

Projecto de Lei n.º 124/XIV/1ª

Revoga o programa de autorizações de residência para actividade de investimento e estabelece a necessidade de elaboração de uma avaliação do seu impacto

(procede à 7.ª alteração da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho)

Exposição de Motivos

O programa de autorizações de residência para actividade de investimento (vulgarmente designados como vistos gold), criado em 2012 por via da Lei n.º 29/2012, de 9 de Agosto, que alterou o Regime Jurídico de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional aprovado pela Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, com o intuito de “dinamização da diplomacia económica prosseguida pelo Governo”¹ e de captação de investimento estrangeiro, introduziu em Portugal um mecanismo de concessão de autorização de residência a nacionais de países terceiros assente no cumprimento de requisitos quantitativos mínimos de investimento em território nacional. À luz do disposto no art. 3.º/1 d) da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, na sua redacção atual, este investimento pode surgir sob as mais variadas formas, abarcando, por exemplo, a transferência de capitais, a criação de, pelo menos, 10 postos de trabalho ou a aquisição de imóveis de valor igual ou superior a 500 mil euros ou igual ou superior a 350 mil euros (no caso de reabilitação). Naturalmente, não é de pouca importância o facto de esta autorização de residência temporária nos termos em que está desenhada acabar, em regra, por ser a antecâmara para a residência permanente e posteriormente para a

¹ Veja-se a página 4 da exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 50/XII (disponível em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a535339305a58683062334d76634842734e54417457456c4a4c6d527659773d3d&fich=ppl50-XII.doc&Inline=true>).

nacionalidade portuguesa (mediante o cumprimento dos requisitos da Lei da Nacionalidade aprovado Lei n.º 37/81, de 03 de Outubro).

Dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)², referentes ao mês de Setembro, demonstram que entre 2012 e 2019 o valor do investimento total acumulado ascende a 4.851.321.701,65 euros, dos quais 4.378.813.787,85 euros (cerca de 90%, portanto) foram canalizados para o investimento por via da aquisição de imóveis. Segundo os referidos dados do SEF, em 7 anos apenas foram atribuídas 17 autorizações de residência para actividade de investimento por via da criação de, pelo menos, 10 postos de trabalho, o que, segundo dados divulgados pelos órgãos de comunicação social³, se terá traduzido em pouco mais de 200 novos postos de trabalho. Segundo estes dados, em 7 anos nunca se atribuiu uma única autorização de residência por via das categorias ligadas ao investimento na investigação científica e no património cultural ou artístico. Deste modo, ainda que os dados disponibilizados pelo SEF sejam insuficientes para que se possa fazer uma análise pormenorizada, fica já claro que os objetivos almejados por este programa de captação de investimento estrangeiro ficaram muito longe de ser alcançados, focando-se quase exclusivamente no investimento na aquisição de imóveis.

Este foco excessivo no investimento na aquisição de imóveis demonstra, não só que este programa pouco tem contribuído para a dinamização da economia e capacidade produtiva do país, como também, conjugada com outros fatores, tem gerado uma dinâmica especulativa no mercado imobiliário, restringido grandemente o direito à habitação nas cidades de Lisboa e do Porto e empurrando para as periferias os cidadãos com menores recursos financeiros, conforme assinalou recentemente por

² Dados disponíveis na seguinte ligação: https://www.sef.pt/pt/Documents/Mapa_ARI_PT_setembro19.pdf.

³ Dados disponíveis em: <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/vistos-gold-200-empregos-criados-por-via-de-requisito-de-pelo-menos-10-postos-de-trabalho-470118>.

exemplo a Bloomberg⁴. A confirmar este efeito estão os dados de um estudo do Eurostat⁵ que demonstram que, entre 2010 e 2018, o preço da habitação subiu 20,18%, tendo havido uma subida mais acentuada a partir de 2012 que colocou Portugal acima da média registada na União Europeia (15%) e na Zona Euro (11%). Em sentido idêntico estão os dados do Instituto Nacional de Estatística⁶ (INE) que demonstram que, entre 2012 e 2018, o número total de imóveis adquiridos por não residentes aumentou de 6902 para 19912, o que significa que do número total de imóveis transaccionados, 7,1% foram adquiridos por não residentes em Portugal. Ainda segundo o INE, entre 2012 e 2018, 12,5% do total das transações efectuadas dizem respeito aos imóveis adquiridos por não residentes e cerca 36% dos imóveis vendidos a não residentes foram-no com um valor unitário igual ou superior a 500 mil euros. De resto, interpelado pelo PAN no debate do Programa do XXII Governo Constitucional, o Ministro de Estado, da Economia e da Transição Digital, Pedro Siza Vieira, admitiu este efeito negativo do programa de autorizações de residência para actividade de investimento no mercado imobiliário e admitiu equacionar uma revisão do regime de forma a que seja melhor utilizado.

Num plano mais amplo, este programa de autorizações de residência para actividade de investimento tem sofrido nos últimos tempos fortes críticas por diversos organismos internacionais, tais como a OCDE⁷ e o Grupo de Ação Financeira

⁴ Dados disponíveis na seguinte ligação: <https://www.bloomberg.com/news/features/2019-09-19/portugal-is-europe-s-hottest-property-market-too-hot-for-some>.

⁵ Eurostat (2019), «The European economy since the start of the Millennium: a statistical portrait - 2019 edition», Eurostar (disponível na seguinte ligação: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european_economy/index.html?lang=en)

⁶ Dados disponíveis na seguinte ligação: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=354603749&DESTAQUESmodo=2.

⁷ OCDE (2018), «Reventing abuse of residence by investment schemes to circumvent the crs - consultation document», OCDE (disponível na seguinte ligação: <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/consultation-document-preventing-abuse-of-residence-by-investment-schemes.pdf>).

Internacional⁸, e organizações não-governamentais, tais como a Transparência Internacional e a Global Witness⁹. Tais entidades têm apelado à revogação ou a suspensão deste programa, sublinhando que os seus potenciais benefícios económicos não compensam os riscos de corrupção, de branqueamento de capitais, de evasão fiscal e de segurança que envolvem. Alertam, também, para a falta de transparência, supervisão e monitorização do programa, por exemplo quanto à origem dos rendimentos do candidato ou à sua idoneidade, bem como para a ausência de mecanismos eficazes de partilha de informação com o sector privado. A Transparência Internacional afirmou inclusivamente que estas autorizações de residência acabam por ser uma forma de fuga à justiça do país da nacionalidade de origem e alertou para o perigo de corrupção junto dos agentes públicos.

Mais recentemente, a estas visões críticas vieram juntar-se as das instituições e organismos da União Europeia. Em 23 de Janeiro de 2019, a Comissão Europeia¹⁰ apresentou um relatório, que, para além de referir numa lógica transversal a falta de transparência, os perigos em matéria de segurança e os riscos de evasão e elisão fiscal e branqueamento de capitais que lhe estão associados, alertou especificamente quanto ao caso português para o facto de estas autorizações poderem ter um impacto significativo na aplicação do estatuto de residente de longa duração na União Europeia e dos direitos a ele associados em virtude da exigência da presença física do candidato por período de tempo muito curto e apontou a debilidade dos critérios de

⁸ FATF (2017), «Anti-money laundering and counter-terrorist financing measure: Portugal - Mutual Evaluation Report», FATF (disponível na seguinte ligação: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-Portugal-2017.pdf>).

⁹ Transparency International e Global Witness (2018), «European getaway: inside the murky world of golden visas», Transparency International e Global Witness (disponível na seguinte ligação: https://issuu.com/transparencyinternational/docs/european_getaway_-_golden_visas?e=2496456/65719517).

¹⁰ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre os regimes dos Estados-Membros para a concessão de cidadania ou de residência a investidores {SWD(2019) 5 final}, disponível na seguinte ligação: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/PT/COM-2019-12-F1-PT-MAIN-PART-1.PDF>.

escrutínio e controlo específico na legislação nacional que regula a atribuição destas autorizações, nomeadamente sobre a origem dos rendimentos do candidato. A Comissão Europeia defendeu ainda que os Estados-membros que têm este tipo de programas deverão assegurar que todos os controlos fronteiriços e de segurança obrigatórios decorrem sistematicamente, que se utilizam os mecanismos de troca de informações existentes na União Europeia, que os requisitos para a directiva de permissão de residência de longa duração e a de reunificação de família são propriamente aplicados, e que os fundos pagos pelos candidatos são escrutinados de acordo com as regras da União Europeia em matéria de luta contra o branqueamento de capitais. De resto, antecipando a visão crítica da Comissão Europeia e devido ao facto de os objectivos de aumento de investimento estrangeiro e de crescimento económico do país não terem sido atingidos, a Bulgária pela voz da sua Ministra da Justiça, Desislava Ahladova, anunciou que revogaria o programa de atribuição de cidadania a investidores. Após a apresentação deste relatório da Comissão, o Chipre retirou a 26 investidores estrangeiros os “passaportes dourados” que havia atribuído e alterou a legislação enquadradora destes passaportes de modo a incluir critérios mais rigorosos para os candidatos (tais como, por exemplo, a verificação de antecedentes do candidato por uma empresa estrangeira especializada e a rejeição automática de candidatos que já foram rejeitados por qualquer outro membro da União Europeia).

Também o Parlamento Europeu, depois de em 2014 ter manifestado a sua preocupação quanto a estes programas¹¹, expressou a sua visão crítica sobre este

¹¹ Na sua Resolução de 16 de janeiro de 2014 (disponível na seguinte ligação: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0038+0+DOC+XML+V0//PT>), o Parlamento Europeu já havia manifestado a sua preocupação de que os regimes nacionais que possam implicar a «venda definitiva direta ou indireta» da cidadania da União minem a própria ideia de cidadania da União Europeia, alertando para os riscos macroeconómicos decorrentes da volatilidade deste tipo de fluxos de investimento, os riscos socioeconómicos resultantes da inflação dos preços no mercado imobiliário, os riscos

tipo de programas, na sequência do relatório da Comissão Especial sobre os Crimes Financeiros e a Elisão e a Evasão Fiscais, aprovada a 26 de Março de 2019, com 505 votos a favor (onde se incluíam PS, PSD e BE), 63 votos contra (onde se incluía o PCP) e 87 abstenções (entre os quais se incluía o CDS-PP)¹², uma resolução sobre crimes financeiros e a elisão e a evasão fiscais¹³, onde manifestou a sua preocupação quanto ao facto de a maioria dos Estados-Membros da União ter adoptado este tipo de programas, constatou “que os potenciais benefícios económicos dos regimes de cidadania pelo investimento e de residência pela actividade de investimento não compensam os riscos graves de branqueamento de capitais e de evasão fiscal que apresentam” e, tendo em conta “os riscos políticos, económicos e de segurança para os países europeus” que acarretam, apelou “aos Estados-Membros para que revoguem de forma progressiva e célere todos os regimes de cidadania pelo investimento e de residência pela actividade de investimento”. Assinalando que “os investimentos efectuados ao abrigo destes programas não promovem necessariamente a economia real do Estado-Membro” e questionando a sua “sustentabilidade e viabilidade económicas”, o Parlamento Europeu teceu críticas à falta de mecanismos de controlo sobre os candidatos e a origem dos seus fundos, ao facto de os Estados-Membros não exigirem a presença física no país como condição para beneficiar destes programas (ou quando tal exigência existe a fiscalização ao seu cumprimento é insuficiente) e a falta de transparência quanto ao número e à origem dos requerentes, ao número de pessoas que obtiveram cidadania ou residência através destes regimes ou aos montantes investidos por via destes regimes e a sua origem. Para o Parlamento Europeu “a cidadania e todos os direitos que lhe estão

políticos, nomeadamente o risco de deterioração da confiança nas instituições da União Europeia e da reputação da cidadania da União Europeia e os riscos de uma discriminação crescente entre categorias de migrantes.

¹² Dados sobre votações nominais disponíveis na seguinte ligação: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-8-2019-03-26-RCV_PT.pdf.

¹³ Resolução do Parlamento Europeu, de 26 de março de 2019, sobre crimes financeiros e a elisão e a evasão fiscais (2018/2121(INI)), disponível na seguinte ligação: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0240_PT.html.

associados nunca devem ser postos à venda”.

Por fim e mais recentemente, a 30 de Outubro de 2019, o Comité Económico e Social Europeu apresentou um parecer¹⁴ em que recomenda expressa o seu apoio ao sentido das recentes posições da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu, apelando à eliminação progressiva dos regimes dos regimes de concessão de cidadania ou de residência a investidores existentes na União Europeia e instando os Estados-Membros a apresentar argumentos e elementos de prova razoáveis para não seguirem tais recomendações. Neste parecer o Comité Económico e Social Europeu recomendou que, face aos riscos associados, até à eliminação total dos regimes existentes, não se concedam autorizações para a criação de novos, se criem normas harmonizadas de segurança, se criem mecanismos de acreditação e um código de conduta para todos os agentes que prestam serviços aos requerentes sejam acreditados, que os Estados-Membros reforcem os mecanismos de fiscalização dos candidatos e prevejam mecanismos sólidos de denúncia de irregularidades para os funcionários e os cidadãos, a fim de comunicar problemas e irregularidades, e criem mecanismos de revogação dos direitos de cidadania e de residência caso se descubram novos elementos de prova de corrupção ou criminalidade, e que a Comissão Europeia estabeleça um mecanismo de coordenação que permita aos Estados-membros trocar informações sobre os pedidos de cidadania e de residência aceites e recusados (incluindo os motivos da recusa). Saliu, também, a “importância de que as informações destinadas aos candidatos a estes regimes estejam publicamente acessíveis”, uma vez que “os cidadãos devem ser informados dos objectivos, riscos e benefícios dos regimes de concessão de cidadania ou de residência a investidores”.

¹⁴ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre os regimes dos Estados-Membros para a concessão de cidadania ou de residência a investidores (SOC/618) adotado a 30 de Outubro de 2019, disponível na seguinte ligação: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/investor-citizenship-and-residence-schemes-european-union>.

A Assembleia da República não pode ficar indiferente a estas recentes posições assumidas pelas instituições e organismos da União Europeia que deixam claro, com um conjunto de argumentos técnicos, que os riscos associados ao programa de autorizações de residência para actividade de investimento não compensam os respetivos benefícios e que, pelo menos até que haja uma harmonização europeia da matéria em termos que assegurem que os riscos deste tipo de programas são plenamente evitados, o caminho imediato passa pela sua revogação imediata.

Tal revogação é também necessária porque, face aos dados disponíveis, é hoje claro que os objectivos de captação de investimento estrangeiro e de dinamização da economia portuguesa ficaram muito longe de ser atingidos. Ao longo destes anos os beneficiários deste programa têm mostrado estar apenas interessados no acesso irrestrito à zona Schengen e nas facilidades de deslocação sem necessidade de visto prévio a mais de 100 países, não querendo arriscar investimentos na economia real - que produzam riqueza e girem emprego no país. De resto, o principal efeito (de natureza socioeconómica) deste programa em Portugal, como já se assinalou anteriormente e como alertou o Parlamento Europeu em 2014, foi a inflacção dos preços no mercado imobiliário no nosso país e as consequentes fortes restrições ao direito à habitação nas cidades de Lisboa e do Porto.

Portanto, face a tudo o que se disse e cumprido uma promessa assumida aquando da campanha eleitoral para as eleições para deputados à Assembleia da República, o PAN vem com a presente iniciativa propor à Assembleia da República a oportunidade de durante a actual Legislatura revogar o programa de autorizações de residência para atividade de investimento e assim cumprir aquelas que têm sido as orientações do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social Europeu.

Paralelamente, o PAN propõe que o Governo entregue à Assembleia da República um conjunto de informação que não é disponibilizado nos dados publicados online pelo SEF, de modo a que seja possível à Assembleia da República elaborar um relatório de avaliação do impacto do programa de autorizações de residência para Investimento entre 2012 e 2020. De resto, a divulgação pública destas informações assegurará uma resposta do Governo àquelas que têm sido as críticas de falta de transparência do programa de autorizações de residência para Investimento feitas por instituições e organismos da União Europeia, organismos internacionais e organizações não-governamentais. Sublinhe-se que o leque de informações estatísticas que pretendemos agora que o Governo divulgue, já foi requerido, sem sucesso, pela Transparência Internacional e objecto de um parecer¹⁵ positivo da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos que, reconhecendo que estas informações não estavam a ser divulgadas publicamente pelo SEF, considerou “a informação solicitada [...] em nada colidirá com a protecção de dados pessoais, porquanto trata-se, na forma como é requerida, de mera informação estatística”.

Assim, com o presente projeto de lei o PAN propõe a revogação imediata do programa de autorizações de residência para actividade de investimento e a obrigatoriedade de o Governo disponibilizar um conjunto de informação sobre o programa de modo a que a Assembleia da República possa realizar uma avaliação do impacto do programa no período em que ele esteve em vigor em Portugal.

Pelo exposto, e ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, as Deputadas e o Deputado do PAN abaixo assinados apresentam o seguinte Projecto de Lei:

¹⁵ Parecer da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, n.º 100/2019, de 19/03/2019, no âmbito do processo n.º 69/2019, disponível na seguinte ligação: <https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2019/04/parecer-cada.pdf>.

Artigo 1.º

Objecto

A presente Lei revoga o programa de autorizações de residência para actividade de investimento, procedendo à sétima alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, que aprova o Regime Jurídico de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional, alterada pelas Leis n.os 29/2012, de 9 de Agosto, 56/2015, de 23 de Junho, 63/2015, de 30 de Junho, 59/2017, de 31 de Julho, 102/2017, de 28 de Agosto, 26/2018, de 05 de Julho, e 28/2019, de 29 de Março, e estabelece a necessidade de elaboração de uma avaliação do impacto do programa de autorizações de residência para actividade de investimento.

Artigo 2.º

Norma revogatória

São revogados a alínea d), do n.º 1 e os n.os 2 e 3 do artigo 3.º, o artigo 90.º-A e a alínea r), do n.º 1, do artigo 122.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, na sua redacção actual.

Artigo 3.º

Avaliação do impacto das autorizações de residência para actividade de investimento

1- Durante o ano de 2020 o Governo apresenta à Assembleia da República o levantamento da seguinte informação relativamente às autorizações de residência para Investimento previstas na Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho:

- I) O número total de autorizações por distribuição geográfica;
- II) O número total de autorizações por nacionalidade;
- III) O número total de autorizações por área de actividade;
- IV) O número de investimentos realizados por empresas, nomeadamente o que se refere ao investimento imobiliário, e a identificação das empresas que os

realizaram;

V) O número de postos de trabalho criados, a área de actividade em que foram criados, as empresas que os criaram e a respectiva distribuição geográfica;

VI) O número de pedidos de autorização recusados desde 2012, discriminado o país de origem dos requerentes;

VII) O número de vistos concedidos que tenham sido posteriormente cancelados desde 2012, discriminado o país de origem dos requerentes e indicando as razões que justificaram o cancelamento;

VIII) O número de contactos realizados junto das autoridades dos países de origem para confirmação e verificação dos dados apresentados pelos requerentes, discriminado os países contactados;

VIX) A evolução anual dos dados referidos nas alíneas I) a VIII) da presente alínea e entre 2012 e 2020;

X) As avaliações de impacto das autorizações de residência para Investimento que tenham sido realizadas pelo Governo, entre 2012 e 2020, ou, em caso de inexistência, a indicação de não terem sido realizadas tais avaliações de impacto;

XI) A regulamentação que, entre 2012 e 2020, definiu os mecanismos e procedimentos de controlo em vigor, nomeadamente sobre as origens do capital investido ou os beneficiários efectivos das empresas que se instalam no país ou que adquirem propriedades imobiliárias e cujos sócios beneficiam das autorizações de residência para Investimento.

2- Após a entrega das informações referidas no número anterior a Assembleia da República deve elaborar e aprovar um relatório de avaliação do impacto das autorizações de residência para Investimento entre 2012 e 2020, que publica nos seus anexos todas as informações referidas no número anterior.

3- O relatório referido no número anterior é publicado em Diário da Assembleia da República e é publicitado na página da Assembleia da República na Internet.



Artigo 4.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Palácio de São Bento, __ de Novembro de 2019.

As Deputadas e o Deputado,

André Silva

Bebiana Cunha

Cristina Rodrigues

Inês de Sousa Real