



# DINÂMICA IMOBILIÁRIA E RECAPTURA DE MAIS VALIAS URBANAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA E DO INVESTIMENTO PÚBLICO EM DESENVOLVIMENTO URBANO NA RMNATAL

Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio  
UFRN | ericah.guima@gmail.com

---

## Sessão Temática 1: Produção do espaço urbano e regional

---

**Resumo:** O tema da captura de mais-valias urbanas está associado à introdução de instrumentos urbanísticos e tributários na busca pela recuperação dos incrementos da valorização imobiliária, fruto da dinâmica imobiliária nas metrópoles. Nesse contexto, apresenta-se os quatro municípios considerados de alta integração da Região Metropolitana de Natal (RMNatal): Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz, os quais demonstram um processo de valorização imobiliária dos últimos anos, dos quais foi feito um recorte temporal de análise entre 2014 e 2021. Diante disso, indaga-se: quanto e de que forma os municípios de alta integração da RMNatal conseguem capturar as mais-valias urbanas, geradas pelo processo de valorização resultante da dinâmica imobiliária, e como a tributação municipal auxilia o investimento público na política urbana? Trata-se de uma pesquisa que envolveram procedimentos de coleta, sistematização, a análise e cruzamento de dados de órgãos públicos relativos ao preço do solo urbano, estoques e fluxos do IPTU e ITBI e a relação com o investimento em obras de infraestrutura urbana.

**Palavras-chave:** Dinâmica urbana. Tributação imobiliária. Recaptura de mais-valias urbanas. Região Metropolitana de Natal.

## REAL ESTATE DYNAMICS AND RECAPTURE OF URBAN VALUE: AN ANALYSIS FROM REAL ESTATE TAXATION AND PUBLIC INVESTMENT IN URBAN DEVELOPMENT IN RMNATAL

**Abstract:** *The theme of capturing urban added value is associated with the introduction of urban planning and tax instruments in the search for the recovery of increases in real estate appreciation, a result of real estate dynamics in metropolises. In this context, four municipalities considered to be highly integrated in the Metropolitan Region of Natal (RMNatal) are presented: Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante and Extremoz, which demonstrate a process of real estate appreciation in recent years, of which a time frame of analysis between 2014 and 2021. Given this, the question arises: how much and how the highly integrated municipalities of RMNatal are able to capture urban added value, generated by the valorization process resulting from real estate dynamics, and how taxation Does the municipal council help public investment in urban policy? This is a research that involved procedures for collecting, systematizing, analyzing and crossing data from public bodies relating to the price of urban land, stocks and flows of IPTU and ITBI and the relationship with investment in urban infrastructure works.*

**Keywords:** *Urban dynamics. Real estate taxation. Recapture of urban added value. Natal Metropolitan Region.*

## DINÁMICA INMOBILIARIA Y RECUPERACIÓN DE PLUSVALIAS URBANAS: UN ANÁLISIS DESDE LA TRIBUTACIÓN INMOBILIARIA Y LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL DESARROLLO URBANO EN RMNATAL

**Resumen:** *El tema de la captura de plusvalías urbanas está asociado a la introducción de instrumentos urbanísticos y tributarios en la búsqueda de la recuperación de los incrementos en la valorización inmobiliaria, resultado de la dinámica inmobiliaria en las metrópolis. En este contexto, se presentan cuatro municipios considerados altamente integrados en la Región Metropolitana de Natal (RMNatal): Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante y Extremoz, que demuestran un proceso de valorización inmobiliaria en los últimos años, de los cuales un tiempo marco de análisis entre 2014 y 2021. Ante esto, surge la pregunta: cuánto y cómo los municipios altamente integrados de RMNatal son capaces de capturar el valor agregado urbano, generado por el proceso de valorización resultante de la dinámica inmobiliaria, y cómo la tributación municipal ¿Ayuda el ayuntamiento a la inversión pública en política urbana? Se trata de una investigación que involucró procedimientos de recolección, sistematización, análisis y cruce de datos de organismos públicos relacionados con el precio del suelo urbano, stocks y flujos de IPTU e ITBI y la relación con la inversión en obras de infraestructura urbana.*

**Palabras clave:** *Dinámica urbana. Fiscalidad inmobiliaria. Recuperación de plusvalías urbanas. Región Metropolitana de Natal.*

## INTRODUÇÃO

Um dos efeitos dessa alocação diferencial da infraestrutura urbana é a valorização imobiliária mais intensa em algumas dessas frações, o que gera mais interesse em localizações preferenciais ao investimento privado na construção de equipamentos (residencial, comercial, serviços etc.), em busca de capturar mais renda da terra, por meio da expectativa de elevação futura dos preços, reproduzindo e ampliando uma dinâmica guiada pela distinção de preços em setores mais ou menos servidos de infraestrutura e serviços urbanos.

O tema da captura de mais-valias urbanas vem sendo debatido há algumas décadas no planejamento urbano e ganhou destaque nos últimos anos, tanto no cenário internacional, onde as experiências narradas demonstram como os instrumentos urbanísticos e tributários voltados para esse fim são incorporados às legislações dos mais diversos países, tornando-se populares em razão de fatores como estabilização econômica regional, descentralização fiscal, gestões urbanas mais progressistas, processos de redemocratização, conscientização e pressão social pela efetivação de políticas públicas equitativas, entre outras (SMOLKA, 2014).

Na perspectiva aqui analisada, o excedente de valorização imobiliária deve ser capturado por meio dos impostos, contribuições e taxas que incidem sobre o patrimônio fundiário num dado território que, no caso das cidades, assume uma produção do espaço urbano em contexto de competição capitalista; isso significa que os diferentes agentes e atores envolvidos nessa produção e nesse consumo espacial, disputando por mais e melhores localizações (LOJKINE 1998; FURTADO, 2005, JARAMILLO GONZÁLEZ, 2009; HARVEY, 2013, SMOLKA, 2014).

O Estado afeta o mercado imobiliário de diferentes formas e gerando resultados diversos. A primeira é através da sua função fiscal, cobrando impostos sobre a propriedade da terra urbana; a segunda ocorre por meio do regramento urbanístico e ambiental; a terceira ação do Estado se dá com a provisão de infraestrutura, impactando diretamente nos preços da terra; a quarta via de incidência aparece quando o Estado se coloca como agente imobiliário, seja na posição de proprietário de terras, seja como produtor de espaço construído; e a última maneira de influência no mercado de terras surge através dos instrumentos de intervenção estatal (JARAMILLO GONZÁLEZ, 2009; LOJKINE, 1998).

Por seu turno, a tributação imobiliária está baseada na patrimonialização do Direito de Construir e parte da constante valorização dos bens privados, nas transações formais e no aumento do preço do solo. Diante disso, o presente estudo busca identificar esta tributação (sua situação e espacialização) nos municípios de alta integração da RMNatal.

O recorte espacial dos quatro municípios de alta integração da RMNatal foi escolhido pela possibilidade de análise dos dados comparativamente na escala metropolitana, visualizando o impacto da arrecadação desses tributos e como eles podem auxiliar na compreensão da dinâmica urbana e do processo de valorização imobiliária. Quanto ao recorte temporal (2014-2021), justifica-se em razão da necessidade de se estabelecer um lapso temporal suficiente

para demonstrar essa dinâmica imobiliária e o processo de valorização do solo urbano atrelado após a década de 2000 a 2010, período em que o mercado imobiliário local alcançou a escala metropolitana com a ampliação do mercado de terras e a expansão no sentido da periferia metropolitana com produção de moradias voltadas para segmentos sociais diversificados (SILVA, 2010; QUEIROZ, 2012; LIMA, 2018).

É consenso entre os autores que estudam as dinâmicas imobiliárias a dificuldade de obtenção de dados cientificamente válidos, sejam provenientes do mercado imobiliário ou dos cadastros públicos. Entretanto, obter esses dados de modo contínuo e confiáveis é um grande desafio às pesquisas, seja pela falta de transparência ou confiabilidade das informações ou até mesmo pela falta de atualização e investimento em tecnologia voltada para a manutenção dos cadastros multifinalitários nos municípios.

Smolka (1989) considera que uma abordagem eminentemente econômica, que privilegia a análise das relações de mercado, voltadas para as variáveis empíricas entre preços e quantidades de imóveis podem auxiliar na observação de movimentos dos agentes no tempo e no espaço. Nesse mesmo sentido, Melazzo (1993) já refletia acerca da dificuldade de acessar dados empíricos sobre os tipos e preços dos imóveis negociados em momentos e áreas distintas da cidade. Mesmo após um longo percurso de pesquisas sobre o tema, o mesmo autor continua enfrentando esses obstáculos e pondera que essas dificuldades empíricas interferem sobre o próprio funcionamento do mercado imobiliário, na medida em que a falta de transparência e atualização sobre onde, o quanto e como a municipalidade recolhe os tributos (MELAZZO, 2013).

Neste caso, a possibilidade de acessar dados relativos ao IPTU e ao ITBI nos municípios de alta integração da Região Metropolitana de Natal (RN) foi o ponto de partida para a pesquisa sobre a dinâmica imobiliária a partir dos cadastros de imóveis das secretarias municipais de tributação. Consideramos, assim como Furtado (1993), que o IPTU e o ITBI são fontes primárias com vantagens operacionais sobre outras possíveis fontes, pois concentram dados que permitem a realização de séries históricas confiáveis e de qualidade.

A forma como os dados foram analisados se relaciona com as dificuldades encontradas durante o levantamento dos dados e as soluções encontradas para sistematizar e analisar os achados da pesquisa. O presente estudo apresenta uma análise comparativa entre: o investimento público em desenvolvimento urbano a partir das obras públicas concluídas nos quatro municípios; a demonstração da dinâmica imobiliária a partir da relação estoque-fluxo (quantidade de imóveis nos cadastros do IPTU e transações do ITBI) por bairro; e o cruzamento dos dados relativos ao preço por m<sup>2</sup> (metro quadrado) dos imóveis transacionados por bairro com a média do IPTU por bairro e na escala metropolitana.

Ao final, algumas conclusões são apresentadas a partir das análises sobre preço do solo, dinâmica imobiliária e possibilidade de recaptura de mais-valias urbanas por meio da tributação e sua relação as desigualdades socioespaciais e a possibilidade de efetivação enquanto instrumento de justiça social.

## TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA E RECAPTURA DE MAIS VALIAS URBANAS

A tributação imobiliária é aqui apresentada como uma especificação de tributos que têm como fato gerador da sua cobrança a propriedade imobiliária, ou seja, o Estado exerce o seu papel de arrecadar esses tributos daqueles contribuintes que são proprietários de imóveis.

No Brasil determinados tributos incidem sobre imóveis privados, alguns com funções estritamente arrecadatórias (fiscais) e outros com funções extrafiscais, voltados a amenizar desigualdades socioespaciais e recuperar em nome da coletividade sobre lucros auferidos pelos proprietários com a valorização dos seus imóveis ocasionada por ações do poder público, como obras de infraestrutura, mudanças na legislação e ações ou omissões ligadas às agendas de políticas públicas.

Ao analisar esse tema, Thomas Piketty (2014) explica que a tributação é uma ferramenta de redução das desigualdades a longo prazo e não somente um meio de obrigar os indivíduos a colaborarem com o financiamento das despesas públicas.

O Brasil possui uma longa trajetória de tributação imobiliária. Embora constantemente sejam alvo de críticas e impopularidade, os impostos sobre a propriedade imobiliária são considerados como a melhor fonte de financiamento para os governos municipais, apesar de continuarem sendo negligenciados nos países em desenvolvimento.

Os impostos que recaem sobre a propriedade imobiliária no Brasil tributam tanto os estoques imobiliários, sendo cobrados anualmente como é o caso do IPTU e geram receitas mais estáveis; como incidem sobre os fluxos de transferência, caso do ITBI, que incorre sobre transações imobiliárias entre pessoas vivas (CARVALHO JÚNIOR, 2019).

Sobre os impostos, contribuições ou taxas que incidem sobre bens imóveis, Smolka (2014, p. 21) compreende que o que se vai tributar são “os valores da terra existentes” ou “os incrementos que esses valores adquirem devido a alterações nas condições ou nos usos do solo”.

O IPTU é considerado o tributo mais adequado de recaptura de incrementos do valor da terra urbana em razão de ter como base de cálculo o valor venal do imóvel (ALMEIDA; MONTE-MÓR, 2011). Em que pese este entendimento, os municípios brasileiros apresentam baixa arrecadação do IPTU, fato que, segundo De Cesare (2007), 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.”

Assim, compreende-se que o IPTU é um imposto que carece de uma maior atenção das administrações municipais, tendo em vista a necessidade de garantir uma arrecadação minimamente sustentável para que se consiga fazer frente às despesas do município de forma mais autônoma, além de enfrentar o desavio da recaptura das mais-valias urbanas.

Quanto ao ITBI, percebe-se que apesar de baixa, a arrecadação desse imposto nas cidades brasileiras vem aumentando ao longo dos anos em razão de diversos motivos, como o aumento: do valor dos imóveis; das transações imobiliárias; dos financiamentos habitacionais; das alíquotas do imposto em várias cidades; e da eficiência das administrações municipais (CARVALHO JÚNIOR, 2019).

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

Impostos municipais como IPTU e o ITBI 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.

## **OS MUNICÍPIOS DE ALTA INTEGRAÇÃO DA RMNATAL**

O início da formação da Região Metropolitana de Natal (RMNatal) se deu no decênio de 1970, quando se identificou o surgimento do processo de metropolização, a partir de apontamentos de caráter metropolitano, sendo alguns deles, por exemplo, os fenômenos de: conurbação e transbordamento e antes disso, já havia a delimitação de aglomerado urbano. No entanto, somente através da Lei Complementar Estadual nº 152, de 16 de janeiro de 1997, a RMNatal foi oficialmente institucionalizada de início com seis municípios (Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Macaíba, Ceará-Mirim). Ao longo dos anos sua composição foi alterada e, atualmente, é composta por 15 municípios (CLEMENTINO et al., 2019).

Embora, a maioria dos municípios inseridos nessa RM não apresentem processos de conurbação, fazem parte da chamada Região Metropolitana institucional, ou seja, apenas por força de lei. Considera-se como metrópole funcional os municípios de Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante e Extremoz, com maior fluxo de atividades e integrados através de conurbação físico-territorial e contiguidades das dinâmicas socioespaciais (SILVA; SILVEIRA; ALMEIDA, 2019).

A tipologia definida em Ribeiro (2009), utilizada para classificar o fenômeno da metropolização a partir do nível de integração da dinâmica do aglomerado metropolitano, compreende que existem diferenças entre os municípios incorporados à unidade regional “que podem ser captadas por indicadores de fluxos de deslocamentos pendulares, características ocupacionais etc., que tornam claras as funções que assumem nessa dinâmica” (RIBEIRO, 2009, p. 23).

O município de Natal apresenta-se como centralidade produtiva (núcleo central) em relação aos municípios vizinhos, o que acirra a desigualdade intra-metropolitana. Os municípios de Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz apresentam níveis de alta integração com

Natal. Parnamirim apresenta alta integração em praticamente todos os aspectos analisados, o que indica uma tendência de migrar para o nível muito alto de integração, em razão de formar com Natal uma unidade física pela conurbação e funcional, além de possuir a segunda maior taxa de crescimento populacional. Por sua vez, São Gonçalo do Amarante configura uma área de contiguidade de ocupação de Natal, especialmente na Região Norte. Já os municípios de Extremoz e Macaíba apresentam alta e média integração, respectivamente, com fluxos significativos na dinâmica de aglomeração (CLEMENTINO; SOUSA, 2009; CLEMENTINO; FERREIRA, 2015).

As pesquisas realizadas na década de 2010 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 modifica “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” (FONT *apud* CAMPOS, 2015, p. 27).

A política urbana desarticulada legitima o crescimento periférico, que se apresenta como padrão de fragmentação urbana de aglomerados, principalmente em Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante. Tal formato de ocupação 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 (CAMPOS, 2015).

Levando-se em consideração que a valorização imobiliária é gerada coletivamente a partir dos processos como a implantação de infraestrutura urbana e as alterações na legislação urbanística, o planejamento urbano e metropolitano deve considerar os processos de valorização individual de modo a buscar ferramentas capazes de reduzir as desigualdades socioespaciais. No contexto metropolitano, os municípios de alta integração da RMNatal apresentam antigos problemas, tanto na cidade polo (Natal), como nas áreas de conurbação com Parnamirim e de transbordo em São Gonçalo do Amarante e Extremoz (LIMA, 2018).

Além disso, verifica-se também outros problemas associados à configuração espacial marcada pela especulação imobiliária em áreas urbanas consolidadas e litorâneas; a recente valorização imobiliária no entorno de grandes projetos urbanos, como o Aeroporto Internacional em São Gonçalo do Amarante e acessos viários; as áreas de conurbação e de transbordamento de Natal; a permanência da capital como polo centralizador de investimentos públicos e privados, oferta de empregos, concentração de renda, entre outros fatores (LIMA, 2018).

As obras de infraestrutura e empreendimentos privados instalados nesses municípios recentemente evidenciam as alterações no uso e ocupação do solo no município, que reduz sua área rural ou semirural em razão da expansão urbana da periferia metropolitana, fortemente influenciada pelo PMCMV. No entanto, essa expansão metropolitana periférica tem acontecido sem diálogo entre os municípios e sem ações conjuntas para a solução de

problemas de interesse coletivo, o que demonstra a ausência de governança e fragilidade na gestão metropolitana (CLEMENTINO; FERREIRA, 2015).

Diante disso, considera-se relevante a análise sobre o papel da provisão de infraestrutura urbana para a dinâmica imobiliária existente na RMNatal nos últimos anos, sobretudo em relação à geração de mais-valias urbanas, de modo a verificar a influência dessa atuação estatal nos processos de valorização da terra urbana. Insere-se a discussão metropolitana e o papel que Natal e os demais municípios analisados de modo a compreender a dinâmica dessa cidade metropolitana lastreada na criação de valores imobiliários. Para tanto, se faz necessário entender como esse mercado imobiliário se movimenta, especialmente em períodos de crise econômica e social, como o vivenciado mais recentemente, cujos efeitos perduram na atualidade.

## **INVESTIMENTO PÚBLICO EM DESENVOLVIMENTO URBANO NOS MUNICÍPIOS DE ALTA INTEGRAÇÃO DA RMNATAL**

Conhecer os processos que influenciam na dinâmica imobiliária perpassa por entender a influência dos investimentos públicos na cidade, sobretudo de implantação de infraestrutura e equipamentos coletivos, que se relacionam com o crescimento urbano e contribuem para o preço do solo.

Abramo (2007) aponta que a despesa pública urbana foi, ao longo da história do capitalismo, sendo redirecionada de acordo com os novos papéis governamentais relativos à regulação das relações sociais de produção entre o regime de acumulação e sua reprodução. As despesas públicas passaram a desempenhar um papel importante na produção de infraestrutura e equipamentos urbanos na segunda metade do Século XX. Entretanto as decisões relativas à essa produção pelo governo não modificam a lógica do mercado global do circuito capitalista, mas são suficientes para que o governo participe da dinâmica especular do circuito monetário urbano (ABRAMO, 2007).

Importante destacar ainda como as instituições públicas vêm sendo atacadas diretamente pelas políticas de Estado em prol do mercado, como a privatização, a desregulamentação e a liberalização, dando lugar a modelos privatizados de apropriação urbana (BRENNER, 2018). Esse mesmo movimento foi descrito por Esping-Andersen (1991) em relação ao declínio das políticas do *welfare state*, com reações violentas contra os aumentos dos gastos sociais e revoltas anti-taxação, marcadas pelo caráter de classe.

Essas infraestruturas básicas se incorporam à categoria de direitos universais e garantias igualitárias de acesso a direitos urbanos pela população de modo geral. Ao relacionar a provisão de infraestrutura urbana com a dinâmica imobiliária, pretende-se compreender como atuação do Estado impacta essa dinâmica na metrópole, tanto em relação à expansão de novas frentes urbanas, como também em relação aos preços dos imóveis. Em relação à RMNatal, houve momentos marcantes em que a atuação estatal foi significativa para a

estruturação do espaço urbano nas frentes de expansão já mencionadas (Norte e Sul) durante o século XX.

No período mais recente, as pesquisas sobre a dinâmica imobiliária na RMNatal (SILVA, 2010; QUEIROZ, 2012) demonstram a relevância das políticas públicas voltadas para desenvolver o turismo, com o fornecimento de infraestrutura física, administrativa e divulgação de Natal e do Rio Grande do Norte como destino nos principais eventos internacionais. Esse feito ultrapassou os limites municipais, principalmente no sentido Sul, “influenciando não só as questões relativas ao processo de metropolização como também a estruturação territorial e econômica de uma grande faixa do litoral norte-rio-grandense” (QUEIROZ, 2012, p. 191).

Como demonstrado, o espaço urbano é “constantemente moldado e remodelado por meio de um confronto implacável de forças sociais opostas orientadas, respectivamente, pelas dimensões do valor de troca (lucrativo) e do valor de uso (vida cotidiana) das configurações socioespaciais” (BRENNER, 2018, p. 43). Assim, a sobreacumulação, a desvalorização e a crise sistêmica surgem constantemente como ameaças ao capitalismo, que se utiliza das configurações socioespaciais urbanas como meio para aumentar lucros através de processos de transformação desses espaços (BRENNER, 2018).

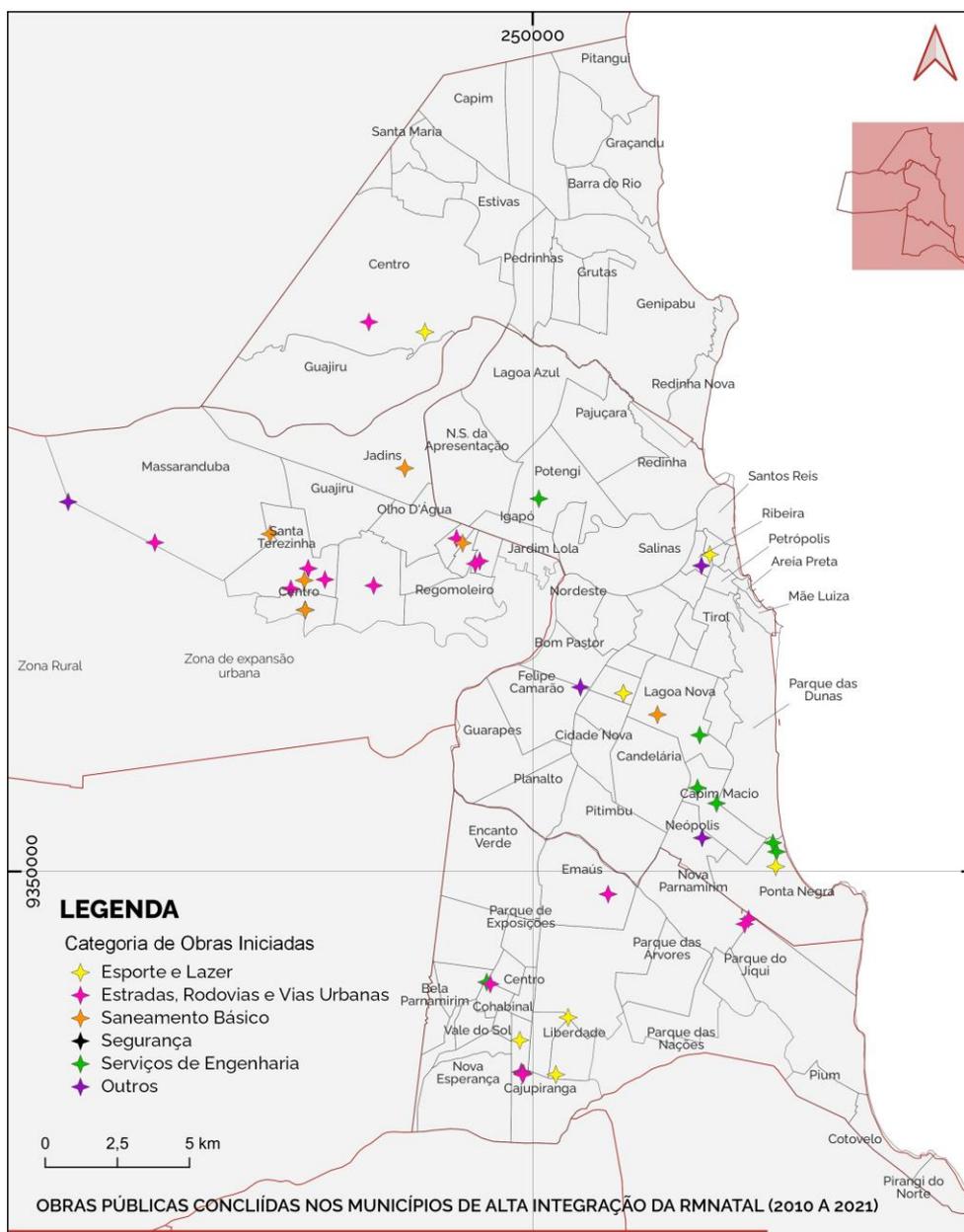
Como forma de demonstrar empiricamente como os preços do solo e sua relação com a dinâmica imobiliária nos últimos anos na RMNatal funcional e sua relação com a disponibilidade de infraestrutura urbana, pretende-se analisá-los a partir da comparação com o investimento em infraestrutura urbana nos municípios aqui estudados, de modo a compreender como esse processo de geração de mais-valias urbanas ocorre na metrópole.

## **OBRAS DE INFRAESTRUTURA URBANA NOS MUNICÍPIOS DE ALTA INTEGRAÇÃO DA RMNATAL**

Para analisar o investimento público em desenvolvimento urbano optou-se por utilizar as informações disponibilizadas pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) do Rio Grande do Norte por ser o órgão responsável por fiscalizar todas as despesas públicas realizadas com recursos municipais e estaduais. A figura 1 demonstra todas as obras públicas concluídas nos quatro municípios analisados entre os anos de 2010 e 2021.

Verifica-se que as obras concluídas possuem uma maior concentração no eixo Leste-Sul de Natal, em Parnamirim no Centro e em Nova Parnamirim, e em SGA e Extremoz próximas ao centro municipal. Diante dessa constatação, a pesquisa segue buscando comparar a relação dos investimentos em desenvolvimento urbano com o preço do solo urbano e seu rebatimento na dinâmica imobiliária.

Figura 1: Obras Públicas concluídas nos municípios de alta integração da RMNatal (2010 e 2021)



Fonte: Tribunal de Contas do Estado – RN (2022). Elaboração própria (2023).

## DINÂMICA IMOBILIÁRIA E PREÇO DO SOLO NOS MUNICÍPIOS DE ALTA INTEGRAÇÃO DA RMNATAL

### RELAÇÃO ESTOQUE-FLUXO

O banco de dados construído sobre o IPTU e ITBI nos municípios de alta integração da RMNatal permitem análises diversificadas, algumas delas já exploradas nos capítulos anteriores, quando foram espacializadas as arrecadações por bairros do IPTU e do ITBI. Além disso, permitiu-se também uma comparação à luz da legislação urbanística.

Outra possibilidade de análise se dá na observação da dinâmica imobiliária metropolitana e intrabairros a partir da relação entre o estoque de imóveis e sua comparação com o fluxo de transações imobiliárias. A relação entre estoque e fluxo é feita a partir da quantidade de imóveis existentes nos cadastros relativos ao IPTU de cada um dos municípios, que representa o estoque, e pela quantidade de imóveis transacionados no período analisado, obtidos a partir do cadastro do ITBI de cada município.

Quanto a esse tipo de análise, Melazzo (1993) explica que permite relacionar os fluxos dos diversos tipos de transações imobiliárias, com informações sobre preço, usos e localização dos imóveis negociados com as características das áreas e possíveis transformações ocorridas no interior desse espaço urbano, de modo a ajudar na compreensão sobre as características da organização interna da cidade.

Assim, os cadastros de IPTU e ITBI entre os anos de 2014 e 2021 fornecidos pelas secretarias municipais de tributação dos quatro municípios permitiu a tabulação, filtragem e sistematização dos dados, dos quais foram extraídas informações sobre a quantidade de imóveis com lançamentos de IPTU, que representam o estoque total e a quantidade de lançamentos de ITBI, em razão das transações imobiliárias, de modo a compreender a relação entre ambos e chegar ao percentual da dinâmica imobiliária de cada município no período analisado.

As transações foram organizadas em biênios (2014-2015, 2016-2017, 2018-2019, 2020-2021) para permitir uma melhor visualização e comparação entre os períodos que fazem parte do recorte temporal. Além do somatório dos fluxos de cada biênio nos municípios. Em relação aos estoques optou-se pelos anos pares (2014, 2016, 2018 e 2020) para realizar o cálculo com os fluxos e encontrar o resultado percentual da relação estoque-fluxo em cada um dos quatro municípios individualmente e enquanto região metropolitana de alta integração.

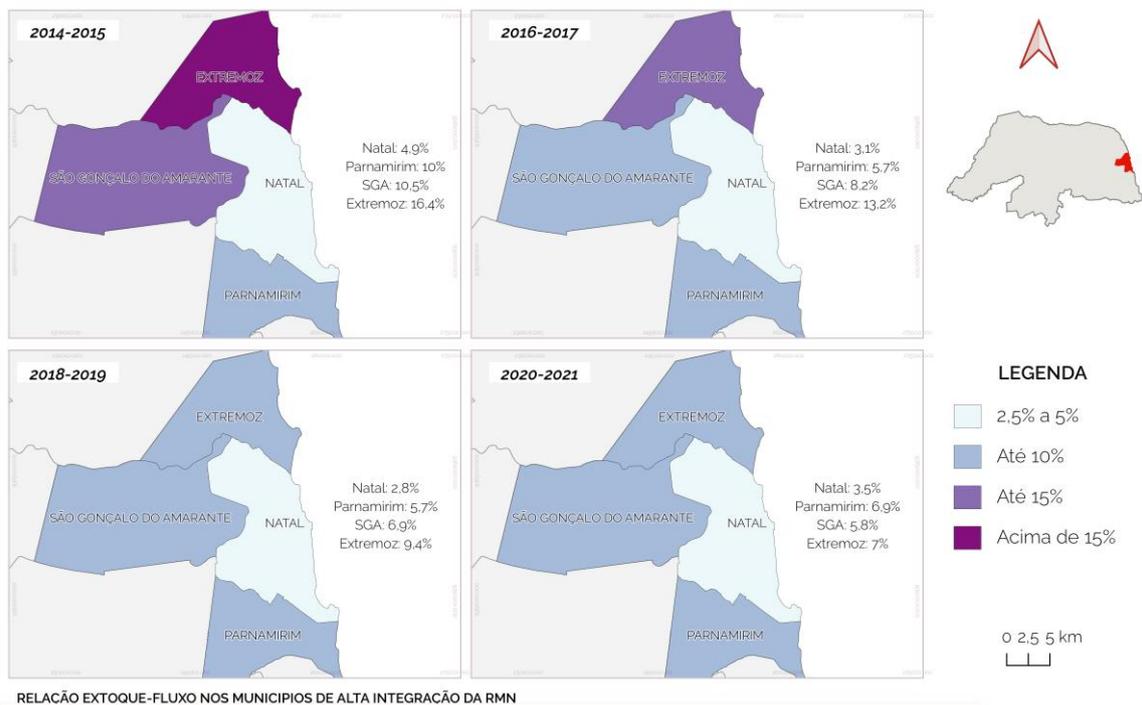
Ao comparar a média de cada um dos quatro municípios de alta integração, percebe-se que Natal, município polo da RMNatal, possui nesse período analisado, uma dinâmica imobiliária menor em relação aos demais municípios, ficando em todos os quatro biênios com a média de estoque-fluxo abaixo da média metropolitana, enquanto os outros três municípios apresentaram em todos os períodos analisados percentuais acima da média.

Parnamirim demonstrou um percentual médio de 10% em 2014-2015, reduzindo no biênio seguinte para 5,7%, mas ainda estando acima da média metropolitana e continuando a crescer nos biênios seguintes sempre acima da média, com 5,7% em 2018-2019 e 6,9% em 2020-2021.

São Gonçalo do Amarante, semelhante a Parnamirim, também apresentou resultados maiores nos quatro biênios, destacando-se o período de 2014-2015, com 10,5%, reduzindo nos biênios seguintes para 8,2%, 6,9% e 5,58%.

Por fim, Extremoz, apresenta resultados que indicam para uma dinâmica imobiliária mais intensa em relação aos demais municípios, com um percentual de 16,4% em 2014-2015, reduzindo para 13,2% em 2016-2017, 9,4% em 2018-2019 e 7% em 2020-2021. Percebe-se que segue o padrão de queda no período analisado, mas com percentuais bem maiores que os demais municípios, o que evidencia espacialmente um processo de transbordamento significativo em relação a Natal, com a migração de população e, conseqüentemente, o aumento das transações imobiliárias nos municípios vizinhos.

**Figura 2: Relação de estoque-fluxo nos municípios de alta integração da RMNatal (2014 e 2021)**



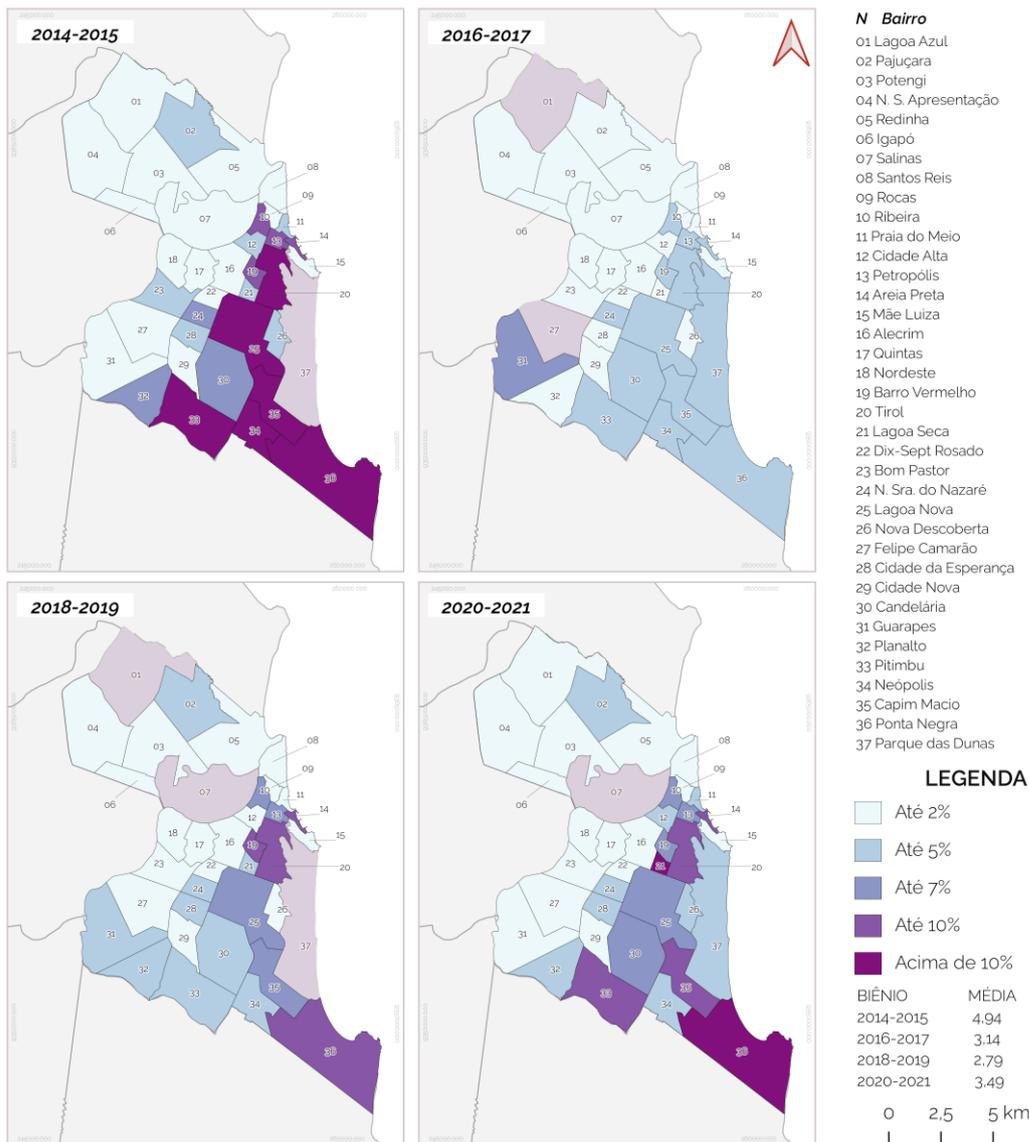
RELACÃO EXTOQUE-FLUXO NOS MUNICIPIOS DE ALTA INTEGRAÇÃO DA RMN

Fonte: Semut-Natal (2022); Semut-SGA (2022); Semut-Parnamirim (2022); Semut-Extremoz (2022). Elaboração própria (2023).

Após compreender a relação estoque-fluxo na escala metropolitana, fez-se importante a análise intramunicipal, para entender o comportamento da dinâmica imobiliária nos bairros e as relações que podem ser observadas a partir dessa análise nos quatro municípios de alta integração da RMNatal. Os percentuais encontrados em cada bairro foram espacializados e selecionados por gradação de cores conforme o percentual menor, semelhante ou maior que a média de estoque-fluxo de cada município.

A Figura 3 demonstra que a dinâmica imobiliária de Natal já era mais intensa no eixo Leste-Sul no biênio 2014-2015 e seguiu a mesma tendência nos biênios seguintes.

Figura 3: Relação de estoque-fluxo por bairros em Natal-RN (2014-2015 a 2020-2021)



**RELAÇÃO ESTOQUE-FLUXO NOS BAIRROS DE NATAL**

Fonte: Semut-Natal (2022). Elaboração própria (2023).

A espacialização do estoque-fluxo em Natal também se relaciona diretamente com os resultados apresentados por Lima (2018) ao demonstrar os lançamentos imobiliários, com predominância de apartamentos entre 2011 e 2016, concentrados também no eixo Leste-Sul de Natal, no entanto, apresentando uma queda significativa de produção de condomínios verticais, chegando a praticamente zerar a produção em 2016. Esse resultado pode ser explicado em Melazzo (1993) ao considerar que as transações imobiliárias são efetuadas em parte do estoque total de imóveis existentes na cidade a cada momento, somados aos imóveis novos lançados, que estão relacionados com os padrões de uso e ocupação do solo presentes no interior da cidade.

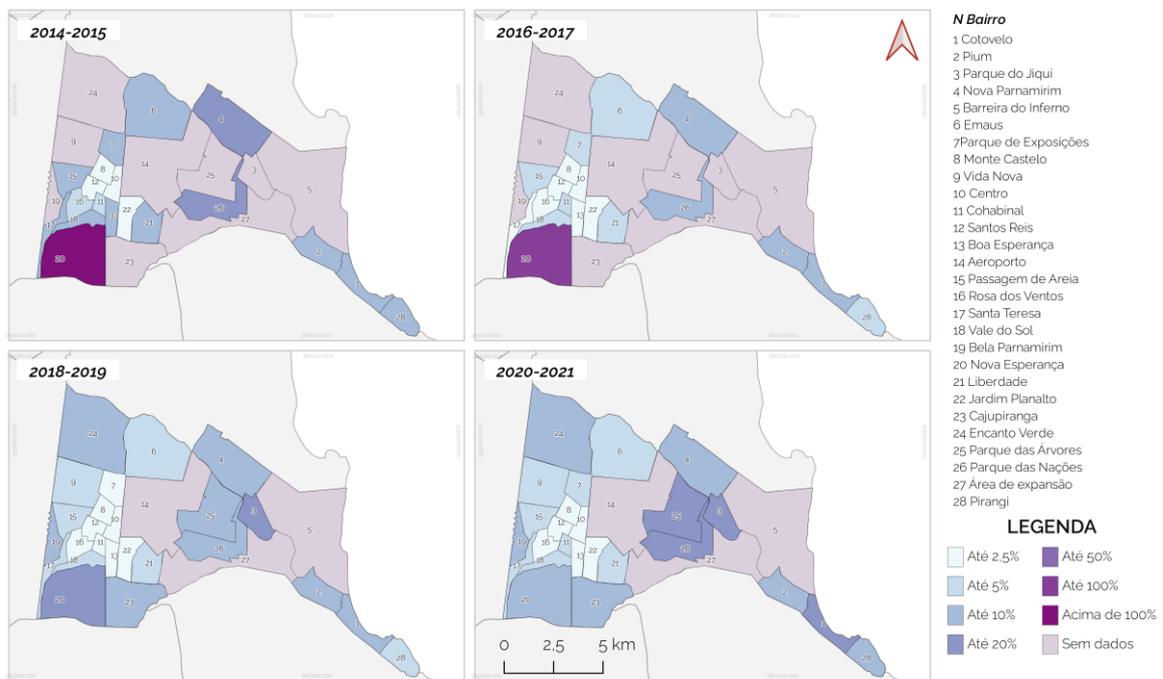
Desse modo, tem-se que a relação estoque-fluxo apresentada nos bairros de Natal também segue o padrão demonstrado nos estudos desenvolvidos anteriormente em relação à

dinâmica imobiliária do município, que está diretamente ligado ao contexto metropolitano, sobretudo em relação ao transbordamento e conurbação com os municípios vizinhos.

A Figura 4 ajuda a compreender a dinâmica imobiliária de Parnamirim, que passou por um momento de retração em 2016-2017, mas voltou a crescer nos biênios seguintes. Ademais, em 2014-2015 Nova Parnamirim e Emaús se destacavam pelo maior volume de transações imobiliárias. A relação estoque-fluxo em Emaús vem caindo paulatinamente, enquanto em Nova Parnamirim ela oscila nos biênios entre acima e abaixo da média do município.

Os bairros centrais de Parnamirim apresentaram os menores percentuais na relação estoque-fluxo, em que pese concentrar comércio e serviços e a administração pública municipal.

**Figura 4. Relação de estoque-fluxo por bairros em Parnamirim-RN (2014-2015 a 2020-2021)**



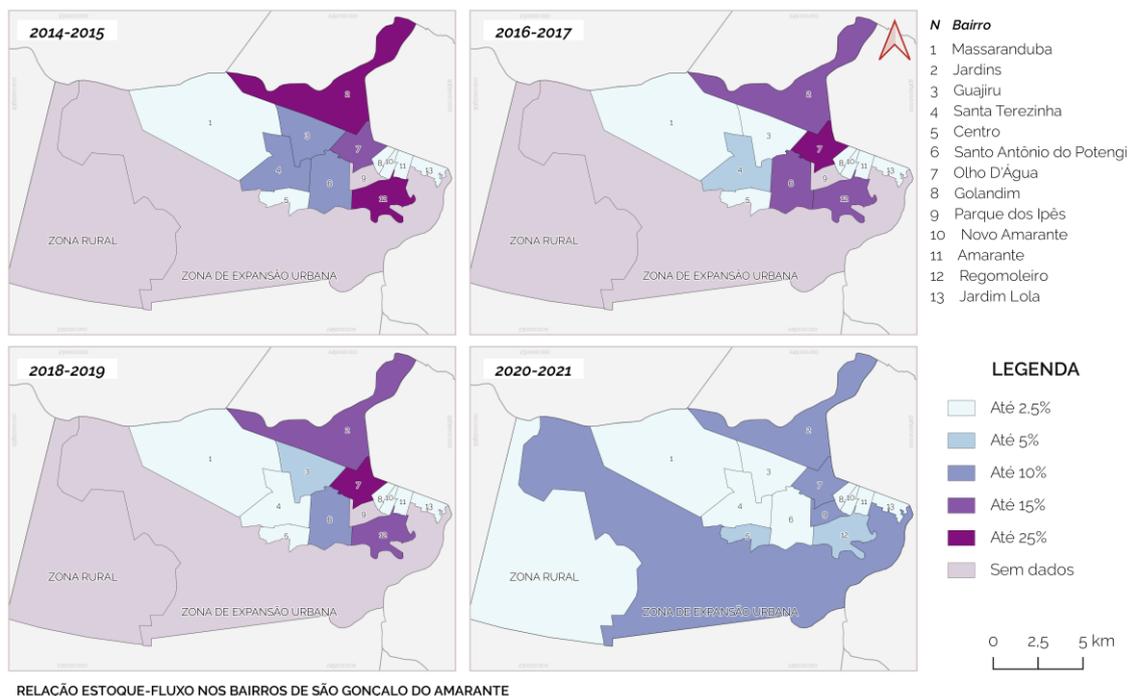
RELAÇÃO ESTOQUE-FLUXO NOS BAIRROS DE PARNAMIRIM

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

Por outro lado, os bairros Parque das Nações – localizado após Nova Parnamirim em direção à Zona de Expansão Urbana, onde há uma predominância de condomínios fechados e empreendimentos de apartamentos para a classe média – e o bairro Nova Esperança, que aparece sempre acima ou muito acima da média municipal de estoque-fluxo. Nova Esperança se limita com Macaíba e São José do Mipibu, com forte presença de loteamentos, empreendimentos do tipo semi-condomínios (LIMA, 2018) e casas financiadas pelo PMCMV para as camadas mais populares; além disso o bairro recebeu importantes infraestruturas de saúde e educação nos últimos anos, como uma UPA (Unidade de Pronto Atendimento) e um IFRN (Instituto Federal do Rio Grande do Norte).

Em SGA (Figura 5) o bairro Jardins é o que mais se destaca na relação estoque-fluxo nos quatro biênios analisados. Em 2014-2015 e 2018-2019 ficou muito acima da média do município e em 2016-2017 e 2020-2021 acima da média. O bairro Golandim limítrofe à RA Norte de Natal, também apresentou percentuais semelhantes, um pouco abaixo do bairro Jardins.

**Figura 5: Relação de estoque-fluxo por bairros de SGA-RN (2014-2015 a 2020-2021)**



RELACÃO ESTOQUE-FLUXO NOS BAIRROS DE SÃO GONCALO DO AMARANTE

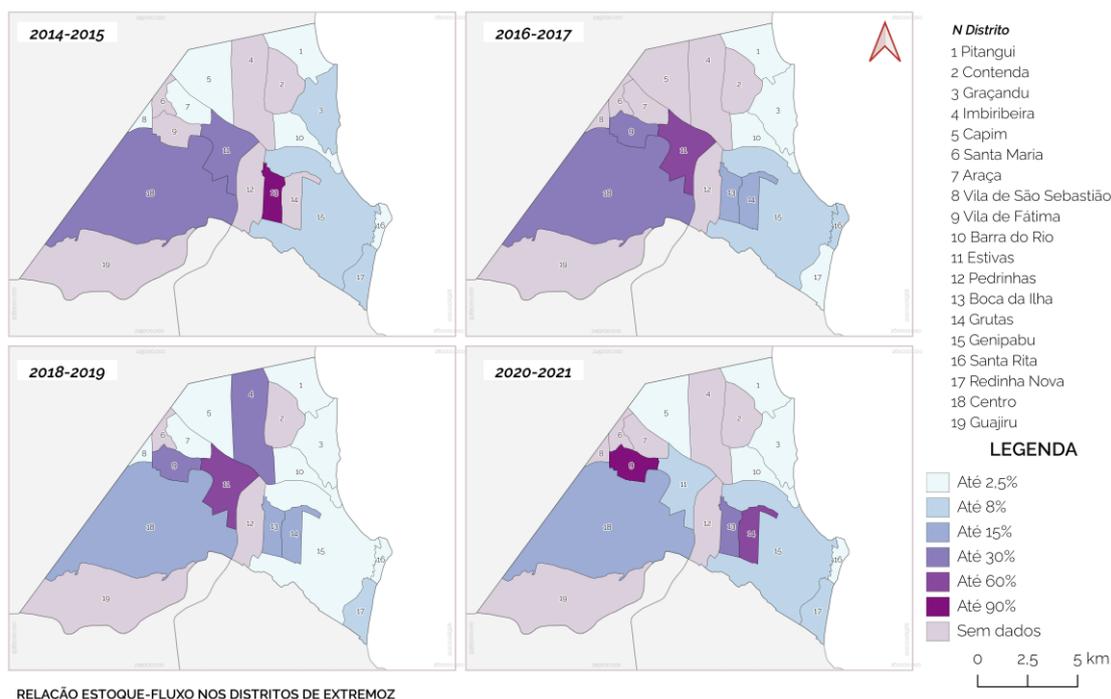
Fonte: Semut-SGA (2022). Elaboração própria (2023)

O bairro Jardins que recebeu a maior quantidade de loteamentos e unidades habitacionais do município nos últimos anos. Com localização privilegiada após a implantação do aeroporto internacional e seus acessos viários, sobretudo a BR – 406, que também dá acesso ao bairro, recebeu uma grande quantidade de moradores, provenientes principalmente da Região Norte de Natal, que buscavam moradias próprias e mais baratas.

Em Extremoz a dinâmica imobiliária concentra-se na sede municipal (Centro) e nos distritos ao seu redor. A relação estoque-fluxo (Figura 6) apresenta percentuais acima da média municipal nessa área central em detrimento da faixa litorânea que, nos últimos anos teve uma retração das transações imobiliárias, em decorrência das crises econômicas que impactaram a expansão do imobiliário turístico.

O centro de Extremoz localiza-se geograficamente próximo ao bairro Jardins de SGA, que nos últimos anos vem passando por uma intensa transformação espacial em razão da expansão urbana, e com o município de Ceará-Mirim. Além disso, a Lagoa de Extremoz também fica localizada nessa região e costuma apresentar uma dinâmica imobiliária mais intensa nas suas margens.

**Figura 6: Relação de estoque-fluxo por bairros em Extremoz-RN (2014-2015 a 2020-2021)**



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

## RELAÇÃO ENTRE O PREÇO MÉDIO DO M<sup>2</sup> (ITBI) E A MÉDIA DO IPTU POR BAIROS NOS MUNICÍPIOS DE ALTA INTEGRAÇÃO DA RMNATAL

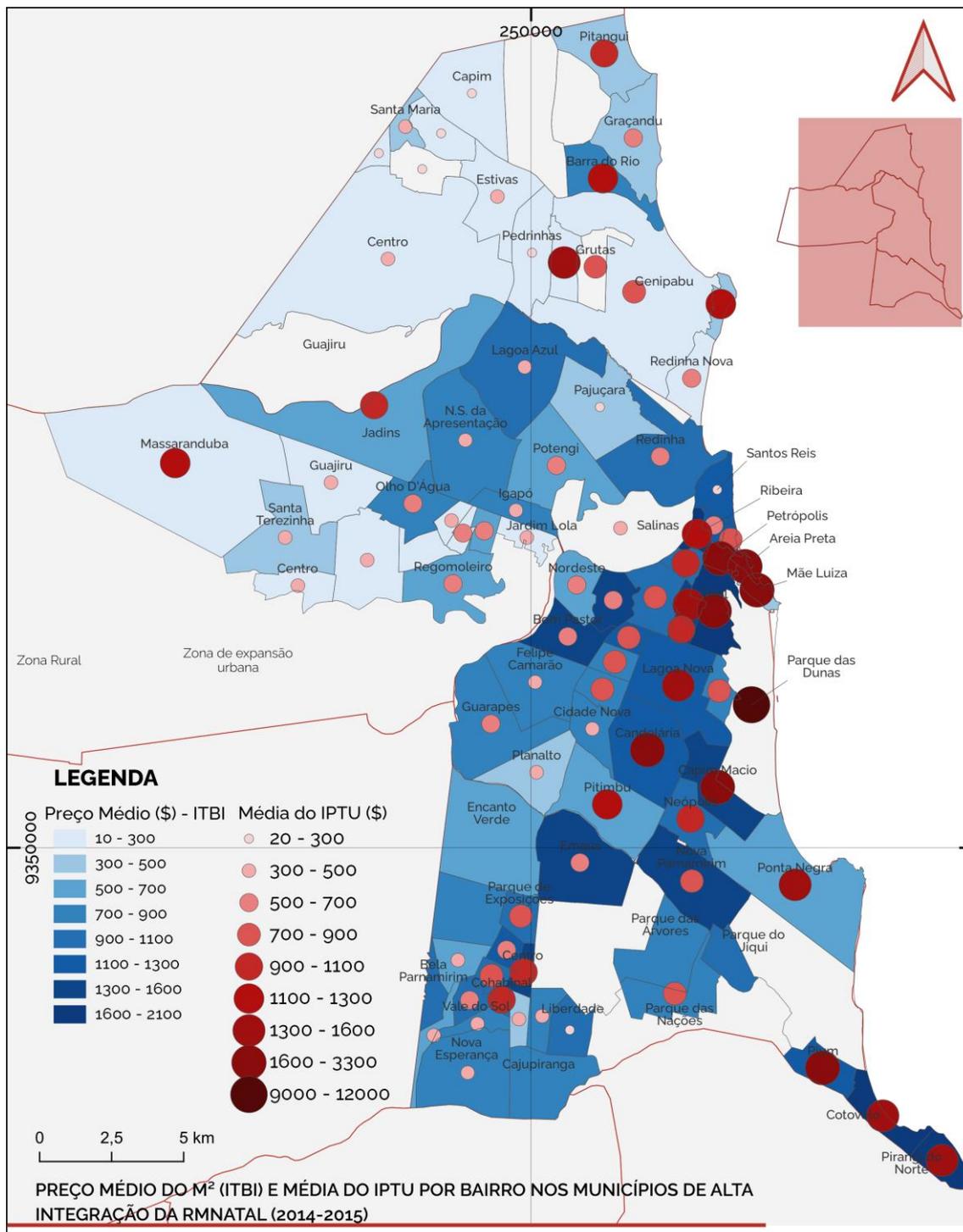
O preço do solo urbano nos municípios de alta integração da RMNatal foi levantado a partir das informações repassadas pelas Secretarias de Tributação. A partir das informações sistematizadas foi possível encontrar os resultados a seguir demonstrados em cada um dos municípios de alta integração da RMNatal e realizar as análises sobre relativas ao preço do solo urbano e sua relação com a dinâmica imobiliária.

Todos os valores foram deflacionados com base no IGP-DI. O preço médio do m<sup>2</sup> por bairro em cada um dos municípios analisados foi sistematizado em biênios, de 2014-2015 a 2020-2021 e distribuído em escalas de cores (Figura7 e 8).

O ITBI incide uma única vez sobre as transações imobiliárias formais ocorridas em cada município, fornecendo o valor declarado de venda de cada imóvel. Além disso, o cadastro possui a localização e a área de cada imóvel, o que permite calcular o individualmente o preço do metro quadrado das propriedades transacionadas. Por sua vez, o IPTU é um imposto cobrado em relação ao estoque existente anualmente.

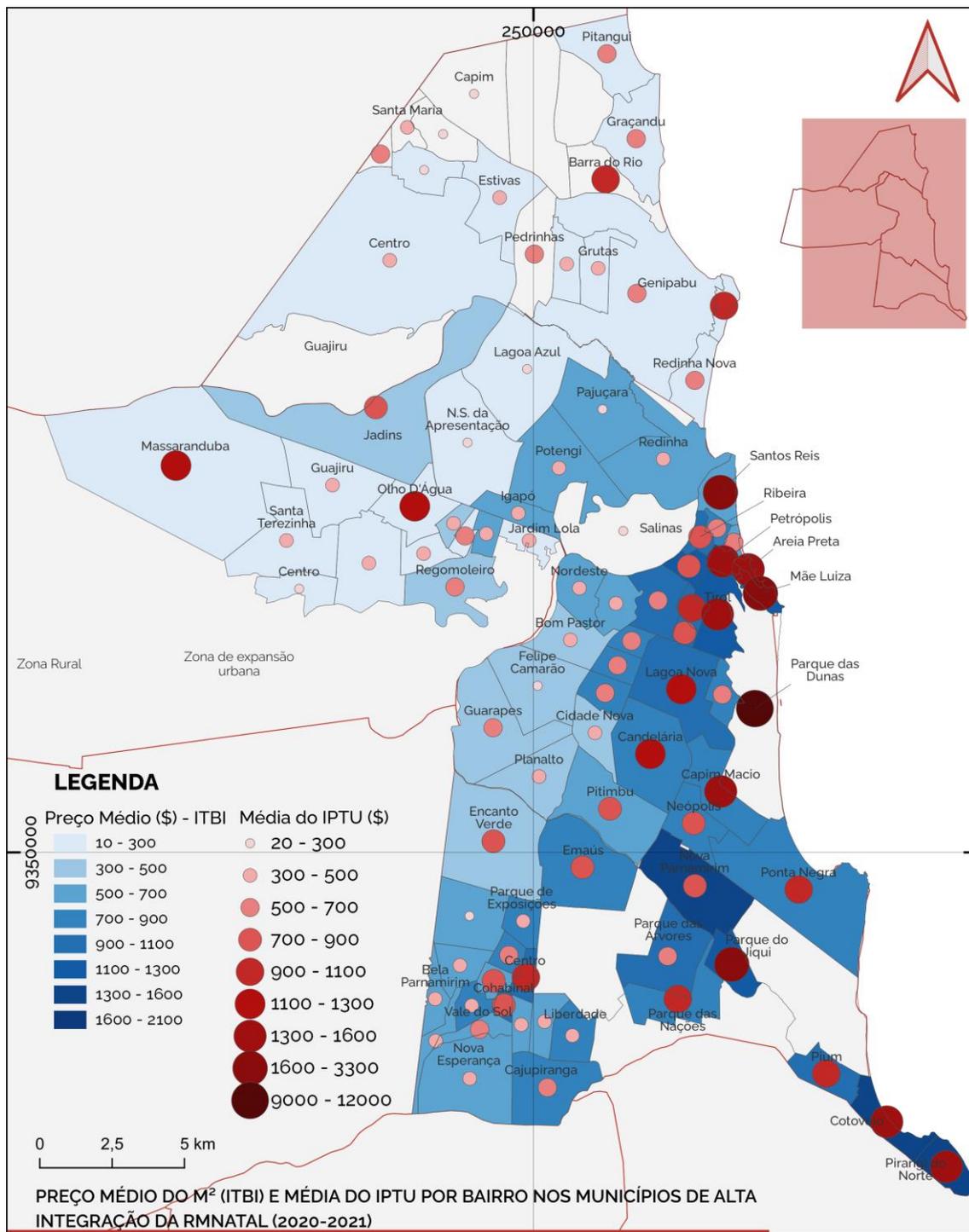
Em 2014-2015 verifica-se que o preço do solo nos municípios analisados estava, de modo geral, mais alto do que no biênio 2020-2021, o que pode indicar um reflexo da crise econômica e vivenciada nos últimos anos, principalmente no período da pandemia da Covid-19. Além disso, a alta inflação dos últimos anos no país também corroe os preços dos imóveis.

**Figura 7: Preço médio do m<sup>2</sup> (ITBI) e média do IPTU por bairro nos municípios de alta integração da RMNatal (2014-2015)**



Fonte: Semut-Natal (2022); Semut-Parnamirim (2022); Semut-SGA (2022); Semut-Extremoz (2022). Elaboração própria (2023).

**Figura 8: Preço médio do m<sup>2</sup> (ITBI) e média do IPTU por bairro nos municípios de alta integração da RMNatal (2020-2021)**



Fonte: Semut-Natal (2022); Semut-Parnamirim (2022); Semut-SGA (2022); Semut-Extremoz (2022). Elaboração própria (2023).

Outro ponto que não pode ser deixado de lado é o efeito momentâneo de alta dos preços imobiliários nas áreas impactadas pelo megaevento da Copa do Mundo de futebol ocorrido em 2014, para o qual foram realizadas diversas obras de infraestrutura, que alteraram a dinâmica imobiliária naquele momento, principalmente na Zona Sul de Natal, que recebeu um

dos estádios dos jogos e obras de mobilidade urbana, e em SGA, que passou a ter um aeroporto internacional e acessos viários novos.

Nos anos seguintes o país entrou em colapso político e econômico, sentido de forma exacerbada nas grandes cidades. Em Natal, acrescenta-se o processo de transbordamento e conurbação urbana em direção aos municípios vizinhos, que aprofundaram problemas metropolitanos como a escassez de transporte público de massas e questões socioambientais.

A análise por bairro em Natal demonstra, assim como os demais resultados apresentados, a mesma tendência anteriormente percebida em relação ao preço médio do m<sup>2</sup> (ITBI), maior no eixo Leste-Sul em todos os biênios analisados. Ademais, apesar de registrarem preços menores, as RAs Norte e Oeste demonstram que há uma dinâmica própria intrabairros e que existe nas duas regiões diferenciações de preço entre os bairros. Na RA Oeste também há distinção entre os preços dos bairros, sendo maiores nos bairros mais próximos da RA Leste e menores nos bairros mais periféricos, que se limitam com Parnamirim e SGA. A RA Leste que detém bairros com o preço do m<sup>2</sup> mais alto, dos quais os valores mais expressivos são os de Petrópolis e Tirol. Por fim, os bairros da RA Sul também concentram preços médios mais altos, sobretudo nos bairros de Capim Macio, Lagoa Nova e Ponta Negra.

Entretanto, de maneira geral ainda se percebe que o preço do solo urbano está acima dos valores de IPTU. É o que se verifica na maioria dos bairros de Natal, como no bairro Alecrim que alcança no período mais recente uma média de m<sup>2</sup> em torno de R\$ 900,00, enquanto a média do IPTU está em torno de R\$ 400,00; isso também ocorre nos bairros: Barro Vermelho, Cidade da Esperança, Cidade Nova, Dix-Sept Rosado, Felipe Camarão, Igapó, Lagoa Seca, Nordeste, Nossa Senhora de Nazaré, Nova Descoberta, Pajuçara, Petrópolis, Potengi, Praia do Meio, Quintas, Redinha, Ribeira, Rocas e Tirol.

Os bairros Areia Preta, Bom Pastor, Cidade Alta, Lagoa Azul, Lagoa Nova, Neópolis, Nossa Senhora da Apresentação, Pitimbu, Planalto e Ponta Negra registram IPTU muito próximo do preço do m<sup>2</sup> verificado em 2020-2021, enquanto nos bairros Guarapes, Mãe Luíza e Santos Reis verificou-se o inverso, ou seja, a média do IPTU cobrado pelo município está maior do que o preço do m<sup>2</sup> verificado nesse último período.

Importante destacar o alto valor do IPTU em Mãe Luíza, bairro demarcado como AEIS que concentra principalmente uma população de baixa renda. No entanto, encravada no meio da RA Leste, entre o Parque das Dunas, a Via costeira e os bairros considerados mais nobres da cidade, como Petrópolis e Tirol, o que indica a possível existência de uma forte pressão imobiliária e especulativa no bairro.

Por fim, destaca-se o descompasso entre o preço médio do IPTU e o preço do solo (ITBI) verificado em alguns bairros da RA Oeste, como o Guarapes, que é um bairro periférico e com preço do solo baixo, mas que apresenta um aumento do IPTU, principalmente no último biênio analisado, que não condiz com a realidade do bairro. Enquanto bairros da RA Sul, como Ponta

Negra, Capim Macio, Lagoa Nova e Candelária, que possuem preço do solo mais alto, demonstram uma redução do IPTU. Na RA Norte não há grandes discrepâncias, vez que a região possui preços mais baixos e isso também se reflete no IPTU.

Em Parnamirim também constata-se que apesar de ter aumentado as transações, a arrecadação diminuiu. O bairro que apresenta a maior média de preço do m<sup>2</sup> é Nova Parnamirim, ratificando a dinâmica imobiliária da expansão urbana ao Sul de Natal, com valores próximos aos bairros da capital que são conurbados. Também se destacam pelos preços mais elevados o bairro de Emaús, que faz divisa com Natal, o distrito litoral, principalmente Pirangi do Norte e o bairro Centro. Enquanto os bairros que se limitam com Macaíba e São José do Mipibu, como Encanto Verde e Santa Teresa possuem valores bem mais baixos. Já Nova Esperança é um exemplo de bairro com um alto fluxo de transações imobiliárias, demonstradas anteriormente, mas com preço do solo baixo, o que demonstra que o bairro vem recebendo um grande volume de população em busca de produtos imobiliários mais baratos.

Quanto à média do IPTU por bairros no município de Parnamirim, verifica-se que é mais alta nos bairros Centro, Cohabinal, Nova Parnamirim, Parque das Nações e Parque do Jiqui, esses três últimos são bairros que receberam população de Natal, que reside principalmente em edifícios de apartamentos e condomínios horizontais.; e, por fim, nos distritos litorâneos, que possuem características influenciadas pela dinâmica do imobiliário turístico metropolitano.

Os bairros com IPTU mais baixo são: Liberdade, Jardim Planalto e Vida Nova, os dois primeiros são bairros mais centrais e o terceiro, mais próximo ao limite com Macaíba. Os bairros que se limitam com Macaíba e São José do Mipibu vêm passando por transformações urbanas devido à alta procura por imóveis com preços mais baratos pela população metropolitana, que intensificou a ocupação na região, o IPTU não apresenta grandes distinções entre esses bairros e outros mais centrais e com mais infraestrutura.

Há também em Parnamirim um descompasso entre o preço médio do m<sup>2</sup> e a média do IPTU por bairros. Na maioria, o preço médio do m<sup>2</sup> está bem acima da média do IPTU, são eles: Centro, Boa Esperança, Jardim Planalto, Liberdade, Cohabinal, Vale do Sol, Nova Esperança, Bela Parnamirim, Passagem de Areia, Monte Castelo, Nova Parnamirim, Parque das Árvores e Pirangi do Norte. Em três bairros há uma pequena variação entre a média do preço do solo e o IPTU (Cajupiranga, Vida Nova e Emaús) e em Santos Reis, Parque de Exposições, Parque das Nações, Pium e Cotovelo o preço médio do m<sup>2</sup> é igual ou muito próximo da média do IPTU. Apenas nos bairros Santa Tereza, Encanto Verde e Parque do Jiqui houve o contrário, o IPTU bem mais alto do que o preço do solo verificado nesses bairros.

Em SGA, há também uma relação desproporcional entre o aumento dos fluxos de transações e o volume da arrecadação do ITBI. Os bairros com preço médio mais alto são aqueles mais próximos à RA Norte de Natal (Olho D'água, Jardins, Amarante) e os bairros com preços médios menores são aqueles em áreas ainda pouco urbanizadas, como Maçaranduba. O preço médio do m<sup>2</sup> no município não apresenta grandes distinções, caracterizada pelo

transbordamento da RA Norte de Natal. Os bairros de SGA demonstram uma dinâmica imobiliária mais intensa nos últimos anos, mas com um preço do solo mais baixo, o que justifica inclusive essa maior procura por lotes e casas nos últimos anos por novos moradores, em sua maioria provenientes de Natal.

A média do IPTU nos bairros de SGA no período analisado varia entre R\$ 200,00 e R\$ 1800,00. Em relação aos biênios, não houve uma grande diferença entre os períodos. O bairro que apresenta a maior média do IPTU é Maçaranduba, onde fica localizado o aeroporto internacional. Em seguida, destaca-se os bairros Jardins e Olho D'água, esse último sendo um dos poucos que apresentou um crescimento significativo, quase dobrando em 2020-2021. Além disso, no último biênio foram acrescentadas novas áreas urbanas, que anteriormente eram consideradas rurais, como Pajuçara, Uruçu, Parque dos Ipês, Rio da Prata e Guanduba, além da Zona de Expansão Urbana. Por outro lado, verifica-se que no Centro, Jardim Lola, Golandim, Novo Amarante, Santa Terezinha e Santo Antônio do Potengi a média do IPTU sofreu uma leve redução.

Na comparação com as médias do IPTU, no município de SGA não há nenhum bairro com o preço médio do m<sup>2</sup> maior. Na verdade, o que se percebeu no município foi que a maioria dos bairros está com a média do IPTU acima do preço médio do solo verificado e apenas os bairros Amarante, Centro, Golandim e Pajuçara têm valores bem semelhantes entre o preço médio do m<sup>2</sup> do solo urbano e o IPTU.

Por fim, Extremoz demonstra uma mudança no padrão de preço do solo no período analisado, pois no primeiro biênio o m<sup>2</sup> mais alto se concentrava na faixa litorânea e migrou no último biênio para a região mais central do município. Também aqui se demonstra como sintomático que o município com o maior aumento percentual na relação estoque-fluxo não apresentou um aumento significativo em termos de arrecadação do ITBI.

O município apresentou as médias mais baixas dentre os quatro municípios metropolitanos analisados, com localidades em que a média do IPTU foi abaixo dos R\$ 100,00, como Novo Horizonte/Malvinas, Lugar Moinho, Vila São Sebastião, e Passagem da Vila, distritos com características periurbanas, alguns deles em processo de transformação do solo de rural para urbano e que tiveram significativos aumentos do IPTU, como Novo Horizonte/Malvinas que subiram de menos de R\$ 30,00 em 2014-2015 para quase R\$ 500,00 em 2020-2021.

A faixa litorânea de Extremoz concentra as médias de IPTU mais altas, apesar de no último biênio apresentarem redução, ainda é a região do município em que o IPTU é mais alto, devido às características naturais e das edificações voltadas para o imobiliário turístico metropolitano.

Também não há nenhum bairro em Extremoz com preço médio do m<sup>2</sup> acima da média do IPTU e apenas os bairros/distritos Centro, Capim, Vila de Fátima, Santa Maria, Araçá. Pedrinhas, Passagem da Vila e Lugar Moinho possuem valores bem semelhantes entre os dois; em todos os demais a média do IPTU está acima do preço do m<sup>2</sup>, com destaque para os bairros/distritos

litorâneos, que possuem médias do IPTU bem acima do preço do solo verificado, como Santa Rita, que chega a quase cinco vezes mais, e Pitangui, que passa de sete vezes mais.

Diante disso, os números apresentados e comparados demonstram que há um descompasso na política tributária municipal e provavelmente se reflete na execução (ou não execução) das políticas urbanas, vez que o preço médio do m<sup>2</sup> do solo verificado por meio das informações do cadastro municipal do ITBI estão, em muitos deles, destoantes das médias de IPTU cobrados nos bairros desses municípios, que podem indicar uma conjuntura em que o ciclo imobiliário foi mais forte nessas áreas e o poder público não foi capaz de contra arrestá-lo.

Em Natal e Parnamirim há uma tendência a pouca ou não recaptura das mais-valias urbanas pelo IPTU, enquanto em SGA e Extremoz isso é menos sentido, seja em razão de ainda registrarem o preço do solo mais barato. No entanto, não se pode deixar de perceber que há situações que indicam para a possibilidade de cobrança do IPTU acima dos valores que as propriedades privadas estão sendo avaliadas no período atual, o que pode estar relacionado também com a crise recente vivenciada pelo setor imobiliário e a inflação sentida em todo o país.

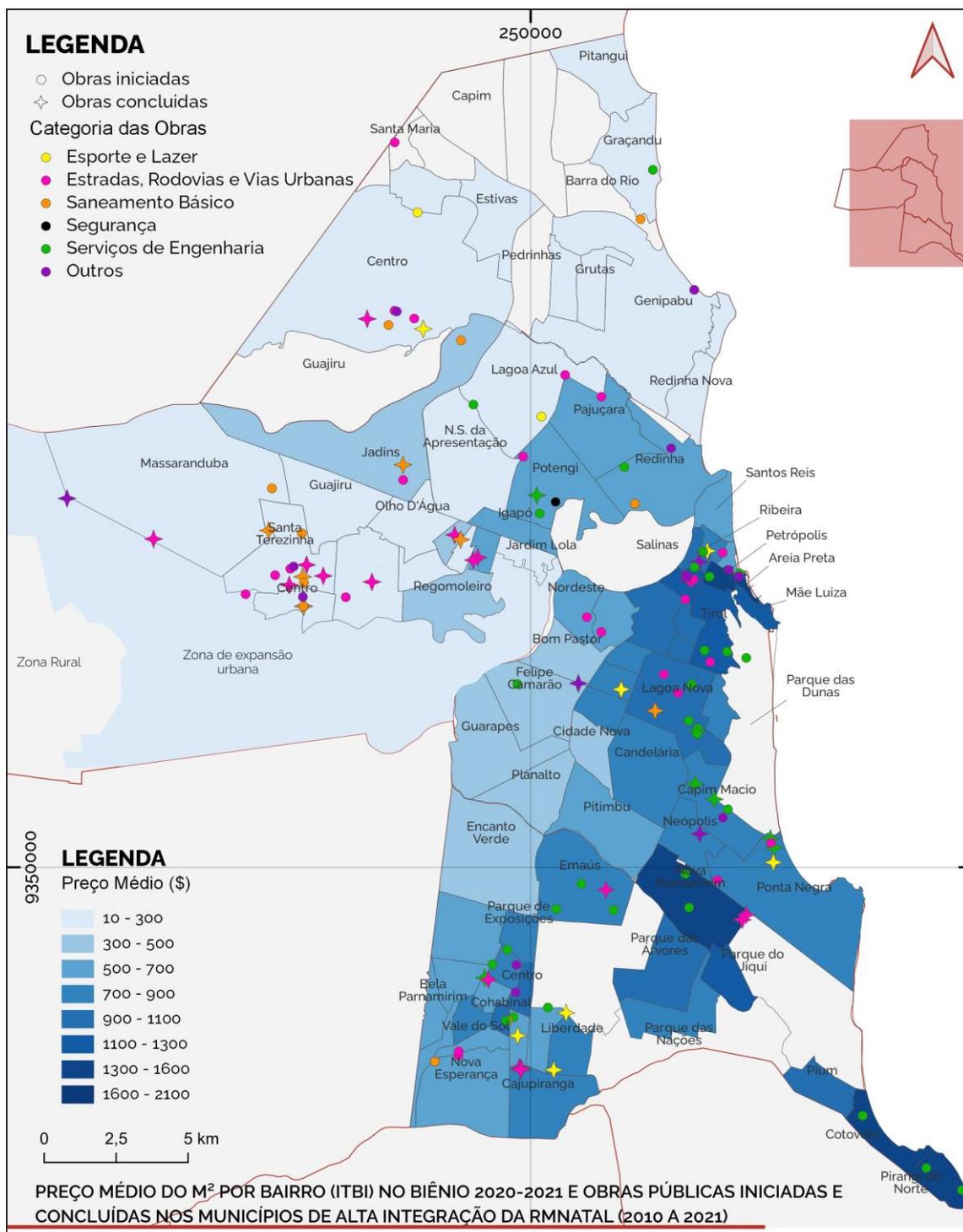
## **PREÇO DO SOLO URBANO E INVESTIMENTO EM OBRAS DE INFRAESTRUTURA COMO INDICATIVO DE RECAPTURA DE MAIS-VALIAS URBANAS**

### **RELAÇÃO ENTRE PREÇO MÉDIO DO SOLO URBANO (ITBI) E OBRAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS DE ALTA INTEGRAÇÃO DA RMNATAL**

Ao cruzar os dados de preço médio do solo das transações imobiliárias realizadas no último biênio do recorte temporal (2020-2021) com o levantamento feito no TCE relativo às obras públicas iniciadas e concluídas entre 2010 e 2021 (Figura 9), pode-se afirmar que o preço do solo no território metropolitano de Natal se sobrepõe às áreas de maior quantidade de obras de infraestrutura urbana, principalmente em Natal e Parnamirim.

A dinâmica imobiliária é mais intensa e com preços mais altos no eixo Leste-Sul de Natal que se conecta ao sul com Parnamirim. As localizações das obras públicas, principalmente as concluídas, também seguem esse padrão, enquanto as obras iniciadas estão mais espalhadas pelo território metropolitano, sendo mais presentes nas RAs Norte e Oeste de Natal e nas áreas centrais dos outros três municípios.

Figura 9: Preço médio do solo urbano por bairro (2020-2021) x obras públicas nos municípios de alta integração da RMNatal (2010-2021)



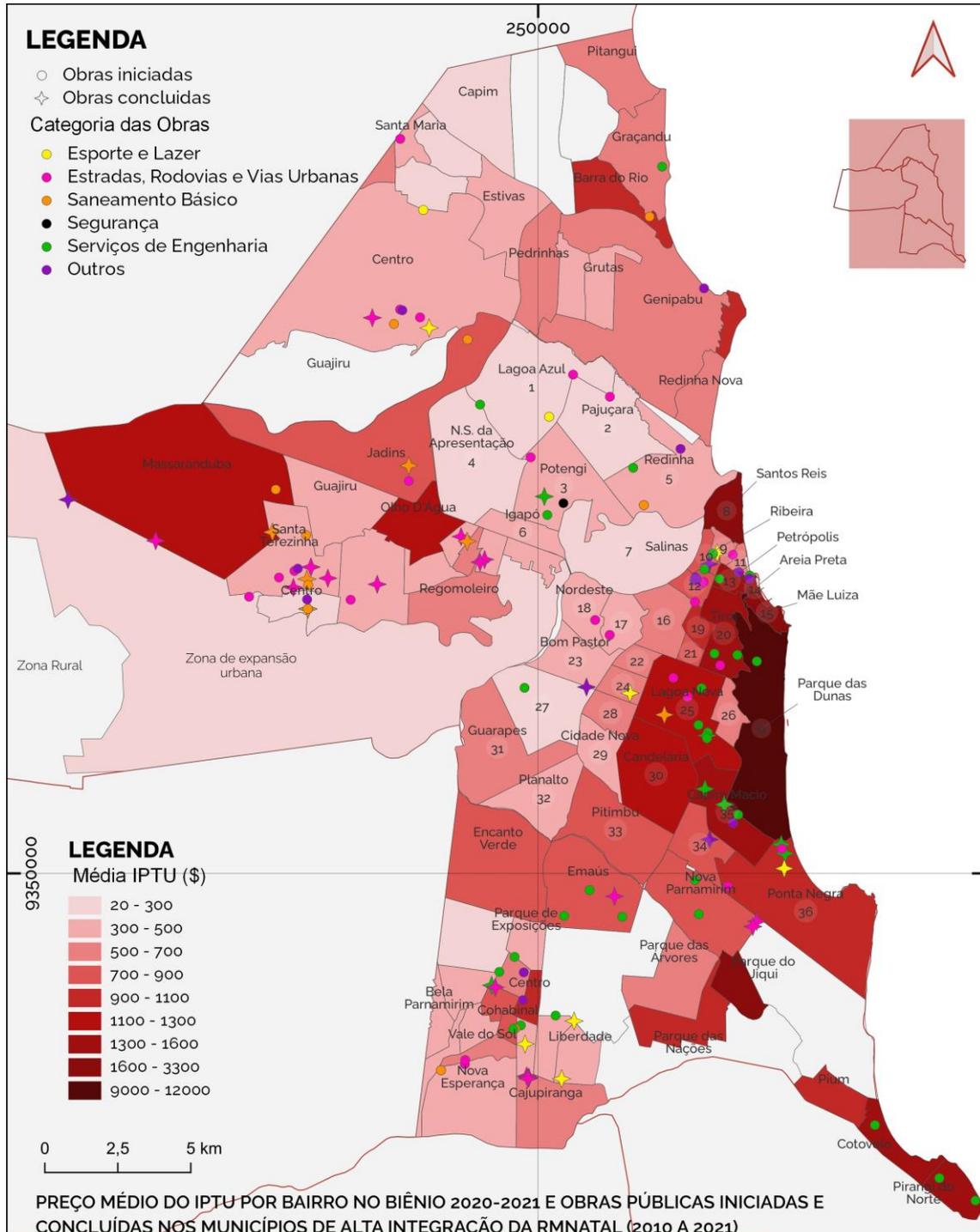
Fonte: TCE-RN (2022); Semut-Natal (2022); Semut-Parnamirim (2022); Semut-SGA (2022); Semut-Extremoz (2022).  
Elaboração própria (2023).

## RELAÇÃO ENTRE MÉDIA DO IPTU E OBRAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS DE ALTA INTEGRAÇÃO DA RMNATAL

A Figura 10 apresenta o cruzamento entre a média do IPTU em 2020-2021 nos quatro municípios metropolitanos e a distribuição das obras públicas iniciadas e concluídas. Nessa

análise é possível identificar uma relação entre a média do tributo imobiliário e a concentração das obras, principalmente em Natal.

Figura 10. Média do IPTU (2020-2021) x obras públicas nos municípios de alta integração da RMNatal (2010-2021)



Fonte: TCE-RN (2022); Semut-Natal (2022); Semut-Parnamirim (2022); Semut-SGA (2022); Semut-Extremoz (2022).  
Elaboração própria (2023).

Em Parnamirim o IPTU é mais alto nos bairros limítrofes a Natal, litorâneos e no Centro, correspondendo também às regiões com maior quantidade de obras públicas, com exceção

do Parque do Jiqui, que nesse período apresentou a maior média do IPTU; no entanto não é uma área com presença de obras estaduais e municipais. Trata-se de um bairro criado recentemente (antes fazia parte da Zona de Expansão Urbana) e que se caracteriza pela forte presença de condomínios horizontais de alto padrão voltados para a população mais abastada, principalmente proveniente de Natal, que busca essa região mais isolada do grande centro urbano para residir em condomínios fechados e planejados, que pouco demandam o poder público em relação a equipamentos coletivos.

Enquanto nos distritos litorâneos há uma maior manutenção da infraestrutura voltada para o turismo, em Emaús, Nova Parnamirim e Parque das Nações, bairros mais adensados e caracterizados pela ocupação da classe média, há maiores demandas por infraestrutura e equipamentos públicos. Os bairros limítrofes com Macaíba e São José do Mipibu também receberam uma grande quantidade de população nos últimos anos, principalmente fomentada pelo PMCMV, seja em empreendimentos habitacionais de apartamentos (Faixa 1) ou em loteamentos com construção de casas e semi-condomínios. Nesses bairros o IPTU segue mais baixo, apesar de ser perceptível a presença de obras públicas, mas deve-se levar em consideração que são os bairros com maiores carências urbanas.

Em SGA as obras públicas concentram-se principalmente nos bairros Centro, Santa Terezinha e Santo Antônio do Potengi, que possuem médias mais baixas de IPTU, enquanto Olho D'água e Jardins, com médias mais altas, praticamente não dispõem de obras públicas em andamento ou concluídas nesse período. O bairro Massaranduba tem a maior média do IPTU e a presença de algumas obras públicas, provavelmente relacionadas ao aeroporto internacional e seus acessos.

Por fim, Extremoz é o município com a média do IPTU mais baixa e que recebeu a menor quantidade de obras no período analisado, concentradas na sede do município e na faixa litorânea.

## **ALGUMAS CONCLUSÕES**

Ao pensar o Estado como um produtor do espaço urbano, temos em mente as diversas formas de atuação e suas relações com os demais agentes envolvidos. A conexão entre localização e bens imobiliários se relaciona com a alocação de infraestrutura, majoritariamente guiada pelo Estado.

Assim, espera-se que o Estado atue de modo a reduzir as desigualdades socioespaciais, sobretudo em razão da possibilidade de se recuperar em prol da coletividade parte dessa valorização que as propriedades privadas atingem sem que seus proprietários tenham realizado qualquer esforço individual. No entanto, o que se constata é que ação estatal contribui para aumentar o preço da terra privada, cabendo ao Estado controlar esse movimento, para os quais os instrumentos urbanísticos e tributários previstos na legislação se destinam.

Quanto à tributação sobre a propriedade imobiliária, há uma vasta literatura que a relaciona com a redução de desigualdades no país. A constatação da baixa carga de impostos sobre a propriedade aumenta a desigualdade patrimonial, vez que o patrimônio é uma forma importante de acumulação de riqueza, e demonstra a decadência do sistema tributário vigente, que não acompanha a dinâmica imobiliária, principalmente nas grandes cidades.

A noção de recaptura de mais-valias urbanas por meio da tributação imobiliária não é uma ideia nova, mas por muito tempo foi ignorada nas cidades brasileiras, apesar de ser prevista na legislação urbanística e tributária.

Quanto aos impostos sobre a propriedade urbana, os municípios possuem competência para tributar os estoques imobiliários anualmente por meio do IPTU, assim como as transações imobiliárias entre pessoas vivas pelo ITBI. Ambos possuem além de suas funções arrecadatórias, capacidade de recuperar mais-valias, pois incidem sobre as melhorias dos usos do solo na cidade. No entanto, a percepção sobre a realidade é a de que ainda há muito a avançar para que os municípios passem a arrecadar as receitas desses impostos de forma efetiva e consigam ter receitas próprias capazes de fazer frente às necessidades locais de modo mais independente das transferências interfederativas.

A dinâmica imobiliária, compreendida aqui enquanto processo constante de crescimento das cidades orientado pelas transformações intraurbanas relacionadas às decisões sobre o uso do solo e à expansão com a inserção de novas áreas urbanas, é analisada neste estudo a partir da relação entre a formação do preço do solo urbano e a valorização do ambiente construído, pelo viés da tributação imobiliária municipal, ou seja, as informações fornecidas pelos municípios a respeito dos impostos que incidem sobre a propriedade imobiliária (IPTU e ITBI) como fonte de dados para se compreender a dinâmica imobiliária e auxiliar o planejamento urbano.

Nesse sentido, a partir do referencial teórico apresentado sobre o mercado imobiliário, a formação do preço do solo e os processos de valorização, compreendemos o papel da infraestrutura e do investimento público na cidade como um fio condutor da valorização do ambiente construído capaz de gerar mais-valias urbanas e de direcionar a dinâmica imobiliária municipal e metropolitana. A análise dos quatro municípios de alta integração da RMNatal à luz da tributação imobiliária e das obras públicas realizadas demonstrou justamente isso.

Ademais, verificou-se a partir da relação entre estoque e fluxo e da comparação entre preço do solo urbano e a média do IPTU por bairros o papel que cada área exerce no conjunto metropolitano.

A análise da tributação imobiliária por bairro ajuda a compreender a dinâmica imobiliária de cada município, pois revela números ligados à valorização do solo urbano e à quantidade de transações imobiliárias que acontecem em cada bairro. Assim, a comparação da arrecadação por bairro nos quatro municípios e por tipologia, em Natal, associada a outros fatores, como

população estimada, despesas com desenvolvimento urbano e alterações na legislação urbanísticas auxiliam nas análises sobre a valorização do solo urbano e no comportamento do mercado imobiliário.

A comparação entre estoque e fluxo demonstrou que houve uma redução das transações imobiliárias no período analisado na escala metropolitana. No entanto, ao analisar cada um dos municípios isoladamente, percebeu-se que Natal concentra a maior parte do estoque imobiliário, mas foi o município com o menor percentual de transações no período. Por outro lado, os outros três municípios de alta integração apresentaram percentuais bem superiores aos de Natal, principalmente Extremoz, que apontou como o município com maior quantidade de transações imobiliárias em todos os biênios.

Além disso, os dados de preço do solo foram cruzados com as obras públicas, demonstrando uma relação direta entre as decisões do poder público sobre a provisão de infraestrutura e equipamentos coletivos e a valorização imobiliária, que reafirma os mesmos eixos de valorização já apontados.

A análise da média do IPTU por bairro permitiu compreender o papel desse imposto nos municípios metropolitanos pesquisados, como também ratificar os demais resultados obtidos no sentido da confirmação da relevância da tributação imobiliária para o planejamento urbano e a potencialidade desses impostos na recaptura de mais-valias urbanas. Na relação do IPTU com as obras públicas, constatou-se que há similitudes entre as áreas de maior média do IPTU e concentração de obras, principalmente concluídas.

Por fim, ao comparar diretamente o preço médio do m<sup>2</sup> com a média do IPTU na escala metropolitana, verifica-se que apesar da crise econômica e seu rebatimento na dinâmica imobiliária local, o preço do solo ainda supera a média do IPTU na maioria dos bairros, especialmente em Natal e Parnamirim, e os casos de IPTU maior que o preço do solo são excepcionais, mas já existe uma quantidade significativa de bairros com média do IPTU muito próximo à média do preço do solo urbano no biênio 2020-2021, principalmente em SGA e Extremoz.

Assim, pode-se afirmar que SGA e Extremoz atualmente conseguem recapturar mais-valias urbanas melhor do que Natal e Parnamirim, apesar de terem (os dois primeiros municípios) menor volume de obras públicas e recursos investidos em infraestrutura do que os dois últimos.

Esses resultados reforçam a compreensão de que fatores ligados a políticas públicas de habitação, infraestrutura condicionada por megaeventos e turismo alimentam os ciclos imobiliários dessa metrópole em expansão e que não há um planejamento urbano articulado entre esses municípios e conectado com a tributação municipal que possibilite uma adequada recaptura das mais-valias urbanas geradas nesses ciclos.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. **A cidade caleidoscópica:** coordenação espacial e convenção urbana: uma perspectiva heterodoxa<sup>1</sup> para a economia urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

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.

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

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 e Urbanismo, 2015. (Tese de Doutorado)

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

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.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; SILVA, Brunno Costa do Nascimento; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa. Duas décadas da Região Metropolitana de Natal: estudo da governança metropolitana a partir da elaboração dos Planos Plurianuais municipais. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. **Duas décadas da Região Metropolitana de Natal.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.

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. ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State: o legado da economia política clássica. **Lua Nova:** Revista de Cultura e Política, nº 24, São Paulo: CEDEC, 1991.

FURTADO. **Urbanização de terras e ocupação do solo urbano:** elementos para a análise do processo de crescimento das cidades brasileiras. Estudo de caso: Uberaba-MG, 1972-1990.

Rio de Janeiro: UFRJ – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 1993. (Tese de Mestrado)

\_\_\_\_\_, 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.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. São Paulo : Boitempo, 2013.

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

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

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

MELAZZO, Everaldo Santos. Mercado Imobiliário, Expansão Territorial e Transformações Intraurbanas: o caso de Presidente Prudente – SP. Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 1993. (Dissertação de Mestrado)

\_\_\_\_\_. Estratégias Fundiárias e Dinâmicas Imobiliárias do Capital Financeirizado no Brasil. **Mercator – Revista de Geografia da UFC**, v. 12, n. 2, p. 29-40. Fortaleza: UFC, 2013.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014.

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

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Hierarquização e identificação dos espaços urbanos**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

SILVA, Alexsandro Ferreira. Cardoso da. **O litoral e a Metrôpole**. Dinâmica imobiliária, Turismo e Expansão Urbana na Região Metropolitana de Natal – RN. 2010. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Natal: UFRN, 2010. (Tese de Doutorado).

SILVA, Brunno Costa do Nascimento; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. **Desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole: o caso da Região Metropolitana de Natal/RN**. IN: Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional - ENANPUR, 2019, Natal. Anais do ENANPUR. Natal, [s.n.], 2019.

SMOLKA, Martin Oscar. **Dinâmica imobiliária e estruturação intraurbana: o caso do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1989.

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