

GOLDEN VISA

alterações e contestação

Abreu Advogados

AS ALTERAÇÕES E A CONTESTAÇÃO AO REGIME DOS GOLDEN VISA

Rui Peixoto Duarte, rui.p.duarte@abreuadvogados.com

Através do Decreto-Lei n.º 14/2021, de 12 de fevereiro, procedeu-se à mais recente alteração ao regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional em particular ao regime da concessão de autorizações especiais de residência para atividades de investimento (ARI), vulgo "Golden Visa".

Remonta a 2007 o diploma base deste regime. Através da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, foi aprovado o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, bem como o estatuto de residente de longa duração.

Através desta Lei foram transpostas para a ordem jurídica interna 15 Diretivas da União Europeia, que tratam de vários aspetos do acesso e afastamento de nacionais de países terceiros aos Estados membros da União Europeia.

Os artigos 3.º, 77.º e 90.º desta lei tratam dos requisitos que os nacionais de países terceiros têm que preencher para obter em Portugal a autorização de residência para atividade de investimento.

Foi necessário regulamentar e completar esta Lei através de Decretos Regulamentares, sendo que, o que atualmente se encontra em vigor, é o Decreto Regulamentar n.º 15-A/2015 de 2 de setembro.

Apesar de datar de 2007 através da referida Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, apenas se tornou de aplicação a casos concretos em Portugal a partir de 2012.

Na altura Portugal vivia uma crise económica profunda que afetou particularmen-

QUADRO 1 NUMERO TOTAL DE AUTORIZAÇÕES PARA INVESTIMENTO CONCEDIDAS NO PERÍODO OUT. 2012 A FEV. 2021

Principais Países de origem	
China	4837
Brasil	1001
Turquia	456
África do Sul	397
Rússia	366
Total de todos os países	9544

Número de autorizações para investimento concedidas	Ano
2	2012
494	2013
1526	2014
766	2015
1414	2016
1351	2017
1409	2018
1245	2019
1182	2020
155 (até fevereiro)	2021

Modalidade do investimento	
Aquisição de bens imóveis total	Valor do investimento em €/número
8970	517.7461.049,15
Transferência de capitais	546.965.223,88
Criação de Postos de trabalho	17

te o setor da construção e da promoção imobiliária, com inúmeros despedimentos e insolvências, momento em que as transações de imóveis se reduziram drasticamente mantendo um parque habitacional, de escritórios e edifícios industriais e armazéns sem escoamento.

O aparecimento dos primeiros investidores através do Golden Visa foi como um balão de oxigénio para as empresas e atividades que asfixiavam com a crise.

De entre as várias modalidades de investimento desde logo se realçou a opção pelo

QUADRO 2

Tipo de investimento	Até 31-12-2021	A partir de 1-01-2022
Transferência de capitais.	1.000.000€	1.500.000€
Atividades de investigação desenvolvidas por instituições públicas ou privadas de investigação científica, integradas no sistema científico e tecnológico nacional.	350.000€	500.000€
Aquisição de unidades de participação em fundos de Investimento ou fundos de capitais de risco vocacionados para a capitalização de empresas	350.000€	500.000€
Constituição ou reforço de capital social de uma sociedade conjugada com a criação de cinco postos de trabalho permanentes um período mínimo de três anos.	350.000€	
Imóveis para habitação.		500.000€ Apenas os que se situem nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira ou nos territórios do interior identificados pela Portaria n.º 208/2017, de 13 de julho.

investimento em aquisição de imóveis e em particular de imóveis para a habitação.

Passados estes anos os números aí estão:

Um valor total de investimento realizado por nacionais de países terceiros em Portugal que atinge, em Fevereiro, os 5.724.426.273,03 €, que envolve 9.544 autorizações de residência concedida (quadro 1).

Destes números retira-se um relativo sucesso da incitativa na atração de investimento de nacionais de países terceiros, sobretudo direcionado para o setor imobiliário nacional.

Contudo este relativo sucesso foi contestado por alguns setores da sociedade portuguesa e tendo servido indiscutivelmente de moeda de negociação entre o atual partido de Governo e da maioria que o apoia. Senão por que razão é que a matéria das autorizações da residência para investimento seria incluída nas leis de Orçamento de Estado? Tratar-se-ia de matéria que deveria ser tratado a este nível legislativo?

Na alteração agora introduzida pelo Decreto-Lei n.º 14/2021, de 12 de fevereiro o Governo acedeu ao incremento dos valores exigidos para o investimento e em restrições territoriais no que respeita ao investimento em habitação e que sistematizamos no quadro 2.

Esta alteração afeta sobretudo o investimento em imóveis que se destinem a habitação. Excluiu da elegibilidade as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e uma grande parte do litoral, com o argumento da necessidade de incorporar o desígnio de coesão territorial, de forma transversal, nas diversas políticas públicas especialmente dirigidas à correção das assimetrias regionais, conferindo prioridade aos territórios mais vulneráveis do interior.

Não é contudo explicado que a grande maioria das autorizações de residência concedidas se dirigiu maioritariamente para Lisboa, alguns dos seus concelhos limítrofes e algumas partes do Algarve.

Se tivessem sido devidamente ponderados os dados do número de ARI concedidos para investimento em imóveis verificar-se-ia que

não existia fundamento para afastar a aplicação do regime na zona metropolitana do Porto e na maior parte do litoral.

Também se atendermos à situação de imóveis que ainda necessitam de reabilitação nas principais cidades do país constataríamos que não se justificaria excluir a reabilitação de imóveis para a habitação nas principais cidades do país.

Os críticos ao regime dos Golden Visa vão até ao pedido de revogação definitiva do programa.

Apontam-lhe que é um instrumento que favorece a especulação imobiliária (i), que dificulta as políticas de habitação, sendo responsável por milhares de despejos (ii), trazem consigo atividades ilícitas de branqueamento de capitais (iv) não criam emprego, (v) têm fraco contributo fiscal e promovem a evasão fiscal (vi), vendemos cidadania (vii).

Alguns dos temas abordados são inspirados, mas mal retirados do contexto, dos trabalhos desenvolvidos no quadro da União Europeia,

QUADRO 3

Tipo de prédio		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variação 2019/2018 (%)
Total	N.º	142 053	141 839	148 518	173 692	199 603	226 617	242 091	230 776	-4,7
	Valor total (10*€)	9 490	10 673	12 118	15 131	18 223	24 334	26 150	25 955	-0,7
	Valor médio (€)	-	-	-	-	-	107 381	108 016	112 470	4,1
Urbanos	N.º	90 809	95 058	98 512	120 474	143 617	168 798	180 792	171 271	-5,3
	Valor total (10*€)	8 654	9 493	11 299	14 225	17 117	22 967	24 582	24 352	-0,9
	Valor médio (€)	-	-	-	-	-	136 059	135 968	142 183	4,6
Em propriedade horizontal	N.º	52 866	59 490	62 082	76 981	91 652	108 208	114 497	106 034	-7,4
	Valor total (10*€)	4 596	5 535	6 706	8 534	9 965	12 029	13 862	13 590	-2,0
	Valor médio (€)	-	-	-	-	-	111 169	121 072	128 171	5,9
Rústicos	N.º	49 368	45 047	48 049	50 892	53 398	54 880	58 142	56 441	-2,9
	Valor total (10*€)	588	969	558	596	741	868	1 049	1 057	0,8
	Valor médio (€)	-	-	-	-	-	15 817	18 037	18 726	3,8
Mistos	N.º	1 876	1 734	1 957	2 326	2 588	2 939	3 157	3 064	-2,9
	Valor total (10*€)	249	211	260	310	364	500	519	547	5,4
	Valor médio (€)	-	-	-	-	-	170 080	164 356	178 411	8,6

FONTE DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

nomeadamente o Relatório da Comissão ao Parlamento, ao Conselho, ao Conselho Económico e Social e ao Comité das Regiões, *Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union*, de 23 de janeiro de 2019² e à consulta subsequente realizada pela Comissão Europeia a *stakeholders* deste mercado.³

Os argumentos avançados por estes contestatários contêm uma forte componente ideológica e demagógica, olvidando a realidade que se demonstra, nomeadamente através da consulta dos números.

Começamos por abordar a questão da especulação imobiliária.

De acordo com os dados do INE – Imóveis transacionados, segundo o tipo de prédio,

em Portugal (2012–2019) – período adequado de análise e que tem como referência a vigência do regime dos Golden Visa – temos os dados seguintes (quadro 3).

Se considerarmos apenas prédios urbanos que se transacionam anualmente, entre os 90.809 de 2012 e os 180.792 de 2018, temos uma média anual de transações de prédios urbanos superior a 120.000. Se compararmos com o número de autorizações de investimento concedidas de ARI nesses anos, é fácil concluir que o número de transações de imóveis para habitação ao abrigo do ARI não pode ter impacto ou efeito de especulação imobiliária, de que é acusado, pois trata-se de um número reduzido para determinar um efeito especulativo. Também é fácil de constatar que o limiar mínimo de investimento estabelecido na lei

para a qualificação para ARI é superior à média do valor das transações de imóveis em Portugal e não impacta, assim, nos segmentos de aquisição imóveis para habitação da maioria dos residentes no país.

Nos dados referidos pelo INE⁴, em 2019, 8,5% dos imóveis transacionados em Portugal foram vendidos a não residentes, correspondendo a 13,3% do valor total transacionado (8,2% e 13,0%, respetivamente, em 2018). (Quadro 4)

Mas atenção a maioria das vendas realizou-se não a nacionais de países terceiros, aos quais se pode aplicar o regime do Golden Visa, mas a cidadãos de Estados membros da União Europeia, aos quais este regime não se aplica. Tendo sido naquele ano os residentes em França que mais

QUADRO 4

Ordenação (valor)	País	N.º de imóveis	Valor total dos imóveis (10 ⁶ €)	Valor médio dos imóveis (€)	Peso do valor no total das aquisições de não residentes
1º	França	5 405	623 558	115 367	18,1
2º	Reino Unido	2 615	595 463	227 710	17,3
3º	Brasil	992	265 982	268 127	7,7
4º	Alemanha	1 275	197 041	154 542	5,7
5º	China	443	165 271	373 071	4,8
6º	Suíça	1 426	155 596	109 114	4,5
7º	Estados Unidos	767	145 368	189 528	4,2
8º	Bélgica	819	123 983	151 383	3,6
9º	Espanha	538	102 438	190 406	3,0
10º	Países Baixos	669	100 137	149 682	2,9
Total dos 10 principais		14 949	2 474 835	165 552	71,9%

FONTE: DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

imóveis adquiriram em Portugal (18,1% do valor total dos imóveis adquiridos por não residentes), seguidos pelos residentes no Reino Unido (17,3%).

No quadro seguinte (quadro 5) apresentamos os imóveis adquiridos por não residentes, por escalão de valor unitário, em Portugal, no período (2012–2019)

Facilmente se compreende que o argumento do impacto com as políticas de habitação e com milhares de despejos, não faz qualquer sentido, pois a maioria dos investimentos de ARI vão para prédios novos de valor elevado que não concorre com o segmento de procura da maioria da população portuguesa, nem na generalidade se verificaram despejos de prédios de habitação para lá se instalarem investidores em ARI.

Outra das críticas dos defensores da revogação definitiva do programa dos Golden Visa é a de que trazem consigo atividades ilícitas de branqueamento de capitais.

O Relatório da Comissão Europeia supra citado aborda a questão dos riscos dos esquemas de autorização de residência referindo nomeadamente a questão da segurança. Convém recordar neste domínio os trabalhos realizados a este nível da segurança pela União Europeia, nomeadamente a Convenção que implementa o Acordo de Schengen e o estabelecimento do *Schengen Information System* (SIS), que constitui instrumento de supervisão essencial e disponível às administrações dos Estados membros. Da mesma forma no que diz respeito aos riscos de branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, a União Europeia tem tomado iniciativas legislativas adotando um conjunto de Diretivas nesse sentido. A prática do SEF no que respeita esta matéria, ao exigir a comprovação da origem e a intervenção do sistema bancário, tem vindo a assegurar o regular funcionamento do sistema, não se conhecendo infrações neste domínio.

Um sistema de prevenção dos riscos de branqueamento de capitais e ao financiamento

do terrorismo, tem que se aplicar de uma forma geral a todas as atividades e não se vislumbra neste domínio, com as regras vigentes, particular risco agravado de infração.

A perceção da vulnerabilidade do sistema português contra o branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo tem-se detetado sobretudo a outros níveis e de dimensão e gravidade bem maiores, não envolvendo a concessão dos vistos de residência ao abrigo de investimento.

Outra das críticas dos delatores do regime dos Golden Visa é de que não criam emprego, têm fraco contributo fiscal e promovem a evasão fiscal. Trata-se de uma visão estreita e enviesada da realidade. Sendo certo que a modalidade de acesso aos vistos de residência através da criação direta de emprego não despertou o interesse dos investidores não quer dizer que os investimentos não promovam o emprego em Portugal. Com efeito, antes da venda dos imóveis para habitação, é necessário construí-los, dando-se

QUADRO 5

Ano	Total de imóveis adquiridos por não residentes			Imóveis adquiridos por não residentes, com valor unitário ≥500.000€			Peso dos imóveis com valor unitário ≥500.000€, no total dos imóveis adquiridos por não residentes		Peso das aquisições de não residentes no total do país	
	Nº	Valor total (10 ⁶ €)	Valor médio (€)	Nº	Valor total (10 ⁶ €)	Valor médio (€)	Nº	Valor total	Nº	Valor total
2012	6.902	798.484	115.689	205	219.515	1.070.807	3,0	27,5	4,9	8,4
2013	7.926	1.137.532	143.519	528	410.014	776.542	6,7	36,0	5,6	10,7
2014	10.814	1.907.432	176.385	1.128	827.938	733.988	10,4	43,4	7,3	15,7
2015	13.104	2.176.454	166.091	1.043	864.392	828.756	8,0	39,7	7,5	14,4
2016	14.592	2.275.494	155.941	908	824.266	907.782	6,2	36,2	7,3	12,5
2017	17.388	2.789.156	160.407	1.185	1.012.039	854.041	6,8	36,3	7,7	11,5
2018	19.912	3.408.487	171.178	1.434	1.282.173	894.123	7,2	37,6	8,2	13,0
2019	19.520	3.443.898	176.429	1.462	1.349.450	923.016	7,5	39,2	8,5	13,3

FONTE: DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

emprego desde de projetistas, às empresas de materiais de construção, às empresas de construção, aos fabricantes de móveis e eletrodomésticos até à venda dos imóveis. Vários profissionais intervêm, gerando emprego e impostos na cadeia de fornecimento. Também é sabido que a transmissão de imóveis gera o pagamento de vários impostos como o IMT, o IS, e depois anualmente o IMI e sabe-se que o valor destes impostos agrava significativamente os preços engrossando a receita do Estado. Sem o pagamento do IMT e o IS não é possível adquirir os imóveis, assim como após a aquisição estes não ficam isentos do pagamento anual do IMI e de outros custos associados à sua utilização como água, energia, telecomunicações, etc.

Para além disso o consumo que os residentes estrangeiros geram na economia portuguesa não pode ser esquecido.

Finalmente referem os detratores do regime dos Golden Visa que em Portugal se vende

a cidadania. Mais uma vez constatamos a confusão de conceitos, “investor citizenship” difere de “investor residence” ou (“Golden Visa”). Nos primeiros é concedida a cidadania contra contrapartidas financeiras, e fora do quadro normal de naturalização dos indivíduos. Enquanto no “investor residence” ou (“Golden Visa”) é concedido apenas o visto de residência contra a realização de determinados investimentos.

O regime português enquadra-se num regime equilibrado de “investor residence” ou (“Golden Visa”), não conferindo automaticamente o direito à cidadania.

Na União Europeia existem regimes de “investor residence” em 20 Estados membros. Portugal não é o único país interessado em captar investimento oriundo de indivíduos de países terceiros.

O que tem despertado interesse de nacionais de países terceiros por Portugal não se

restringe à vantagem do Golden Visa, mas também à segurança, simpatia do seu povo, qualidade das infraestruturas e o clima, entre outras vantagens.

O cosmopolitismo e ecumenismo com a presença cada vez maior de nacionais de outros países a escolher Portugal, para adquirir uma habitação, constituir empresas e mesmo residir contem vantagens a que não deveremos colocar barreiras.●

¹ Este diploma vai já na sua 8.ª versão, a mais recente, através da Lei n.º 28/2019, de 29/03.

² REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union, COM(2019) 12 final

³ Stakeholder consultation on investor citizenship and residence schemes in the EU, de junho de 2019,

⁴ Aquisição de imóveis por não residentes, de 22 de setembro de 2020