

Ricardo Guimarães
Julho de 2005

VALOR PATRIMONIAL TRIBUTÁRIO

Introdução.....	1-2
A incidência das novas regras de avaliação.....	3-4
A avaliação dos prédios urbanos.....	5-11
Breves considerações sobre os meios de defesa dos contribuintes.....	14-12

A reforma da tributação do património há muito que se anunciava, atento a desactualização das regras que anteriormente vigoram nesse domínio. Era patente, nesse quadro, a insuficiência dessas mesmas regras para alcançar uma justa e equilibrada tributação do património imobiliário existente, pois os critérios definidos há cerca de quatro décadas já não se adaptavam aos tempos actuais. A reforma da tributação do património, consumada pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 14 de Novembro, pretendeu, entre outras medidas, resolver tal problemática, introduzindo, desde logo, um novo modelo de avaliação imobiliária, sobre o qual, em breves linhas, trata o presente artigo.

The reform of the taxation of the patrimony has long been announced, attentive to the outdatedness of the rules that previously invigorate in this domain. It was obvious, in this picture, the insufficiency of these same rules to reach a just and balanced taxation of the existing real estate patrimony, as the criteria defined about four decades ago did not adapt to the present times. The reform of the taxation of the patrimony, in Decree-Law n.º 287/2003, of 14th November, intended, among other measures, to decide such problem, immediately introducing a new model of real estate evaluation, in which, in brief lines, the present article is focussed.

1. A reforma da tributação sobre o património constituía, já de há algum tempo, uma inevitabilidade anunciada. Várias eram as razões que levavam à necessidade de alteração do regime que vigorava. Essas razões convergiam, invariavelmente, para a conclusão de que os valores por que os prédios se encontravam avaliados e inscritos nas correspondentes matrizes estavam claramente desactualizados, com as consequências que daí advinham, **não apenas ao nível da receita fiscal — o que constituía preocupação particularmente relevante —, mas também na perspectiva da necessidade de redução de iniquidades decorrentes da diferença entre o valor de inscrição matricial de prédios antigos, com insuficientes e pontuais actualizações ao longo dos tempos, e de prédios novos.** Numa outra perspectiva, eram também sentidas e visíveis as dificuldades decorrentes da manifesta desactualização das regras de avaliação de imóveis aplicáveis, tantas vezes qualificadas de *anacrónicas*, fundamentalmente assentes no rendimento dos prédios, efectivo ou potencial, consoante os

casos, sendo este o factor com maior responsabilidade na verificada subavaliação patrimonial imobiliária¹.

Do lado da doutrina, eram várias as intervenções direccionadas, justamente, para a necessidade dessa reforma. A título de exemplo, apontando a “*intolerável inconstitucionalidade da tributação do património*”, CASALTA NABAIS, chamava a atenção para o facto de a manutenção do regime fiscal anterior concretizar “*níveis de injustiça e iniquidade de todo inaceitáveis num estado de direito (...) que se devem quer à desactualização do valor dos prédios antigos, provocando uma diferença abissal do valor desses prédios face aos prédios novos, quer ao sistema de fixação do valor dos prédios assente praticamente em critérios desconhecidos e, por conseguinte, subjectivos e arbitrários*”^{2/3}.

Todavia, só no final de 2003, depois de várias comissões constituídas para a avaliação do regime de tributação do património e apresentação de vias possíveis de solução⁴, é que foi aprovado o Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro, que, além de outras alterações pontuais, revogou o Código da Contribuição Autárquica, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-C/88, de 30 de Novembro, o Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria

¹ Até à entrada em vigor da reforma de tributação do património, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro, eram ainda aplicáveis, em matéria de avaliações, as regras constantes do Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola. Recuando a sua aprovação a meados de 1963, era evidente, nos tempos mais recentes, a respectiva insuficiência para a correcta avaliação patrimonial, sobretudo tendo em atenção que a tal aprovação tinha sido concretizada num contexto em que a propriedade imobiliária era essencialmente rústica, o que já não sucede nos dias de hoje. Esta mesma preocupação foi claramente assumida pelo legislador, em 1988, aquando da aprovação do Código da Contribuição Autárquica, que manteve, em regime transitório, a aplicação daquelas disposições, enquanto não fosse aprovado o novo Código das Avaliações. Esse Código das Avaliações, cuja proposta chegou a ser publicitada, esteve perto de ver a luz do dia. De facto, foi concedida ao Governo uma autorização legislativa para esse efeito (cfr. alínea *b*) do artigo 50.º da Lei n.º 2/92, de 9 de Março), mas que o Tribunal Constitucional veio a declarar inconstitucional, em Acórdão n.º 358/92, por violação do artigo 168.º, n.º 2, da Constituição.

² Cfr. JOSÉ CASALTA NABAIS, *Estudos de Direito Fiscal*, Coimbra, 2005, p. 232.

³ Cfr., sobre o contexto e a necessidade da reforma do património, *inter alia*, J. SILVÉRIO MATEUS, *A reforma de tributação do património e as off-shores*, in *Fisco* n.º 117/118, pp. 3 e segs., ROSA FREITAS, *Impacto da lei da reforma da tributação do património na esfera das pessoas singulares*, in *Fisco* n.º 117/118, pp. 21 e segs., DUARTE NUNO GALHARDAS e NUNO SARAIVA PINTO, *As principais alterações decorrentes da reforma de tributação do património*, in *Fisco* n.º 115/116, pp. 3 e segs., MÁRIO PATINHA ANTÃO, *Tributação e criação de valor patrimonial*, in *Fisco* n.º 113/114, pp. 25 e segs., VASCO VALDEZ MATIAS, *A contribuição autárquica e a reforma da tributação do património*, *Vislis*, 1999, pp. 51 e segs., *Os impostos sobre o património: situação actual e perspectivas futuras*, in *Fisco* n.º 101/102, pp. 67 e segs., H. MEDINA CARREIRA, *Conceito de património: visão tributária*, in *Fisco* n.º 101/102, pp. 51 e segs., LUÍS MENEZES LEITÃO, *A contribuição autárquica no quadro da reforma da tributação do património*, in *Fisco* n.º 97/98, pp. 15 e segs., e NUNO SÁ GOMES, *Tributação do património*, Coimbra, 2005, pp. 44 e segs..

⁴ Cfr., NUNO SÁ GOMES, *Tributação...*, *ob. cit.*, pp. 46-48.

Agrícola, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 45.104, de 1 de Julho de 1963, na parte ainda vigente, e o Código do Imposto Municipal de Sisa e do Imposto sobre Sucessões e Doações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 41.969, de 24 de Novembro de 1958⁵. Na linha de evolução da tributação do património, foram aprovados o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis — que ocupa o espaço do anterior Código da Contribuição Autárquica —, o Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis e algumas alterações ao nível do Código do Imposto do Selo — em substituição do anterior Código do Imposto Municipal de Sisa e do Imposto sobre Sucessões e Doações —, assim como introduzidas algumas alterações pontuais no regime legal de outros tributos^{6/7}.

2. Poder-se-ia pensar que o âmbito de aplicação da nova reforma se cingiria a tributação do património propriamente dita, naquele espaço que, até à sua entrada em vigor, era ocupado pela Contribuição Autárquica e pelo Imposto Municipal de Sisa e Imposto sobre Sucessões e Doações. Mas não é assim. A reforma do património introduz um novo modelo de avaliação de imóveis, que rompe com o anteriormente em vigor, cuja aplicação se alarga, a título de exemplo, ao Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas, relativamente à determinação dos ganhos ou perdas provenientes da alienação de imóveis⁸, razão pela qual importa, ainda que em termos sintéticos, descrever o quadro legal de avaliações decorrente da reforma introduzida pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro.

3. Entrando no domínio da reforma do património, e antes de abordar os diversos regimes de avaliação de imóveis, o Imposto Municipal sobre Imóveis incide sobre o *valor patrimonial tributário* dos prédios rústicos e urbanos situados em território português, de acordo com o artigo 1.º do respectivo Código. Seguindo o que já constava do Código da Contribuição Autárquica, em matéria de tributação do património releva, desde logo, a

⁵ Cfr. artigo 31.º, n.ºs 1 e 3, do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro.

⁶ Cfr. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro.

⁷ Importa chamar a atenção para o facto de o regime legal introduzido pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro, apenas se aplicar aos factos tributários constituídos após a respectiva entrada em vigor, sendo que “os Códigos revogados continuam a aplicar-se aos factos tributários ocorridos até à data da entrada em vigor dos Códigos e alterações referidos no artigo 32.º do (...) diploma, incluindo os factos que tenham beneficiado de isenção ou de redução de taxa condicionadas e que venham a ficar sem efeito na vigência dos novos Códigos” (cfr. artigo 31.º, n.º 5).

⁸ Cfr. artigo 58.º-A do Código do IRC, introduzido, justamente, pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro.

distinção entre prédios⁹ *rústicos* e prédios *urbanos*, distinção essa cujos reflexos se manifestam, num momento subsequente, no respectivo regime de determinação do respectivo valor patrimonial tributário, que evidencia algumas especificidades.

Assim, são prédios rústicos os terrenos situados fora de um *aglomerado urbano*¹⁰ — ainda que tal circunstância não seja decisiva, como se verá, para esta classificação (cfr. artigo 3.º, n.º 2) — que não sejam de classificar como *terrenos para construção*¹¹, desde que, numa primeira hipótese, estejam afectos ou, na falta de concreta afectação, tenham como destino normal uma utilização geradora de rendimentos agrícolas, tais como considerados para efeitos de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, ou, numa segunda hipótese, não tendo tal afectação, não se encontrem construídos ou disponham apenas de edifícios ou construções de carácter acessório, sem autonomia económica e de reduzido valor¹². São ainda prédios rústicos os terrenos situados dentro de um aglomerado urbano, tal como definido anteriormente, desde que, por força de disposição legalmente aprovada, não possam ter utilização geradora de quaisquer rendimentos ou só possam ter utilização geradora de rendimentos agrícolas e estejam a ter, de facto, tal afectação¹³. Por fim, são também qualificados como prédios rústicos,

⁹ O conceito de *prédio* adoptado no Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, que também já decorre do regime anterior, abrange, por um lado, toda a fracção de território, incluindo águas, plantações, edifícios e construções de qualquer natureza aí incorporadas ou assentes, com carácter de permanência — presumindo-se que tal sucede quando os edifícios ou construções se encontrarem assentes no mesmo local por período superior a um ano —, desde que essa fracção de território faça parte do património de uma pessoa singular ou colectiva e, em circunstâncias normais, tenha valor económico; por outro lado, o conceito de *prédio* estende-se, igualmente, às águas, plantações, edifícios ou construções, nas mesmas condições de permanência física, de inclusão em determinado património pessoal e de valia económica, que tenham autonomia económica em relação ao terreno onde se encontrem implantados, embora situados em fracção de território que constitua parte integrante de um património diverso ou não tenha autonomia patrimonial (cfr. artigo 2.º, n.º 1).

¹⁰ Para efeitos do Imposto Municipal sobre Imóveis, são *aglomerados urbanos*, além dos situados dentro dos perímetros legalmente fixados, os núcleos com um mínimo de dez fogos servidos por arruamentos de utilização pública, sendo o seu perímetro delimitado pela união de pontos distanciados 50 metros do eixo dos arruamentos, numa visão transversal, e 20 metros da última edificação, no sentido dos arruamentos (cfr. artigo 3.º, n.º 4).

¹¹ São terrenos para construção os situados dentro ou fora de um aglomerado urbano, para os quais tenha sido concedida licença ou autorização de operação de loteamento ou de construção, e ainda aqueles que assim tenham sido declarados no título aquisitivo, exceptuando-se os terrenos em que as entidades competentes vedem qualquer daquelas operações — licenciamento ou loteamento — ou que, de acordo com os planos municipais de ordenamento do território, estejam afectos a espaços, infra-estruturas ou a equipamentos públicos (cfr. artigo 6.º, n.º 3).

¹² Cfr. artigo 3.º, n.º 1, do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis.

¹³ Cfr. artigo 3.º, n.º 2, do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis.

para este efeito, os edifícios e construções directamente afectos à produção de rendimentos agrícolas, quando situados em terrenos incluídos nas delimitações anteriores, bem como as águas e plantações nas situações previstas no artigo 2.º, n.º 1, do respectivo Código.

Feita a delimitação dos prédios rústicos, consideram-se prédios urbanos todos aqueles que não se insiram naquela definição, tal como descrita¹⁴, podendo ser agrupados em quatro categorias distintas¹⁵: (i) *habitacionais*, (ii) *comerciais, industriais ou para serviços* — em qualquer um destes casos (alíneas i) e ii), em função do teor da respectiva licença ou do destino normal dos mesmos — (iii) *terrenos para construção* e, a título residual, (iv) *outros*.

4. Efectuada esta delimitação classificatória, o Código do Imposto Municipal de Imóveis prevê diversas regras de avaliação e determinação do respectivo valor patrimonial tributário, consoante o tipo de prédio em causa — rústico ou urbano — e, dentro destes, consoante a categoria onde o mesmo se insira — *habitacional, comércio, indústria, serviços, terrenos para construção* ou *outros*.

Podendo antecipar-se que a presente exposição, dado o seu carácter naturalmente sintético, terá especial incidência no que respeita à avaliação de prédios urbanos destinados à *habitação, comércio, indústria ou serviços*, para os prédios rústicos, onde o valor patrimonial tributário corresponde ao produto do seu *rendimento fundiário*, legalmente definido como o “*saldo de uma conta anual de cultura em que o crédito é representado pelo rendimento bruto e o débito pelos encargos de exploração mencionados no artigo 25.º*”, pelo factor 20, arredondado para a dezena de euros imediatamente superior¹⁶, a avaliação pode seguir um de três modelos — *cadastral, não cadastral* ou *directa* —, de acordo com o disposto nos artigos 20.º a 34.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis.

Mas pode afirmar-se que a principal inovação, ou, pelo menos, mais discutida, da reforma do património em matéria de regras de avaliação se situa ao nível dos prédios urbanos que não se insiram na classificação de *terrenos para construção* ou de *outros*, onde o legislador adoptou uma fórmula de valorização particularmente pormenorizada, rompendo, assim, com o que era o regime anteriormente em vigor.

¹⁴ Cfr. artigo 4.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis.

¹⁵ Cfr., sobre a distinção entre prédios rústicos e urbanos, MARTINS ALFARO, *Código do Imposto Municipal sobre Imóveis Comentado e Anotado*, 2004, pp. 131 e segs..

¹⁶ Cfr. artigos 17.º, 18.º e 25.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis.

5. Nesta linha de exposição, o valor patrimonial tributário dos prédios urbanos corresponde ao produto de seis variáveis previamente definidas, através das quais se pretendeu abranger todas as características específicas deste tipo de imóveis que podem influir na determinação do respectivo valor. Como efeito, “nesta parte, o Código do IMI recebeu as recomendações do relatório da Comissão de Desenvolvimento da Reforma Fiscal e teve por fonte próxima o anteprojecto do Código de Avaliações, de 1991. A fórmula de determinação do valor patrimonial tributário dos prédios urbanos, constante do artigo [38.º], visou, dentro do possível, reflectir o valor real dos imóveis, com uma característica essencial: a impermeabilidade dos critérios de avaliação às oscilações de mercado, sejam elas de índole conjuntural, sejam de índole especulativas”¹⁷.

Dito isto, são objecto de consideração na determinação daquele valor — que, dito de outro modo, corresponde à base de tributação em sede de Imposto Municipal sobre Imóveis — o valor base dos prédios edificados (V_c), a área bruta de construção (A), o coeficiente de afectação (C_a), o coeficiente de localização (C_l), o coeficiente de qualidade de conforto (C_q) e, por fim, o coeficiente de vetustez (C_v). Vejamos cada uma dessas variáveis que integram a fórmula legalmente prevista $V_{pt} = V_c \times A \times C_a \times C_l \times C_q \times C_v$.

6. O valor base dos prédios edificados corresponde, de acordo com o artigo 39.º, n.º 1, do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, ao custo médio de construção por metro quadrado, adicionado do valor do metro quadrado do terreno de implantação, fixado, para este efeito, em 25% daquele custo. Este valor, como se extrai do n.º 2 do mesmo preceito, compreende os encargos directos e indirectos suportados na construção do edifício, designadamente os relativos a materiais, mão-de-obra, equipamentos, administração, energia, comunicações e outros consumíveis.

Aquele valor do custo médio de construção por metro quadrado é objecto de fixação anual, através de portaria do Ministro das Finanças, após proposta, apresentada até 31 de Outubro do ano anterior aquele em que vigorar¹⁸, da Comissão Nacional de Avaliação de Prédios Urbanos¹⁹, enquanto organismo de coordenação de avaliação de prédios urbanos, a par da própria Direcção-Geral dos Impostos.

¹⁷ Cfr. MARTINS ALFARO, *Código...*, ob. cit., p. 440.

¹⁸ Cfr. artigo 62.º, n.ºs 1, alínea *d*), e 3, do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis.

¹⁹ A Comissão Nacional de Avaliação de Prédios Urbanos, de acordo com o artigo 61.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, é constituída por onze elementos: o Director-Geral dos Impostos, dois vogais indicados pelo Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação, um vogal indicado pela Associação Nacional dos Municípios Portuguesas, dois vogais indicados pela Direcção-Geral dos Impostos, um vogal indicado pelo Instituto Geográfico Português, um vogal indicado pelas associações de proprietários, um vogal indicado pelas associações de

Inicialmente, após a entrada em vigor da reforma do património, o valor de construção por metro quadrado foi fixado, para vigorar em 2003 e em 2004, em € 480 (quatrocentos e oitenta euros)²⁰, entretanto actualizado, relativamente a 2005, para € 490 (quatrocentos e noventa euros)²¹. Isto significa, recuperando a fórmula de determinação do valor patrimonial tributário, que o *valor base dos prédios urbanos (Vc)* a considerar, no ano de 2005, é de € 612,50 (seiscentos e doze euros e cinquenta cêntimos), incluindo, portanto, o custo médio de construção por metro quadrado e o valor do metro quadrado de terreno de implantação, fixado em 25% do primeiro.

7. A *área bruta de construção*, ao contrário do que se poderia supor numa leitura inicial, não corresponde, simplesmente, à área do imóvel objecto de avaliação. Corresponde, sim, ao resultado do somatório de diversas áreas parciais autonomamente consideradas e objecto de uma delimitação específica, sobre as quais é aplicado um coeficiente de valorização previamente fixado — variável entre 0,005 e a unidade —, sendo que uma delas se desdobra em duas: a *área bruta privativa*, a *área bruta dependente* e a *área de terreno livre*, esta última desdobrável em função da relação entre essa área e a área de implantação²².

A *área bruta privativa (Aa)* corresponde à superfície total, medida pelo perímetro exterior e eixos das paredes ou outros elementos separadores do edifício ou da fracção objecto de avaliação, e inclui varandas privativas, caves e sótãos privativos com utilização idêntica à do edifício ou da fracção²³. Na determinação da *área bruta de construção*, enquanto variável para o

construtores, um vogal indicado pelas *associações de empresas de promoção e de mediação imobiliária* e, por fim, um vogal indicado pelos *organismos representativos dos avaliadores*.

²⁰ Cfr. artigo 7.º da Portaria n.º 982/2004, de 4 de Agosto.

²¹ Cfr. artigo 1.º da Portaria n.º 99/2005 (2.ª Série), de 17 de Janeiro de 2005.

²² Cfr. artigo 40.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis.

²³ Por despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, de 25 de Novembro de 2004, foi defendido que “o disposto no n.º 2 do artigo 40.º do CIMI, que define o conceito de *área bruta privativa*, abrange as *varandas privativas*, para além das *caves e sótãos privativos*, quando tenham utilização idêntica à do edifício ou da fracção, a que se aplica o coeficiente 1, ou seja, sempre que se trate de *varandas fechadas*, visto que só estas poderão ter a mesma utilização do edifício ou da fracção”. Nesse mesmo despacho acrescentou-se que, “tratando-se de *varandas não fechadas*, as mesmas têm uma utilização acessória relativamente ao uso a que se destina o edifício ou fracção e, como tal, ficam abrangidas pelo n.º 3 do artigo 40.º do CIMI, que define o conceito de *área bruta dependente*”. Ora, desconhecendo-se se este despacho foi, ou não, objecto de revogação (total ou parcial), é duvidosa esta última classificação, na medida em que a *área bruta dependente*, como se verá, de acordo com o artigo 40.º, n.º 3, daquele Código, apenas abrange áreas cobertas, o que não é o caso.

cálculo do valor patrimonial tributário, a área bruta privativa é considerada pelo seu valor global ou integral, uma vez que se aplica um coeficiente equivalente à unidade.

Diferente da *área bruta privativa*, em função da acessoriedade da sua utilização, as *áreas brutas dependentes (Ab)* correspondem às áreas cobertas de uso exclusivo, ainda que constituam partes comuns, mesmo que situadas no exterior do edifício ou da fracção, cujas utilizações são acessórias relativamente ao uso a que se destina o edifício ou fracção. Consideram-se, para esse efeito, como locais acessórios, as garagens e parqueamentos, as arrecadações, as instalações para animais, os sótãos ou caves acessíveis, desde que não integradas na *área bruta privativa*, sendo que a respectiva área é considerada em apenas 30% para a determinação da *área bruta de construção*.

Por fim, a *área do terreno livre do edifício ou da fracção*, que resulta da diferença entre a área total do terreno e a área de implantação da construção ou construções existentes, integrando jardins, parques, campos de jogos, piscinas, quintais e outros logradouros²⁴. Esta área, em função da relação com a área de implantação, é considerada em proporções diferentes para a *área bruta de construção*. Assim, até ao dobro da área de implantação das construções, a *área do terreno livre*, para este efeito designada por *Ac*, é objecto da aplicação de um coeficiente de 0,025, o que equivale a dizer que é considerada em 2,5%. A *área do terreno livre* remanescente, ou seja, na parte sobranse do dobro da área de implantação das construções, designada por *Ad*, acresce à primeira e é considerada em apenas 0,5%, ou seja, sujeita a um coeficiente de 0,005.

Isto significa, em jeito de conclusão, que a *área bruta de construção* corresponde ao resultado da seguinte operação:

$$Abc = Aa + 0,3Ab + 0,025Ac + 0,005Ad.$$

8. Avançando para o *coeficiente de afectação*, entendeu o legislador fazer oscilar o valor patrimonial tributário em função da utilização que se pretende dar ao prédio objecto de avaliação. Assim, o artigo 41.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis prevê diversos *coeficientes de afectação*, variando entre 0,08 e 1,20, que têm início, no caso de *estacionamento não coberto*, em 0,08, passando por um valor neutro — 1 — para *habitação* e terminando, no caso de prédios destinados a *serviços* ou a *comércio*, em, respectivamente 1,10 e 1,20.

9. No que diz respeito ao *coeficiente de localização*, pretende o mesmo estabelecer correcções ao valor patrimonial tributário em função da localização do imóvel objecto de

²⁴ Cfr. artigo 40.º, n.º 4, do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis.

avaliação, tendo em atenção a valorização objectiva que essa mesma variável, em determinadas circunstâncias, pode trazer. De acordo com o artigo 42.º do Código do Imposto Municipal de Imóveis, o *coeficiente de localização* oscila, em termos gerais, entre 0,4 e 2, podendo, em determinadas circunstâncias, extravasar esses limites inferior e superior. De facto, se, em situações de habitação dispersa em meio rural, o coeficiente de localização pode ser reduzido para 0,35, no caso de zonas de elevado valor de mercado imobiliário, em contrapartida, pode ser incrementado para 3.

A definição dos diversos *coeficientes de localização*, que é feita em função do zonamento²⁵ dos diversos municípios, sob proposta da Comissão Nacional de Avaliação de Prédios Urbanos, e aprovada, à semelhança do que sucede com o custo médio de construção por metro quadrado, por portaria do Ministro das Finanças²⁶, tem em consideração, entre outros factores, a qualidade e variedade das vias rodoviárias, ferroviárias, fluviais e marítimas, isto numa perspectiva de valorização de acessibilidades, a proximidade de equipamentos sociais, designadamente escolas, serviços públicos e comércio, serviços de transportes públicos, assim como a valorização, em termos de mercado imobiliário, das diversas áreas do território nacional.

Os valores mínimos e máximos — limites, portanto, abstractamente definidos — dos coeficientes de localização, por tipo de afectação, a aplicar em cada município, por área de competência territorial de cada serviço de finanças, foram aprovados por Portaria n.º 1426/2004, de 25 de Novembro, estando o zonamento e os coeficientes de localização concretamente estabelecidos disponíveis nos diversos serviços de finanças ou em www.e-financas.gov.pt.

10. O *coeficiente de qualidade e conforto*, por sua vez, propõe-se valorizar ou desvalorizar o imóvel objecto de avaliação, em função das particularidades de que o mesmo dispõe, relacionadas que estejam, justamente, com a qualidade e com o conforto. Este coeficiente, que, de acordo com o legislador, é depois aplicado ao valor base do prédio edificado, é

²⁵ Os zonamentos “são de âmbito municipal e correspondem a áreas uniformes de valorização imobiliária. O zonamento visa uniformizar a aplicação dos factores dentro de cada zona homogénea do município, adequando-os às especificidades dessa zona” (cfr. MARTINS ALFARO, *Código...*, ob. cit., p. 454).

²⁶ Cfr. artigos 42.º e 62.º, n.º 1, alíneas a) e b), do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis. A Comissão Nacional de Avaliação de Prédios Urbanos deve propor trienalmente, até 31 de Março, os coeficientes de localização mínimos e máximos a aplicar em cada município, com base designadamente nos elementos fornecidos pelos peritos locais e regionais e pelas entidades representadas nessa Comissão, e, até 31 de Outubro, o zonamento e respectivos coeficientes de localização, com base em propostas dos peritos locais e regionais, em qualquer dos casos para vigorarem nos três anos seguintes.

determinado através do acréscimo à unidade do saldo (ou da diferença) entre o somatório dos coeficientes majorativos aplicáveis e o somatório dos coeficientes minorativos registados, com os limites definidos no artigo 43.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis. Com efeito, a diferença entre os coeficientes majorativos e minorativos não pode, caso seja positiva, ser superior a 0,7 — o que conduz a um *coeficiente de qualidade e conforto* de 1,7 —, nem pode, na hipótese inversa, de o saldo em causa ser negativo, ser inferior a 0,5 — o que conduz a um *coeficiente de qualidade e conforto* de, precisamente, 0,5.

Os majorativos e minorativos aplicáveis neste domínio estão agrupados em duas tabelas distintas, previstas no artigo 43.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, aplicáveis consoante o destino do prédio, ou seja, consoante se trate, de um lado, de prédio urbano destinado a habitação, e, de outro lado, de prédio urbano destinado a comércio, indústria e serviços.

Assim, a título de exemplo, no caso de prédios urbanos destinados a habitação, constituem majorantes a circunstância de o prédio urbano estar localizado em condomínio fechado (0,2) — considerando-se como tal um conjunto de edifícios, moradias ou fracções autónomas, construído num espaço de uso comum e privado, com acesso condicionado durante parte ou a totalidade do dia —, de ter garagem individual (0,04) ou colectiva (0,03), de estar dotado de piscina individual (0,06) ou colectiva (0,03), de campo de ténis (0,03), de outros equipamentos de lazer (0,04) — ou seja, de equipamentos que sirvam para repouso ou para a prática de actividades lúdicas ou desportivas —, de sistema central de climatização (0,03) ou de elevadores, no caso de edifícios com menos de 4 pisos (0,02).

Para além dos majorantes elencados, existem três outros — moradias unifamiliares, qualidade construtiva ou localização excepcional — a que o legislador não atribuiu, ao contrário dos restantes, um coeficiente específico, mas apenas um limite superior para a sua consideração, devendo ser aplicados casuisticamente^{27/28}. Ora, os coeficientes aplicáveis às moradias unifamiliares são fixados por portaria do Ministro das Finanças, após proposta da

²⁷ É discutível a constitucionalidade desta solução, por força do princípio da legalidade tributária, de dignidade constitucional (cfr., sobre a questão da constitucionalidade da reforma, LUÍS MENEZES LEITÃO, *A conformidade com a constituição da nova fórmula de determinação do valor patrimonial tributário dos prédios urbanos*, in Fisco n.º 113/114, pp. 3 e segs).

²⁸ A este respeito, o legislador clarificou que, na “*aferição da qualidade construtiva, considera-se a utilização de materiais de construção e revestimento superiores aos exigíveis correntemente, nomeadamente madeiras exóticas e rochas ornamentais*”, sendo que se considera haver localização excepcional “*quando o prédio ou parte do prédio possua vistas panorâmicas sobre o mar, rios, montanhas ou outros elementos visuais que influenciem o respectivo valor de mercado*” (cfr. artigo 43.º, n.º 2, alíneas *h*) e *i*), do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis).

Comissão Nacional de Avaliação de Prédios Urbanos, o que também sucede com os restantes majorantes referidos, fixados com base em critérios de objectividade e fundamentos técnico-científicos adequados²⁹. Enquanto que os coeficientes majorativos aplicáveis às moradias unifamiliares estão disponíveis em qualquer serviço de finanças ou em www.e-financas.gov.pt, as directrizes a observar na avaliação da *qualidade construtiva*³⁰ ou da *localização excepcional*³¹ constam, actualmente, da Portaria n.º 982/2004, de 4 de Agosto³².

No que diz respeito aos minorativos previstos para prédios urbanos destinados a habitação, identificou o legislador, entre outros, a inexistência de cozinha (0,10), a inexistência de instalações sanitárias (0,10), de rede pública ou privada de água (0,08), electricidade (0,10), gás (0,02) ou esgotos (0,05), bem como o estado deficiente de conservação, com um coeficiente a definir em termos idênticos aos majorantes atrás mencionados, com o limite máximo de 0,10.

Por fim, quanto aos prédios destinados a comércio, indústria e serviços, estão igualmente previstos diversos majorativos — como sejam a localização em centro comercial (0,25) ou em edifícios destinados a escritórios (0,10), a existência de sistema central de climatização (0,10) ou de elevador e/ou escada rolante (0,03), bem como a qualidade construtiva, em termos análogos aos previstos para os prédios urbanos destinados a habitação — e minorativos — inexistência de instalações sanitárias (0,10), de rede pública de água (0,08), electricidade (0,10) ou esgotos (0,05), de ruas pavimentadas (0,03) ou de elevadores em edifícios com mais de três pisos (0,02), assim como o estado deficiente de conservação, com o limite máximo de 0,10, a fixar de acordo com parâmetros aprovados por portaria do Ministro das Finanças, após proposta da Comissão Nacional de Avaliação de Prédios Urbanos.

²⁹ Cfr. artigos 43.º, n.º 3, e 62.º, n.ºs 1, alíneas *b*) e *c*), e 3, do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis.

³⁰ De acordo com a portaria referida, na avaliação da *qualidade construtiva* a entidade responsável deve considerar, enquanto parâmetros, *(i)* a qualidade do projecto, *(ii)* a ventilação — sistemas de aquecimento e arrefecimento, *(iii)* o isolamento térmico, *(iv)* o conforto acústico, *(v)* o nível de qualidade dos revestimentos/acabamentos e *(vi)* o nível de qualidade/existência de instalações especiais — segurança, incêndio, domótica.

³¹ Nos termos da mesma portaria, no quadro da avaliação da localização excepcional do imóvel, deve a entidade responsável ponderar *(i)* a existência de vistas panorâmicas, *(ii)* a orientação da construção, *(iii)* o piso, *(iv)* o enquadramento urbanístico — equipamentos colectivos e densidade de construção, e *(v)* a qualidade ambiental — zonas verdes, elementos naturais e ausência de poluição.

³² A Portaria n.º 982/2004, de 4 de Agosto, apenas em parte — no seu n.º 1, mais precisamente — foi revogada pela subsequente Portaria n.º 1426/2004, de 25 de Novembro.

11. Por fim, no que representa a última variável da fórmula de avaliação do valor patrimonial dos prédios urbanos, o *coeficiente de vetustez* representa um elemento correctivo daquele valor, em função do número inteiro de anos decorridos desde a data de emissão de licença de utilização, quando exista, ou da data da conclusão das obras de edificação³³. Este coeficiente varia entre 1, para prédios urbanos com menos de três anos, até 0,35, no caso de prédios urbanos com mais de 80 anos, não relevando, neste domínio, a utilização que os mesmos venham a ter.

12. Descrita a fórmula de determinação do valor patrimonial tributário, vale a pena tecer algumas considerações sobre os meios de defesa ao dispor dos contribuintes para reagir contra a avaliação efectuada. Essa reacção pode ter lugar aquando da notificação da avaliação do prédio ou num momento subsequente, mas dentro de circunstancialismos mais apertados.

Assim, não concordando com o resultado da avaliação directa de prédios urbanos, os contribuintes podem requerer ou promover uma segunda avaliação, no prazo de 30 dias contados da data em que tiverem sido notificados da correspondente decisão, nos termos do artigo 76.º, n.º 1, do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis. Essa segunda avaliação é efectuada por uma comissão composta por dois peritos regionais³⁴, designados pelo director de finanças, a que se deverá juntar o próprio sujeito passivo ou seu representante. O pedido de uma segunda avaliação constitui condição incontornável ou pressuposto de acesso à via judicial, através da impugnação judicial, o que equivale a dizer que o resultado da primeira avaliação de qualquer prédio urbano não é passível de impugnação judicial directa³⁵.

Não se seguindo esta tramitação processual prevista como regra geral, o legislador admite, ainda, em circunstâncias excepcionais e no quadro de reclamação de qualquer incorrecção matricial, que os contribuintes contestem, com fundamento em desactualização, o valor patrimonial tributário, desde que, no caso de o mesmo ter sido determinado por avaliação directa, tenham decorrido mais de três anos sobre a data do encerramento da matriz em que tenha sido inscrito o resultado daquela avaliação, de acordo com o artigo 130.º do

³³ Cfr. artigo 44.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis.

³⁴ Cfr. artigos 66.º, n.º 1, alínea a), e 76.º, n.º 2, do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis.

³⁵ Cfr. artigo 77.º, n.º 1, do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis e artigo 134.º, n.º 7, do Código de Procedimento e de Processo Tributário. Sobre esta questão, cfr., *inter alia*, SERENA CABRITA NETO, *Introdução ao Processo Tributário*, Instituto Superior de Gestão, 2004, p. 94, J. LOPES DE SOUSA, *Código de Procedimento e de Processo Tributário Anotado*, 4.ª Edição, 2003, pp. 591 e segs., e, sobre a tramitação, em geral, das impugnações judiciais, JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Lições de Procedimento e Processo Tributário*, Coimbra, 2004, pp. 219 e segs..

Código do Imposto Municipal sobre Imóveis. Numa outra hipótese, também regulada por aquele preceito, quando ocorram sinistros que no todo ou em parte destruam prédios, podem os sujeitos passivos reclamar com esse fundamento a eliminação do prédio na matriz ou a redução do seu valor patrimonial tributário através da competente avaliação.

