



1.6 • Conjuntura Internacional

Cidadania da União Europeia à venda?

NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO, a livre circulação das pessoas à escala mundial escapou, em grande medida, à lógica de abolição de fronteiras nacionais, pois encontra-se fortemente condicionada por normas nacionais (europeias e não só) de controlo de fronteiras, vistos e imigração (Sousa, 2015). Hoje, a “mobilidade” é um ativo tanto mais valioso quanto maiores forem as restrições à circulação das pessoas. Assim, e no contexto da crise económica de 2008, muitos Estados membros da UE (EM) adotaram legislação para atrair imigrantes “ricos”, oferecendo-lhes mobilidade a troco de um investimento. Paradoxalmente, estas políticas liberais surgem num momento em que milhares de estrangeiros, sem capacidade financeira para beneficiar de “vias verdes” de imigração, perdem a vida no Mediterrâneo, a tentar desesperadamente entrar na UE, em procura de uma vida melhor ou, simplesmente, para salvar a vida ameaçada pelas crises e conflitos em países limítrofes.

A proliferação dos chamados “Programas de Vistos Dourados” (que tecnicamente são autorizações de residência) intensificou-se a partir de 2011, com um número crescente de EM a concorrerem na captação de imigrantes investidores interessados em “comprar” um estatuto de residente legal na UE (e com ele a livre circulação no Espaço Schengen). Títulos de residência estão, assim, a ser transformados num “produto” que os EM “comercializam” com slogans do tipo “*Fast-track immigration to Europe – Become a EU and Schengen resident in just a couple of weeks*”, como se pode ler na brochura do Programa do Governo húngaro, que concede títulos de residência a estrangeiros que invistam 250.000€ num fundo estadual.

Este “negócio” tornou-se altamente polémico, quando, em novembro de 2013, Malta anunciou o seu Programa de “Passaporte Dourado”, desenhado e gerido pela multinacional Henley & Partners. Através deste programa, um estrangeiro pode “adquirir” a cidadania maltesa a troco de um investimento, inicialmente fixado em 650.000€, o que lhe permite a mobilidade com isenção de

vistos para cerca de 160 países do Mundo e o direito de trabalhar ou de se estabelecer em qualquer dos 28 EM da UE. No fundo, um “produto” de maior valor acrescentado em relação ao “visto dourado”, pois o estrangeiro adquire de forma derivada (e direta) a cidadania da UE e todos os direitos a ela inerentes, em especial o direito de entrar em qualquer EM e de aí estabelecer residência. Perante pressões, internas e externas, Malta aumentou o preço para 1.150.000€ e passou a exigir uma residência prévia de um ano (Carrera, 2014; Džankić 2015).

“

Até ao momento, três Estados membros introduziram Programas de “Passaporte Dourado”: Chipre, Malta e Bulgária.

”

Este programa maltês originou um tenso debate no Parlamento Europeu (15 jan. 2014), tendo nessa ocasião a então comissária da Justiça, Viviane Reding, condenado a “venda da cidadania” e alertado os EM para os efeitos das suas decisões nesta matéria em relação aos outros EM e à UE (Carrera, 2014). Na resolução “A cidadania europeia à venda” (16 jan 2014), o Parlamento Europeu reconheceu a competência dos EM em matéria de concessão de residência e nacionalidade a estrangeiros, mas apelou a que não transformassem a cidadania da UE num bem transacionável, sob pena de minar a sua essência (Sousa, 2015; Carrera, 2014).

Programas “Citizenship by Investment”

Programas de “Cidadania através do Investimento” permitem a concessão da nacionalidade por naturalização a estrangeiros através de um investimento, sem pressuporem uma residência prévia e efetiva relevante que permita a criação de

Constança Urbano de Sousa

um vínculo de pertença à comunidade nacional. Desconhecidos na Europa até há muito pouco tempo, este tipo de programas tem tradição nos pequenos Estados das Caraíbas (Sumpton/Hooper, 2014). Até ao momento, três EM introduziram Programas de “Passaporte Dourado”: Chipre, Malta e Bulgária. Em Chipre, por um mínimo de 2.500.000€ é possível adquirir a nacionalidade cipriota e com ela a cidadania da UE. Malta oferece-a por 1.150.000€, mas exige ao estrangeiro um ano de autorização de residência, o que implica uma permanência efetiva no país de pelo menos 181 dias. Na Bulgária o esquema é mais obscuro e resulta de uma conjugação das regras de imigração e da nacionalidade. Ao contrário do que sustenta Džankić (2015), não é um programa híbrido, mas puro, já que um estrangeiro pode adquirir, através de um investimento de 1.000.000 BGN, uma autorização de residência permanente sem residir efetivamente no país (artºs 25.º (6) e 40.º (5) da Lei de Estrangeiros) e, ao fim de um ano, adquirir a nacionalidade através de um investimento adicional de 1.000.000 BGN (artº 14a (1) da Lei da Nacionalidade), sem que lhe seja exigida uma residência efetiva e continuada no país. A Roménia também permite a naturalização dos estrangeiros que invistam 1.000.000€ ao fim de quatro anos de residência efetiva e continuada e não ao fim de oito anos, como exigido aos demais (artigo 8.º da Lei da Nacionalidade). Mas contrariamente ao defendido por Džankić (2015), não é um verdadeiro programa de “venda” de cidadania, pois a naturalização por esta via pressupõe, além do investimento, uma residência efetiva e continuada no país, embora por um período inferior ao que é exigido aos demais estrangeiros residentes, mas comparável ao exigido por outros EM para a naturalização, que varia entre três (Bélgica), quatro (Irlanda), cinco (Irlanda, França ou Lituânia), sete (Grécia), ou dez anos (Espanha). Ou seja, no caso romeno não se pode considerar que a única ou a mais relevante ligação à comunidade nacional seja o investimento, como acontece na Bulgária, Chipre ou Malta.

Programas de “Imigração Dourada”

Embora diferentes, os programas de “Visto Dourado” também colocam importantes questões. É um facto que quase todos os países têm canais de imigração legal para estrangeiros que pretendam instalar-se no seu território para aí desenvolverem uma atividade empresarial, o que implica um investimento. Mas a característica mais determinante dos novos regimes de imigração para investidores é a concessão de autorização de residência a estrangeiros a troco de um investimento, sem lhes exigir uma residência efetiva no Estado de acolhimento (Sumpton/Hooper, 2014).

Estado membro	Investimento	Permanência requerida para renovação da autorização de residência
Bulgária	300.000 €	Nenhuma
Chipre	300.000€	181 dias/ano
Espanha	500.000€	Nenhuma
Grécia	250.000€	Nenhuma
Hungria	250.000€	Nenhuma
Irlanda	450.000€+ 500.000 num Fundo)	Uma visita por ano
Letónia	150.000€	7-10 dias/ano
Malta	220.000€- 270.000€	182 dias/ano
Portugal	500.000€	7 dias/ano

Quanto custa um “Visto Dourado” através da compra de um imóvel?

Fonte : <http://business-investor-immigration.com/>; <http://www.investorvisa.ae/business-immigration/bulgaria/>; <http://www.investingreece.gov.gr/default.asp?pid=225&la=1>

Estado	Montante	Tipo de investimento	Residência efetiva requerida para aquisição da cidadania
Bulgária	1.000.000 BGN (ca.512.000€): Aquisição de um Título de Residência Permanente	Ações de sociedades búlgaras cotadas em bolsa; ou títulos de dívida pública com maturidade de pelo menos seis meses; ou investimento em empresas públicas; ou aquisições de direitos de propriedade intelectual, industrial ou comercial; ou aquisição de direitos derivados de contratos de concessão).	Após um ano a contar da concessão do Título de Residência Permanente (na prática nenhuma residência efetiva).
	1.000.00 BGN (ca.512.000€): para aquisição de cidadania	Investimento no capital de uma empresa comercial.	
Chipre	5.000.000€	Títulos de dívida pública; ou investimento em produtos financeiros de empresas cipriotas; ou propriedade imobiliária; ou depósito bancário (durante três anos); ou combinação de investimentos.	Nenhuma
	2.500.000€	Se o investimento se enquadrar num esquema especial de investimento colectivo no valor de 12,5 milhões €	
	3.000.000€	Perdas de investimento em virtude das medidas introduzidas pelo Banco de Chipre depois de 15 de março de 2013	
	500.000€	Propriedade de um imóvel residencial	
Malta	1.150.000€	650.000€ – Fundo Social e de Desenvolvimento (acresce 25.000€ pelo cônjuge e cada filho menor e 50.000€ por cada filho maior dependente – 18-26 anos ou ascendente direto a cargo com idade superior a 55 anos); e 350.000€ aquisição de imóvel (ou arrendamento por 16.000€ anuais) durante cinco anos; e 150.000€ – Instrumento financeiro aprovado pelo Governo (mantido durante cinco anos).	Um ano de residência legal (180 dias de residência efetiva)

Programas “Passaporte Dourado” – quanto custa a cidadania da UE?

¹ Bulgária (<http://www.investbulgaria.eu/a/en/bulgarian-immigrant-investor-program/investment-options.html>); Chipre (<http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/All/1562764E412F7B6DC2257B80005235CF>); Malta (<http://ip.gov.mt/>).

No fundo, é o investimento que “reside” no país, e não a pessoa que o faz, o que desvirtua a função de um título de residência, como instrumento que permite a um estrangeiro a fixação do centro da sua vida num país. Vários EM adotaram este tipo de programas, oscilando o “preço” entre os 127.000€ na Bulgária e os dez milhões de euros na França. Também o tipo de investimento exigido varia, desde o produtivo (empresas, criação de postos de trabalho, etc.) ao não produtivo (títulos de dívida pública, imóveis, etc.). Alguns EM, embora admitam vários tipos de investimento, oferecem a opção imobiliária como a mais barata, como é o caso de Espanha ou Portugal, sendo esta, naturalmente, a preferida pelos interessados. O aspecto mais problemático deste tipo de regimes jurídicos de “imigração dourada” reside na frequente falta de conexão entre um estatuto legal e formal de residente e uma permanência efetiva no país, o que conduz a que estes estrangeiros não sejam, verdadeiramente, imigrantes. Com efeito, vários EM, como Portugal, Espanha ou Grécia, permitem a renovação do título de residência do investidor sem que ele tenha efetivamente de residir no país ou exigindo-lhe uma permanência residual (sete dias por ano, como em Portugal). Apenas o imóvel tem de residir e não o seu proprietário!

Pode um Estado “vender” títulos de residência e/ou a cidadania?

Tanto os programas de “Passaporte Dourado”, como os de “Visto Dourado” levantam questões de natureza ética e política relacionadas com a legitimidade dos Estados para “vender” títulos de residência e estatutos de cidadania a estrangeiros,

transformando estas figuras em mercadorias transacionáveis. Também são de difícil compatibilidade com princípios jurídicos, como o da cooperação leal na UE e o da nacionalidade efetiva (Sousa, 2015; Carrera, 2014).

Por um lado, é a integração na UE que confere à cidadania nacional ou ao estatuto de residente legal num EM, como Chipre ou Portugal, um valor acrescentado, já que associados a estes estatutos estão direitos derivados do Direito da UE que são exercidos para além das fronteiras nacionais, como o direito de residência do cidadão da UE no território de um outro EM ou o direito de um residente legal de circular no território dos outros EM sem exigência de visto (Džankić 2015). Quando estes regimes nacionais não exigem ao estrangeiro uma residência efetiva em território nacional, acabam por permitir que pessoas, sem ligação efetiva ao território da UE, tenham livre acesso ao território de outros EM e, assim, contornem, de forma legal, as regras em matéria de vistos e imigração. A prazo, tal pode minar a confiança mútua e a cooperação leal em que se baseia a construção europeia, em geral, e a cidadania da UE, em particular (Sousa, 2015).

Por outro lado, estes programas podem ser dificilmente compatíveis com o princípio da nacionalidade efetiva, de acordo com o qual os Estados só devem conceder a sua nacionalidade a um indivíduo que com ele tenha um vínculo genuíno e efetivo, porque descende dos seus nacionais, porque aí nasceu, porque aí reside e tem o centro da sua vida (Sousa, 2015; Sousa, 2014). A concessão da nacionalidade a um indivíduo cuja única ligação com o Estado é um investimento, imobiliário ou outro, não é susceptível de criar

esse vínculo e desvirtua a essência da cidadania (Sousa, 2015). Esta passa a ser concebida como mero instrumento de mobilidade, acessível aos mais ricos, o que, para além de ser questionável de um ponto de vista da justiça e da igualdade, mina a concepção de cidadania numa sociedade democrática como “stakeholder citizenship”, como estatuto de membro de uma comunidade, que traduz uma genuína e efetiva ligação entre eles (Shechar/Baubock, 2014; Džankić 2015), transformando cidadãos em meros “stockholder citizens” (Džankić 2015).

Numa perspectiva de cidadania democrática, os programas de “Visto Dourado” serão menos problemáticos se o acesso à nacionalidade for condicionado à exigência de uma residência efetiva, que crie entre o imigrante investidor e a comunidade uma conexão genuína e relevante, servindo, assim, de base para uma “stakeholder citizenship” (Džankić 2015). Será assim sempre que os Estados exijam para a naturalização não apenas uma residência legal, mas também efetiva e continuada por um período de tempo mais ou menos longo. Mas não é assim no caso português, já que o titular de uma autorização de residência para investimento (um visto gold) tem o direito à naturalização ao fim de seis anos de residência legal, o que na prática pode corresponder a quarenta e dois dias de residência efetiva em território nacional, já que lhe bastam sete dias de permanência por ano para renovar o título de residência. Assim construído, o programa português de Vistos Dourados não difere muito do programa cipriota de venda de cidadania, constituindo uma forma de “venda indireta” da cidadania portuguesa e da cidadania da UE, com todos os direitos que daí derivam, em particular o direito de se estabelecer noutro EM e para aí deslocar o investimento. ■

Referências

- CARRERA, Sergio (2014), How much does EU citizenship cost? The Maltese citizenship-for-sale affair: A breakthrough for sincere cooperation in citizenship of the union?, CEPS Paper n.º 64/April 2014 (disponível em <http://www.ceps.eu/book/how-much-does-eu-citizenship-cost-maltese-citizenship-sale-affair-breakthrough-sincere-cooperat>).
- DŽANKIĆ, Jelena (2015), Investment-based citizenship and residence programmes in the EU, EUI Working Paper RSCAS 2015/08, European University Institute (disponível em http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/34484/RSCAS_2015_08.pdf?sequence=1).
- SCHACHAR, Ayelet; BAUBÖCK, Rainer (Ed.) (2014), Should Citizenship be for Sale?, EUI Working Paper RSCAS 2014/1, European University Institute (disponível em http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29318/RSCAS_2014_01.pdf?sequence=1).
- SOUZA, Constança Urbano de (2014), “A naturalização do estrangeiro residente: concretização do direito fundamental à cidadania portuguesa”, *Justiça Administrativa*, n.º 107 – Setembro/Octubre de 2014, pp. 23 – 36.
- Sousa, Constança Urbano de (2015), “Globalização e Livre Circulação de Pessoas”, *Revista Themis* n.º 26 (no prelo).
- Sumption, Madeleine; Hooper, Kate (2014), Selling Visas and Citizenship: Policy Questions from the Global Boom in Investor Immigration, Washington DC, Migration Policy Institute (disponível em <http://www.migrationpolicy.org/research/selling-visas-and-citizenship-policy-questions-global-boom-investor-immigration>).