



Bruxelas, 23.1.2019
COM(2019) 12 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO
COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES**

**Regimes dos Estados-Membros para a concessão de cidadania ou de residência a
investidores**

{SWD(2019) 5 final}

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

1. Introdução

Nos últimos anos, assistiu-se a uma tendência para o aumento do número de regimes de concessão de cidadania («passaportes dourados») ou de residência («vistos dourados») a investidores, visando atrair investimentos mediante a concessão da cidadania ou do direito de residência no país em causa. Estes regimes têm suscitado preocupações quanto a certos riscos, nomeadamente em matéria de segurança, branqueamento de capitais, evasão fiscal e corrupção.

Três Estados-Membros da UE possuem regimes de concessão da cidadania, em que esta é concedida em condições menos restritivas do que nos regimes de naturalização comuns, nomeadamente sem requerer a residência prévia efetiva no país em causa¹. Esses regimes têm repercussões no conjunto da União Europeia, porquanto qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro é, ao mesmo tempo, um cidadão da União. Efetivamente, embora se trate de regimes nacionais, estes são deliberadamente promovidos e, muitas vezes, explicitamente publicitados como forma de adquirir a cidadania da UE, assim como todos os direitos e privilégios que lhes estão associados, nomeadamente o direito de livre circulação.

Os regimes de concessão da cidadania a investidores diferem dos regimes de residência para investidores («vistos dourados»), cujo objetivo é atrair investimentos em troca do direito de residência no país em causa e que existem em 20 Estados-Membros da UE. No entanto, os riscos inerentes a tais regimes são análogos aos suscitados pelos regimes de concessão da cidadania a investidores. Além disso, estes regimes afetam os outros Estados-Membros pelo facto de uma autorização de residência válida conferir certos direitos aos nacionais de países terceiros que lhes permitem viajar livremente, nomeadamente dentro do espaço Schengen.

Na sua resolução de 16 de janeiro de 2014², o Parlamento Europeu manifestou a 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 europeia, tendo instado a Comissão a avaliar os diversos regimes de atribuição da cidadania em função dos valores europeus e da letra e do espírito da legislação e práticas da UE. A Comissão contactou as autoridades búlgaras, cipriotas e maltesas para obter mais informações sobre os respetivos regimes. Num debate realizado em maio de 2018, o Parlamento Europeu debateu uma série de riscos associados aos regimes de concessão da cidadania e de residência para investidores.

No seu relatório de 2017 sobre a Cidadania da União³, a Comissão anunciou que iria apresentar um relatório sobre os regimes nacionais de concessão da cidadania europeia a investidores, em que descrevia as medidas adotadas pela Comissão neste domínio e as legislações e práticas nacionais em vigor, fornecendo algumas orientações aos

¹ Para a definição de residência efetiva ver o ponto 2.3. *infra*.

² Resolução do Parlamento Europeu, de 16 de janeiro de 2014, sobre a cidadania europeia à venda [2013/2995(RSP)]

³ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Reforçar os direitos dos cidadãos numa União da mudança democrática: Relatório de 2017 sobre a Cidadania da UE (COM/2017/030 final).

Estados-Membros. A fim de elaborar o presente relatório, a Comissão encomendou um estudo sobre as legislação e as práticas relativas aos regimes de concessão da cidadania e de residência de todos os Estados-Membros pertinentes⁴, tendo organizado uma consulta junto dos Estados-Membros. O presente relatório tem igualmente em conta outras fontes pertinentes, nomeadamente as publicações mais recentes sobre a questão⁵.

O presente relatório abrange em igual medida os regimes de concessão da cidadania e os regimes de residência para investidores, identificando os principais domínios de preocupação e os riscos associados à concessão da cidadania da União ou de direitos de residência com base apenas na realização de um investimento. Mais especificamente, o relatório descreve as eventuais falhas de segurança resultantes da concessão da cidadania sem residência prévia, bem como os riscos de branqueamento de capitais, corrupção e evasão fiscais associados à cidadania ou à residência com base na realização de um investimento. Aborda ainda os problemas relacionados com a governação e a transparência desses regimes, analisando formas de os resolver e apresentando um quadro para introduzir melhorias.

O presente relatório é acompanhado por um documento de trabalho dos serviços da Comissão contendo informações de base mais pormenorizadas sobre os regimes de concessão da cidadania e de residência para investidores.

2. Regimes de concessão da cidadania a investidores na UE

2.1. Contexto

Tal como expresso na jurisprudência do Tribunal de Justiça, a nacionalidade é uma relação entre um cidadão e o Estado, consistindo na «*particular relação de solidariedade e de lealdade entre ele próprio e os seus nacionais e a reciprocidade dos direitos e deveres, que são o fundamento da relação de nacionalidade*»⁶. Normalmente, a cidadania de um país assenta na aquisição do direito de nascimento, seja por filiação (*ius sanguinis*) seja pelo nascimento no seu território (*ius soli*)⁷. Os Estados também permitem a naturalização como cidadãos quando as pessoas em causa preenchem determinadas condições de integração e/ou demonstrem uma verdadeira ligação ao país, que pode passar pelo casamento com um dos seus cidadãos⁸. Todos os Estados-Membros têm procedimentos de naturalização deste tipo.

⁴ Estudo prático. Milieu Law and Policy Consulting, *Factual Analysis of Member States' Investor Schemes granting citizenship or residence to third-country nationals investing in the said Member State*, Bruxelas, 2018 (a seguir «o estudo»):

⁵ Ver, nomeadamente, Serviço de Estudos do Parlamento Europeu «*Citizenship and residency by investment schemes in the EU: State of play, issues and impacts*», outubro de 2018, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2018\)627128](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2018)627128); Transparência Internacional/Global Witness, *European Getaway – Inside the Murky World of Golden Visas*, outubro de 2018, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/golden_visas

⁶ Acórdão de 2 de março de 2010 no processo C-135/08, *Rottmann*, EU:C:2010:104, n.º 51.

⁷ Para obter uma panorâmica completa dos tipos de aquisição de cidadania, incluindo por direito de nascimento, ver a Base de dados global sobre os modos de aquisição de cidadania, em: <http://globalcit.eu/acquisition-citizenship/>

⁸ Pode obter mais pormenores sobre a naturalização através do casamento nos Estados-Membros da UE no anexo III do estudo, *ibid*, nota 4. Em geral, os Estados-Membros tomam medidas para prevenir a utilização abusiva de tais possibilidades, por exemplo, no quadro dos casamentos de conveniência. A fim de melhor detetarem e combaterem a aquisição fraudulenta da nacionalidade, as autoridades nacionais são incentivadas a utilizar entrevistas ou questionários, análises documentais, inquéritos pessoais, inspeções ou

A maior parte dos Estados-Membros tem igualmente processos de naturalização discricionários⁹, no âmbito dos quais pode ser decidido conceder, individualmente, a cidadania a um estrangeiro com base no «interesse nacional». Esta decisão pode ser motivada por feitos notáveis, por exemplo, nos domínios da cultura, da ciência ou do desporto. Em certos Estados-Membros, a legislação prevê que o interesse económico ou comercial possa ser equiparado ao «interesse nacional»¹⁰. Os processos de naturalização discricionários podem aplicar-se em casos individuais, para conceder a cidadania em troca de investimento. Tais processos são altamente individualizados e utilizados de forma limitada, não sendo, por isso, objeto do presente relatório.

Bulgária, Chipre e Malta introduziram, em 2005, 2007 e 2013, respetivamente,¹¹ regimes mais alargados destinados a atrair o investimento de nacionais de países terceiros mediante a facilitação do acesso à sua cidadania. Estes regimes constituem uma nova forma de naturalização, visto que concedem sistematicamente a cidadania do Estado-Membro em causa em troca da concretização do investimento exigido e do cumprimento de determinados critérios¹².

Uma vez que a Bulgária¹³, Chipre e Malta são os únicos Estados-Membros com regimes de concessão da cidadania a investidores, a presente secção do relatório incide sobre as legislações e práticas destes três países.

2.2. Tipo e montante de investimento exigido

Os regimes de concessão da cidadania a investidores visam atrair investimento oferecendo a cidadania em troca de um montante de investimento determinado. A Bulgária exige um investimento total de 1 milhão de EUR ao abrigo do regime acelerado¹⁴ de concessão da cidadania aos investidores. Em Chipre, é necessário um investimento mínimo de 2 milhões de EUR, bem como a propriedade de bens imobiliários no território. Em Malta, deve ser paga uma contribuição de 650 000 EUR a um fundo de investimento nacional, sendo ainda necessário um investimento de 150 000 EUR e possuir ou arrendar imóveis no território

inquéritos de vizinhança, respeitando sempre as restrições legais aplicáveis, nomeadamente as relacionadas com o ónus da prova ou com os direitos fundamentais. Podem igualmente basear-se nas semelhanças entre a aquisição fraudulenta da nacionalidade e o direito de residência adquirido através de um casamento de conveniência com um cidadão da União (ver o Manual da Comissão sobre os casamentos de conveniência (COM/2014/604 final).

⁹ Para mais pormenores, ver o anexo III do estudo, *ibid*, nota 4.

¹⁰ Os países cuja legislação equipara explicitamente o interesse económico ou comercial ao «interesse nacional» são a Áustria, a Bulgária, a Eslovénia e a Eslováquia. Para mais pormenores, ver a síntese do estudo, *ibid*, nota 4.

¹¹ Para mais pormenores sobre estes regimes, ver o estudo, *ibid*, nota 4.

¹² Ver J. Dzankic, *The pros and cons of ius pecuniae: investor citizenship in comparative perspective*, Centro de Estudos Avançados Robert Schuman, Observatório da Democracia da União Europeia sobre Nacionalidade (EUDO), 14.ª edição.

¹³ Em 15 de fevereiro de 2018, o ministro da Justiça da Bulgária criou um grupo de trabalho com o objetivo de introduzir alterações na Lei da Cidadania, nomeadamente no regime de concessão da cidadania, que a Bulgária pondera abolir futuramente.

¹⁴ As diferenças existentes entre o regime acelerado e o regime comum dos investidores na Bulgária são descritas no documento de trabalho dos serviços da Comissão.

nacional¹⁵. Chipre e Malta exigem investimentos adicionais para que regime seja aplicável a familiares.

Existem várias opções de investimento nos três Estados-Membros com regimes de concessão da cidadania a investidores: investimento de capital¹⁶; investimento em bens imóveis¹⁷; investimento em obrigações do Estado¹⁸; contribuições pontuais para o orçamento do Estado¹⁹. Além do requisito do investimento, os requerentes devem igualmente pagar taxas administrativas não reembolsáveis no âmbito do processo de tramitação do pedido. Chipre e Malta praticam taxas bastante mais elevadas do que a Bulgária²⁰.

2.3. Residência ou outras ligações necessárias ao Estado-Membro

Nos três Estados-Membros em causa, os requerentes recebem uma autorização de residência no início do processo do pedido de cidadania. Basta a simples posse de uma autorização de residência pelo prazo previsto na lei para poder beneficiar do regime. A titularidade da autorização não exige, contudo, a residência efetiva, ou seja, a presença física por um período regular e prolongado no território do Estado-Membro em causa.

Em Malta, o requerente tem de ser titular de uma autorização de residência eletrónica durante, pelo menos, os 12 meses que antecedem a emissão do certificado de naturalização. Em Chipre, para o certificado de naturalização poder ser emitido, o requerente tem de ser titular de uma autorização de residência durante, pelo menos, os seis meses anteriores. Na Bulgária, o requerente tem de ser titular de uma autorização de residência permanente de cinco anos (regime comum) ou um ano (regime acelerado) para poder requerer a nacionalidade búlgara.

Isto significa que os requerentes podem adquirir a cidadania da Bulgária, de Chipre ou de Malta – e, por conseguinte, a cidadania da União – sem, na prática, nunca terem residido no Estado-Membro em causa. Em Malta, o requerente deve comparecer pessoalmente para fornecer os dados biométricos para a autorização de residência eletrónica e para prestar o juramento de fidelidade²¹. O Estado maltês pode exigir a realização de uma entrevista pessoal com o requerente. Na Bulgária, a comparência do requerente é exigida para a apresentação do pedido de cidadania. Em Chipre é exigida para a entrega da autorização de residência.

Além da residência física, o estudo analisou outros fatores suscetíveis de criarem uma ligação entre o requerente da cidadania e o país em causa. Na Bulgária, o requerente deve realizar

¹⁵ O artigo 7.º, n. 5, do LN 47/2014 exige que o requerente principal a) adquira e mantenha em seu poder um imóvel residencial em Malta com o valor mínimo de 350 000 EUR; ou b) arrende um imóvel residencial pela renda mínima de 16 000 EUR anuais.

¹⁶ No modelo do investimento de capital, o requisito consiste em investir um determinado montante i) numa empresa (Bulgária, Chipre) ou ii) em instrumentos de instituições de crédito ou financeiras, tais como fundos de investimento ou fundos fiduciários (Bulgária, Chipre, Malta).

¹⁷ Este modelo exige a aquisição ou locação de bens imóveis de um determinado valor (Chipre, Malta). Pode obter mais pormenores no documento de trabalho dos serviços da Comissão.

¹⁸ As obrigações são adquiridas aos governos pelos investidores (Bulgária, Malta).

¹⁹ A legislação maltesa exige o pagamento de uma «contribuição» ao Governo de Malta, que é depositada nos Fundos de Desenvolvimento Nacional.

²⁰ A Bulgária cobra um total de 650 EUR por pedido; Chipre cobra 7 000 EUR ao requerente principal e 7 000 EUR ao cônjuge; Malta cobra um total de 8 200 EUR ao requerente principal e 5 500 EUR ao cônjuge.

²¹ Informações confirmadas através de consulta à parte interessada nacional (Identity Malta, autoridade competente, 8 de março de 2018), obtidas para efeitos do estudo, *ibid*, nota 4.

uma entrevista no âmbito do processo do pedido, mas está isento dos requisitos do conhecimento da língua búlgara ou da demonstração de conhecimentos sobre a vida pública nacional. As autoridades cipriotas consideram que, por si só, o investimento em Chipre constitui ligação suficiente entre o requerente e Chipre. Convém assinalar que, nos termos da decisão pertinente do Conselho de Ministros de Chipre, o critério da residência exigido no processo de naturalização ordinário é substituído pelo critério do investimento²². As pessoas que requerem a cidadania maltesa e se encontram na fase final do processo de naturalização são questionadas quanto às ligações que mantêm com Malta. Os requerentes devem poder apresentar cartões de embarque que comprovem as suas deslocações ao país e eventualmente outros elementos de prova, por exemplo donativos efetuados a organizações de caridade maltesas, participação em clubes locais de carácter desportivo, cultural ou social ou ainda os impostos pagos à administração fiscal maltesa²³. Os requerentes são igualmente incentivados a lançar projetos empresariais em Malta.

2.4. Os regimes de concessão da cidadania a investidores e o direito da UE

Em conformidade com os Tratados, é cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro²⁴. A cidadania da União tende a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros²⁵. A decisão tomada por um Estado-Membro de conceder a cidadania em troca de investimento **confere automaticamente direitos**²⁶ em relação aos outros Estados-Membros, nomeadamente o direito de livre circulação, o direito de eleger e ser eleito nas eleições locais e para o Parlamento Europeu, o direito de, no território de países terceiros em que o Estado-Membro de que se é nacional não esteja representado, beneficiar da proteção das autoridades consulares de qualquer Estado-Membro e o direito de acesso ao mercado interno para o exercício de atividades económicas. São precisamente os benefícios da cidadania da União, nomeadamente o direito de livre circulação, que são mais frequentemente publicitados como os aspetos mais atrativos desses regimes.

O Tribunal de Justiça da UE declarou, no que constitui agora jurisprudência assente, que, embora seja da competência de cada Estado-Membro definir as condições de aquisição e de perda da nacionalidade, tem de fazê-lo no respeito pelo direito da União²⁷. O respeito pelo direito da UE significa ter em conta todas as normas que integram a ordem jurídica da União e

²² Artigo 111.º-A, n.º 2, da Lei do Registo Civil, publicada em 30 de abril de 2013.

²³ Ver resultado B.I do estudo, *ibid*, nota 4; Serviço da Entidade Reguladora do Programa de Investidores Individuais (ORIIP), *Fourth Annual Report on the Individual Investor Programme of the Government of Malta* (1 de julho de 2016 – 30 de junho de 2017), novembro de 2017, p. 32: <https://oriip.gov.mt/en/Documents/Reports/Annual%20Report%202017.pdf>

²⁴ Artigo 9.º do TUE e artigo 20.º, n.º 1, do TFUE.

²⁵ Acórdão de 20 de setembro de 2001 no processo C-184/99, *Grzelczyk*, EU:C:2001:458, n.º 31.

²⁶ Ver artigo 20.º, n.º 2, do TFUE.

²⁷ Acórdão de 7 de julho de 1992 no processo C-369/90, *Micheletti e outros/Delegación del Gobierno en Cantabria*, EU:C:1992:295, n.º 10; acórdão de 11 de novembro de 1999 no processo C-179/98, *Estado belga/Mesbah*, EU:C:1999:549, n.º 29; acórdão de 20 de fevereiro de 2001 no processo C192/99, *Kaur*, EU:C:2001:106, n.º 19; acórdão de 19 de outubro de 2004 no processo C-200/02, *Zhu e Chen*, EU:C:2004:639, n.º 37; acórdão de 2 de março de 2010 no processo C-135/08, *Rottmann*, EU:C:2010:104, n.º 39; ver também processo C-221/17, *Tjebbes*, pendente.

observar as normas e costumes nos termos do direito internacional, na medida em que façam parte do direito da UE²⁸.

O processo *Nottebohm* do Tribunal Internacional de Justiça estabelece que, para a nacionalidade adquirida através da naturalização ser reconhecida no quadro internacional, terá de ser concedida com base na existência de uma ligação real entre o indivíduo e o Estado em causa²⁹. Normalmente, a «relação de nacionalidade» tem por base uma ligação real às pessoas do país (por filiação, origem ou casamento) ou uma ligação real com o país criada pelo nascimento ou pela residência efetiva anterior no mesmo durante um período significativo. Poderão ser necessários outros elementos para atestar a existência de uma verdadeira relação com o país, como o conhecimento de uma das suas línguas nacionais e/ou da sua cultura e ligações com a comunidade. A existência de tais requisitos nos regimes de concessão da nacionalidade dos Estados-Membros confirma que, de um modo geral, estes últimos encaram o estabelecimento de uma ligação real como uma condição necessária para aceitar nacionais de países terceiros como cidadãos nas respetivas sociedades.

De igual modo, este entendimento comum da relação de nacionalidade está na base da aceitação pelos Estados-Membros de que a cidadania da União e os direitos que lhe são inerentes ao abrigo do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia são automaticamente reconhecidos a qualquer pessoa que se torne cidadão de um deles.

A naturalização tendo como única base um pagamento monetário, sem qualquer outra condição que comprove a existência de uma relação real com o Estado-Membro que a concede e/ou com os seus cidadãos, está longe das formas tradicionais de concessão da nacionalidade nos Estados-Membros e afeta a cidadania da União.

Uma vez que, nos termos do artigo 20.º do TFUE, a cidadania da União é uma consequência automática de ter a nacionalidade de um Estado-Membro e que o Estado-Membro de acolhimento não pode limitar os direitos dos cidadãos naturalizados da União por terem adquirido a nacionalidade de outro Estado-Membro sem qualquer relação com esse Estado-Membro que a concedeu³⁰, incumbe a cada Estado-Membro assegurar que a nacionalidade não seja concedida sem qualquer ligação real ao país ou aos seus cidadãos³¹.

²⁸ Ver parecer do advogado-geral Maduro no processo C-135/08 *Rottmann*, n.ºs 28-29; no que se refere ao impacto do direito internacional sobre o direito da UE, ver: Acórdão de 14 de maio de 1974, 3, no processo 4-73, *Nold KG/Comissão*, EU:C:1974:51; acórdão de 24 de novembro de 1992 no processo C-286/90, *Anklagemindigheden/Poulsen and Diva Navigation*, EU:C:1992:453, n.ºs 9 e 10, e acórdão de 16 de junho de 1998 no processo C-162/96, *Racke/Hauptzollamt Mainz*, EU:C:1998:293, n.ºs 45 e 46.

²⁹ Acórdão do Tribunal Internacional de Justiça de 6 de abril de 1955, *Nottebohm*, *I.C.J. Reports* 1955, p. 4, disponível em: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf>

³⁰ Ver, relativamente à liberdade de estabelecimento, a posição clara do Tribunal no processo C-369/90, *Micheletti*, n.º 10: «A definição das condições de aquisição e de perda da nacionalidade é, nos termos do direito internacional, da competência de cada Estado-Membro, que deve exercê-la no respeito pelo direito comunitário. Em contrapartida, não cabe à legislação de um Estado-Membro restringir os efeitos da atribuição da nacionalidade de outro Estado-Membro, exigindo um requisito suplementar para o reconhecimento dessa nacionalidade com vista ao exercício das liberdades fundamentais previstas pelo Tratado.» ver também processo C-165/16, *Lounes*, n.º 55: «Um Estado-Membro não pode limitar os efeitos decorrentes do facto de se possuir a nacionalidade de outro Estado-Membro, nomeadamente os direitos que lhe são inerentes por força do direito da UE e que são desencadeados quando um cidadão exerce a sua liberdade de circulação.»

³¹ O princípio da cooperação leal com os restantes Estados-Membros e a União, consagrado no artigo 4.º, n.º 3, do TUE, obriga os Estados-Membros a absterem-se de qualquer medida suscetível de pôr em perigo a realização dos objetivos da União.

A Comissão debateu com as autoridades de Malta e de Chipre a inclusão de um critério de residência efetiva na legislação que enquadra os respetivos regimes de concessão da cidadania a investidores³². Como resultado, em 2014, Malta introduziu na sua legislação o requisito da «prova de residência» durante doze meses³³. Na prática, este requisito é considerado satisfeito se o requerente obtiver um título de residência em Malta, mesmo sem residência física, e fornecer cartões de embarque ou faça eventualmente prova, por exemplo, da realização de donativos para organizações de caridade, da filiação em clubes desportivos locais ou do pagamento de impostos em Malta. Chipre também alterou a sua legislação em 2016, passando a exigir aos requerentes do regime de cidadania dos investidores e aos membros das respetivas famílias que sejam detentores de um título de residência³⁴. A Comissão continuará a verificar a conformidade com a legislação da União.

3. Regimes de residência para investidores na UE

3.1. Contexto

Embora certos regimes de residência para investidores tenham sido lançados logo no início da década de 2000, o início da crise financeira, em 2007, levou vários Estados-Membros a adotar esses regimes ou a reativar regimes anteriores. Esta tendência manteve-se ao longo dos últimos dez anos e, até à data, já foram adotados regimes desse tipo por parte de 20 Estados-Membros³⁵.

As suas características variam consideravelmente, em especial no que toca à natureza e ao montante do investimento a efetuar. Existem cinco tipos de opções de investimento: investimento de capital³⁶, investimento em bens imóveis³⁷, investimento em obrigações do Estado³⁸, donativo ou doação para uma atividade que contribua para o bem comum³⁹ e

³² Ver a declaração conjunta à imprensa, de 29 de janeiro de 2014, emitida pela Comissão Europeia e pelas autoridades maltesas, [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-70_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-70_en.htm). Foram realizados vários intercâmbios com as autoridades maltesas e cipriotas.

³³ O artigo 7.º, n.º 12, do LN 47/2014 (Normas do Programa de Investidores Individuais da República de Malta) exige ao requerente principal que comprove a sua residência em Malta durante, pelo menos, os 12 meses anteriores à data de emissão do certificado de naturalização. A expressão «prova de residência» não foi, contudo, objeto de uma definição mais precisa. Ver o estudo, *ibid*, nota 4.

³⁴ Decisão n.º 834 do Conselho de Ministros, 13.9.2016.

³⁵ Bulgária, Chéquia, Estónia, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Croácia, Itália, Chipre, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia e Reino Unido. A Hungria suspendeu o seu regime em abril de 2017. Para mais pormenores sobre a identificação destes regimes, ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório.

³⁶ No modelo do investimento de capital, o requisito consiste em investir um determinado montante i) numa empresa, independentemente da função que o investidor exerce na mesma ou do título com que nela participa (proprietário, acionista, dirigente) (Bulgária, Estónia, Irlanda, Espanha, França, Croácia, Itália, Letónia, Lituânia, Países Baixos, Portugal, Roménia, Eslováquia, Reino Unido) ou ii) em instrumentos de instituições de crédito ou financeiras, tais como fundos de investimento ou fundos fiduciários (Bulgária, Estónia, Irlanda, Espanha, Chipre, Letónia, Países Baixos, Portugal).

³⁷ Este modelo implica a aquisição ou arrendamento de um bem imóvel de um determinado valor (Irlanda, Grécia, Espanha, Chipre, Letónia, Malta, Portugal). Em Malta e na Grécia, o arrendamento é uma possibilidade. Pode obter mais pormenores no documento de trabalho dos serviços da Comissão.

³⁸ Os investidores adquirem obrigações de um determinado valor ao governo. Estas obrigações implicam o reembolso na data de vencimento a uma determinada taxa de juro (Bulgária, Espanha, Itália, Letónia, Hungria, Malta, Reino Unido).

contribuições únicas para o orçamento do Estado⁴⁰. Estas opções não são mutuamente exclusivas, pois certos Estados-Membros permitem diferentes tipos de investimento e a combinação dos mesmos.

Em termos de montante, a escala vai de um investimento muito baixo (inferior a 100 000 EUR⁴¹) a um investimento muito elevado (superior a 5 milhões de EUR⁴²).

Além destas opções, pode ser exigido um investimento não financeiro, como a criação de emprego ou o contributo para a economia⁴³.

Constatam-se ainda grandes diferenças tanto nos procedimentos como nas condições associadas à presença física no Estado-Membro que concede o direito de residência⁴⁴.

3.2. Regimes de residência para investidores e direito da UE em matéria de migração legal

A legislação da UE regulamenta as condições de entrada de categorias específicas de nacionais de países terceiros⁴⁵. Atualmente, a concessão da autorização de residência a investidores de países terceiros não é regulamentada ao nível da UE, mas sim pelo direito nacional⁴⁶.

³⁹ O capital é investido num projeto público em benefício das artes, do desporto, da saúde, da cultura ou da educação, ou sob a forma de donativos filantrópicos para atividades artísticas e de investigação (Irlanda, Itália, Portugal).

⁴⁰ Esta opção de investimento requer o pagamento direto de um determinado montante ao Estado (Letónia, Malta) e, ao contrário das obrigações, não implica um reembolso.

⁴¹ Na Croácia, o valor mínimo corresponde a 100 000 HRK (aproximadamente 13 500 EUR). Em certos casos, como no «investimento estratégico» existente na Grécia, o montante não é determinado por lei, sendo definido discricionariamente pelas autoridades.

⁴² Eslováquia e Luxemburgo.

⁴³ Criação de emprego na Bulgária, Chéquia, Espanha, França, Croácia, Letónia, Países Baixos, Portugal e Roménia; contributo para a economia na Bulgária, Chéquia, Grécia e Espanha. Mais precisamente, o critério do «contributo para a economia» assume diversas formas: tem de ser «específico de uma região economicamente desfavorecida» na Bulgária; o investimento tem de ser feito «no interesse do país ou de uma região» na República Checa; a legislação grega prevê um «investimento estratégico», sem contudo definir o conceito; Espanha exige um «projeto empresarial de interesse geral».

⁴⁴ Para obter uma panorâmica geral destes regimes, ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão.

⁴⁵ A política da UE em matéria de migração legal harmonizou as condições de entrada e de residência de determinadas categorias de nacionais de países terceiros, concedendo-lhes direitos para garantir um tratamento equitativo relativamente aos cidadãos da UE. Ver: a Diretiva Reagrupamento Familiar (2003/86/CE); a Diretiva Residentes de Longa Duração (2003/109/CE); a Diretiva Cartão Azul da UE, que abrange os trabalhadores altamente qualificados (2009/50/CE); a Diretiva Trabalhadores Sazonais (2014/36/UE); a Diretiva Transferências dentro das Empresas (2014/66/UE); a Diretiva (UE) 2016/801 relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado, de programas de intercâmbio de estudantes, de projetos educativos e de colocação *au pair* (reformulação). A Diretiva Autorização Única (2011/98/UE) não abrange uma categoria enquanto tal, sendo antes uma diretiva-quadro que estabelece as regras da UE relativas a procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única, bem como disposições sobre a igualdade de tratamento dos trabalhadores de países terceiros. Convém referir que o âmbito de aplicação desta diretiva exclui a atividade por conta própria. É também de ressaltar que o Reino Unido, a Irlanda e a Dinamarca - com base nos Protocolos n.ºs 21 e 22 anexos aos Tratados - não estão vinculados pelo acervo em matéria de migração legal.

⁴⁶ Este é um dos aspetos atualmente em exame no âmbito da análise realizada pela avaliação da legislação da UE em matéria de migração legal, de acordo com o programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT) da Comissão Europeia: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

No entanto, uma autorização de residência concedida com base num regime de residência para investidores em vigor num Estado-Membro afeta também os outros Estados-Membros. Uma autorização de residência válida permite que um nacional de um país terceiro circule livremente no espaço Schengen⁴⁷ durante 90 dias compreendidos num período de 180 dias. De igual modo, permite o acesso para estadas de curta duração na Bulgária, na Croácia, em Chipre e na Roménia, com base no reconhecimento unilateral das autorizações de residência destes Estados-Membros. Por conseguinte, é fundamental realizar todos os controlos pertinentes, nomeadamente os controlos de segurança, antes da emissão de uma autorização deste tipo (ver o ponto 4 infra).

Além disso, pode haver um impacto na aquisição do estatuto de residente de longa duração da UE, que é conferido aos nacionais de países terceiros com residência legal e contínua num Estado-Membro da UE durante cinco anos⁴⁸. Este estatuto confere determinados direitos aos nacionais de países terceiros⁴⁹ com base na duração da sua residência num Estado-Membro e no seu enraizamento no Estado-Membro em causa. A continuidade da presença no Estado de acolhimento constitui um aspeto essencial e uma condição subjacente a este estatuto⁵⁰. Ao invés, o estudo constatou que, em diversos Estados-Membros⁵¹, o requisito da residência aplicável nos regimes de residência para investidores não exige uma residência física contínua. Em alguns deles, a lei apenas exige explicitamente a presença dos investidores durante um período de tempo muito limitado (por exemplo, sete dias por ano em Portugal ou apenas no dia da apresentação do pedido em Malta, na Grécia e na Bulgária).

Dado que, nos regimes de residência para investidores, a residência efetiva pode estar diretamente excluída, limitada ou mesmo ausente de todas estas legislações nacionais, afigura-se difícil realizar um controlo efetivo da condição de residência.

Isto significa que poderá haver situações em que, na ausência de um controlo eficaz da continuidade da residência, os investidores considerados residentes num Estado-Membro com base numa autorização nacional válida por cinco anos podem adquirir o estatuto de residentes de longa duração da UE e os direitos inerentes, nomeadamente os relativos à mobilidade, sem preencher a condição da continuidade da residência durante cinco anos. Tal não seria

⁴⁷ O espaço Schengen, ou seja, o espaço sem controlos nas fronteiras internas, inclui atualmente 26 países, dos quais 22 Estados-Membros (Bélgica, Chéquia, Dinamarca, Alemanha, Estónia, Grécia, Espanha, França, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Malta, Países Baixos, Áustria, Polónia, Portugal, Eslovénia, Eslováquia, Finlândia e Suécia) e quatro países associados (Suíça, Noruega Islândia e Liechtenstein).

⁴⁸ Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração (JO L 16 de 23.1.2004, p. 44).

⁴⁹ Os direitos concedidos ao abrigo deste estatuto consistem em direitos processuais e direitos em matéria de igualdade de tratamento, por exemplo, acesso a uma atividade profissional por conta de outrem ou por conta própria, ensino e formação profissional, reconhecimento de diplomas profissionais, segurança social e assistência social, benefícios fiscais, acesso a bens e serviços e liberdade de associação, bem como na facilitação do direito de circular e residir (durante mais de três meses) num Estado-Membro diferente do que concedeu o estatuto de residente de longa duração, desde que estejam preenchidas determinadas condições.

⁵⁰ Nos termos da diretiva, a continuidade da presença é interrompida por períodos de ausência superiores a seis meses consecutivos ou por um período de ausência total superior a dez meses compreendidos num período de cinco anos.

⁵¹ Bulgária, Chéquia, Estónia, Irlanda, Grécia, França, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Malta, Polónia, Roménia, Eslováquia, Reino Unido.

conforme com a Diretiva Residentes de Longa Duração. A Comissão irá controlar se os Estados-Membros cumprem integralmente a condição relativa à continuidade da residência ao abrigo da diretiva.

Além disso, a posse de uma autorização nacional para investidores permite o exercício dos direitos de reagrupamento familiar previstos na Diretiva Reagrupamento Familiar⁵², desde que os requerentes preencham as condições exigidas. Neste contexto, é de mencionar que, na maioria dos Estados-Membros, os familiares dos investidores não estão sujeitos ao dever de diligência reforçado, o que poderá acarretar riscos de segurança⁵³.

3.3. Relação entre os regimes de residência para investidores e os processos de naturalização

Os regimes de residência para investidores podem também afetar a aquisição da cidadania. Em vários⁵⁴ processos de naturalização dos Estados-Membros, a autorização de residência adquirida através do investimento pode ser utilizada para estabelecer uma ligação real com o país e contornar outros requisitos. Por outras palavras, uma autorização de residência obtida através do investimento – e, por vezes, sem presença física – pode proporcionar um acesso rápido ou uma via para obter a residência permanente e, seguidamente, a cidadania⁵⁵. Sucede igualmente que nos Estados-Membros que têm regimes de concessão da cidadania e de residência para investidores, o investimento exigido ao abrigo do regime de residência pode ser tido em consideração para aceder ao regime de concessão da cidadania⁵⁶.

4. Áreas que suscitam preocupação

Os nacionais de países terceiros podem investir num Estado-Membro por razões legítimas⁵⁷, mas também podem prosseguir fins ilegítimos, nomeadamente para escapar a investigações ou processos penais no respetivo país de origem, protegendo assim os seus bens em relação a medidas de congelamento ou de confisco. Deste modo, os regimes de concessão da cidadania e de residência para investidores geram uma série de riscos para os Estados-Membros e para toda a União, nomeadamente riscos de segurança, entre os quais a possibilidade de infiltração de grupos de criminalidade organizada provenientes de países terceiros, bem como riscos de branqueamento de capitais, corrupção e evasão fiscal. Estes riscos são agravados pelos direitos de mobilidade transfronteiriça associados à cidadania da União ou à residência num Estado-Membro.

⁵² Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar (JO L 251 de 3.10.2003).

⁵³ Ver «*European Getaway: Inside the Murky World of Golden Visas*», Transparência Internacional, outubro de 2018, pp. 6 e 37.

⁵⁴ Bulgária, Chéquia, Estónia, Irlanda, Grécia, França, Letónia, Lituânia, Hungria, Malta, Polónia, Roménia, Eslováquia, Reino Unido.

⁵⁵ Ver, nomeadamente, a síntese do estudo, secção IV.2, *ibid*, nota 4.

⁵⁶ É o que acontece em Chipre e Malta. Ver estudo, *ibid*, nota 4, resultado C relativo a ambos os Estados-Membros.

⁵⁷ Nos termos do artigo 63.º do TFUE, o princípio da livre circulação de capitais é aplicável entre Estados-Membros e entre estes e países terceiros. O artigo 65.º permite limitar a livre circulação de capitais, nomeadamente por razões de ordem pública, de segurança pública ou de fiscalidade.

Outras fontes de preocupação são a falta de transparência e a governação dos regimes. Na sequência das alegações de abusos e corrupção a eles associados em certos Estados-Membros, os regimes de concessão da cidadania e de residência têm sido objeto de um atento controlo público⁵⁸. O reforço da transparência e a criação de sistemas de controlo e de gestão dos riscos e de mecanismos de supervisão adequados poderiam ajudar a mitigar, tanto quanto possível, algumas destas preocupações.

4.1. Riscos decorrentes dos regimes de residência e de cidadania destinados a investidores

4.1.1. Segurança

Nos últimos anos, a Comissão apresentou várias iniciativas visando o reforço da segurança da UE e a criação de uma União da Segurança⁵⁹. Os três principais sistemas de informação centralizados desenvolvidos pela UE são i) o Sistema de Informação de Schengen (SIS)⁶⁰, com um amplo espectro de alertas relativos a pessoas e objetos, ii) o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS)⁶¹, com dados sobre os vistos de curta duração, e iii) o sistema Eurodac⁶², com dados sobre as impressões digitais dos requerentes de asilo e nacionais de países terceiros que atravessaram as fronteiras externas de forma irregular. Estes três sistemas são complementares e, com exceção do SIS, visam sobretudo os nacionais de países terceiros.

Além disso, estão a ser criados novos sistemas de TI como o Sistema de Entrada/Saída (SES)⁶³ e o Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS)⁶⁴, estando também a ser reforçado o VIS⁶⁵ e alargado o Sistema Europeu de Informação sobre os Registos Criminais de nacionais de países terceiros (ECRIS-TCN)⁶⁶. A Comissão propôs igualmente assegurar a interoperabilidade de todos os sistemas de informação⁶⁷.

⁵⁸ É apresentada uma descrição pormenorizada de casos de abuso ou utilização indevida dos regimes em causa na síntese do estudo, *ibid.*, nota 4, pp. 23 e 75.

⁵⁹ Ver, a título de exemplo, as medidas adotadas pela Comissão em 17 de abril de 2018, nomeadamente o Relatório sobre os progressos alcançados rumo à criação de uma União da Segurança genuína e eficaz, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3301_pt.htm

⁶⁰ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en

⁶¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system_en

⁶² https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en

⁶³ Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (SES) para registo dos dados das entradas e saídas e dos dados das recusas de entrada dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros, que determina as condições de acesso ao SES para efeitos de aplicação da lei, e que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e os Regulamentos (CE) n.º 767/2008 e (UE) n.º 1077/2011, e Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 2016/399 no respeitante à utilização do Sistema de Entrada/Saída.

⁶⁴ Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) e altera os Regulamentos (UE) n.º 1077/2011, (UE) n.º 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226.

⁶⁵ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 767/2008, o Regulamento (CE) n.º 810/2009, o Regulamento (UE) 2017/2226, o Regulamento (UE) 2016/399, o Regulamento XX/2018 [Regulamento Interoperabilidade] e a Decisão 2004/512/CE e que revoga a Decisão 2008/633/JAI do Conselho (COM/2018/302 final). Em 19 de dezembro de 2018, o Conselho adotou o mandato de negociação. O processo para a sua adoção decorre atualmente no Parlamento Europeu.

⁶⁶ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um sistema centralizado para a determinação dos Estados-Membros que possuem informações sobre condenações de nacionais de países terceiros e de apátridas (TCN) tendo em vista completar e apoiar o Sistema Europeu de Informação sobre Registos Criminais (sistema ECRIS-TCN) e que altera o Regulamento (UE) n.º 1077/2011

Ao permitirem que nacionais de países terceiros evitem alguns destes controlos, as práticas relacionadas com os regimes de concessão da cidadania e de residência para investidores podem comprometer estes esforços, o que pode ter consequências para os outros Estados-Membros e a UE no seu conjunto. Por conseguinte, é importante que qualquer regime deste tipo seja organizado de forma a evitar tais riscos para a segurança. A inexistência de controlos nas fronteiras internas do espaço Schengen torna particularmente importante assegurar a realização de controlos preventivos de segurança adequados e acordados em comum.

A segurança e os regimes de concessão da cidadania a investidores nos Estados-Membros

O estudo revelou a escassez de legislação ou de orientações sobre as práticas efetivas em matéria de concessão da cidadania aos investidores.

Em **Malta**, são efetuados controlos dos antecedentes criminais dos requerentes principais e das pessoas deles dependentes com mais de 12 anos, com base nos registos criminais das autoridades policiais maltesas e/ou das autoridades competentes do país de origem. O requisito de fazer prova de um registo criminal limpo pode ser derrogado em circunstâncias excecionais, caso a autoridade competente considere que esse documento comprovativo é impossível de obter⁶⁸. As autoridades maltesas consultam as bases de dados da Interpol e da Europol no âmbito de um processo de medidas de diligência com quatro níveis:⁶⁹ medidas de diligência de controlo segundo o princípio «conhecer o cliente» por parte do agente e da unidade do Programa de Investidores Individuais (IIP) de Malta (ver secção sobre os controlos da luta contra o branqueamento de capitais infra); apuramento pelas autoridades policiais; controlo da exaustividade e da exatidão do pedido e verificação dos documentos apresentados; diligência de controlo por parte de uma entidade externa, na qual a unidade do Programa de Investidores Individuais (IIP) de Malta demonstra que encomendou dois relatórios a empresas internacionais sobre cada pedido apresentado no âmbito do programa⁷⁰. Malta exclui os nacionais de determinados países⁷¹ e as pessoas sujeitas a proibições de viagem impostas pelos EUA de obterem a cidadania ao abrigo do seu regime. Além disso, os agentes devem também comunicar à unidade do Programa de Investidores Individuais (IIP) de

(COM/2017/0344 final - 2017/0144 (COD)). As negociações no âmbito do tríplice encontram-se numa fase avançada.

⁶⁷ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um quadro para a interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE (fronteiras e vistos) e que altera a Decisão 2004/512/CE do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 767/2008, a Decisão 2008/633/JAI do Conselho, o Regulamento (UE) 2016/399 e o Regulamento (UE) 2017/2226.

⁶⁸ Por exemplo, se a autoridade competente do país de origem não emitir certificados para estadas de curta duração ou para estadas intermitentes. Nestes casos, basta uma declaração sob compromisso de honra do requerente e de eventuais pessoas a seu cargo de que têm um registo criminal limpo.

⁶⁹ Mais pormenores disponíveis em: <https://iip.gov.mt/due-diligence/>

⁷⁰ Informações recolhidas através de consulta à parte interessada nacional (Identity Malta, autoridade competente, 8 de março de 2018) para efeitos do estudo, *ibid*, nota 4. Este processo tem por base o artigo 7.º, n.º 12, do LN 47/2014, que estabelece que «existem quatro níveis de medidas de diligência de controlo», sem demais especificações.

⁷¹ Estão excluídos do Programa de Investidores Individuais de Malta os indivíduos nacionais ou residentes no Afeganistão, no Irão e na República Popular Democrática da Coreia, ou com ligações importantes a estes países.

Malta⁷² os requerentes que tenham sido sujeitos a determinadas sanções ou que constem de listas de observação.

Em **Chipre**, os requerentes têm de apresentar um relatório do registo criminal do país de origem e de residência (caso sejam diferentes), emitido, no máximo, 90 dias antes da sua apresentação. A polícia cipriota efetua também uma pesquisa de controlo nas bases de dados da Europol e da Interpol⁷³. O nome do investidor e os nomes dos seus familiares não podem constar da lista de pessoas cujos ativos, dentro das fronteiras da União Europeia, tenham sido congelados em resultado de sanções. Além disso, segundo as novas regras introduzidas em julho de 2018⁷⁴, os requerentes que apresentem os seus pedidos através de um prestador de serviços são obrigados a apresentar um relatório de auditoria jurídica emitido através de uma base de dados internacionalmente aceite (por exemplo, World-Check⁷⁵, Lexis Diligence⁷⁶, Regulatory DataCorp Inc.⁷⁷, etc.). Nos casos em que existam preocupações em matéria de segurança nacional, o pedido é ainda avaliado pela Agência Central de Informações de Chipre. Chipre não está ligado ao Sistema de Informação de Schengen.

Na **Bulgária**, a legislação exige ao requerente que apresente um certificado de registo criminal limpo e um documento que demonstre a inexistência de qualquer ação penal pendente ou em curso contra si. O Conselho da Cidadania emite um parecer sobre os pedidos de cidadania na sequência de uma declaração escrita emanada do Ministério do Interior e da Agência Estatal para a Segurança Nacional (AESN). Esta última realiza controlos de todos os requerentes da cidadania búlgara (incluindo os aplicáveis aos regimes para investidores) no âmbito das suas competências, recorrendo para o efeito às informações das autoridades policiais ou às bases de dados do registo criminal. Não havia informações disponíveis sobre a política da Bulgária relativa às pessoas sujeitas a medidas restritivas da UE nem sobre o facto de as autoridades utilizarem ou não o SIS para controlar os requerentes.

O estudo evidenciou um número significativo de zonas cinzentas quanto aos controlos de segurança. Um dos problemas prende-se com o poder discricionário dos Estados-Membros relativamente aos pedidos de cidadania. Com efeito, o estudo mostra que as autoridades podem admitir pedidos mesmo que os requerentes não preencham determinados requisitos de segurança⁷⁸. Além disso, os pedidos não tem de ser apresentados presencialmente, podendo ser apresentados por agentes, como sucede em Malta e Chipre.

Além disso, presentemente, os Estados-Membros não se consultam reciprocamente sobre os requerentes dos pedidos de cidadania como investidores. Em termos comparativos, a consulta prévia sobre motivos de segurança entre os Estados-Membros existe para os requerentes de

⁷² Manual do Programa de Investidores Individuais de Malta de 2018. São igualmente excluídas as pessoas a quem tenha sido recusado um visto por um país com o qual Malta tenha um acordo de isenção de vistos.

⁷³ Informações fornecidas pelos serviços do ministério do Interior em 29 de maio de 2018.

⁷⁴ [http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/all/07F0364738A716E4C22582C40023E6C0/\\$file/CYPRUS%20INVESTMENT%20PROGRAMME_13.9.2016.pdf?openelement](http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/all/07F0364738A716E4C22582C40023E6C0/$file/CYPRUS%20INVESTMENT%20PROGRAMME_13.9.2016.pdf?openelement)

⁷⁵ <https://risk.thomsonreuters.com/en/products/world-check-know-your-customer.html>

⁷⁶ <https://www.lexisnexis.com/en-us/products/lexis-diligence.page>

⁷⁷ <https://rdc.com/>

⁷⁸ Por exemplo, em Malta, o requisito de o requerente fazer prova de um registo criminal limpo, de que não é objeto de qualquer investigação criminal e de que não representa uma potencial ameaça para a segurança nacional de Malta pode ser derogado em circunstâncias excecionais – síntese do estudo, secção II.1 (controlos), *ibid*, nota 4.

vistos de curta duração provenientes de determinados⁷⁹ países terceiros⁸⁰. Isto apesar do facto de a cidadania conferir amplos direitos, designadamente o direito de residência e o direito de eleger e ser eleito nas eleições locais e para o Parlamento Europeu, a título vitalício, e não um simples direito de estada de curta duração. Outro problema resulta do facto de a falta de coordenação e de critérios estabelecidos de comum acordo permitir a «procura» das condições mais benevolentes. O requerente a quem tenha sido recusada a cidadania num território pode apresentar um novo pedido noutro Estado-Membro. Atualmente, os Estados-Membros não se informam mutuamente dos requerentes cujos pedidos foram indeferidos, nem mesmo daqueles que representam um risco para a segurança.

A segurança e os regimes de residência para investidores na UE

Ao contrário do que sucede nos processos de aquisição da cidadania, o direito da UE prevê várias obrigações no que toca aos controlos de segurança a realizar antes da emissão de um visto ou de uma autorização de residência a investidores estrangeiros, a fim de assegurar que não constituem uma ameaça para a ordem e a segurança públicas, incluindo as dos outros Estados-Membros. Estes controlos têm por base o acervo de Schengen e são obrigatórios para os Estados-Membros a ele vinculados. Mais concretamente, nos termos do artigo 25.º, n.º 1, da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, um Estado-Membro que tencione emitir um título de residência deve efetuar sistematicamente uma consulta no Sistema de Informação de Schengen (SIS)⁸¹. Sempre que um Estado-Membro tencionar emitir um título de residência a um estrangeiro que conste da lista de pessoas indicadas para efeitos de não admissão, deve consultar previamente o Estado-Membro que o indicou e tomar em consideração os interesses deste último.

Ao mesmo tempo que constatou que, em geral, as legislações nacionais dos Estados-Membros em causa estabelecem o controlo da ordem e da segurança públicas como motivo de recusa (ou não renovação) da autorização de residência, o estudo identificou também um défice de informações disponíveis e um importante nível de discricionariedade na forma como os Estados-Membros encaram as preocupações em matéria de segurança⁸². Esta situação esteve

⁷⁹ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/prior_consultation_en.pdf

⁸⁰ Prevista no artigo 22.º do Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos) (JO L 243 de 15.9.2009, p. 1) e realizada através do mecanismo VISMail previsto no artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 767/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de julho de 2008, relativo ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e ao intercâmbio de dados entre os Estados-Membros sobre os vistos de curta duração (Regulamento VIS).

⁸¹ O SIS está atualmente em funcionamento em 26 Estados-Membros da UE (apenas Chipre e a Irlanda não estão ainda ligados ao SIS), embora com direitos de acesso diferenciados, e em quatro países associados a Schengen (Suíça, Noruega, Liechtenstein e Islândia). Embora ainda não façam parte do espaço sem controlos nas fronteiras internas (o «espaço Schengen»), a Bulgária e a Roménia têm pleno acesso ao SIS desde agosto de 2018. A Croácia, que também não integra o espaço Schengen, tem ainda algumas restrições relativamente à utilização das indicações do SIS para efeitos de não admissão ou interdição de estada no espaço Schengen. O Reino Unido utiliza o SIS mas, dado ter optado por não aderir ao espaço Schengen, não pode emitir ou aceder às indicações para efeitos de não admissão ou de interdição de estada no espaço Schengen. A Irlanda está a levar a cabo as atividades preparatórias da sua ligação ao SIS mas, tal como o Reino Unido, não faz parte do espaço Schengen e não poderá emitir ou aceder às indicações para efeitos de não admissão ou de interdição de estada no espaço Schengen. Chipre ainda não está ligado ao SIS.

⁸² De um modo geral, os controlos de segurança abrangem os antecedentes dos requerentes e a origem dos fundos. As autoridades responsáveis pela gestão dos regimes de residência para investidores recorrem às

na origem de alguns casos problemáticos, igualmente sublinhados noutros relatórios⁸³. Neste contexto, a Comissão propôs já a modernização do Sistema de Informação sobre Vistos, que – em conjugação com a proposta de Regulamento Interoperabilidade⁸⁴ – introduzirá a obrigatoriedade das pesquisas nas bases de dados de segurança pertinentes da UE e internacionais⁸⁵ nas fronteiras externas para a *totalidade* das autorizações de residência e vistos de longa duração emitidos. As informações sobre os pedidos de autorização de residência indeferidos por um Estado-Membro por motivos de segurança seriam também armazenadas e, assim, suscetíveis de verificação posterior.

Existem controlos *ex-post* para verificar se as condições ao abrigo das quais foram concedidos os direitos de residência continuam a ser preenchidas durante o período de validade da autorização, mas apenas num número limitado de casos⁸⁶. Os referidos controlos consistem em verificar se o titular da autorização ainda preenche as condições da estada durante o período de validade da autorização (para saber mais pormenores, ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório). Porém, como pode não existir o requisito da residência efetiva dos titulares das autorizações no Estado de acolhimento (ou, tal como indicado supra, a residência pode apenas ser exigida durante um período de tempo muito limitado), poderá ser difícil verificar se os titulares das autorizações de residência continuam a preencher as condições para a sua obtenção.

A Comissão verificará se os Estados-Membros levam a cabo de forma sistemática e eficaz todos os controlos fronteiriços e de segurança obrigatórios, de modo a garantir que os regimes de concessão de residência a investidores não constituem uma ameaça para a segurança dos outros Estados-Membros e da UE no seu conjunto.

4.1.2. Branqueamento de capitais

No tocante aos controlos da origem dos fundos, todos os Estados-Membros da UE, exceto um⁸⁷, notificaram medidas de transposição da 4.^a Diretiva Antibransqueamento de Capitais⁸⁸. A Comissão está atualmente a proceder a uma verificação transversal da exaustividade da legislação nacional que foi notificada como transpondo a 4.^a Diretiva Antibransqueamento de Capitais, prosseguindo os processos de infração por falta de comunicação contra os

forças policiais e aos serviços de informações para verificar os antecedentes dos requerentes (Bulgária, Estónia, Espanha, Croácia, Chipre, Hungria, Portugal, Eslováquia), às autoridades responsáveis pelas políticas de saúde e emprego e às autoridades competentes para determinar o estado civil do requerente. Estes controlos dizem respeito sobretudo ao registo criminal do requerente e à veracidade do documento por ele apresentado.

⁸³ Ver Transparência Internacional, *ibid*, nota 5, p. 37 e síntese do estudo, *ibid*, nota 4, p. 75.

⁸⁴ Ver nota 68.

⁸⁵ Nomeadamente, nas bases de dados dos sistemas SIS, VIS, SES, ETIAS, o ECRIS, bem como nas bases de dados da Europol e da Interpol.

⁸⁶ Estónia, Espanha, França, Croácia, Letónia, Lituânia.

⁸⁷ Exceto a Roménia. Fonte: Eur-lex, «Medidas de transposição nacionais comunicadas pelos Estados-Membros relativas à Diretiva (UE) 2015/849», disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/NIM/?uri=celex%3A32015L0849>.

⁸⁸ Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão (Texto relevante para efeitos do EEE), disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/En/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>

Estados-Membros onde foram identificadas lacunas na transposição. Nos termos deste ato legislativo, as entidades obrigadas (nomeadamente, as instituições de crédito e financeiras, notários e advogados e agentes imobiliários)⁸⁹ têm de adotar medidas de diligência quanto à clientela⁹⁰. As entidades obrigadas têm a obrigação de comunicar as transações suspeitas à unidades de informação financeira dos respetivos países e estão proibidas de informar os clientes dessa comunicação. Além disso, a 4.^a Diretiva Antibraveamento de Capitais prevê o requisito específico adicional de as entidades obrigadas terem de efetuar controlos de diligência reforçada nas transações com clientes de países terceiros de risco elevado.

A 5.^a Diretiva Antibraveamento de Capitais, que entrou em vigor em 9 de julho de 2018 e tem de ser transposta pelos Estados-Membros até 10 de janeiro de 2020⁹¹, introduz uma alteração que designa como de alto risco e exige a aplicação de medidas de diligência reforçada quanto à clientela aos nacionais de países terceiros que solicitem «direitos de residência ou de cidadania no Estado-Membro em troca de transferências de capital, aquisição de bens ou títulos de dívida pública ou do investimento em entidades societárias nesse Estado-Membro»⁹². No entanto, a diretiva apenas impõe estas obrigações aos operadores económicos, não abrangendo os organismos e agências governamentais, que não são entidades obrigadas nos termos da diretiva. Isto significa que não são abrangidas as autoridades responsáveis pelos regimes de concessão da cidadania ou residência a investidores.

O estudo revelou a existência, nos regimes de concessão da cidadania a investidores, de uma grande variedade de práticas de luta contra o branqueamento de capitais, tendo identificado algumas zonas cinzentas. Formalmente, os regimes destinados aos investidores não preveem qualquer obrigação de os organismos envolvidos na realização dos controlos da origem dos fundos comunicarem às autoridades competentes dos Estados-Membros os resultados desses controlos. Contudo, na prática, existe um certo nível de cooperação em relação aos regimes de concessão da cidadania a investidores. A Identity Malta⁹³ confirmou, para efeitos do estudo, que as definições e procedimentos de diligência previstos na Diretiva Antibraveamento de Capitais são observados no processo de medidas de diligência de quatro níveis que aplica. O quadro jurídico cipriota em matéria de regimes de concessão da cidadania a investidores remete diretamente para a legislação cipriota em matéria de branqueamento de capitais. Esta obriga os departamentos de conformidade dos bancos cipriotas a aplicarem medidas de diligência para verificar e validar a origem dos fundos utilizados no investimento. Na Bulgária, o controlo da origem dos fundos (em conformidade com a Lei búlgara sobre as Medidas contra o Branqueamento de Capitais) é levado a cabo pela Agência de Investimento da Bulgária⁹⁴. No âmbito deste procedimento, o requerente deve apresentar uma declaração

⁸⁹ Artigo 2.º da Diretiva (UE) 2015/849.

⁹⁰ Artigos 10.º a 24.º da Diretiva (UE) 2015/849.

⁹¹ Diretiva (UE) 2018/843 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva (UE) 2015/849 relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo e que altera as Diretivas 2009/138/CE e 2013/36/UE, JO L 156 de 19.6.2018, p. 43.

⁹² Ver artigo 1.º, ponto 44, que acrescenta mais uma alínea ao ponto 1 do anexo III da 4.^a Diretiva Antibraveamento de Capitais.

⁹³ Os controlos no âmbito do dever de diligência são atualmente efetuados pela unidade do Programa de Investidores Individuais de Malta; na altura em que foram realizadas as entrevistas para o estudo, a Identity Malta era a autoridade responsável.

⁹⁴ A Agência de Investimento da Bulgária é um organismo executivo dependente do ministro da Economia da Bulgária que lhe presta apoio na aplicação da política estatal no domínio do incentivo ao investimento estrangeiro.

sobre a origem dos fundos, em conformidade com a legislação contra o branqueamento de capitais⁹⁵.

De igual modo, os Estados-Membros com regimes de residência para investidores têm diferentes práticas de prevenção do branqueamento de capitais. Embora certos Estados-Membros exijam que todos os pagamentos sejam efetuados por intermédio dos seus bancos nacionais, os quais, enquanto «entidades obrigadas» nos termos da 4.^a Diretiva Antibranqueamento de Capitais, têm de aplicar as medidas de diligência necessárias quanto à clientela (Chipre), o estudo revelou também que certas legislações não preveem controlos específicos (Croácia, Portugal). Na Hungria, cujo regime se encontra atualmente suspenso, não existia qualquer obrigação de transferir o dinheiro para o território húngaro, o que, consequentemente, exclui os fundos de qualquer controlo. Noutros casos, os fundos são objeto de um duplo controlo, primeiro através dos documentos comprovativos apresentados pelo país de origem dos fundos, depois por parte dos serviços competentes no Estado-Membro (Irlanda). As autoridades competentes responsáveis pelos referidos controlos específicos variam: pode ser uma agência nacional de investimento (Bulgária) ou uma comissão dedicada à luta contra o branqueamento de capitais (Espanha). Estas entidades podem ser públicas ou privadas e incluir profissionais independentes. Estes controlos diferem, porquanto tanto podem consistir na validação dos documentos relativos aos fundos empregues nos investimentos, tais como extratos de transferências bancárias, declarações fiscais relativas a demonstrações financeiras, contratos de compra ou locação de conservatórias do registo predial, quando o investimento é efetuado em bens imóveis, como numa declaração limitada da autoridade competente.

Segundo as novas normas da UE em matéria de luta contra o branqueamento de capitais, os Estados-Membros devem prestar especial atenção às medidas de diligência reforçada quanto à clientela no âmbito dos regimes de concessão da cidadania e de residência para investidores. Os Estados-Membros devem garantir que a aplicação das normas da UE em matéria de luta contra o branqueamento de capitais não são contornadas. Isto pode ser assegurado mediante a canalização dos fundos pagos pelos investidores requerentes da cidadania através de organismos que não sejam considerados entidades obrigadas ao abrigo da 4.^a e da 5.^a Diretivas Antibranqueamento de Capitais. Além disso, no âmbito dos regimes de concessão da cidadania e de residência para investidores, os organismos envolvidos nos controlos da origem dos fundos devem sempre comunicar as suas conclusões às autoridades competentes dos Estados-Membros para o tratamento dos pedidos. Os Estados-Membros podem também ter em conta os riscos potenciais de branqueamento de capitais associados a estes regimes nas avaliações de riscos efetuadas a nível nacional por força das normas da UE em matéria de luta contra o branqueamento de capitais e tomar as medidas de mitigação necessárias⁹⁶.

Os pagamentos em numerário feitos diretamente aos organismos governamentais não são abrangidos pela legislação da UE em matéria de luta contra o branqueamento de capitais. Atualmente, as normas aplicáveis aos pagamentos em numerário não se encontram harmonizadas ao nível da UE. Deste modo, os Estados-Membros podem estabelecer algumas restrições aos pagamentos em numerário, desde que sejam compatíveis com as restantes disposições do direito da UE.

⁹⁵ Artigo 39.º, n.º 6, do Regulamento relativo à aplicação da Lei dos Estrangeiros na Bulgária.

⁹⁶ Malta levou a cabo uma avaliação nacional dos riscos em matéria de luta contra o branqueamento de capitais em 2017, embora não tenham sido analisados os riscos potenciais de branqueamento de capitais associados a estes regimes.

4.1.3. Evasão das normas da UE

Existe igualmente a possibilidade de o estatuto concedido pelos regimes de concessão da cidadania e de residência para investidores poder servir para contornar o direito da UE. Mais especificamente, os regimes em causa podem constituir uma via para nacionais de países terceiros contornarem determinados requisitos do direito da UE em matéria de nacionalidade. Por exemplo, as normas da UE estipulam que uma licença de exploração, ou seja, uma autorização para prestar serviços aéreos, só pode ser concedida pelas autoridades competentes (nacionais) de licenciamento quando os Estados-Membros ou os seus nacionais detenham mais de 50 % da empresa em causa e a controlem efetivamente⁹⁷. A Comissão recebeu uma queixa e várias questões colocadas pelas autoridades de licenciamento nacionais sobre investidores de países terceiros que obtiveram a cidadania da União num Estado-Membro através de um regime de concessão da cidadania a investidores e, posteriormente, apresentaram um pedido de licença de exploração de uma companhia aérea.

4.1.4. Evasão fiscal

Outra preocupação reside em determinar se os incentivos fiscais decorrentes da utilização dos regimes de concessão da cidadania e de residência para investidores promovem a procura destes regimes.⁹⁸ Por si só, a utilização destes regimes não constitui evasão fiscal, embora possa permitir que os interessados beneficiem de normas fiscais privilegiadas. No entanto, poderá haver margem para abusos com base na utilização indevida dos benefícios e documentos obtidos através dos regimes, que variam de regime para regime, ou seja, alguns podem facilitar e ser utilizados como instrumento de planeamento fiscal agressivo e evasão fiscal.

O estudo não abordou os aspetos fiscais desses regimes. Os debates realizados tanto ao nível da UE como a nível internacional incidem sobre o eventual impacto desses regimes na troca automática de informações de contas financeiras entre as autoridades fiscais, aplicada na UE ao abrigo da Diretiva 2014/107/UE do Conselho (primeira alteração da Diretiva relativa à cooperação administrativa), e com os países terceiros através da Norma Comum de Comunicação. A primeira alteração da Diretiva relativa à cooperação administrativa e a Norma Comum de Comunicação exigem que as informações bancárias relevantes sejam enviadas a todas as jurisdições em que o titular da conta tenha domicílio fiscal.

O domicílio fiscal pode ser diferente das outras definições de residência para efeitos não fiscais. Os critérios de residência para efeitos fiscais podem variar consideravelmente de jurisdição para jurisdição e estão geralmente associados ao número de dias de presença física numa determinada jurisdição. Algumas jurisdições também determinam a residência de uma pessoa recorrendo a uma série de outros fatores, como a nacionalidade, a propriedade de uma casa ou a disponibilidade de alojamento, a família e os interesses financeiros. Como tal, existem situações em que a mesma pessoa pode ser considerada residente para efeitos fiscais em mais do que uma jurisdição. Além disso, o facto de se ser considerado como residente para

⁹⁷ Regulamento (CE) n.º 1008/2008 relativo a regras comuns de exploração dos serviços aéreos na Comunidade, JO L 293 de 31.10.2008, p. 3; Ver igualmente a avaliação pela Comissão Europeia da aplicação do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 (a publicar no primeiro semestre de 2019).

⁹⁸ Ver o debate exposto no estudo do Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, *ibid*, nota 5, pp. 32-35.

efeitos fiscais numa nova jurisdição não extingue qualquer outro estatuto de residência fiscal noutros países.

Contudo, a documentação emitida ao abrigo de alguns desses regimes pode fazer com que seja muito difícil às instituições financeiras identificarem corretamente os locais de residência fiscal legítimos. Em certos casos, as informações de contas financeiras podem ser enviadas ao Estado errado e/ou não ser enviadas ao Estado correto. Por exemplo, se as informações forem enviadas apenas ao Estado que aplica um regime de concessão da cidadania ou de residência (que, muitas vezes, não tributa os rendimentos ou exige a presença física no país), e não ao Estado da residência para efeitos fiscais, os rendimentos poderão escapar à tributação do Estado correto.

Os regimes de Estados que não tributam os rendimentos, ou lhes aplicam uma taxa de imposto muito baixa, geram um maior risco de os titulares das contas ocultarem provas do Estado de residência correto e, deste modo, praticarem evasão fiscal. Mais concretamente, os regimes de países terceiros implicam um maior risco de cidadãos da União poderem utilizá-los para uma evasão fiscal deliberada no seu Estado de residência na UE. As instituições financeiras da UE podem estar menos familiarizadas com os regimes em vigor fora da UE e, apesar de alguns regimes oferecidos por Estados da UE também não tributarem rendimentos estrangeiros, a maioria visa (e limita o acesso a) residentes de países terceiros.

As obrigações de comunicação obrigatória impostas aos intermediários, adotadas mediante uma alteração da Diretiva Cooperação Administrativa em 2018⁹⁹, exigem aos promotores de mecanismos de evasão fiscal e aos prestadores de serviços neles envolvidos que informem as autoridades fiscais de quaisquer mecanismos por eles comercializados ou criados. Incluem disposições específicas visando os regimes que possam ter o efeito de contornar as obrigações de comunicação previstas na legislação da UE em matéria de troca automática de informações relativas a contas financeiras.

De facto, a diretiva inclui uma obrigação de comunicação que incide sobre mecanismos que defraudem ou explorem lacunas nos procedimentos de devida diligência utilizados pelas instituições financeiras para comunicar informações às autoridades fiscais, por exemplo, a identificação da jurisdição de residência do titular da conta. É esse o caso quando o titular da conta adquire direitos de cidadania ou de residência noutro país que não o da residência efetiva. Sempre que um regime deste tipo é comercializado ou introduzido, é imposta uma obrigação de comunicação ao intermediário que presta o serviço.

Nos termos da alteração introduzida na Diretiva Cooperação Administrativa em 2018, os mecanismos introduzidos a partir de 25 de junho de 2018 terão de ser comunicados às autoridades fiscais da UE, que trocarão automaticamente informações entre si a partir de 2020, fornecendo-lhes todas as informações que possam conduzir à deteção precoce de eventuais abusos. Tal é aplicável aos mecanismos criados tanto na UE como em países terceiros.

Para fazer face aos riscos suscitados por estes regimes e assegurar a aplicação efetiva da Diretiva Cooperação Administrativa, os Estados-Membros da UE que disponham de tais

⁹⁹ Diretiva (UE) 2018/822 do Conselho, de 25 de maio de 2018, que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade em relação aos mecanismos transfronteiriços a comunicar, JO L 139 de 5.6.2018, p. 1.

regimes devem utilizar os instrumentos de cooperação administrativa existentes no quadro da UE, nomeadamente o intercâmbio espontâneo de informações com o(s) Estado(s)-Membro(s) de residência, tal como previsto na referida diretiva¹⁰⁰.

Além disso, a existência de regimes de concessão da cidadania ou da residência a investidores e as questões que suscitam em termos de fiscalidade devem ser igualmente tidas em conta nos esforços envidados pelos Estados-Membros no âmbito do Conselho, nomeadamente nos trabalhos em curso para a reforma do código de conduta no domínio da fiscalidade das empresas¹⁰¹, que visa assegurar a coordenação das intervenções a nível europeu de modo a combater a concorrência fiscal nociva, limitada à tributação das empresas ao abrigo do mandato atual. A reforma do referido código constitui uma oportunidade para alargar o âmbito dos trabalhos, de modo a incluir outros tipos de práticas fiscais nocivas, nomeadamente por parte das pessoas singulares. Os Estados-Membros devem ter igualmente em conta o papel que os regimes de concessão da cidadania ou residência a investidores poderão desempenhar no âmbito da luta contra a evasão e a elisão fiscais, ponderando se os riscos que estes suscitam justificam a sua inclusão entre os critérios de inclusão na lista da UE¹⁰².

No âmbito do seu trabalho de identificação das lacunas da Norma Comum de Comunicação, o equivalente internacional à primeira alteração da Diretiva relativa à cooperação administrativa, a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) analisou a possibilidade de os regimes de concessão da cidadania e de residência contribuírem para contornar as obrigações de comunicação previstas nesta norma e, desse modo, facilitarem a evasão fiscal. Mais especificamente, a OCDE concluiu que os cartões de identidade e outros documentos obtidos através desses regimes podem ser utilizados para dar informações falsas sobre a jurisdição de residência fiscal de um indivíduo e pôr em perigo o bom funcionamento dos procedimentos de devida diligência da Norma Comum de Comunicação¹⁰³. Assim sendo, a OCDE elaborou uma lista de regimes de concessão da cidadania e de residência para investidores suscetíveis de representar um risco elevado para a aplicação eficaz da Norma Comum de Comunicação¹⁰⁴. Os regimes de concessão da cidadania e de residência para investidores de Chipre e de Malta integram esta lista. A fim de minimizar a margem para a ocorrência de eventuais abusos, a OCDE publicou também informações e orientações suplementares destinadas às instituições financeiras.

Em 9 de março de 2018, a OCDE publicou o documento «*Model Mandatory Disclosure Rules for Common Reporting Standard Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures*» [«Regras de Comunicação Obrigatórias relativas a Mecanismos de Evasão da Norma Comum

¹⁰⁰ Diretiva 2011/16/UE do Conselho, de 15 de fevereiro de 2011, relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade e que revoga a Diretiva 77/799/CEE.

¹⁰¹ Conclusões do Conselho ECOFIN de 1 de dezembro de 1997 em matéria de política fiscal - Resolução do Conselho e dos representantes dos governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho de 1 de dezembro de 1997, relativa a um código de conduta no domínio da fiscalidade das empresas - Fiscalidade da poupança (JO C 2 de 6.1.1998, p. 1).

¹⁰² Conclusões do Conselho sobre os critérios e o processo de estabelecimento, para efeitos fiscais, da lista da UE de jurisdições não cooperantes (JO C 461 de 10.12.2016, p. 2); Conclusões do Conselho sobre a lista da UE de jurisdições não cooperantes para efeitos fiscais (JO C 438 de 19.12.2017, p. 5).

¹⁰³ Conclusões da OCDE sobre a obtenção de residência ou de cidadania através de regimes de investimento, 16 de outubro de 2018: <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/>

¹⁰⁴ <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/#faqs>

de Comunicação e a Estruturas Offshore Opacas»]. Estas regras são semelhantes às previstas na alteração introduzida na Diretiva Cooperação Administrativa em 2018 que incidem nos mecanismos de evasão da troca automática de informações relativas a contas financeiras. No entanto, deve salientar-se que estas regras não foram aceites como norma mínima, pelo que a sua adoção pelas jurisdições é facultativa.

4.2. Transparência e governação

A supervisão regulamentar rigorosa e a transparência dos regimes de concessão da cidadania e de residência para investidores a nível nacional são cruciais para determinar o seu impacto. O estudo dá conta da falta de informações claras sobre os procedimentos aplicáveis e sobre o funcionamento dos regimes, nomeadamente sobre o número e a origem dos requerentes e dos que adquirem direitos de cidadania e de residência.

4.2.1. Transparência e governação dos regimes de residência a investidores hoje em dia

Malta tem uma entidade reguladora para o regime de concessão da cidadania a investidores, que publica relatórios anuais que são sujeitos ao escrutínio do parlamento¹⁰⁵. Em 22 de maio de 2018, Chipre anunciou a criação de uma Comissão de Supervisão e Controlo e o estabelecimento de um código de conduta para o seu regime de concessão da cidadania a investidores. A Bulgária não dispõe nem de entidade reguladora nem de um código de conduta.

Em Malta, os pedidos de concessão da cidadania a investidores têm de ser apresentados pelo requerente principal à unidade do Programa de Investidores Individuais de Malta por agentes autorizados ou pelo concessionário¹⁰⁶. Estes são **organismos não públicos** com um papel importante no processo do pedido, agindo em nome dos requerentes e interagindo diretamente com as autoridades competentes em nome dos mesmos. Na Bulgária e em Chipre, os requerentes podem optar por contratar consultores ou advogados para lhes prestarem aconselhamento e apresentarem os pedidos em seu nome. O novo Código de Conduta cipriota aplica-se aos agentes e intermediários que tratam dos pedidos de cidadania em nome dos seus clientes. O Código visa promover elevados princípios éticos e impõe a obrigação de não publicitar a venda da cidadania em locais públicos. Os anúncios da venda de «cidadania da UE» eram comuns em Chipre. Estão por determinar os efeitos do novo Código de Conduta.

Nenhum dos três regimes de concessão da cidadania a investidores disponibiliza informações completas sobre a identidade das pessoas que conseguiram obter a cidadania por esta via e os respetivos países de origem. Os relatórios elaborados pela entidade reguladora maltesa contêm informações sobre o número de pedidos apresentados e sobre aqueles que foram aprovados ou indeferidos. Esses relatórios contêm igualmente informações sobre as receitas geradas pelo regime maltês de concessão da cidadania a investidores. A legislação maltesa exige a publicação anual no Jornal Oficial do Governo dos nomes de todas as pessoas que nos últimos doze meses obtiveram a cidadania maltesa mediante o registo ou a naturalização, incluindo (embora sem as identificar explicitamente) as pessoas que obtiveram a cidadania

¹⁰⁵ Serviço da Entidade Reguladora do Programa de Investidores Individuais (ORIIP): <https://oriip.gov.mt/en/Pages/Home.aspx>

¹⁰⁶ Artigo 4.º, n.º 3, do LN 47/2014.

maltesa ao abrigo do regime de concessão da cidadania a investidores¹⁰⁷. Não estão disponíveis informações semelhantes no que se refere à Bulgária e a Chipre.

No que se refere à imposição de limites ao número de pedidos deferidos, Chipre e Malta estabelecem limites máximos para o número de requerentes que podem beneficiar dos respetivos regimes de concessão da cidadania a investidores. O Governo de Chipre decidiu, a partir de 2018, limitar o número de concessões da cidadania a 700 por ano¹⁰⁸. Em Malta, o limite máximo global do número de concessões da cidadania a requerentes principais (excluindo as pessoas deles dependentes) é 1 800¹⁰⁹. No entanto, as autoridades maltesas estão em vias de atualizar a legislação e, após consulta pública, pretendem aumentar o limite em mais 1 800. A Bulgária não impõe qualquer limite máximo ao número de investidores estrangeiros que podem pedir a cidadania.

4.2.2. Transparência e governação dos regimes de residência para investidores hoje em dia

No que toca à governação dos regimes de residência para investidores, ao contrário do que acontece em relação ao regime de concessão da cidadania a investidores, não existe em Malta uma entidade reguladora. Em Chipre, não se prevê que a Comissão de Supervisão e Controlo anunciada para o regime de concessão da cidadania a investidores venha também a ser responsável pelas autorizações de residência. Na Bulgária, a única obrigação imposta pela legislação consiste numa notificação da Direção da Migração à Agência de Investimento da Bulgária sobre as autorizações de residência permanente emitidas ao abrigo do regime. Os mecanismos de controlo específicos e as obrigações de comunicação de informações existem num número muito limitado de Estados-Membros¹¹⁰. Isto significa que, na maioria dos casos, a supervisão dos regimes é deixada a mecanismos de controlo geral, quando existem, como o controlo parlamentar, a responsabilidade administrativa, os relatórios gerais de atividades dirigidos ao governo ou o acesso a documentos pedidos, não existindo qualquer mecanismo de diligência adicional específico¹¹¹.

¹⁰⁷ Artigo 14.º, n.º 2, do LN 47/2014.

¹⁰⁸ Decisão n.º 906/2018 do Conselho de Ministros.

¹⁰⁹ Artigo 12.º do LN 47/2014.

¹¹⁰ Espanha, Irlanda e Portugal. Por exemplo, em Espanha, a lei estipula a obrigação de elaborar um relatório anual sobre a aplicação das regras, o qual é elaborado pelo ministério do Emprego e dos Assuntos Sociais, com base num pedido conjunto dos ministérios dos Negócios Estrangeiros, dos Assuntos Internos e da Economia, e seguidamente apresentado ao Conselho de Ministros. Em Portugal, a Inspeção-Geral da Administração Interna realiza, pelo menos uma vez por ano, uma auditoria ao procedimento de autorização da residência através do investimento. As conclusões e recomendações são comunicadas à Primeira Comissão da Assembleia da República (Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias) e encontram-se também disponíveis no sítio Web do governo. No entanto, este sítio contém apenas um relatório que remonta a 2014. Faz menção a várias recomendações, emitidas devido a algumas ineficiências do procedimento, nomeadamente, o desenvolvimento de mecanismos de supervisão interna e de um manual de procedimentos. Desconhece-se o seguimento dado a esta recomendação. Na Irlanda, a Comissão de Avaliação (constituída por quadros superiores dos serviços governamentais e organismos estatais envolvidos no domínio das empresas e do desenvolvimento) reúne-se, pelo menos, quatro vezes por ano, para avaliar os pedidos de residência ao abrigo do regime e emitir considerações e recomendações dirigidas ao ministro da Justiça e da Igualdade quanto à aprovação ou indeferimento dos pedidos apresentados.

¹¹¹ Bulgária, Irlanda, França, Itália, Chipre, Letónia, Hungria, Malta, Países Baixos, Roménia, Reino Unido. Na Irlanda, o Serviço de Imigração e Naturalização irlandês forneceu informações através de perguntas parlamentares sobre os seguintes aspetos: o número e o valor dos pedidos apresentados por ano (desde 2012) ao abrigo do regime para investidores, relativamente a cada opção de investimento, o número e o valor dos pedidos de investimento em habitação social e centros de acolhimento apresentados em 2017 ao abrigo do programa para investidores imigrantes, os critérios de avaliação dos pedidos, o número de

Um número reduzido de Estados-Membros optou por envolver empresas privadas na gestão dos seus regimes de residência¹¹², por vezes com um papel importante¹¹³. Em Chipre, os requerentes são livres de decidir apresentar o pedido através de um representante autorizado que se limita a agir como facilitador e prestador de serviços de consultoria. Em Malta, os pedidos só podem ser apresentados às autoridades competentes por agentes registados ou pessoas acreditadas; estes agentes registados agem em nome do requerente para tratar da totalidade da correspondência, pedidos, apresentações, preenchimentos e notificações previstos na legislação. Na Hungria, a Comissão da Economia do Parlamento húngaro autorizou uma série de empresas a emitir os títulos de residência a adquirir pelos requerentes. Apenas uma empresa poderá ser autorizada a emitir esses títulos num determinado país terceiro¹¹⁴.

4.2.3. Medidas para melhorar a transparência, a governação e a segurança

O estudo mostra que os exercícios de apresentação de relatórios anuais ainda têm muitas limitações. No que respeita aos regimes de concessão da cidadania a investidores, existe um défice de transparência quanto aos pedidos e às pessoas que obtêm a cidadania. No caso dos regimes de residência para investidores, a falta de desagregação das estatísticas não permite identificar nem a justificação específica da residência, nem a opção de investimento escolhida. Seria útil que fossem publicados dados sobre o número de pedidos recebidos, o país de origem, assim como o número de concessões da cidadania e de autorizações de residência, por exemplo, sob a forma de relatórios anuais. Os Estados-Membros poderiam também clarificar e publicar os critérios de avaliação dos pedidos e os controlos de segurança efetuados no âmbito do regime, bem como assegurar o controlo *ex-post* regular da conformidade com estes critérios (nomeadamente do investimento).

Uma característica própria destes regimes é o facto de se recorrer a empresas que aconselham os governos sobre o funcionamento dos mesmos ou que levam a cabo tarefas pró-ativas que implicam o exercício de competências de uma autoridade pública na gestão dos regimes e, simultaneamente, aconselham as pessoas sobre como apresentar um pedido ao abrigo do regime. Em nenhum dos Estados-Membros analisados, quer se trate de regimes de concessão da cidadania ou de residência, existe qualquer mecanismo para lidar com o risco de conflito de interesses suscetível de resultar desta situação. A supervisão de todos os outros intermediários é igualmente importante. Dada a grande importância dos direitos de cidadania ou de residência, seria expectável que o exame dos pedidos, as entrevistas e as outras atividades relacionadas com a tomada de decisão e o controlo fossem sempre levadas a cabo pelas autoridades governamentais, satisfazendo assim a necessidade de uma supervisão eficaz e independente destes regimes e de todos os intervenientes envolvidos.

pedidos aprovados ao abrigo do regime para investidores, os fundos de investimento com pedidos aprovados até à data no âmbito do programa para investidores imigrantes, as quatro opções de investimento existentes no âmbito do programa, o montante investido no regime para investidores e os membros da Comissão de Avaliação.

¹¹² Chipre, Hungria, Malta.

¹¹³ Hungria, Malta.

¹¹⁴ As empresas que obtiveram a autorização estavam localizadas nos seguintes países: Grande Caimão (Fundo de Dívida Especial do Estado da Hungria), Malta (Discus Holdings Ltd.), Chipre (Migrat Immigration Asia Ltd., Innozone Holdings Limited), Hungria (Arton Capital Hungary), Rússia (VolDan Investments Limited), Liechtenstein (S & Z Program Limited) e Singapura (Euro-Asia Investment Management Pte Ltd.).

A clarificação dos procedimentos e das responsabilidades, juntamente com a transparência assegurada pelo controlo e a comunicação com regularidade, é a melhor forma de dar resposta às preocupações suscitadas pelos regimes de concessão da cidadania ou residência a investidores.

No que respeita aos regimes de concessão da cidadania a investidores, a fim de assegurar a coerência das práticas dos Estados-Membros e o intercâmbio eficaz de informações, nomeadamente quanto à consulta prévia por motivos de segurança, importa criar um sistema de intercâmbio de informações e estatísticas sobre o número de pedidos recebidos, aceites e indeferidos, bem como um sistema de consulta sobre os pedidos indeferidos por motivos de segurança. Por este motivo, a Comissão tenciona criar um grupo de peritos dos Estados-Membros para analisar os riscos específicos suscitados pelos regimes de concessão da cidadania a investidores e abordar os aspetos da transparência e da boa governação no que respeita à aplicação de ambos os regimes (cidadania ou residência). Mais especificamente, o grupo de peritos deve definir, até ao final de 2019, uma série de controlos comuns de segurança para os regimes de concessão da cidadania a investidores, incluindo processos específicos de gestão de riscos que incidam sobre os riscos de segurança, o branqueamento de capitais, a evasão fiscal e a corrupção.

5. Dimensão externa

Nos países terceiros, observa-se também uma tendência crescente no sentido da adoção de regimes em que os investidores podem adquirir a cidadania, o que pode ter repercussões na UE.

5.1. Países candidatos e potenciais candidatos

Devido às perspetivas de uma futura cidadania da União dos cidadãos dos países candidatos e potenciais candidatos à adesão¹¹⁵, a cidadania destes países é cada vez mais atrativa para os investidores. Esta situação verifica-se logo no processo de adesão, durante o qual os países candidatos e potenciais candidatos desenvolvem relações mais estreitas com a UE e podem obter para os seus cidadãos o direito de entrada no espaço Schengen com isenção de visto para estadas de curta duração¹¹⁶.

¹¹⁵ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status_en

¹¹⁶ Os cidadãos do Montenegro, da Sérvia e da antiga República jugoslava da Macedónia podem viajar para a UE sem visto desde dezembro de 2009. No que se refere aos cidadãos da Albânia e da Bósnia-Herzegovina, tal é possível desde o final de 2010. No que se refere ao diálogo sobre a liberalização do regime de vistos com o Kosovo*, (lançado em 19 de janeiro de 2012), a Comissão comunicou, em 2018, que tinham sido preenchidos todos os critérios de referência (* Esta designação não prejudica as posições relativas ao estatuto e é conforme com a Resolução 1244 (1999) do Conselho de Segurança da ONU e com o parecer do TIJ sobre a declaração de independência do Kosovo). No que respeita ao diálogo sobre a liberalização do regime de vistos com a Turquia (lançado em 16 de dezembro de 2013), a Comissão continua a apoiar os esforços deste país para cumprir os sete critérios de referência remanescentes.

A Turquia possui um regime de concessão da cidadania a investidores¹¹⁷, enquanto no Montenegro os preparativos para a aplicação de um regime desse tipo, adotado em novembro de 2018, tiveram início em janeiro de 2019¹¹⁸.

A fim de impedir que esse regimes suscitem riscos nas áreas definidas no ponto 4.1, devem ser estipuladas, no âmbito do processo de adesão à UE, determinadas condições quanto aos regimes de concessão da cidadania (desde o parecer sobre o pedido de adesão do país em causa até ao encerramento das negociações). Os países em causa deverão dispor de sistemas de controlo de grande solidez, que permitam prevenir eventuais riscos para a segurança, nomeadamente o branqueamento de capitais, o financiamento do terrorismo, a corrupção e a infiltração de grupos do crime organizado através desses regimes.

No que respeita aos **países candidatos e potenciais candidatos**, a Comissão acompanhará os regimes de concessão da cidadania a investidores no quadro do processo de adesão à UE.

5.2. Outros países terceiros que beneficiam de isenção de visto para entrar na UE

Caso a cidadania concedida inclua a isenção de visto para estadas de curta duração na União Europeia, os regimes de concessão da cidadania a investidores geridos por países terceiros podem revelar-se problemáticos por várias razões. Por exemplo, a República da Moldávia, cujos nacionais beneficiam de um regime de isenção de visto para estadas de curta duração na UE desde 2014, criou um regime de concessão da cidadania a investidores em 2018¹¹⁹. Certos países terceiros, ou os contratantes que os apoiam, comercializaram de forma declarada a sua cidadania com o argumento da isenção de visto para entrar na União Europeia. Em muitos casos, os investidores interessados nestes regimes são nacionais abastados de países com obrigação de visto que poderiam utilizá-los para contornar o procedimento ordinário de concessão de visto do espaço Schengen e a avaliação minuciosa dos riscos específicos em matéria de migração e de segurança que o mesmo implica, entre os quais a eventual evasão das medidas de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo.

Embora a União Europeia respeite o direito dos países soberanos de decidirem sobre o seu próprio processo de naturalização, a isenção de visto para entrar na União não deve ser utilizada como instrumento de atração de investimento por particulares em troca da concessão da cidadania¹²⁰. A aplicação destes regimes será devidamente tida em conta na avaliação dos países terceiros potencialmente beneficiários de um regime de isenção de vistos da União Europeia. Além disso, os países terceiros já beneficiários de um regime de isenção de vistos

¹¹⁷ Regulamento sobre a aplicação da lei relativa à cidadania da Turquia (Jornal Oficial de 6 de abril de 2010, 27544), com a redação que lhe foi dada pelo regulamento que altera a referida lei (Jornal Oficial de 12 de janeiro de 2017, 29946) e pelo decreto presidencial n.º 106 (Jornal Oficial de 19 de setembro de 2018, 30540).

¹¹⁸ Decisão de 22 de novembro de 2018 sobre os critérios, o método e o procedimento de seleção de pessoas que podem adquirir a cidadania do Montenegro para efeitos da execução de programas de investimento especial de especial relevância para as empresas e os interesses económicos do Montenegro <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=344979&rType=2>

¹¹⁹ O programa de *obtenção da cidadania da Moldávia através do investimento (MCBI)* é regido pela Lei n.º 1024, de 2 de junho de 2000, sobre «cidadania da República da Moldávia», e pela Decisão do Governo n.º 786, de 4 de outubro de 2017, sobre «aquisição da cidadania através do investimento». O programa MCBI foi oficialmente lançado em 6 de novembro, por ocasião da 12.ª Conferência Mundial sobre Residência e Cidadania, realizada no Dubai.

¹²⁰ Ver, por exemplo: <https://vic.vu/citizenship/> («*Key benefits of Vanuatu Citizenship*», «Principais vantagens da cidadania de Vanuatu»).

têm de efetuar controlos rigorosos em matéria de segurança e dos antecedentes dos requerentes dos regimes de concessão da cidadania; eventuais falhas neste domínio podem justificar a reimposição da obrigação de visto e a suspensão ou resolução de acordos de isenção de visto.

A Comissão acompanhará o impacto dos regimes de concessão da cidadania a investidores que foram adotados pelos **países isentos da obrigação de visto** no âmbito do mecanismo de suspensão de vistos.

6. Conclusões

Os regimes de concessão da cidadania e de residência a investidores colocam riscos aos Estados-Membros e à União no seu todo, nomeadamente em matéria de segurança, branqueamento de capitais, corrupção, evasão das normas da UE e evasão fiscal.

Os referidos riscos são agravados pelas insuficiências na **transparência e governação** desses regimes. O estudo encomendado pela Comissão mostra que as informações sobre os regimes de concessão da cidadania e de residência a investidores aplicados pelos Estados-Membros são incompletas. A título de exemplo, não existem dados estatísticos claros suficientes sobre os pedidos recebidos, deferidos e indeferidos. Além disso, não existem mecanismos para assegurar a cooperação entre os Estados-Membros em matéria de regimes de concessão da cidadania a investidores, designadamente para a realização dos controlos de segurança. A Comissão tem dúvidas quanto aos riscos inerentes a estes regimes e quanto ao facto de esses riscos nem sempre serem suficientemente contemplados nas medidas adotadas pelos Estados-Membros.

A Comissão irá acompanhar as medidas tomadas pelos Estados-Membros para garantir a transparência e a boa governação na aplicação destes regimes, de modo a prevenir, nomeadamente, os riscos de infiltração na economia da UE de grupos estrangeiros do crime organizado, o branqueamento de capitais, a corrupção e a evasão fiscal. A fim de melhorar a transparência e a governação destes regimes pelos Estados-Membros, a Comissão irá criar um grupo de peritos para abordar os problemas existentes em matéria de transparência, governação e segurança.

A Comissão irá acompanhar igualmente as questões mais vastas relacionadas com o cumprimento da legislação da UE que estes regimes suscitam e adotará as medidas que se mostrem necessárias.