajustamento apresentam condições socioeconômicas menores em comparação aos bairros de fator 1,0, além de possuírem várias manchas de interesse social. Ademais, os bairros 1,0 apresentam padrão de crescimento e ocupação imobiliária na cidade e, na sua maioria, estão localizados na Zona Adensável no Plano Diretor de Natal atual (NATAL, 2007), com exceção de Nossa Senhora de Nazaré e Pitimbu, que se configuram como Zona de Adensamento Básico.

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

4.3 As isenções ao IPTU nos municípios da RMNatal funcional

Um último ponto a ser abordado quanto à extrafiscalidade do IPTU nos municípios da RMNatal é em relação às isenções concedidas pela legislação municipal. Segundo o art. 175 do Código Tributário Nacional, a isenção é uma das possibilidades de exclusão do crédito tributário. O art. 176 determina que a isenção será sempre decorrente de lei específica, que deverá conter condições, requisitos, prazo e sobre quais tributos incide.²⁴ Nesse sentido, Camargo considera que a isenção “atua de forma a retirar, ou isolar, da incidência da norma tributária certos elementos constantes de seu antecedente ou de seu consequente”.²⁵

Segundo Keziah Pinto,²⁶ o EC prevê a possibilidade de utilização de incentivos e benefícios fiscais e financeiro como instrumentos de política urbana voltados ao incentivo do cumprimento da função social da propriedade urbana, e a isenção é uma dessas possibilidades, pois é um forte instrumento de extrafiscalidade.

²⁴ BRASIL. *Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional*. Brasília: Congresso Nacional, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 28 set. 2021.

²⁵ CAMARGO, Juliana Wernek de. *O IPTU como instrumento de atuação urbanística*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

²⁶ PINTO, Keziah Alessandra Vianna Silva. *IPTU: política urbana e aspectos constitucionais*. Campinas: Editora Alínea, 2012.

Quadro 3 – Isenções ao IPTU nos municípios da RMNatal funcional

(Continua)

Município	Lei/Ano	Conteúdo
Natal	Lei nº 3.882/1989	<p>Art. 48 – São isentos do imposto: I – o imóvel edificado que tenha destinação residencial unifamiliar e possua área construída de até cinquenta metros quadrados (50 m²) com as seguintes e conjuntas condições: a) ser encravado em terreno de área igual ou inferior a cento e vinte metros quadrados (120 m²); b) quando resida no imóvel o proprietário ou titular do domínio útil; c) não possua, o proprietário ou titular do domínio útil ou seu cônjuge, outro imóvel no Município; d) Revogado. II – o imóvel edificado pertencente a clube de mães, associação de moradores ou instituição de assistência ou beneficência que obedeçam conjuntamente às seguintes condições: a) sua utilização esteja relacionada com a finalidade essencial da entidade; b) não tenha fins lucrativos; c) não possua atividade produtiva geradora de receita idêntica à de empreendimentos privados e que não haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário; III – o imóvel privado quando cedido por comodato ao Município, Estado ou União, para fins exclusivamente educacionais ou de saúde, durante o prazo do comodato; IV – o imóvel edificado pertencente a agremiação desportiva cujo valor venal seja inferior a dezessete mil duzentos e vinte reais e setenta e sete centavos (R\$ 17.220,77); V – O imóvel pertencente a autarquias, a fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, instituídas e mantidas pela Prefeitura Municipal do Natal. §1^º – As isenções de que trata o artigo 48 são requeridas pelo interessado ao Secretário Municipal de Tributação. §2^º – As isenções previstas nos incisos I e II do artigo 48 podem ser concedidas de ofício, se existentes no cadastro imobiliário, os elementos necessários à aferição do atendimento aos requisitos legais.</p>
Parnamirim	Lei nº 951/1997, alterada pela LC nº 005/2001 e pela LC nº 007/2002	<p>Art. 132. É isento do imposto o imóvel edificado com as seguintes e conjuntas condições: I ter destinação residencial unifamiliar e possuir área construída de até sessenta metros quadrados (60,00 m²) (NR). II – estar encravado em terreno de área igual ou inferior a cento e vinte metros quadrados (120m²); III – quando nele resida o proprietário, titular do domínio útil ou o possuidor; IV – não seja proprietário, titular do domínio útil, possuidor ou seu cônjuge, de outro imóvel no Município</p>

(Continua)

Município	Lei/Ano	Conteúdo
SGA	Lei nº 045/2007	<p>Art. 58. São isentos do imposto: I – o imóvel edificado que tenha destinação residencial unifamiliar e possua área construída de até cinquenta metros quadrados com as seguintes e conjuntas condições: a) ser encravado em terreno de área igual ou inferior a cento e vinte metros quadrados. b) quando resida no imóvel o proprietário ou titular do domínio útil; c) não possua, o proprietário ou titular do domínio útil ou seu cônjuge, outro imóvel no Município; II – o imóvel edificado pertencente a clube de mães, associação de moradores ou instituição de assistência ou beneficência que obedeçam conjuntamente às seguintes condições: a) sua utilização esteja relacionada com a finalidade essencial da entidade; b) não tenha fins lucrativos; c) não possua atividade produtiva geradora de receita idêntica à de empreendimentos privados e que não haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário; III – o imóvel privado quando cedido por comodato ao Município, Estado ou União, para fins exclusivamente educacionais ou de saúde, durante o prazo do comodato IV – o imóvel edificado pertencente a agremiação desportiva cujo valor venal seja inferior oito mil reais (R\$ 8.000,00) V – o imóvel pertencente a autarquias, a fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, instituídas e mantidas pela Prefeitura Municipal de São Gonçalo do Amarante. Parágrafo único. As isenções concedidas com fundamento nos incisos II, III e IV são requeridas ao Secretário Municipal de Tributação, durante o exercício civil a que se refere o imposto, sob pena de decadência.</p>
Macaíba	Lei nº 1.080/2002	<p>Art. 128 – São isentos do imposto: I – Imóvel edificado pertencente a sindicato, círculo operário, associação de classe, artística, de pesquisa científica, beneficente, esportiva e cultural, utilizado para cumprir com os objetivos primordiais da entidade e que não tenha fins lucrativos; (Alterado pela Lei nº 1260, de 23.12.2005). II – o imóvel predial, com destinação residencial unifamiliar, que tenha área construída de até 50 m² (cinquenta metros quadrados), encravado em terreno de área igual ou inferior a 120 m² (cento e vinte metros quadrados), quando nele resida o proprietário ou titular do domínio útil, não possuindo ou seu cônjuge, outro imóvel no Município de Macaíba; (Alterado pela Lei nº 1260, de 23.12.2005). III – O imóvel predial, com destinação residencial unifamiliar, com área máxima construída de até 110 m² (cento e dez metros quadrados), encravada em terreno de até 600 m² (seiscentos metros quadrados), pertencente a servidor público do Município de Macaíba, com renda familiar mensal de até 02 (dois salários-mínimos); (Alterado pela Lei nº 1260, de 23.12.2005). a) Quando nele resida e não possua ele (servidor) ou seu cônjuge, outro imóvel no Município de Macaíba, IV – O imóvel pertencente a Órgão da Administração Direta e Indireta Municipal. (Acrescido pela Lei nº 1260, de 23.12.2005).</p>

(Conclusão)

Município	Lei/Ano	Conteúdo
Extremoz	Lei nº 320/1997 LC nº 001/2005	Art. 47. Ficam isentos do pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano os contribuintes que atendam a uma das seguintes condições: I – o imóvel pertencente a autarquias, a fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, instituídas e mantidas pela Prefeitura Municipal de Extremoz; II – o prédio pertencente a sindicato, círculo operário, associação de classe, sociedade religiosa, artística, de pesquisa científica, beneficente, esportiva e Clubes de Mães que obedçam conjuntamente as seguintes condições: a) sua utilização esteja relacionada com a finalidade essencial da entidade; b) não tenha fins lucrativos; c) não possua atividade produtiva geradora de receita idêntica à de empreendimentos privados e que não haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário. III – o imóvel que tenha destinação residencial unifamiliar e possua área construída de até cinquenta metros quadrados (50 m ²) com as seguintes condições: a) ser enclavado em terreno de área igual ou inferior a (200m ²) duzentos metros quadrados; b) quando resida no imóvel o proprietário ou titular do domínio útil; c) seja detentor de um único imóvel: o proprietário ou titular do domínio útil ou seu cônjuge. IV – Prédios quando cedidos por comodato ao Município, Estado ou União, para fins exclusivamente educacionais ou de saúde, durante o prazo do comodato. • Incisos I a IV acrescidos pela LC nº. 001/2005.

Fonte: NATAL, 1989; PARNAMIRIM, 1997; AMARANTE, 2007; MACAÍBA, 2002; EXTREMOZ, 1997. Elaboração própria (2021).

Todos os cinco municípios apresentam isenções ligadas ao fomento de atividades e de instituições sem finalidade lucrativa voltadas a ações sociais relevantes, como assistência social, sindicais, educação, ciência, esportes, cultura etc., que não exerçam atividades geradoras de receitas. Esse tipo de isenção é razoável e fomenta também o cumprimento da função social da propriedade e da cidade em diversos aspectos relevantes socialmente.

Percebe-se também que, em todos os cinco municípios analisados, houve uma preocupação do legislador com a manutenção da moradia para as famílias de menor renda, inserindo inciso que garante a isenção para imóveis com área construída de até 50 m² em Natal, São Gonçalo, Macaíba e Extremoz e de até 60 m² em Parnamirim. Quanto à área total do terreno para se inserir nessa possibilidade de isenção, Natal, Parnamirim, São Gonçalo e Macaíba estabelecem 120 m² e Extremoz estabelece 200 m². Essa isenção tem um caráter nítido de cumprimento de função social da propriedade, especialmente voltado para a moradia, vez que condiciona também a fatores como ser o único imóvel unifamiliar.

Destaca-se ainda o município de Macaíba, que foi mais além e isentou também imóveis com área construída de até 110 m² e com terreno de até 600

m² de propriedade de servidor público municipal com renda de até dois salários mínimos. A princípio, tal isenção, que traz um critério baseado na função pública ocupada pelo proprietário e alcança imóveis com características superiores àqueles considerados para famílias de baixa renda, pode ser considerada como prejudicial para a coletividade, pois se baseia não na função social da propriedade, e sim numa categoria específica de trabalhadores, que deixa de pagar o devido imposto para o município, em que pesem esses imóveis auferirem os mesmos benefícios urbanos dos demais, sem que o município recupere as mais-valias auferidas pelos proprietários que incidem nessa isenção.

5 Considerações finais

A reflexão sobre o debate das mais-valias urbanas está relacionada à igualdade material por meio de uma justiça redistributiva, pois, com os mecanismos oferecidos pela legislação e pela administração pública, a cidade pode se tornar um lugar menos desigual por meio do controle do uso do solo. Um dos instrumentos de recaptura o IPTU, que busca conter a especulação imobiliária.

O IPTU é calculado sobre o valor venal do imóvel, levando em consideração as características imobiliárias do local e, por vezes, possui alíquota progressiva para imóveis que não cumprem função social. Sua arrecadação deve ser convertida em melhorias, como infraestruturas e equipamentos urbanos, para toda a cidade. Contudo, há problemas na arrecadação desse imposto no âmbito jurídico, político e econômico, o que dificulta a recuperação efetiva de mais-valia urbana.

Na RMNatal funcional, nota-se que o núcleo produtivo central (Natal) cobra mais IPTU quando comparado aos outros municípios, pois há um esgotamento do solo urbano na cidade. Tal fator faz com que a população que não consegue arcar com o preço da terra em Natal busque moradia nos municípios vizinhos, onde o preço é menor, porém tenha que se deslocar para trabalho e/ou estudo em Natal, conseqüentemente aumentando custo de deslocamento.

Ao analisar a legislação, compreende-se que há uma consciência da discrepância entre o preço da terra na Região Metropolitana, quando, em Natal, há uma tolerância maior quanto à progressividade de 10% da alíquota básica a que está sujeito o imóvel, qual seja, a cada R\$289.317,08 ou fração que ultrapasse R\$2.893.170,84 do valor venal, enquanto, para os outros municípios, essa progressividade se dá a cada R\$50.000,00 ou fração que ultrapasse R\$500.000,00 do valor venal.

Ademais, há diferença entre formatação da base de cálculo relacionada ao valor venal do imóvel no território de Natal e nos outros municípios da RMNatal funcional. A legislação, quanto à sua redação, é muito similar para os cinco municípios; contudo, Natal se distingue quando, além de possuir critério de cálculo

referente ao imóvel, possui fator de ajustamento por território, mais especificamente por bairro. Esse fator de ajustamento é mais um dos desdobramentos do IPTU para buscar a justiça social distributiva, visto que cada bairro possui características socioeconômicas distintas.

Quanto às isenções, de modo geral, os municípios possuem isenções justificáveis, seja por resguardar o direito à moradia para proprietários de pequenos imóveis com uso exclusivo para moradia, seja por fomentar a prática de atividades sem fins lucrativos que contribuem para o desenvolvimento social local ou mesmo para os imóveis destinados ao exercício de atividades da administração municipal. Com destaque apenas para o caso de Macaíba, que amplia o leque de isenções para imóveis pertencentes a servidores públicos municipais com uma área consideravelmente grande, que ultrapassa o interesse público e o cumprimento da função social da propriedade urbana, configurando-se como uma regra que cria um tipo de privilégio para determinada categoria e pode resultar em um reforço das desigualdades socioespaciais.

Portanto, apesar do IPTU ser uma das principais fontes constitucionais de receita própria das cidades brasileiras, ainda é de baixa arrecadação quando comparado ao seu potencial máximo de recaptura. Discutir recuperação de mais-valias está vinculado à discussão do crescimento urbano no modelo de cidade capitalista, onde a política urbana serve, por vezes, aos interesses das classes sociais mais abastadas.

Logo, o presente artigo apresenta um esforço inicial para identificar as diferenças na legislação do IPTU nos municípios da RMNatal funcional e como estas orientam a diminuição das desigualdades por meio da recuperação de mais-valias. Este estudo, ora em recorte, pretende ser expandido para outras análises do IPTU além de alíquota progressiva e cálculo do valor venal, como multas e isenções, e até mesmo para outros impostos tributários, como o ITBI, contribuindo para o debate da recaptura dos incrementos do valor do solo auferidos pelos proprietários (valorização) nas cidades e áreas metropolitanas.

The possibility of recovering urban surplus value in property tax legislation in the municipalities of functional RMNatal

Abstract: This article has the Natal metropolitan region (RMNatal) as its spatial cut and aims to understand how property tax legislation, particularly the IPTU in the municipalities of the functional RMNatal, incorporates mechanisms to recover urban surplus values and relates to urban and metropolitan planning, in terms of recovering surplus values from land. The recapture of urban surplus value occurs when part of the increase in the value of land, generated by initiatives outside the owners, is recovered by the public sector. Municipal taxes such as the urban property tax (IPTU), which taxes real estate, have the potential to recapture urban capital gains generated by processes that enhance private property with resources, usually from public funds, curb land speculation, and reduce the price of land and consequently socio-spatial inequalities by controlling land use. To this end, a bibliographic study of the subject was first conducted, followed by a documentary study of municipal legislation

related to IPTU, which resulted in a summary table that allowed a comparative analysis between the laws of each of the municipalities studied. At the end of the study, it was found that within the cities there are inequalities in terms of criteria adopted in municipal legislation, low control of land use as a recovery of urban capital gains, and the IPTU as an auxiliary tool to fulfill the social function of property.

Keywords: Recovery of urban surplus value. Municipal Property-Tax. Functional RMNatal.

Referências

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.

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 Federativa do Brasil*. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 28 set. 2021.

BRASIL. *Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional*. Brasília: Congresso Nacional, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 28 set. 2021.

BRASIL. *Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade*. Brasília: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 28 set. 2021.

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

CAMPOS, Tamms Maria da Conceição Morais. *Urbanização imobiliária residencial: uma leitura da configuração espacial da região metropolitana de Natal*. Natal: UFRN, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, 2015. (Tese de Doutorado).

CASTILHO, Heloísa Natalino Valverde. *A progressividade do IPTU*. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/67118/a-progressividade-do-iptu>. Acesso em: 08 fev. 2022.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; SOUZA, Maria Ângela de Almeida (Orgs.). *Como andam Natal e Recife*. Rio de Janeiro: Letra Capital – Observatório das Metrôpoles, 2009.

DE CESARE, Claudia M. A tributação sobre a propriedade imobiliária e o IPTU: fundamentação, caracterização e desafios. In: CUNHA, Egláisa Micheline P.; DE CESARE, Claudia M. *Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana – Seminários Nacionais*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

EXTREMOZ. *Lei nº 320, de 01 de julho de 1997*. Dispõe sobre o Código Tributário do Município e dá outras providências. 01 jul. 1997. Disponível em: <https://extremoz.rn.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/C%C3%B3digo-Tribut%C3%A1rio-Extremoz-1.pdf>. Acesso em: 29 set. 2021.

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

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

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

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

MACAÍBA. *Lei nº 1080, 30 de dezembro de 2002*. Dispõe sobre o Sistema Tributário do Município e dá outras providências. 30 dez. 2002. Disponível em: <https://www.macaiba.rn.gov.br/assets/site/arquivos/lei-codigo-tributario.pdf>. Acesso em: 30 set. 2021.

NATAL. *Lei nº 082, 21 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. 21 jun. 2007. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-natal-rn>. Acesso em: 10 out. 2021.

NATAL. *Lei nº 3.882, 11 de dezembro de 1989*. Aprova o Código Tributário do Município do Natal e dá outras providências. 11 dez. 1989. Disponível em: https://www.natal.rn.gov.br/semut/legislacao/lei/lei3.882_22.pdf. Acesso em: 30 set. 2021.

PARNAMIRIM. *Lei nº 951, 30 de dezembro de 1997*. Dispõe sobre o Código Tributário Municipal e dá outras providências. 30 dez. 1997. Disponível em: <https://parnamirim.rn.gov.br/pdf/legislacao/2019-11-07-09:10:01:334.pdf>. Acesso em: 28 set. 2021.

PIZA, Mariana Levy; SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. *Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária*. In: SANTORO, Paula (org.). *Gestão Social da Valorização da Terra*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *O Estatuto da Cidade e a Questão Urbana Brasileira*. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: processos e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

RIO GRANDE DO NORTE. *Lei Complementar nº 152 de 1997*. Assembleia Legislativa, 1997. Disponível em: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/gac/Conteudo.asp?TRAN=PASTAC&TARG=2231&ACT=null&PAGE=null&PARM=null&LBL=null>. Acesso em: 20 out. 2018.

SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. *Introdução à expressão “gestão social da valorização da terra*. In: SANTORO, Paula (Org.). *Gestão Social da Valorização da terra*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

SÃO GONÇALO DO AMARANTE. *Lei nº 045, de 31 de dezembro de 2007*. Aprova o Código Tributário do Município de São Gonçalo do Amarante e dá outras providências. Disponível em: <https://saogoncalo.rn.gov.br/wp-content/uploads/2020/10/7-Lei-Complementar-n%C2%BA-045-2007-GPSGA-de-31-de-dezembro-de-2007.pdf>. Acesso em: 28 set. 2021.

SMOLKA, Martin O.; AMBORSKI, David. *Captura de Mais-Valias para o Desenvolvimento Urbano: uma comparação interamericana*. VII Curso de Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina. 2000.

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

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

LEÔNCIO, Érica Milena Carvalho Guimarães; SILVA, Alessandro Ferreira Cardoso da; FERNANDES, Talia Regina Lira. A possibilidade de recuperação da mais-valia urbana na legislação do IPTU nos municípios da RMNatal funcional. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 65-85, jul./dez. 2022.
