

011

INSTRUMENTOS DE GESTÃO PÚBLICA

SESSÕES TEMÁTICAS



A GESTÃO DO IPTU EM PARNAMIRIM-RN: UMA ANÁLISE À LUZ DOS INSTRUMENTOS DE RECAPTURA DE MAIS-VALIAS URBANAS

Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio (UFRN)

INTRODUÇÃO

Os municípios brasileiros passaram por um processo de mudanças significativas quanto ao seu status constitucional nos últimos trinta anos, conquistando autonomia em relação aos demais entes federativos na Constituição Federal de 1988 (CF/88), sendo regidos por suas próprias leis orgânicas e tendo regras específicas sobre os seus recursos (SOUZA, 2005), o que lhes trouxe novas atribuições e responsabilidades, como também meios próprios de arrecadação (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, cresceu também a importância das fontes de receita própria, fazendo-se necessário que as arrecadações municipais aumentassem de forma a garantir que seus orçamentos tenham condições de abarcar as necessidades das suas populações. Assim, a CF/88 definiu tributos exclusivos para os municípios, além de outros que devem ser cobrados de forma concorrente com os demais entes federativos. Ademais, também foi inserido ao texto constitucional um sistema de repartição de receitas tributárias, onde os municípios passaram a ser beneficiários de parte das receitas obtidas pela União e pelos Estados.

A municipalidade também recebeu destaque na CF/88 no capítulo que estabelece a política urbana brasileira, a qual tem o Município como principal ente federativo responsável pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, através do racional uso da terra e do desestímulo à especulação imobiliária (BRASIL, 1988). Para tanto, o texto constitucional oferece instrumentos de gestão urbana que permitem aos municípios fazerem uso dos processos de planejamento e gestão urbana e territorial, garantindo o direito à cidade.

Tais modificações na legislação relativas à Política urbana são consideradas como uma resposta às pressões sociais que emergiam nas cidades brasileiras, onde, segundo Rolnik (2000) os problemas urbanos têm relação com o alto grau de injustiça na distribuição dos encargos e dos benefícios nas cidades, apresentando contrastes internos entre áreas com melhores condições de urbanidade e outras áreas com condições urbanísticas precárias.

A política urbana brasileira estabelece o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) como um tributo que além do seu potencial de arrecadação, pode também ser compreendido como um instrumento à disposição dos Municípios para que possam intervir nos processos de planejamento e gestão urbana e territorial.

Para tanto, se faz necessária uma legislação específica em cada município regulamentando-o de forma a estabelecer sua alíquota, base de cálculo, situações excepcionais, possíveis isenções etc. Essa legislação deve obrigatoriamente estar de acordo com as disposições constitucionais, como o Código Tributário Nacional (CTN) (BRASIL, 1966), o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e o respectivo Plano Diretor do Município, de forma a garantir que esse imposto cumpra todas as suas funções. Além disso se faz necessária também uma gestão tributária moderna e em consonância com as necessidades locais, para que o IPTU seja efetivado pelos municípios nos moldes da política urbana brasileira.

Contudo, a partir da análise das experiências das cidades brasileiras, percebe-se que os municípios reclamam permanentemente da ausência de recursos próprios, dependendo de transferências governamentais para levar adiante seus projetos. Por outro lado, grande parte dos gestores municipais não costumam implementar adequadamente os instrumentos de recaptura de mais-valia urbana, deixando de arrecadar valores que, além de necessários, deveriam, por direito, retornar à cidade.

As pesquisas mais recentes demonstram que cerca de 70% (setenta por cento) das receitas municipais originam-se de transferências intergovernamentais, enquanto a arrecadação de tributos municipais contribui com menos de vinte por cento para as finanças dos municípios. Neste íterim, o imposto sobre a propriedade urbana ocupa a segunda posição entre as principais fontes de arrecadação própria, ficando atrás do imposto que incide sobre os serviços, sendo perceptível a redução de sua contribuição ao longo dos anos nos municípios brasileiros (DE CESARE, 2016).

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

Ademais, ainda é tímida nas cidades brasileiras a aplicação efetiva de impostos como o IPTU, sendo relevante entender os porquês da não efetivação, bem como o seu baixo aproveitamento, o que impede a recuperação das mais-valias fundiárias na medida em que não se cobra corretamente o referido imposto dos proprietários que possuem imóveis nas regiões mais bem servidas de infraestrutura e serviços urbanos no município e, conseqüentemente, mais valorizadas. No extremo oposto, as pessoas que vivem nas regiões mais longínquas da cidade, sem acesso a tais equipamentos urbanos não têm seus imóveis incrementados por tal valorização.

Tal situação é percebida no município de Parnamirim, que dispõe atualmente do Código Tributário Municipal - Lei nº 951/1997, que trata do IPTU nos artigos 90 ao 136 (PARNAMIRIM, 1997) e do Plano Diretor – Lei Complementar nº 63 de 2013 (PARNAMIRIM, 2013). Apesar da previsão legal, a gestão municipal de Parnamirim segue uma postura comum à maioria das cidades brasileiras, tendo grandes dificuldades em angariar recursos próprios e dependendo de transferências governamentais para dar concretude aos seus projetos.

O município de Parnamirim, que tem sua história marcada pelo desenvolvimento da aviação no país, tornou-se distrito de Natal em 1948, passando ao status de cidade em 1958. Seu desenvolvimento foi fomentado durante a segunda guerra mundial, período em que foi instalada uma base aérea no seu território. Na década de 1960 recebeu um distrito industrial, o que permitiu o avanço da economia local, antes marcada pelo comércio e serviços relacionados às necessidades da base militar. Porém, nos anos de 1990 o ciclo de investimentos de capital industrial local foi encerrado, resultando no fechamento de diversas fábricas instaladas na região. Nos últimos anos a economia local passou a se desenvolver através do comércio, da avicultura e do turismo (PEIXOTO, 2003).

Além disso, a estreita relação com a capital potiguar – Natal – tem tido grande relevância no crescimento de Parnamirim, a qual margeia o transbordamento da capital na direção sul, intensificando-se as relações metropolitanas entre essas duas cidades. Assim, Natal apresenta-se como cidade polo da região metropolitana, sendo Parnamirim um dos municípios que a compõem, caracterizando-se por ter alto nível de integração com Natal. Ademais, o transbordamento de Natal em direção à Parnamirim foi motivado primordialmente pelo mercado imobiliário, especificidades trazidas pela legislação dos municípios, bem como, pela redução do crescimento populacional de Natal e pelo crescimento das atividades econômicas em Parnamirim, sendo visível também a conurbação entre os dois municípios (CLEMENTINO, SOUZA, 2009).

Percebe-se que, assim como a maioria das cidades brasileiras, o município de Parnamirim, que se mostra carente de infraestrutura urbana, embora venha demonstrando intenso crescimento imobiliário e econômico nas últimas décadas, utiliza o IPTU aquém da sua capacidade determinada legalmente, havendo dificuldades em efetivá-lo pela gestão do referido município. Assim, há uma necessidade de pesquisas que busquem novas evidências sobre como funcionam concretamente as políticas e os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias, objetivando uma mudança de comportamento e de atitudes dos gestores municipais, dos proprietários privados e da comunidade em geral.

Nesse contexto, percebe-se que o município de Parnamirim utiliza o IPTU aquém da sua capacidade determinada legalmente, havendo dificuldades em efetivá-lo pela gestão municipal. Diante disso, questiona-se: o IPTU vem sendo implementado efetivamente pela gestão municipal de Parnamirim-RN, de forma a garantir a recuperação pública dos benefícios decorrentes da implantação de infraestrutura urbana no município?

Assim, tem-se como objetivo investigar como a gestão do IPTU em Parnamirim compreende e incorpora na legislação e na administração municipal a potencialidade do IPTU de recapturar mais-valias urbanas. Para tanto, foi feito um estudo bibliográfico contemplando as conceituações pertinentes e uma análise documental sobre a legislação do município; além disso, foram feitas entrevistas com gestores municipais para entender como a gestão compreende o papel do IPTU para dinâmica urbana local como um instrumento de política urbana com potencial de recuperar as mais-valias urbanas recebidas pelos imóveis privados em prol da coletividade.

A EXTRAFISCALIDADE DO IPTU

Os municípios brasileiros passaram a tributar os imóveis urbanos com o advento da Constituição de 1934. Naquele período dois tributos foram criados, o imposto predial e o imposto territorial, sendo posteriormente unificados pela Constituição de 1946. Com a promulgação da Constituição de 1988 os municípios passaram a ter maior autonomia e foram equiparados aos demais entes federativos – União, estados e Distrito Federal – no entanto, no que se refere às rendas tributárias, ainda há uma forte dependência dos estados e dos municípios em relação à União (DE CESARE; FERNANDES; BAIMA; 2015).

Hugo de Brito Machado (2013) afirma que nos anos que se seguiram à CF/88, uma série de emendas modificaram o texto original, concentrando o poder de tributar nas mãos da União, a qual possui a competência para criar e cobrar a maioria dos tributos constitucionalmente previstos, bem como administrar a distribuição das quotas de participação aos estados e municípios¹. Assim, em que pese formalmente o Brasil ser classificado como Estado Federativo (descentralizado), no âmbito tributário permanece com fortes características de Estado Unitário, ou seja, centralizado.

Além disso, cabe ao governo o exercício da atividade financeira, sendo esta “o conjunto de atos que o Estado pratica na obtenção, na gestão e na aplicação dos meios de pagamento de que necessita para atingir os seus fins” (MACHADO, 2013, p. 24). Nesse aspecto, a tributação é o instrumento que permite a sobrevivência de um Estado capitalista, pois é ela que permite que a realização dos seus fins sociais sem a necessidade de se monopolizar a atividade econômica.

Em sua Tese, Cintia Fernandes (2016) mostra que os municípios, geralmente, somam grandes prejuízos em razão da baixa arrecadação de impostos como IPTU e o ITBI/ITIV e da Contribuição de Melhoria. Além disso, a autora aponta que uma grande dificuldade em gerir os instrumentos previstos nos Planos Diretor “que poderiam ajudar a prevenir e minimizar os prejuízos financeiros e decorrentes de um mau planejamento e gestão dos municípios” (FERNANDES, 2016, p. 143).

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

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

TRIBUTAÇÃO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA

Sobre os impostos, contribuições ou taxas que incidem sobre bens imóveis, Smolka (2014) compreende que o que se vai tributar são os incrementos que o valor da terra adquire devido a alterações nas condições ou nos usos do solo. Diante disso, os impostos sobre a propriedade imobiliária ou sobre a base do valor do solo são instrumentos apropriados de recuperação de mais-valias, pois incidem sobre as melhorias de usos do solo existentes na cidade, suas alíquotas são impostas sobre o componente de valor do solo, têm como vantagens a universalidade e a regularidade na cobrança e necessitam de atualizam contínua de mapas de valores e cadastros.

¹ O poder de tributar é partilhado entre os entes federativos nos artigos 153 a 156 da CF/88, ficando a maior parte com a União, e, em seguida, uma parte dessas receitas arrecadadas é distribuída para Estados e Municípios, conforme dispõe os artigos 157 a 162 da CF/88 (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, Sotto afirma que a literatura internacional aponta o tributo imobiliário como sendo “o melhor instrumento fiscal de que dispõem os Municípios para não só conquistar efetiva autonomia financeira como também para perseguir e realizar objetivos extrafiscais, coibindo a especulação imobiliária e regulando os preços do solo urbano” (2015, p. 143).

No entanto, Smolka e Amborski (2000, p. 04) ponderam que “existe alguma margem de discussão sobre o reconhecimento do imposto predial como instrumento de captura de mais-valias”. Os Autores afirmam que isso se dá em razão dos impostos, de modo geral, não estarem associados à nenhuma intervenção pública, ou seja, como já se demonstrou acima, não serem vinculados. Porém, interpretações como essas são facilmente dissolvidas na prática, pois o que se verifica é que os contribuintes desse imposto costumam relacioná-lo aos serviços e equipamentos públicos oferecidos pelo Estado na região onde moram, sendo esse um posicionamento frequente na América do Norte e, apesar de estarem menos presentes na América Latina, já podem também ser visualizados em cidades desses países (SMOLKA. AMBORSKI, 2000).

Segundo Aragão (2016), apesar da pouca representatividade nas receitas municipais, o IPTU ainda é uma fonte de arrecadação importante para os municípios. A autora afirma que “a tributação imobiliária delegada aos municípios é assim realizada, pois os municípios possuem melhor conhecimento da zona urbana municipal” (ARAGÃO, 2016, p. 45)

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

CONCEITO E APLICAÇÃO DO IPTU NO BRASIL

O IPTU acompanha a história do Brasil desde o período imperial. Segundo ensina Aires Barreto (2009), o imposto predial foi instituído no Brasil pelo Alvará de 27 de junho de 1808, sob a denominação de décima urbana, tendo sua cobrança regulada pelo Alvará de 13 de maio 1809. O autor afirma que esse tributo recaia “sobre os prédios localizados na Corte, nas cidades, vilas e povoações da orla marítima, a tributação atingia, além dos proprietários, os aforadores” (BARRETO, 2009, p.175).

As Constituições de 1934, de 1937, de 1946 e a Emenda Constitucional nº 5 de 1961 conservaram a competência municipal do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, sendo essa a denominação utilizada pelo CTN de 1966, vigente até hoje, permanecendo dessa forma nas Constituições posteriores - 1967, 1969 e 1988 (BARRETO, 2009, p. 178).

Segundo a legislação brasileira, os tributos podem ser “vinculados a uma atuação do Estado – taxas e contribuições de melhorias e não vinculados – impostos”, podendo esses últimos serem definidos como “o tributo que tem por hipótese de incidência (confirmada pela base de cálculo) um fato alheio a qualquer atuação do Poder Público” (CARVALHO, 2012, p. 68), estando essa conceituação descrita no art. 16 do CTN.

Tratando-se especificadamente do IPTU, apesar de ser um imposto e sua arrecadação, como já demonstrado, não ter vinculação à atuação estatal, Milko Matijascic (2009) afirma que este tributo tem a função de distribuição de ônus e benefícios da urbanização de forma justa, de recuperar investimentos públicos – que resultam em valorização de imóveis privados –, de combater a especulação imobiliária e de promover o desenvolvimento econômico.

Esse imposto se destaca da maioria dos outros tributos em razão da sua extrafiscalidade, pois está diretamente ligado à promoção do ordenamento territorial e do desenvolvimento urbano e deve ser utilizado para “evitar a ociosidade da terra urbanizada, recuperar as mais-valias produzidas por investimentos públicos, mitigar a informalidade, legitimar a posse quando viável e universalizar a provisão de recursos públicos” (DE CESARE; FERNANDES; BAIMA, 2015, p. 18).

Aragão (2016, p. 24) esclarece ainda que “as finanças municipais funcionam como financiadoras do desenvolvimento urbano, fazendo com que os gestores se esforcem para resolver os problemas da cidade”. E que através dos impostos pode-se verificar como o espaço urbano é construído e moldado pela aplicabilidade da receita gerada. Assim, quando o município tem uma baixa arrecadação de impostos, além de deixar expostas suas falhas legislativas e administrativas, também demonstra “o descaso da cidade com essas receitas, que conforme o Estatuto das Cidades, devem colaborar para o desenvolvimento urbano” (ARAGÃO, 2016, p. 30).

Esse é o caso do IPTU, que em razão de suas atribuições políticas, econômicas, sociais e urbanísticas possui uma grande visibilidade, e seu retorno é frequentemente cobrado pela população. No entanto, Aragão (2016) constata que nem sempre os municípios arrecadam de acordo com as suas necessidades de manutenção urbana e isso se dá tanto por incapacidade administrativa, como também pela fragilidade das legislações locais ou, ainda, pela ausência dos instrumentos necessários para que se tenha uma arrecadação eficiente.

Em relação aos elementos que compõem o IPTU, o CTN descreve o fato gerador, a base de cálculo e o contribuinte nos artigos 32 a 34 (BRASIL, 1966). Segundo Oliveira (2011), o IPTU classifica-se, de maneira geral, como um imposto direto, por não transferir seu ônus a terceiros; real, por não ter relação com a pessoa do contribuinte; e proporcional, aplicando alíquotas fixas à base de cálculo, podendo ser progressivo.

O fato gerador do IPTU é a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, localizado na zona urbana do Município. Para tanto, deve-se considerar os conceitos trazidos na lei civil sobre bem imóvel. Machado (2013) assevera que para o direito civil o termo prédio tem um significado ampliado, porém no direito tributário esse termo designa apenas as edificações.

Quanto à base de cálculo, o art. 33 do CTN determina que será o valor venal do imóvel e, no seu parágrafo único, dispõe que os valores dos bens móveis mantidos no imóvel não serão considerados na determinação da base de cálculo (BRASIL, 1966). O valor venal é conceituado por Machado como “aquele que o bem alcançaria se fosse posto à venda, em condições normais (2013, p. 404).

UTILIZAÇÃO DO IPTU NA RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS URBANAS

Em que pese ser um imposto e ter como função primordial gerar receita para os cofres públicos, a literatura específica e experiências em cidades de diversos países vêm demonstrando que o IPTU tem um grande potencial para ser utilizado como instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias pelos municípios.

O IPTU pode auxiliar a política urbana a atingir seus objetivos se for utilizado de forma efetiva pelos municípios, pois, como bem traz as pesquisas mais recentes, ele pode ser utilizado na promoção da cidadania, “na medida em que alerta para a responsabilidade dos cidadãos com o financiamento dos gastos públicos” (DE CESARE; FERNANDES; BAIMA, 2015, p. 19).

Gaio (2012, p. 37) assevera que, “embora o imposto predial e territorial urbano (IPTU) não seja concebido com essa finalidade, observa-se que qualquer imposto sobre a propriedade imobiliária é uma forma de captura de mais-mais”. Segundo o autor, isso pode ser verificado principalmente quando se aplica o IPTU com finalidade extrafiscal através da utilização de alíquotas progressivas, pois possibilita que seja cobrado um valor maior nas áreas mais beneficiadas pelo Poder Público e que as populações de baixa renda paguem menos. Além disso, como no Brasil há uma baixa aplicação da Contribuição de Melhoria, resta ao IPTU o papel de mecanismo mais eficaz de apropriação da valorização imobiliária pelo Estado (GAIO, 2012).

Apesar de no Brasil o IPTU ainda ser utilizado preponderantemente como um imposto fiscal, observa-se que no cenário internacional a função extrafiscal do IPTU vem sendo cada vez mais importante para a chamada justiça social, garantindo, segundo Matijascic (2009, p. 20) “acesso à habitação com bens e serviços urbanos satisfatórios e cuidados com o meio ambiente”. Tendo como fatores determinantes para torná-lo um instrumento de justiça social: estímulo à ocupação ordenada das áreas urbanas, ser um instrumento de redução da carência de habitação em áreas com infraestrutura urbana e auxiliar, juntamente com outros tributos, a recuperação da valorização dos imóveis resultante do investimento público em infraestrutura. (MATIJASCIC, 2009).

No entanto, essa não é a prática comum nas cidades brasileiras, que muitas vezes ignoram a previsão constitucional e a regulamentação dos instrumentos prevista no Estatuto da Cidade. Nesse sentido, Fernanda Furtado (2005) afirma que concretamente o imposto predial se mostra baixo e desatualizado na América latina, não conseguindo efetivamente ser um meio adequado para se recuperar mais-valias fundiárias, porém não significa que não seja capaz de recuperá-las.

Diante disso, Martim Smolka (2014) conceitua recuperação de mais-valias fundiárias, entendendo que:

A noção da recuperação de mais valias fundiárias é a de mobilizar, em benefício da comunidade, uma parte ou a totalidade dos incrementos de valor da terra (benefícios indevidos ou mais-valias fundiárias) que tenham sido decorrentes de ações alheias à dos proprietários de terras, tais como investimentos públicos em infraestrutura ou alterações administrativas nas normas e regulamentações de usos do solo (SMOLKA, 2014, p. 02).

Ao tratar da recuperação de mais-valias fundiárias, 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” (SANTORO e CYMBALISTA, 2005, p. 09).

Nesse sentido, deve-se destacar que para se efetivar a recuperação de mais-valias fundiárias fazendo o uso adequado de um instrumento de política urbana como o IPTU, não é suficiente o envolvimento direto apenas do município e do proprietário, sendo necessário uma atuação mais ampla, envolvendo todos os interessados diretos e indiretos:

Entendemos que a ideia de gestão social da valorização da terra envolve não somente o poder público e o proprietário beneficiado, mas sim o poder público e a sociedade como um todo, como atores ativos da gestão dessa valorização; e em prol da redistribuição de renda no território, de investimentos visando a promover o equilíbrio de oportunidades e transformando as cidades – que concentram investimentos, renda e poder – em cidades mais justas e equilibradas. (SANTORO e CYMBALISTA, 2005, p. 12)

Apesar disso, percebe-se que não existe um diálogo entre as gestões municipais e os cidadãos em relação à possibilidade de utilização dos instrumentos capazes de recuperar mais-valias fundiárias em benefício da comunidade e, numa perspectiva mais ampla, garantirem o direito à cidade para seus moradores.

Apesar de o Brasil ter uma longa tradição em tributação imobiliária, os municípios brasileiros têm uma arrecadação do IPTU abaixo do seu potencial, o que pode ser explicado, segundo De Cesare (2016), 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. Nesse sentido, Fernandes (2016) explica que

A desatualização do cadastro, dos valores de avaliação e inobservância administrativa da legislação tributária local, além de provocar baixa arrecadação gera, também, um tratamento desigual e injusto aos cidadãos, pois a tributação ocorre de acordo com uma base de cálculo distante da realidade, em diferentes graus, com impacto nos tributos de cada cidadão, muitas vezes tributando mais quem tem menos e menos quem tem mais, além de danos de planejamento e de gestão urbana em razão de informação incorreta (2016, p. 142)

Esse tipo de tributação, que além de ser baixa provoca uma desigualdade fiscal e, portanto, gera injustiça social, contribui para a concepção pessimista que, grosso modo, prevalece entre os cidadãos em relação à gestão tributária.

Fernandes alerta que as Administrações Públicas devem “deixar de sustentar e incentivar o latifúndio urbano, a especulação imobiliária e os vazios urbanos em área de infraestrutura consolidada” (2016, p. 170). Além disso, precisa ser enfrentada com rigor a sonegação e a inadimplência de forma que o IPTU possa efetivamente garantir o Direito à Cidade (FERNANDES, 2016).

Na teoria, o IPTU nasce como um tributo essencialmente justo, vez que visa a redistribuição de riquezas, a preservação do mínimo existencial e a diminuição da especulação imobiliária. Na prática, as municipalidades devem pautarem-se por tais parâmetros para que o IPTU cumpra suas funções integralmente.

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

O IPTU EM PARNAMIRIM: ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO E DA ATUAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL

APONTAMENTOS SOBRE A DINÂMICA SOCIOESPACIAL DE PARNAMIRIM

O município de Parnamirim é marcado pela estreita relação com a capital potiguar – Natal, a qual margeia o transbordamento da capital, intensificando-se as relações metropolitanas entre essas duas cidades (CLEMENTINO; FERREIRA, 2015), que foi formalizada em 1997 com a criação da Região Metropolitana de Natal (RMNatal) através da Lei Complementar Estadual nº 152 (1997).

Sobre a importância socioeconômica do município, Silva (2010, p. 278) destaca que “o segundo município mais importante da RMNatal é Parnamirim com 14,59% do setor industrial e 11,60% do setor de serviços”, ficando atrás apenas de Natal, que responde por 69% do PIB metropolitano. Ademais, os dados do IBGE sobre o PIB per capita divulgados em 2016 demonstram que o PIB per capita de é de R\$ 20.201,24, sendo o segundo maior da Região Metropolitana, ficando atrás apenas de Natal, com o PIB per capita de R\$ 24.890,54 (IBGE, 2019).

Além disso, os estudos mais recentes mostram que Parnamirim é o município com maior integração em relação à Natal, podendo ser considerada uma integração no nível “muito alto”, integrando com Natal uma unidade física (pela conurbação) e funcional (CLEMENTINO, FERREIRA, 2015, p. 34). A esse processo de conurbação, agrega-se o baixo custo do solo urbano de Parnamirim em comparação com Natal, sendo um dos fatores que motivaram à população de renda média a residir nos bairros de Parnamirim contíguos à Natal e diariamente deslocarem-se para Natal (BENTES SOBRINHA; TINOCO; CLEMENTINO, 2009).

Segundo os dados do IBGE (2018) em 2017 a população do município foi estimada em 254.704 pessoas, tendo uma área de 123,471 km², resultando numa densidade demográfica de 1.639,70 habitantes por km². Ademais, o IDHM em 2010 foi de 0,766 e o PIB per capita em 2015 alcançou a insígnia de 18.966,93 reais.

No seu processo de expansão urbana, o número de bairros no município de Parnamirim aumentou consideravelmente, possuindo atualmente 22 bairros que compõem a sede municipal e o distrito do litoral, conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1: Lei e ano de criação dos bairros de Parnamirim

LEI	ANO	BAIROS
783	1993	Centro, Cohabinal Monte Castelo, Santos Reis, Passagem de Areia, Santa Tereza, Vale do Sol, Rosa dos Ventos, Boa Esperança, Jardim Planalto, Liberdade, Parque de Exposição, Emaús, Parque dos Eucaliptos e Parque Pitimbu.
841	1994	Distrito Litoral (Pium Cotovelo e Pirangi do Norte).
1213	2003	Parque do Jiqui
1222	2004	Nova Parnamirim (junção dos bairros Parque dos Eucaliptos e Parque do Pitimbu)
1316	2006	Nova Esperança (Pirangi de Dentro), Bela Parnamirim, Vida Nova e Cajupiranga
1369/1400	2008	Bela Parnamirim e Parque das Nações
1589	2013	Parque das Árvores
1786	2016	Encanto Verde

Fonte: PPA 2018-2021 (PARNAMIRIM, 2017). Adaptado pela autora, 2018.

Em sua tese, Giesta (2013) aponta que a dinâmica do crescimento espacial de Parnamirim é marcada por alguns momentos de expansão, destacando-se a importante contribuição do eixo viário da BR 101 na década de 1960, que ainda durante o período de obras impulsionou a construção do conjunto habitacional do bairro Cohabinal em 1967, bem como a ocupação do bairro Emaús no início da década de 1970. Em seguida, a autora aponta que nas décadas de 1970 e 1980 intensificou-se a ocupação dos distritos do litoral por casas de veraneio. Giesta afirma que na década de 1990 “acentuou-se um processo de migração Natal sentido Parnamirim, em dois eixos: a) faixa litorânea; e b) Bairro Nova Parnamirim; com a contribuição de dois eixos viários a Rota do Sol e a avenida Ayrton Senna”, (GIESTA, 2013, p. 68). A Rota do sol facilitando o acesso ao distrito litorâneo e a av. Ayrton Senna ao bairro de Nova Parnamirim.

Nesse sentido, Ferreira e Silva (2007) explicam que a ocupação urbana de Parnamirim se deu em três áreas:

- a) uma primeira, a sede, originária da Base Aérea e dos serviços por esta gerados; b) a segunda, uma área decorrente da expansão imobiliária de Natal, formando o bairro mais populoso do município – Nova Parnamirim. Este bairro caracterizado pela presença de condomínios fechados e apartamentos para a classe média que trabalha em Natal; c) uma terceira área, localizada na faixa litorânea que materializam momentos diferentes de ocupação: casas de veranistas construídas nos anos de 1970 e 1980 e, mais recentemente, imóveis produzidos para o setor Turístico Imobiliário (FERREIRA; SILVA, 2007, p. 13).

Assim, tem-se uma ocupação inicial do município próxima à Base Aérea de Natal, com a construção das primeiras vilas militares em torno dos terrenos da Aeronáutica e formação dos bairros mais centrais.

Já a segunda área de ocupação urbana é marcada pelo processo de crescimento da metrópole e o transbordamento imobiliário de Natal. Sobre a atuação do mercado imobiliário, Ferreira (2016) aponta que no fim da década de 1990 começou a surgir projetos imobiliários nos principais eixos de expansão de da RMNatal, ultrapassando os limites da capital em direção aos municípios contíguos e o filamento litorâneo, resultando em um maior adensamento e favorecendo o processo de ocupação intensiva da região fronteira entre Natal e Parnamirim. Para a autora diversos fatores contribuíram nesse processo como “o elevado preço do solo urbano e a ausência de grandes glebas de terra em Natal, bem como a existência de uma legislação pouco restritiva em Parnamirim” (FERREIRA, 2016, p. 109).

Sobre a produção imobiliária nos municípios da região metropolitana funcional mais recente, entre os anos de 2011 e 2016, Lima (2018) demonstra que há um esgotamento do solo urbano em Natal, o que intensifica a busca por espaço construído pelos promotores de terras nos municípios vizinhos, o que resulta numa expressiva quantidade de novos empreendimentos fundiários registrados em Parnamirim, principalmente nos anos de 2015 e 2016, sendo o município da RMNatal que apresenta o maior crescimento de produção imobiliária formal nesse período.

LEGISLAÇÃO DO IPTU EM PARNAMIRIM

O município de Parnamirim dispõe atualmente do Código Tributário Municipal (1997), do Plano Diretor (2013) e da Lei Orgânica do Município (2015), sendo importante destacar também a Lei Complementar nº 71 (2013), que atualizou a Planta Genérica de Valores (PGV) do IPTU, para lançamentos efetuados em 2014 e anos seguintes.

A Lei Orgânica do Município de Parnamirim nº 01/08, revisada em 2015, dispõe no art. 11, IX que compete ao município instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar as suas rendas oriundas de seus bens de serviço. No art. 38, I determina que cabe à Câmara de Vereadores legislar sobre os tributos municipais, sua arrecadação e aplicação de suas rendas (PARNAMIRIM, 2015).

O Código Tributário Municipal de Parnamirim - Lei nº 951 (PARNAMIRIM, 1997) trata do IPTU no capítulo I do Título II (artigos 90 ao 136). O artigo 90 estabelece que o fato gerador do imposto como é a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel localizado na zona urbana. Mais à frente, o art. 97 determina quem pode ser considerado contribuinte, e o art. 99 dispõe que a base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel.

A Lei Complementar nº 071 de 2013, que trata da atualização da Planta Genérica de Valores (PGV), estabelece que a partir de 2014 a determinação do valor venal de imóvel será apurada pela soma do valor venal do terreno e do valor venal da edificação (art. 5º), trazendo no art. 6º a fórmula para obtenção do valor venal do terreno (PARNAMIRIM, 2013).

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

Importante frisar que essa atualização na base de cálculo do IPTU disposta na referida lei vem sendo objeto de diversas demandas judiciais por parte dos contribuintes, que a consideram inconstitucional, além de causar injustiça fiscal², pois aplica um percentual genérico para todos os imóveis (6% ao ano), sem se ater às especificações dos imóveis na PGV. Além disso, atualiza o cadastro imobiliário com base nas informações do ITIV de forma individualizada, gerando discrepâncias entre o IPTU cobrando de contribuintes com imóveis em situações semelhantes.

Ademais não foi demonstrado pelos técnicos ou pelos gestores da Secretaria Municipal de Tributação nenhum levantamento de dados concretos sobre valorização imobiliária em Parnamirim, que demonstre essa homogeneidade no crescimento do preço dos imóveis nos diversos bairros do município, tendo sido feita apenas pesquisas sobre oferta de imóveis nas imobiliárias que atuam na região de Parnamirim³.

Voltando às disposições relativas ao IPTU trazidas pela Lei 951/1997, tem-se a determinação no art. 130 das alíquotas utilizadas, havendo duas possibilidades: 1% para os imóveis não residenciais e 0,6% para os demais imóveis edificados (PARNAMIRIM, 1997). Além disso, o art. 135 também determina alíquota de 1% para todos os imóveis considerados terrenos. A partir da atribuição de alíquotas diferenciadas, verifica-se que a alíquota dos imóveis residenciais é menor do que a alíquota dos imóveis com outras destinações ou não edificados, demonstrando, ainda que timidamente, a intenção do legislador em reduzir o valor final do IPTU nos imóveis com função de moradia.

² Informação colhida na Audiência Pública ocorrida na Câmara de Vereadores de Parnamirim-RN no dia 15 de março de 2018, que discutiu sobre o aumento do IPTU.

³ Informação colhida na Audiência Pública ocorrida na Câmara de Vereadores de Parnamirim-RN no dia 15 de março de 2018, que discutiu sobre o aumento do IPTU.

Mais à frente, o artigo 132 vai trazer a possibilidade de isenção do IPTU, devendo para tanto preencher os seguintes alguns critérios conjuntamente (PARNAMIRIM, 1997) no sentido de se estimular a utilização dos pequenos imóveis edificados para fins de moradia.

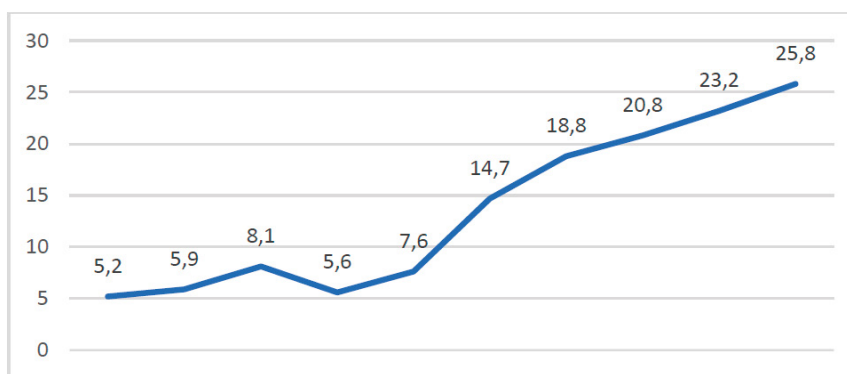
Por fim, o artigo 136 da Lei 951/1997 institui alíquotas progressivas a critério do Poder Executivo, sendo previstas também no Plano Diretor, que foi revisado pela Lei Complementar nº 63 de 2013 em relação ao IPTU e estabelece a possibilidade de ser aplicado de forma progressiva no tempo (art. 6º, I), trazendo no art. 8º as alíquotas, as situações cabíveis e quais áreas do município estão sujeitas à aplicação (PARNAMIRIM, 2013).

No entanto, ao se analisar os dados relativos ao lançamento do IPTU em 2017⁴ observou-se que apesar da previsão legal relativa à progressividade das alíquotas tanto no Código Tributário Municipal como no Plano Diretor, o município não vem aplicando nenhuma das duas possibilidades de progressividade previstas, deixando de cumprir uma função extrafiscal do imposto e de utilizar um instrumento urbanístico importante para o combate à especulação imobiliária, aos vazios urbanos, dentre outros problemas urbanos.

ARRECADAÇÃO DO IPTU EM PARNAMIRIM

Ao se analisar os dados do Tesouro Nacional relativos à arrecadação do IPTU em Parnamirim, percebe-se que esta vem crescendo nos últimos 10 anos, saltando de 5,2 milhões de reais em 2008 para 25,8 milhões de reais em 2017 conforme o gráfico 1.

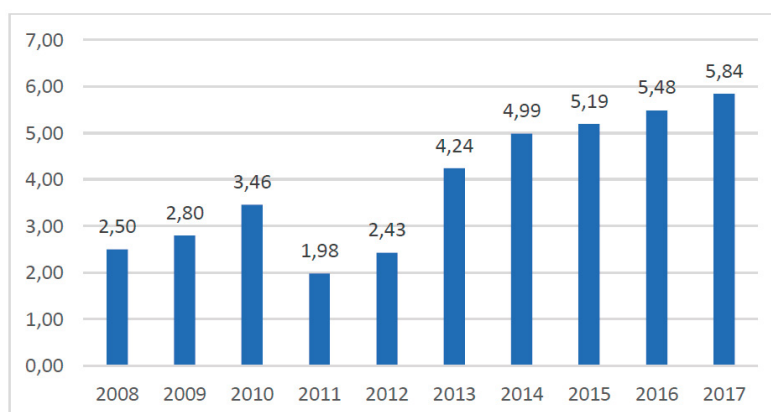
Gráfico 1: Arrecadação do IPTU (em milhões de R\$) em Parnamirim



Fonte: FINBRA, 2008-2017. Elaboração própria, 2018.

O gráfico 2 compara o percentual da arrecadação do IPTU em relação ao total da receita corrente no município, podendo-se perceber que apesar da participação do IPTU vir crescendo nos últimos dez anos, tendo uma variação nesse período de 3,34%, sua representatividade ainda pode ser considerada baixa, chegando em 2017 a apenas 5,84% da receita corrente daquele ano.

Gráfico 2: Percentual do IPTU em relação à receita corrente em Parnamirim (2008-2017)



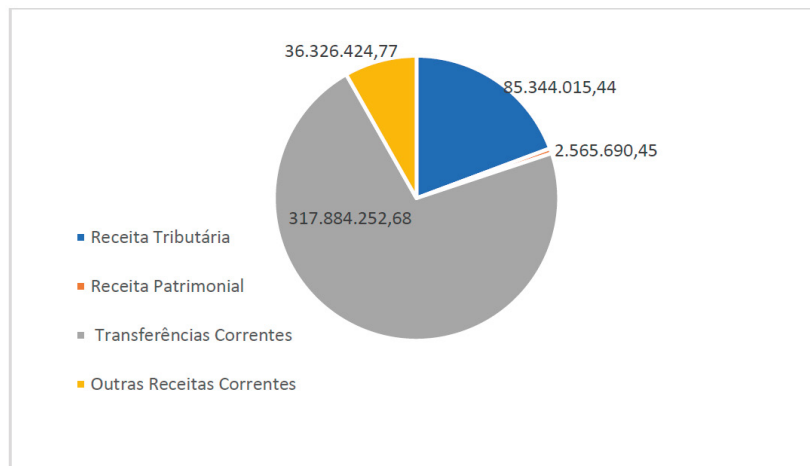
Fonte: FINBRA, 2008-2017. Elaboração própria, 2018.

⁴ Banco de dados com informações de Base de Cálculo (Valor Venal dos Imóveis) e Alíquotas de todos os imóveis cadastrados do ano de 2017 fornecido pela Secretaria Municipal de Tributação durante à pesquisa de campo.

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

Enquanto isso, receitas como Fundo de Participação dos Municípios e outras transferências (transferências correntes) realizadas pelos demais entes federativos aparecem como principais financiadoras dos investimentos públicos municipais, como pode-se verificar no Gráfico 3, que mostra as fontes das receitas que compõem o orçamento municipal em 2017.

Gráfico 3: Total das Receitas Correntes de Parnamirim em 2017



Fonte: FINBRA, 2017. Elaboração própria, 2018.

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

Para compreender os motivos que levam à baixa arrecadação do IPTU no município, apesar dos perceptíveis esforços e aumento gradual da arrecadação nos últimos anos, realizou-se uma entrevista com uma das servidoras responsáveis pela gestão do IPTU em Parnamirim (Entrevistada 1, 2018)⁵, tendo sido questionada sobre a gestão do IPTU, a qual afirmou que somente após a realização do primeiro concurso público a secretaria passou a ter a partir de 2016 um corpo técnico mais especializado, com auditores fiscais. Em seguida, foi realizado um plano de regularização para imóveis que não eram cadastrados, sendo observado também que havia no município uma grande quantidade de residências que ainda estavam cadastradas como terreno e somente com uma fiscalização mais efetiva que se vem conseguindo modificar essa realidade.

Ademais, a Entrevistada 1 informou que a legislação que permitiu a atualização do Valor Venal do Imóvel a partir da declaração do contribuinte para efeito de ITIV também proporcionou a cobrança do IPTU com base em um valor mais próximo do real. Por outro lado, há também um movimento de insatisfação de uma parcela dos contribuintes, que vem ingressando com ações judiciais nas quais contestam o valor cobrado e deixam de pagar o IPTU em razão da suspensão da cobrança judicialmente.

Em relação ao crescimento imobiliário dos últimos 10 anos, a Entrevistada 1 entende que ele se reflete na arrecadação do IPTU, pois o município recebeu grandes empreendimentos de todos os tipos (loteamentos, casas, apartamentos, salas comerciais) e quando são formalizados o IPTU é imediatamente cobrado. Porém não soube mensurar a importância do IPTU no orçamento municipal e não tem informação em relação às despesas que são pagas com a arrecadação do IPTU.

Quanto à importância do IPTU para o desenvolvimento da política urbana, tal como prevista pelo Estatuto da Cidade e pelo Plano Diretor do município, a Entrevistada 1 entende que há sim uma participação do IPTU, mas não sabe especificar. No entanto, pondera que a legislação ainda carece de mecanismos de desburocratização da gestão, para que as secretarias consigam se integrar melhor e trabalharem em parceria.

⁵ Entrevista concedida em 03 de abril de 2018 na Secretaria Municipal de Tributação de Parnamirim.

Sobre a existência de cooperação ou ações conjuntas entre as secretarias em prol da política urbana, o único exemplo que a Entrevistada 1 trouxe foi relativo a um projeto sobre a conscientização a respeito do pagamento do IPTU ocorrido nas escolas do município.

Diante disso, pode-se afirmar que ainda não há por parte da gestão uma clara compreensão do IPTU no que tange às suas funções extrafiscais, sendo visto sobretudo como um tributo fiscal e, mesmo assim, não há uma noção exata da sua representatividade frente à arrecadação municipal, apesar de existir um interesse em aprimorar a sua arrecadação e também vir se investido na melhoria do corpo técnico na SEMUT.

A GESTÃO DO IPTU NA SECRETARIA MUNICIPAL DE TRIBUTAÇÃO DE PARNAMIRIM

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

Na sua organização interna a SEMUT possui: Conselho Municipal de Contribuintes, Secretaria Adjunta, Assessoria Técnica, Junta de Instrução e Julgamento, Coordenadoria de Receita Mobiliária, Coordenadoria de Receita Imobiliária, Coordenadoria de Controle da Dívida Ativa, Coordenadoria de Sistemas de Informação Tributária e gerências específicas.

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

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

Percebe-se que a SEMUT é um órgão departamentalizado por área de trabalho, o que contribui para a execução de cada uma de suas funções, estando a gestão do IPTU adstrita a uma coordenadoria específica, na qual estão subdivididos seus objetivos a serem realizados por cada uma das suas gerências.

Buscando compreender melhor a gestão do IPTU pela SEMUT foi realizada uma entrevista com um dos gestores da SEMUT (Entrevistado 2)⁶. De início lhe foi questionado sobre como a SEMUT avalia o potencial do IPTU em Parnamirim, o qual respondeu que a SEMUT considera que o IPTU tem um grande potencial de arrecadação, mostrando-se através do aumento da arrecadação nos últimos anos e que isso deu devido ao aumento da fiscalização e pela mudança na legislação, que, segundo ele, permitiu uma atualização mais eficaz da planta genérica de valores. Porém, acredita que ainda há muito trabalho a ser feito para se alcançar uma arrecadação mais próxima do ideal (Entrevistado 2, 2018).

Em relação ao caráter extrafiscal do IPTU, o Entrevistado 2 declara que a SEMUT não executa nenhuma das hipóteses de extrafiscalidade diretamente, como o IPTU progressivo no tempo, que, apesar de ter previsão no Plano Diretor, ainda não há internamente nenhuma discussão quanto à sua aplicação. Já em relação à possibilidade de o IPTU recuperar os gastos com a urbanização, ele afirma que é algo que a gestão compreende, pois tem noção de que os imóveis do município passaram recentemente por uma grande valorização, porém questões técnicas impedem que o cadastro de imóveis atinja essa valorização (Entrevistado 2, 2018).

Ademais, o Entrevistado 2 considera que a arrecadação do IPTU em Parnamirim não consegue recuperar os incrementos gerados pela valorização dos imóveis privados, sendo necessária a atualização constante da planta genérica de valores para tanto. Nesse sentido, informa que a gestão tem buscado através do Programa de Modernização Tributária (PMAT) do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) um financiamento para possibilitar a realização do georreferenciamento de todo o município, pois atualmente a SEMUT trabalha com imagens de satélite de 2006 e um mapeamento de 2010 (Entrevistado 2, 2018).

⁶ Entrevista concedida no dia 04 de dezembro de 2018 na Secretaria Municipal de Tributação de Parnamirim.

Além disso, lembra que a Lei Municipal nº 71/2013 permite a atualização do valor venal dos imóveis com base na declaração feita pelo contribuinte no ato de lançamento do ITIV, ou seja, quando o imóvel passa por transferência de proprietário. Porém sabe-se que a atualização através desse instrumento legal atinge apenas uma parte dos imóveis, pois uma grande parcela deles não chega a passar por processo de transferência, bem como muitos estão na informalidade. Assim, somente com imagens de satélite atualizadas e um georreferenciamento completo a gestão conseguirá cadastrar e atualizar todos os imóveis existentes no seu território (Entrevistado 2, 2018).

Ao ser questionado sobre os principais desafios na gestão do IPTU, o Entrevistado 2 afirma que são: diminuir a inadimplência e manter a planta genérica de valores atualizada, sendo primordial que o contribuinte compreenda a necessidade de pagar o IPTU. Para tanto, ele precisa acreditar que sua arrecadação vai retornar em obras e serviços para a cidade. Porém, o Entrevistado 2 pondera que normalmente o contribuinte relaciona o IPTU pago com a implementação de infraestruturas e serviços na sua rua ou no seu bairro apenas, não entendendo que imóveis localizados em áreas com melhores condições urbanas devem pagar mais, enquanto o investimento público deve ocorrer em áreas mais carentes (Entrevistado 2, 2018).

Em relação à articulação com as demais Secretarias a respeito do IPTU, o Entrevistado 2 informa que não existe de forma direta, havendo uma relação mais próxima apenas com a Secretaria de Planejamento e Finanças (SEMPLAF), porém tratando dos impostos municipais de forma geral. Além disso, em razão das vinculações constitucionais de receitas dos impostos para à saúde e educação⁷, sobra muito pouco para se discutir (Entrevistado 2, 2018).

Por fim, em relação à necessidade de uma maior eficiência na arrecadação tributária aliada a autonomia orçamentária do município, o Secretário confirma que atualmente as transferências intergovernamentais estão cada vez mais escassas, sendo necessário buscar através da arrecadação própria essa autonomia. Assim, acredita que em relação ao IPTU, isso será possível com a melhoria das condições técnicas da SEMUT, com o aumento progressivo da fiscalização e com o georreferenciamento do território municipal. Ele comenta também que até recentemente havia poucos auditores fiscais e servidores capacitados, esse cenário melhorou com a realização de um concurso público, possibilitando um trabalho mais intenso de identificação de imóveis edificados e não cadastrados ou desatualizados. Ao concluir, ele pondera que a cidade cresce muito rápido e a gestão precisa acompanhar esse crescimento (Secretário de Tributação de Parnamirim, 2018).

Ao analisar os posicionamentos da Entrevistada 1 e do Entrevistado 2, verifica-se que existe por parte da gestão do IPTU de Parnamirim uma visão sobre a potencialidade do IPTU como instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias, entendendo que para isso ser possível é necessário que a planta genérica de valores do município encontre-se atualizada, avaliando os imóveis em valores mais próximos aos praticados pelo mercado imobiliário, bem como cadastrar os imóveis que se encontram na informalidade, para tanto há a necessidade modernização e de quantidade suficiente de funcionários auxiliando à gestão. Porém, percebe-se que as dificuldades existentes esbarram nos interesses da gestão municipal, que não priorizou até o momento as demandas da secretaria de tributação voltadas para tornar o IPTU um instrumento eficaz não só de arrecadação fiscal, mas também de recuperação de mais-valias urbanas.

Por fim, importante destacar a ocorrência de uma audiência pública em 15 de março de 2018 na Câmara Municipal de Parnamirim (CMP) para tratar do IPTU cobrado no município. A audiência foi motivada pelas constantes reclamações dos contribuintes de Parnamirim em razão da atualização do valor venal dos imóveis feita de acordo com a Lei nº 71 de 2013, chegando tal discussão na casa legislativa municipal. Na audiência foram ouvidos contribuintes, juristas, vereadores e o Secretário Adjunto da SEMUT. As informações colhidas na audiência foram sistematizadas no Quadro 2.

⁷ A Constituição Federal impõe que os Municípios devem vincular 15% das suas receitas tributárias às despesas com saúde (art. 198, §2º, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 29/2000) e 25% para despesas com educação (art. 212) (BRASIL, 1988).

Quadro 2: Audiência Pública sobre o IPTU na CMP

Contribuintes	Vereadores	Gestão do IPTU (SEMUT)
<p>A atualização do valor venal dos imóveis com base no ITIV provoca injustiça fiscal; O IPTU atualizado por decreto é ilegal; A cobrança desse modo se torna desproporcional, pois onera apenas os contribuintes que possuem imóvel formalizado após 2013; Os processos administrativos não surtem efeito, levando à judicialização; Necessidade de uma PGV atualizada com georreferenciamento; Sugestão de que seja requerido ao Ministério Público que ingresse com uma Ação Civil Pública, em razão do interesse coletivo; Imóveis situados em bairros carentes de infraestrutura possuem IPTU mais caro do que outros que se localizam em bairros mais bem estruturados.</p>	<p>Parnamirim possui uma PGV desatualizada; O Código Tributário do Município precisa de revisão; A lei nº 71/2013 prejudica os contribuintes e causa discrepâncias. Por outro lado, há a necessidade de se melhorar a arrecadação tributária e se reduzir a inadimplência; Consideram incorreta a atualização da PGV por decreto ao final de cada ano; Comprometeram-se em enviar um relatório ao Executivo municipal com as reclamações trazidas na audiência e um pedido de suspensão do Decreto que atualiza a PGV, bem como o envio de um projeto de lei adequado para se atualizar o IPTU em Parnamirim.</p>	<p>Parnamirim possui uma alta inadimplência de IPTU; Existência de muitos processos administrativos, que geram a suspensão da cobrança do imposto, deixando de gerar receita para o município; Dificuldade de diálogo e negociação, em razão da rigorosidade da legislação tributária, sua desatualização e deficiências da gestão; O papel da SEMUT é aumentar a arrecadação tributária; Necessidade de georreferenciamento para atualizar a PGV, mas enquanto isso não ocorre, se faz necessário o aumento de 6% ao ano dos imóveis que não forem atualizados pelo valor declarado no ITIV, como aprovado por lei.</p>

Fonte: Elaboração própria com base nas observações e anotações feitas na Audiência Pública Sobre o IPTU na CMP, 2018.

Pelas informações colhidas na Audiência Pública sintetizadas no Quadro 2, identifica-se um descontentamento por parte dos contribuintes em relação à forma encontrada pela gestão de atualizar o IPTU, a qual foi aprovada pelo legislativo em 2013, ao aprovar a Lei nº 71. É consenso entre os contribuintes, vereadores e gestão municipal que a Planta Genérica de Valores se encontra desatualizada e necessita ser realizado um georreferenciamento para que o valor venal dos imóveis seja atualizado corretamente, bem como que sejam cadastrados os imóveis que se encontram na informalidade.

No entanto, o executivo, representado pela SEMUT, não trouxe um prazo para que essa atualização ocorra da maneira adequada, afirmando que continuará fazendo uso da determinação legal. Enquanto os contribuintes entendem que não lhes resta outra opção que não seja recorrer à justiça, por entenderem que a citada lei não respeita os limites constitucionais, trazendo uma grave injustiça fiscal e desproporcionalidade na cobrança do imposto.

Quanto ao legislativo, demonstrou pouco conhecimento técnico sobre a questão naquele momento, mas se comprometeu a modificar a legislação tributária e adequar a norma para que o IPTU seja cobrado corretamente.

Diante desse cenário, percebe-se que a falta do conhecimento técnico sobre a tributação do IPTU, associado a falta de investimento numa Planta Genérica de Valores que atualize o cadastro imobiliário causam grandes distorções e, até mesmo, injustiças fiscais. Além disso, dificultam ainda mais a possibilidade de se recuperar mais-valias fundiárias através desse imposto. Assim, a gestão ao tentar buscar soluções que não passem pela atualização concreta da PGV acaba prejudicando ainda mais sua arrecadação (devido a suspensão da cobrança do IPTU dos contribuintes que reclamam de forma administrativa ou judicial), bem como causa um descontentamento por parte da população, dificultando mais ainda à conscientização do cidadãos à respeito da importância do IPTU para a cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O solo urbano, visto como uma mercadoria especial e de grande importância para o espaço capitalista, tem na normatização urbanística e tributária uma possibilidade de diminuição das desigualdades existentes nas cidades brasileiras, compreendendo-se que a previsão constitucional relativa à política urbana, o Estatuto da Cidade, os Planos Diretores e a legislação tributária trazem importantes instrumentos voltados para a recaptura de mais-valias fundiárias.

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

A arrecadação do IPTU é uma das principais fontes constitucionais de receita própria das cidades brasileiras. No entanto, ainda existe no país uma quantidade considerável de municípios que não o cobram ou que possuem uma baixa arrecadação desse imposto, não conseguindo assim recuperar as mais-valias urbanas.

Em relação ao município de Parnamirim, demonstrou-se a legislação e o papel da gestão em relação ao IPTU. As informações colhidas na pesquisa revelam que Parnamirim é um município que se encontra em um intenso processo de expansão urbana associado diretamente à dinâmica imobiliária da Região Metropolitana de Natal.

Quanto à legislação, apesar da existência de diversas leis municipais regulamentando o IPTU, este se mostra ainda pouco eficiente, em razão da não atualização adequada da planta genérica de valores.

Assim, verifica-se que apesar da gestão municipal ter aumentado consideravelmente a sua receita tributária, o IPTU ainda tem uma arrecadação baixa e não consegue investir com recursos próprios em obras de infraestrutura urbana, que são financiadas através de transferências intergovernamentais advindas dos demais entes federativos que estão cada vez mais escassas.

Diante desse quadro, considera-se que Parnamirim ainda precisa avançar no que se refere à gestão do IPTU para torná-lo mais efetivo e melhorar tanto em quantidade, arrecadando valores mais significativos no montante da receita tributária municipal, como também em qualidade, com uma atualização constante da planta genérica de valores, evitando discrepâncias que resultem em injustiças fiscais. Além disso, deve também voltar-se para a efetivação de suas funções extrafiscais para os imóveis que não cumprem sua função social.

REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Ana Luísa Santana. **Análise da distribuição espacial da arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano em Goiânia-GO (2010-2014)**. Goiânia: UFG – Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2016. (Dissertação de Mestrado).
- BARRETO, Aires F. **Curso de Direito Tributário Municipal**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanço; TINOCO, Marcelo Bezerra de Melo; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. **Função Socioambiental como Estratégia do Crescimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal**. Mercator – Revista de Geografia da UFC, ano 8, n. 15, 2009.
- 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 mar 2018.
- _____. **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/L5172.htm>. Acesso em 29 maio 2018.
- _____. **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: 20 abril 2018.
- CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2012. 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.
- CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia. **Caminhos para se pensar a metropolização de Natal: questões, hipóteses e referências**. IN: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia **Natal: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital – Observatório das Metrôpoles, 2015.
- DE CESARE, Cláudia M.; FERNANDES, Cintia Estefânia e Cavalcanti, BAIMA, Carolina (Org). **Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação/ De Cesare, Cláudia**; Brasília: Ministério das Cidades, 2015.
- DECESARE, Cláudia M. **Sistemas Del Impuesto Predial en América Latina y el Caribe**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2016
- FERREIRA, Angela Lúcia; SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso. **Novas dinâmicas Imobiliárias e Redefinição da Estrutura Territorial: o caso da área metropolitana de Natal/RN**. IN: **ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR**, 12, 2007, Belém. Anais eletrônicos ... Belém: ANPUR, 2007, p. 1-20.
- FERREIRA, Glenda Dantas. **Produção Habitacional, agentes e território: uma análise do PMCMV na RMNatal (2009-2014)**. Natal: UFRN, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, 2016. (Tese de Doutorado)
- FERNANDES, Cintia Estefania. **O mínimo essencial da gestão urbana territorial em face da cidade constitucional**. Curitiba: PUCPR – Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana. 2016. (Tese de Doutorado).
- FURTADO, Fernanda. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos**. IN: SANTORO, Paula (org.). **Gestão Social da Valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.
- GAIO, Daniel. A participação do Estado na formação do valor do solo urbano e os mecanismos de recuperação de mais-valias no Brasil. **Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad**, Chaco, v. 12, n. 12, p. 27-42, 2012.
- GUESTA, Josyane Pinto, **Outorga Onerosa do Direito de Construir e Dinâmica do Mercado Imobiliário Informal: Planejamento e descaminhos na expansão urbana de Parnamirim – RN (2008- 2010)**. Natal: UFRN, Departamento de Arquitetura. 2013. (Tese de Doutorado).
- IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Estatísticas por cidade. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/por-cidade-estado-estatisticas.html?t=destaques&c=2403251>>. Acesso em 21 abril 2018.

____. **Cidades**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/parnamirim/panorama>>. Acesso em 06 mar 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)

MACHADO, HUGO DE BRITO. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2013.

MATIJASCIC, Milko (Coord.). **Política fiscal e justiça social no Brasil: o caso do IPTU**. Brasília: IPEA. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5314/1/Comunicado_n28_Pol%C3%ADtica.pdf>. Acesso em: 01 out 2016.

OLIVEIRA, José Jayme de Macêdo. **Impostos Municipais: ISS, ITBI, IPTU: comentários, doutrina, jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2011.

PARNAMIRIM. **Lei nº 951 de 1997. Código Tributário Municipal**. Câmara Municipal de Parnamirim/RN, 1997. Disponível em: <<http://www.parnamirim.rn.gov.br/pdf/diario/23-Mar-2013.pdf>>. Acesso em: 17 set 2017.

____. **Lei Complementar nº 22 de 2007**. Câmara Municipal de Parnamirim, 2007. Disponível em: <<http://www.parnamirim.rn.gov.br/pdf/legislacao/LeiReformaVersaoFinal.pdf>>. Acesso em 15 out 2018.

____. **Lei Complementar nº 63 de 2013. Plano Diretor**. Câmara Municipal de Parnamirim/RN, 2013. Disponível em: <<http://www.parnamirim.rn.gov.br/pdf/diario/23-Mar-2013.pdf>>. Acesso em: 17 set 2017.

____. **Plano Plurianual 2018-2021**. Câmara Municipal de Parnamirim/RN, 2017. Disponível em: <http://www.parnamirim.rn.gov.br/pdf/ppa_numeros/ppa_relatorio_completo.pdf>. Acesso em: 20 out 2018.

____. **Emenda Revisional da Lei Orgânica do Município de Parnamirim**. Câmara Municipal de Parnamirim/RN, 2015. Disponível em: <<http://www.parnamirim.rn.gov.br/pdf/legislacao/DOM1062-RevisaoLeiOrganica.pdf>>. Acesso em 10 nov 2018.

PEIXOTO, Carlos. **A História de Parnamirim**. Natal: Z Comunicação. 2003. Disponível em: <<https://issuu.com/jornaisprefeituraparnamirim/docs/historia>>. Acesso em 12 maio 2018.

ROLNIK, Raquel. **Instrumentos Urbanísticos – Concepção e Gestão** (v. 1). Campinas: Oculum, 2000. 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.

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.

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.

SOTTO, Débora. **A Recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise jurídica**. São Paulo: PUC-SP, 2015. (Tese de Doutorado).

SOUZA, Celina. **Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988**. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba: UFPR. n. 24, p. 105-121, 2005.