

**UNIVERSIDADE DE LISBOA**

**FACULDADE DE DIREITO**



**FACULDADE DE DIREITO**

**UNIVERSIDADE DE LISBOA**

Dissertação

**A Eficácia da AEOI (Automatic Exchange of Information) no Combate ao  
Planeamento Fiscal Agressivo: O Caso dos Programas de Cidadania e Residência  
por Investimento**

**Sofia Helena Fernandes Cordeiro**

Mestrado em Direito e Prática Jurídica

Especialidade em Direito Financeiro e Fiscal

Dissertação de Mestrado realizada sob a orientação do Professor Doutora Rute Saraiva

2025



**Resumo:** A presente dissertação analisa de que forma os programas de cidadania e residência por investimento (CBI/RBI) podem ser utilizados para contornar os mecanismos de troca automática de informações fiscais (AEOI), em particular o Common Reporting Standard (CRS). Numa fase inicial, identificam-se técnicas concretas de utilização abusiva destes programas. Destaca-se, igualmente, a importância da aplicação rigorosa dos procedimentos de verificação (*due diligence*) por parte das instituições financeiras, propondo-se medidas destinadas a reforçar a integridade dos sistemas fiscais e a respetiva capacidade de deteção e mitigação de práticas potencialmente abusivas. Por fim, a dissertação aborda a posição crítica assumida pela União Europeia em relação a estes programas, procurando aferir se a censura de que são alvo se encontra justificada ou se subsistem fundamentos legítimos que justifiquem a sua manutenção.

**Palavras-chave:** Common Reporting Standard; Programas de Cidadania por Investimento; Programas de Residência por Investimento; *Due diligence*; União Europeia.

**Abstract:** This dissertation examines how citizenship and residence by investment programs (CBI/RBI) can be used to circumvent mechanisms of automatic exchange of financial information (AEOI), with particular focus on the Common Reporting Standard (CRS). It begins by identifying specific techniques through which these programs may be misused. The analysis also highlights the importance of the rigorous application of financial due diligence procedures by institutions, proposing measures aimed at strengthening the integrity of tax systems and their capacity to detect and mitigate potentially abusive practices. Finally, the dissertation addresses the critical stance adopted by the European Union towards these programs, seeking to assess whether such criticism is justified or whether legitimate grounds for their continued existence may still persist.

**Keywords:** Common Reporting Standard; Citizenship by Investment Programs; Residence by Investment Programs; Due diligence; European Union.

## Abreviaturas

<b>Art</b>	Artigo, artigos
<b>AEoI</b>	Automatic Exchange of Information
<b>AML</b>	Anti-Money Laundering
<b>BEPS</b>	Base Erosion and Profit Shifting
<b>CBI</b>	Citizen by Investment
<b>CE</b>	Comissão Europeia
<b>Cfr</b>	Conforme, confira, confronte
<b>CRS</b>	Common reporting standard
<b>DAC</b>	Directive on Administrative Cooperation
<b>FATCA</b>	Foreign Account Tax Compliance Act
<b>FATF</b>	Financial Action Task Force
<b>KYC</b>	Know Your Customer
<b>MDR</b>	Mandatory Disclosure Rules
<b>n.º:</b>	número, números
<b>RBI</b>	Residence by Investment
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>HNWI</b>	High-Net-Worth Individual
<b>TFUE</b>	Tratado de Funcionamento da União Europeia
<b>TUE</b>	Tratado da União Europeia
<b>UE</b>	União Europeia
<b>UNODC</b>	United Nations Office on Drugs and Crime

Índice .....	
<b>1. Introdução .....</b>	<b>7</b>
<b>1.1 Panorama Geral.....</b>	<b>7</b>
<b>1.2 Objetivos da investigação, questões de partida e metodologia.....</b>	<b>12</b>
<b>2. Programas de Cidadania e Residência por Investimento: enquadramento e riscos associados.....</b>	<b>14</b>
<b>2.1 Conceito e evolução da migração por investimento.....</b>	<b>14</b>
<b>2.1.1 Programas de Cidadania por Investimento .....</b>	<b>16</b>
<b>2.1.2 Programas de Residência por Investimento .....</b>	<b>18</b>
<b>2.2 Diferenças e Riscos Associados aos Programas de CBI e RBI.....</b>	<b>22</b>
<b>3. Interações com a Arquitectura da Troca Automática de Informações (AEoI) ...</b>	<b>26</b>
<b>3.1. O regime do Common Reporting Standard (CRS): objetivos e limites.....</b>	<b>26</b>
<b>3.1.1 A Estrutura multilateral do CRS e os seus limites operacionais.....</b>	<b>34</b>
<b>3.2 A Manipulação da Certificação de Residência Fiscal como vulnerabilidade sistémica.....</b>	<b>41</b>
<b>3.3 O Paralelismo com os Programas para Nómadas Digitais.....</b>	<b>48</b>
<b>3.4 Do Offshore ao Mid-shore: A Produção de Substância Fiscal como Requisito Estratégico nos Programas de Investimento .....</b>	<b>51</b>
<b>3.5 Programas de cidadania e residência por investimento considerados de alto risco .....</b>	<b>54</b>
<b>4. Procedimentos de <i>due diligence</i> previstos no CRS e medidas para prevenir Abusos nos programas de CBI/ RBI. ....</b>	<b>59</b>
<b>4.1 Regras de divulgação obrigatória da OCDE para acordos de evasão fiscal CRS.....</b>	<b>70</b>
<b>5. A resposta da União Europeia aos programas de CBI e RBI .....</b>	<b>77</b>
<b>4.1 Fundamentos da crítica europeia: cidadania da União e integridade fiscal..</b>	<b>77</b>
<b>5.2 O Caso Comissão c. Malta (C-181/23): A Censura do TJUE à Cidadania por Investimento.....</b>	<b>81</b>

<b>6. Conclusão .....</b>	<b>88</b>
---------------------------	-----------

# 1. Introdução

## 1.1 Panorama Geral

*“Be it about the primacy of European law, the freedom of the press, the independence of the judiciary or the sale of golden passports. European values are not for sale” - Ursula von der Leyen<sup>1</sup>*

A afirmação de Ursula von der Leyen traduz, de forma emblemática, uma preocupação central da União Europeia: a salvaguarda dos seus valores fundacionais face a práticas que os possam desvirtuar. Entre essas práticas, a concessão de cidadania mediante contrapartidas económicas, os denominados *golden passports*, tem suscitado crescente contestação política e jurídica. Com efeito, a atribuição da cidadania por um Estado-Membro em troca de investimento não é uma decisão neutra no plano jurídico da União, já que, nos termos dos Tratados, tal cidadania confere automaticamente o estatuto de cidadão da União a quem a adquire<sup>2</sup>. Este estatuto, que tende a assumir-se como o

---

<sup>1</sup> Retirado do discurso da Ursula von der Leyen, Presidente da Comissão Europeia, sobre o Estado da União de setembro de 2020

<sup>2</sup> Artigo 20.º, n.º 1 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)

“estatuto fundamental” dos nacionais dos Estados-Membros<sup>3</sup>, implica o acesso a um conjunto vasto de direitos, entre os quais se destacam a liberdade de circulação e residência, os direitos de participação política e o acesso ao mercado interno<sup>4</sup>. Neste quadro, a possibilidade de aceder a esse estatuto através de meios financeiros, independentemente de vínculos culturais, linguísticos ou territoriais, levanta sérias reservas quanto à compatibilidade desta prática com os princípios da igualdade, da solidariedade entre Estados-Membros e da lealdade mútua consagrada no artigo 4.º, n.º 3 do TUE. Assim, a concessão de um estatuto com efeitos coletivos e supranacionais com base em interesses económicos individuais tem sido vista pela própria União Europeia como um fator que pode pôr em causa a coerência interna do projeto europeu e fragilizar a integridade axiológica dos seus fundamentos jurídicos.

A este propósito, importa recuar ao conceito jurídico-dogmático de cidadania e residência, entendidos tradicionalmente como vínculos jurídico-políticos que ligam os seus titulares a uma dada comunidade política estadual e que tem associados direitos e deveres específicos<sup>5</sup>. A consagração da nacionalidade<sup>6</sup> como instrumento de pertença a uma comunidade política remonta a uma longa tradição doutrinária que a entende não apenas como um estatuto jurídico, mas como uma expressão da soberania estatal e da autodeterminação dos povos onde a cidadania política estava reservada aos nacionais<sup>7</sup>. Assim, representa um estatuto que liga o indivíduo ao Estado e o integra na sua ordem jurídica, constituindo o pressuposto para o exercício pleno de direitos civis e políticos. Por sua vez, a residência legal e estável, ainda que distinta, aproxima-se funcionalmente da cidadania na medida em que permite o acesso progressivo a direitos sociais, laborais

---

<sup>3</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, processo C-184/99 - Grzelczyk, ECLI:EU:C:2001:458, n.º 31: “A cidadania da União destina-se a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros.”

<sup>4</sup> Artigos 20.º a 24.º do TFUE, que consagram, entre outros, o direito de circular e residir livremente no território dos Estados-Membros, o direito de votar e ser eleito nas eleições municipais e europeias, e o direito de proteção diplomática e consular por outro Estado-Membro em país terceiro.

<sup>5</sup> Al.a), artigo n.º 2 do Capítulo I da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade, de 1997.

<sup>6</sup> Embora frequentemente usados como sinónimos, cidadania e nacionalidade não são conceitos rigorosamente idênticos. A cidadania designa o vínculo jurídico entre o indivíduo e o Estado, conferindo direitos e deveres, enquanto a nacionalidade, no seu sentido clássico, remete para uma pertença cultural ou identitária. Apesar desta distinção, os dois termos são tratados de forma equivalente na prática jurídica; como sucede na Constituição portuguesa (que utiliza “cidadania”) e na Lei n.º 37/81, de 03 de outubro - lei da nacionalidade (que adota “nacionalidade”).

<sup>7</sup> Nesse sentido: Moreira, Vital, coord.; Domingues, José, coord. (2022) - De súbditos a cidadãos: a conquista da cidadania, do vintismo à atualidade. Lisboa: Universidade Lusíada, página 24.

e económicos, sendo frequentemente regulada à luz de princípios como o interesse público, a integração social e a segurança nacional.

A cidadania corresponde ao vínculo jurídico-político que se estabelece entre o indivíduo e o Estado, do qual emergem direitos e deveres inerentes à pertença a uma determinada ordem estatal. Tradicionalmente, identificam-se seis vias comuns de aquisição da cidadania: i) pelo nascimento no território (*ius soli*), ii) pela descendência familiar (*ius sanguinis*), iii) pelo casamento (*ius matrimonii*), iv) pela naturalização / direito de residência (*ius domicilii*), v) pela concessão honorária<sup>8</sup>, ou vi) mediante investimento (*ius doni*)<sup>9</sup>. O *ius soli* confere a nacionalidade com fundamento no nascimento no território de um Estado, enquanto o *ius sanguinis* privilegia a filiação e permite a transmissão da nacionalidade por via do vínculo parental. Ambos os critérios estão associados à chamada nacionalidade originária, que pode ser adquirida automaticamente, por efeito direto da lei, ou depender de uma manifestação de vontade nos termos legalmente previstos. Já o *ius domicilii* remete para a aquisição derivada da nacionalidade, normalmente designada por naturalização, sendo esta atribuída a indivíduos que, mediante determinados requisitos legais, como a residência habitual e prolongada, demonstram um vínculo efetivo com o Estado em causa<sup>10</sup>.

Enquanto o *ius sanguinis* reflete uma conceção tradicional e conservadora de nacionalidade, centrada na continuidade histórica e cultural do Estado e na transmissão intergeracional da identidade nacional através do vínculo familiar, o *ius soli* exprime uma perspetiva mais aberta e inclusiva, que privilegia a ligação territorial e a integração social efetiva no seio da sociedade de acolhimento. A escolha por um ou outro modelo, ou por combinações variáveis entre ambos, não é meramente técnica: traduz opções estruturantes sobre a forma como o Estado se autodefine e sobre os critérios que considera relevantes para a pertença ao seu corpo político. Por isso, a opção por um regime assente predominantemente no *ius sanguinis* tende a enfatizar a continuidade da nação enquanto comunidade histórica e cultural pré-existente ao Estado, ao passo que a adoção de

---

<sup>8</sup> A cidadania por concessão honorária corresponde a uma forma excecional de atribuição da nacionalidade, geralmente reservada a indivíduos que, não preenchendo os critérios ordinários de aquisição, são reconhecidos pelo Estado como merecedores de tal distinção em virtude de méritos singulares ou contributos relevantes em áreas como a ciência, a cultura, o desporto ou a defesa de interesses nacionais. Trata-se de um ato discricionário e eminentemente simbólico, associado ao exercício da soberania estatal no reconhecimento de serviços de excecional relevância.

<sup>9</sup> Elisa Casi, Mohammed Mardan and Barbara M. B. Stage (2023), p.6.

<sup>10</sup> de Groot, GR., Vonk, (2018), pp. 321-326.

soluções mais próximas do *ius soli* revela uma visão dinâmica e funcional da cidadania, entendida como instrumento de coesão social e de inclusão dos indivíduos que, de facto, participam da vida económica, social e cultural do país. Estas escolhas refletem também, em última análise, diferentes estratégias de gestão da diversidade, de resposta aos fenómenos migratórios e de definição das fronteiras dos povos, constituindo um elemento central da política de identidade nacional e da própria soberania estatal.<sup>11</sup>

Neste quadro dogmático, a emergência dos chamados programas de cidadania e residência por investimento introduz uma disrupção normativa e axiológica que desafia os paradigmas clássicos da cidadania e da residência. Estes regimes, muitas vezes concebidos como instrumentos de política económica e atratividade fiscal, permitem a concessão acelerada de direitos de cidadania ou de residência mediante a realização de um investimento financeiro significativo, frequentemente desvinculado de laços objetivos com a comunidade nacional ou de critérios tradicionais como a residência efetiva, o domínio da língua ou a inserção cultural. Tal reconfiguração exige uma análise crítica aprofundada, quer sob o prisma da dogmática jurídica, quer à luz dos princípios gerais do Direito Internacional e da governação económica global. A doutrina portuguesa é ainda incipiente nesta matéria, mas alguns autores têm começado a problematizar os limites jurídico-constitucionais destes mecanismos, sobretudo no que respeita à sua compatibilidade com os princípios da igualdade, da boa administração e da justiça distributiva.<sup>12</sup> Neste domínio, impõe-se uma reflexão sistemática sobre a natureza jurídica destes programas de investimento, sobre a sua legitimidade constitucional, e os riscos que representam para a integridade institucional, a segurança financeira e a justiça fiscal, nomeadamente no contexto da crescente integração regulatória internacional, materializada em instrumentos como o *Common Reporting Standard* (CRS) da OCDE.

Neste contexto, importa compreender a génese e a evolução histórica destes programas, cuja emergência não pode ser dissociada dos ciclos económicos e financeiros globais. O atual ecossistema de migração por investimento começou na Ilha das Caraíbas de São Cristóvão e Neves em 1984 que oferecia direitos de cidadania em troca de investimentos, por sua vez, os direitos de residência em troca de investimento começaram no Canadá em 1986 e nos Estados Unidos em 1990<sup>13</sup>. Após a crise financeira de 2008-

---

<sup>11</sup> Vide Jerónimo, P., & Vink, M, (2021), p. 34.

<sup>12</sup> Nesse sentido: DE SOUSA, Constança Urbano (2016) e ainda, Rebanda, M. I. R. (2022).

<sup>13</sup> FATF/OECD (2023), p.7.

2009, os programas de residência e cidadania por investimento espalharam-se rapidamente como instrumentos de recuperação económica. Diversos países da União Europeia procuraram lançar, expandir ou reformular esses programas para atrair capital estrangeiro. O Chipre foi o primeiro a inaugurar um regime formal de cidadania por investimento em 2007, seguido pela Bulgária em 2009. A Letónia lançou o seu programa de residência por investimento em julho de 2010, e a Irlanda criou o *Immigrant Investor Programme* em 2012. Nesse mesmo ano, Portugal instituiu o regime de autorização de residência para atividade de investimento (ARI), mais conhecido como “*golden visa*”, em outubro. A Grécia introduziu o seu programa em abril de 2013, e a Hungria estabeleceu o *Residency Bond Program* nesse mesmo ano. A Espanha aderiu a esta tendência em setembro de 2013, com a aprovação da Ley de Emprendedores. Em 2014, Malta lançou o *Individual Investor Programme*, um dos poucos regimes de cidadania por investimento reconhecidos oficialmente na União Europeia, e em 2015 criou também o *Malta Residence and Visa Programme*.

O impacto quantitativo destes programas é significativo, grandes volumes de pessoas e de capital transitaram por esses programas, o Serviço de Pesquisa do Parlamento Europeu estimou que, entre 2011 e 2019, mais de 132.000 pessoas obtiveram residência ou cidadania em Estados-Membros da União Europeia por meio desses programas, sendo que o total de investimentos provenientes desses esquemas foi estimado em pelo menos 21,4 biliões de euros.<sup>14</sup> Este volume evidencia o poder de atração destes regimes e os incentivos financeiros que lhes estão associados.

Neste contexto de expansão e contestação dos programas de cidadania e residência por investimento, marcado por tensões entre interesses económicos e exigências de integridade normativa, a presente dissertação propõe-se a aprofundar a análise de uma das facetas mais críticas desta realidade: a sua instrumentalização como técnica de planeamento fiscal agressivo<sup>15</sup>. Com efeito, a opacidade de certos regimes, a fragilidade dos mecanismos de verificação e a inexistência de vínculos substanciais entre o investidor

---

<sup>14</sup> European Added Value Unit, 2021, p.12

<sup>15</sup> O conceito de *planeamento fiscal agressivo* refere-se à utilização de mecanismos jurídicos ou estruturais que, embora se mantenham formalmente dentro dos limites legais, têm como objetivo principal aproveitar lacunas, assimetrias ou falhas de coordenação entre sistemas fiscais nacionais, resultando numa redução artificial e não pretendida pelo legislador da carga tributária. Diferencia-se da elisão fiscal legítima por envolver uma manipulação da forma jurídica das operações em detrimento da sua substância económica, aproximando-se, em certos casos, da evasão fiscal sempre que a estratégia usada compromete o espírito da lei ou visa deliberadamente ocultar rendimentos ou património.

e o Estado de acolhimento criam condições propícias à evasão de obrigações declarativas no quadro da troca automática de informações.

## **1.2 Objetivos da investigação, questões de partida e metodologia.**

A presente dissertação tem como objetivo central analisar de que modo os programas de cidadania e residência por investimento desafiam a integridade e a eficácia dos mecanismos internacionais de cooperação fiscal, em particular no contexto do regime de intercâmbio automático de informações financeiras, estabelecido no quadro do *Common Reporting Standard* da OCDE. Ao facultarem a atribuição de uma nacionalidade ou autorização de residência com base em investimentos financeiros, estes programas podem ser instrumentalizados para manipular a residência fiscal declarada, permitindo a evasão ou ocultação de ativos e rendimentos perante as autoridades tributárias competentes.

A investigação parte, assim, da seguinte questão central: *em que medida os programas de CBI e RBI podem ser utilizados como veículos para contornar as obrigações de reporte e transparência fiscal decorrentes do AEOI, e qual a resposta jurídica construída a nível internacional e europeu para prevenir tais abusos?*

De forma a desenvolver uma resposta sistemática a esta problemática, a dissertação propõe-se alcançar os seguintes objetivos específicos:

- Examinar os fundamentos que explicam a criação, evolução e crescente competitividade dos programas de cidadania e residência por investimento (CBI/RBI);
- Identificar as vulnerabilidades que estes programas introduzem no quadro da troca automática de informações, bem como as estratégias abusivas mais recorrentes que exploram tais fragilidades;
- Mapear os programas e jurisdições com maior suscetibilidade a riscos de evasão fiscal, branqueamento de capitais e desvio regulatório;
- Analisar criticamente os limites normativos e operacionais do Common Reporting Standard (CRS) enquanto mecanismo estruturante da cooperação fiscal internacional;

- Examinar os mecanismos de *due diligence* e os requisitos de substância económica exigidos pela OCDE, formular propostas de reforço da integridade e transparência destes programas, conciliando a atratividade económica com a justiça fiscal e a prevenção de abusos;
- Investigar o quadro de medidas complementares, incluindo as regras de divulgação obrigatória (Mandatory Disclosure Rules);
- Avaliar a posição da União Europeia quanto à compatibilidade destes programas com os princípios fundamentais do direito da União, incluindo a cidadania europeia e a cooperação leal entre Estados-Membros.

No plano metodológico, a dissertação recorre a uma abordagem predominantemente dogmática, assente na análise crítica de fontes normativas internacionais e europeias, bem como na revisão da doutrina especializada e da jurisprudência relevante, nomeadamente a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia. Complementarmente, serão considerados relatórios técnicos e documentos de trabalho publicados por organizações internacionais, como a OCDE, a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu, procurando integrar uma perspetiva atual, comparada e orientada para a prática.

O plano de trabalho distribui-se por quatro grandes partes. Na primeira, procede-se ao enquadramento jurídico-conceptual dos programas de CBI e RBI e à identificação dos seus riscos estruturais. A segunda parte é dedicada à análise da arquitetura do CRS e dos seus limites na deteção de estratégias de evasão associadas à manipulação da residência fiscal. A terceira parte examina as medidas de mitigação adotadas pela OCDE, incluindo as obrigações de *due diligence* e as regras de divulgação obrigatória. Por fim, na quarta parte, analisa-se a resposta da União Europeia à proliferação destes programas, com especial atenção ao contencioso emergente e à jurisprudência recente.

## **2. Programas de Cidadania e Residência por Investimento: enquadramento e riscos associados**

### **2.1 Conceito e evolução da migração por investimento**

De acordo com Constança Urbano de Sousa, “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. [...] Hoje, a ‘mobilidade’ é um ativo tanto mais valioso quanto maiores forem as restrições à circulação das pessoas”<sup>16</sup>. Assim, a migração baseada em investimento não constitui apenas um fenómeno jurídico ou económico isolado, mas sim uma expressão paradigmática da intersecção entre mobilidade internacional, soberania estatal e mercadorização dos direitos de cidadania e residência. Trata-se de um processo através do qual um indivíduo pode obter a cidadania ou residência de um país mediante a realização de um investimento significativo na sua economia. Os programas de investimento configuram assim políticas públicas implementadas pelos governos com o objetivo de atrair imigrantes capazes de aportar recursos à economia nacional sob a forma de investimento. Tratam-se, assim, de instrumentos de política migratória ativa, mediante os quais os Estados selecionam previamente os candidatos e projetam de que forma estes poderão contribuir para o desenvolvimento económico<sup>17</sup>. Nos últimos anos, este modelo conheceu uma expansão considerável, tornando-se um mercado global que movimenta biliões de euros e envolvendo tanto entidades públicas como privadas. Esta expansão foi impulsionada pela crescente procura de vistos, autorizações de residência e passaportes, aliada à oferta por parte de determinadas jurisdições que, visando atrair investimento estrangeiro direto, disponibilizam tais estatutos jurídicos como contrapartida de uma contribuição económica.

A motivação dos candidatos a estes programas é multifacetada, podendo incluir razões de segurança, preservação patrimonial, facilitação da mobilidade internacional ou outros interesses estratégicos. Por sua vez, os Estados que promovem programas de

---

<sup>16</sup> de SOUSA 2016, p.20

<sup>17</sup> Silva, J., & Morella Junior, J. (2021)

cidadania e residência por investimento procuram estimular o crescimento económico, gerar receitas fiscais, criar emprego, atrair capital humano e desenvolver setores como o imobiliário, a hotelaria ou as infraestruturas. Em algumas jurisdições, os recursos obtidos através destes programas representam uma fonte relevante (por vezes essencial) de financiamento público<sup>18</sup>.

Na base deste fenómeno encontra-se uma verdadeira indústria transnacional composta por uma rede multifacetada e interligada de agentes privados, como consultoras especializadas, firmas de advogados, bancos de investimento, consultores imobiliários e empresas de verificação e análise de risco, até às entidades públicas incumbidas da aprovação dos pedidos. Esta indústria constitui uma infraestrutura invisível, mas determinante na operacionalização dos programas destes programas, sendo frequentemente os próprios intermediários privados os principais arquitetos das políticas adotadas neste domínio. Estes operadores não apenas desenham os esquemas e elaboram propostas legislativas, como também conduzem campanhas de legitimação junto da opinião pública e dos decisores políticos.

Este modelo rompe com os paradigmas tradicionais da política migratória, que historicamente assentavam no controlo soberano do território e na gestão estatal dos fluxos populacionais<sup>19</sup>. O que aqui se verifica é uma privatização funcional da soberania, mediante a qual os direitos de entrada, residência e naturalização são parcialmente delegados a operadores do mercado, cujo critério orientador não é a coesão social ou a integração cívica, mas sim a rentabilidade financeira e a eficiência comercial. Em termos dogmáticos, este fenómeno desafia as categorias clássicas do direito público e do direito da nacionalidade, ao introduzir um vetor economicista na atribuição de estatutos jurídicos tradicionalmente fundados na ligação afetiva, histórica ou cultural a uma determinada comunidade política.

A lógica subjacente à indústria da migração por investimento traduz-se na reorganização dos fluxos migratórios em torno do capital e da capacidade contributiva dos indivíduos, transformando os estatutos de residência e cidadania em verdadeiras *commodities*<sup>20</sup>. O vínculo jurídico-político entre o indivíduo e o Estado é assim

---

<sup>18</sup> CLERIDES, Sofronis; COELHO, Maria Delgado; KLEMM, Alexander D.; KOTSOGIANNIS, Christos; 2025, p. 5

<sup>19</sup> Ambrosini, M., Hajer, M.H.J. (2023).

<sup>20</sup> Shachar, A. (2021).

mercantilizado, sendo reduzido a uma relação contratual na qual o Estado presta serviços (acesso ao território, mobilidade internacional, direitos políticos e económicos) em troca de uma contribuição financeira. Trata-se, pois, de um exemplo paradigmático do que alguns autores designam por mercantilização das prerrogativas soberanas<sup>21</sup>, em que as funções soberanas tradicionais são submetidas a lógicas de mercado e concorrência global.

As grandes consultoras que operam neste domínio não se limitam à intermediação entre clientes e Estados. Estas entidades assumem o papel de verdadeiros *policy entrepreneurs*, intervindo ativamente na definição de critérios de elegibilidade, na formulação de políticas públicas e na estruturação de investimentos considerados admissíveis. Para além disso, funcionam como promotores de programas, agentes de marketing, agentes de imigração, gestores de património e de investimento<sup>22</sup>, exercendo uma influência determinante na economia política global da mobilidade seletiva. Neste contexto, os próprios Estados tornam-se concorrentes num mercado internacional de captação de capital humano e financeiro.

A estrutura desta indústria, marcada pela presença massiva de operadores privados, desde grandes firmas transnacionais a pequenos intermediários locais, revela uma cadeia de valor altamente fragmentada e interdependente. O processo de candidatura a um visto ou passaporte por investimento envolve diversas camadas de serviços, taxas e comissões, frequentemente opacas para o requerente. Esta opacidade estrutural, associada à concentração de poder em certos *players* e à ausência de normas jurídicas internacionais uniformes, suscita sérias preocupações de governança, responsabilização e justiça distributiva, que exigem uma reflexão crítica tanto no plano normativo como dogmático.

### **2.1.1 Programas de Cidadania por Investimento**

Os Programas de Cidadania por Investimento (CBI, na sigla inglesa Citizenship by Investment, terminologia que se manterá ao longo da presente dissertação) consistem em mecanismos estatais formalmente instituídos que possibilitam a atribuição da cidadania nacional mediante a realização de um investimento económico significativo ou, alternativamente, uma contribuição financeira não reembolsável a favor do Estado. Tais

---

<sup>21</sup> Nesse sentido, SURAK, Kristin (2021).

<sup>22</sup> FATF/OECD (2023), p.13

programas, também frequentemente designados como *golden passport schemes*, assentam numa estrutura normativa e administrativa específica, a qual estabelece critérios objetivos de elegibilidade, montantes mínimos de investimento e garantias procedimentais que culminam na naturalização do requerente com base exclusivamente na sua capacidade contributiva, à margem de vínculos prévios de natureza étnica, cultural, linguística ou territorial.

A dogmática jurídica da cidadania, tradicionalmente ancorada nos princípios de pertinência histórica, pertença identitária e integração comunitária, é aqui profundamente desafiada. Como observa Džankić, os programas de cidadania por investimento “*reduzem a cidadania a uma mercadoria que é negociada por dinheiro e não por laços genuínos com o Estado, como é o caso na naturalização comum*”<sup>23</sup>. Esta reconceptualização funcional da cidadania como instrumento de captação de capitais (em detrimento da sua dimensão simbólica e integradora) levanta tensões normativas evidentes no plano do Direito Constitucional, do Direito Internacional Público e do Direito da Nacionalidade.

Ao atribuir cidadania com base em considerações estritamente económicas, os programas CBI deslocam o centro gravitacional da nacionalidade do jus sanguinis e do jus soli para aquilo que poderíamos denominar jus pecuniae: o direito à cidadania fundado na posse de capital<sup>24</sup>. Este fenómeno contribui para uma tendência crescente de mercantilização do estatuto jurídico de pertença, a qual foi criticada por diversos autores enquanto forma de erosão do ideal democrático de igualdade cívica<sup>25</sup>, ao mesmo tempo que suscita dúvidas quanto à conformidade destes regimes com os princípios de justiça distributiva e solidariedade comunitária que tradicionalmente legitimam a concessão de cidadania.

Na prática, muitos destes programas prometem a atribuição de cidadania vitalícia, transmissível e dotada de plena eficácia jurídica, incluindo o direito à emissão de passaporte e, no contexto europeu, o acesso ao estatuto de cidadão da União Europeia, com os direitos correlativos de livre circulação, estabelecimento e acesso a benefícios em todos os Estados-Membros, nos termos dos artigos 20.º e seguintes do TFUE. Esta extensão automática de direitos a nível supranacional, assente numa decisão

---

<sup>23</sup> Jelena Džankić (2019)

<sup>24</sup> Vide Džankić, J. (2019). To Sell or Not to Sell: The Ethics of *ius pecuniae*. In: The Global Market for Investor Citizenship. Politics of Citizenship and Migration

<sup>25</sup> Nesse sentido, SHACHAR, Ayelet, (2018); e BAUBÖCK, Rainer (2018).

administrativa nacional alicerçada num critério económico, tem suscitado fortes reservas por parte da Comissão Europeia, designadamente quanto à sua compatibilidade com o princípio da cooperação leal (art. 4.º, n.º 3, TUE) e à necessidade de preservar a integridade do estatuto europeu de cidadania.

Num plano económico, diversos microestados insulares, como Dominica, São Cristóvão e Nevis, Granada ou Vanuatu, transformaram os programas CBI numa verdadeira estratégia nacional de financiamento, com a cidadania a tornar-se um “produto de exportação” com valor fiscalmente quantificável. Em alguns destes países, as receitas provenientes da venda de cidadanias representam mais de 10% do PIB e mais de um terço das receitas orçamentais do Estado, revelando uma dependência estrutural face a este mecanismo de captação de capital externo<sup>26</sup>. Embora países de maior dimensão tenham entrado no mercado, como a Turquia, que agora domina as aprovações globais, é ainda nos microestados que esta fonte de rendimento tem um impacto significativo à escala nacional.

Todavia, a centralidade crescente destes programas suscita também questões constitucionais fundamentais, nomeadamente quanto à natureza da cidadania enquanto direito fundamental, à sua vulnerabilidade à lógica de mercado e à função do Estado enquanto guardião do interesse público. Como adverte Džankić, “a comercialização da cidadania compromete o equilíbrio entre soberania estatal e responsabilidade democrática, abrindo espaço para práticas opacas e externalização de processos decisórios sensíveis”<sup>27</sup>.

### **2.1.2 Programas de Residência por Investimento**

Os Programas de Residência por Investimento (RBI, na sigla inglesa Residence by Investment, expressão que se manterá ao longo da presente dissertação), também frequentemente denominados golden visa schemes, constituem mecanismos jurídicos que visam a concessão de autorização de residência legal a cidadãos estrangeiros em troca de investimentos financeiros qualificados. Tal como sucede com os programas de cidadania

---

<sup>26</sup> SURAK, Kristin (2024).

<sup>27</sup> DŽANKIĆ, Jelena (2019).

por investimento, os RBI representam uma forma particular de governança migratória seletiva, ancorada em critérios estritamente económicos e desvinculada de vínculos tradicionais como a integração social, a atividade profissional ou os laços familiares. Do ponto de vista dogmático, estes programas desafiam as conceções clássicas de residência como manifestação de inserção territorial efetiva, substituindo a lógica de permanência por uma lógica de contributo económico<sup>28</sup>.

No espaço da União Europeia, os programas de investimento que conferem o direito de residência em contrapartida a um aporte económico assumem particular relevância, sendo mais comuns do que os programas de concessão direta de cidadania. A autorização de residência, enquanto título jurídico-administrativo emitido pelo Estado de acolhimento, faculta ao titular estrangeiro o direito de permanecer no território, condicionado ao cumprimento dos requisitos previstos na legislação nacional aplicável. Apesar de tal direito não ser absoluto, na medida em que a sua manutenção depende da prática de atos subsequentes como o cumprimento de requisitos de residência efetiva, a demonstração de vínculos duradouros com o Estado anfitrião ou a renovação periódica do título, a verdade é que, em determinadas circunstâncias, esse estatuto pode evoluir e transformar-se num direito mais robusto, culminando na aquisição da cidadania. Este fenómeno ilustra a natureza progressiva de certos regimes de residência, concebidos não apenas como instrumentos de mobilidade internacional, mas também como potenciais vias de integração no seio da comunidade nacional.

Na sua configuração normativa, os regimes RBI autorizam a entrada e fixação de indivíduos abastados mediante a realização de um investimento qualificado, geralmente enquadrado em seis categorias principais: (i) investimento direto em empresas nacionais; (ii) participação em fundos ou veículos de investimento aprovados; (iii) subscrição de obrigações do Estado; (iv) depósitos bancários; (v) aquisição de bens imóveis; e (vi) contribuições financeiras não reembolsáveis a projetos de interesse público<sup>29</sup>. Estes critérios, variáveis de país para país, visam não apenas captar capital estrangeiro, mas também fomentar sectores estratégicos da economia nacional, ainda que frequentemente sem ligação direta a resultados mensuráveis em termos de criação de emprego ou inovação.

---

<sup>28</sup> Sofronis Clerides, Maria Delgado Coelho, Alexander D Klemm, and Christos Kotsogiannis. (2025).

<sup>29</sup> Surak (2022), p.152

Apesar de o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), nos artigos 77.º a 80.º, estabelecer um quadro normativo comum para as políticas relativas aos controlos fronteiriços, ao asilo e à imigração, incluindo condições gerais de entrada e residência de nacionais de países terceiros, a definição concreta dos requisitos e benefícios associados a cada título de residência permanece na esfera de competência dos Estados-Membros. Assim, embora a União estabeleça parâmetros harmonizados, cabe a cada Estado moldar os seus regimes de autorização de residência de acordo com objetivos próprios de política migratória, o que explica a diversidade de regimes de “autorização de residência para atividade de investimento” atualmente em vigor<sup>30</sup>.

Uma das distinções estruturais mais relevantes no domínio das políticas migratórias orientadas por critérios económicos reside na cisão entre programas de investimento ativo e investimento passivo. Nos programas de investimento ativo, como os regimes de empreendedorismo<sup>31</sup> e start-up visas<sup>32</sup>, o estatuto de residência é concedido com base numa avaliação qualitativa da capacidade do requerente para contribuir diretamente para a economia do Estado anfitrião. Tal avaliação assenta em critérios como a apresentação de um plano de negócios credível, a comprovação de experiência empresarial relevante, a criação de postos de trabalho ou a demonstração de inovação no modelo económico proposto. Estes programas incorporam uma lógica meritocrática e funcional, aproximando-se dos princípios tradicionais de seleção migratória com base no capital humano. O requerente é, por definição, parte ativa do processo de desenvolvimento económico, integrando-se no tecido empresarial do país de acolhimento. A concessão da residência está, muitas vezes, condicionada à execução efetiva do projeto, sujeita a revisões periódicas e com possibilidade de revogação caso não sejam cumpridos os compromissos assumidos.

Por sua vez, os programas de investimento passivo operam com pressupostos radicalmente distintos. Nestes casos, o investimento consiste tipicamente na aquisição de bens imóveis, na subscrição de instrumentos financeiros do Estado (como obrigações do tesouro) ou em depósitos bancários significativos<sup>33</sup>. O requerente não está obrigado a exercer qualquer atividade profissional ou empresarial, nem a residir no território

---

<sup>30</sup> Silva, J., & Morella Junior, J. (2021), pp. 5-7.

<sup>31</sup> France Talent Passport

<sup>32</sup> Start-up Denmark Program; Tech Visa – Portugal ([Tech Visa - Vistos](#))

<sup>33</sup> European Parliamentary Research Service. (2021), p.7.

nacional por um período mínimo substancial. A ligação com a economia local é, assim, essencialmente simbólica ou instrumental, reduzindo-se à mera colocação de capital em determinados setores previamente definidos pelo Estado como estratégicos ou de interesse público. Esta distinção entre os programas de residência por investimento (RBI) e os regimes de vistos destinados a empreendedores ou trabalhadores altamente qualificados revela-se particularmente significativa. Enquanto estes últimos pressupõem, de forma explícita, um envolvimento ativo e continuado na vida económica e produtiva do país de acolhimento, traduzido na criação e gestão de empresas, no exercício de uma atividade profissional qualificada ou na contribuição direta para o desenvolvimento do mercado de trabalho local, os programas RBI assentam predominantemente numa lógica de investimento passivo. Nesta modalidade, o requerente limita-se a aportar capital para o Estado ou para setores previamente definidos, como o imobiliário, os fundos de investimento ou a dívida pública, sem que tal implique, em regra, a obrigação de exercer qualquer atividade empresarial direta, criar postos de trabalho efetivos ou manter uma residência permanente e efetiva no território nacional. Como refere Surak (2021), trata-se de uma "residência para não residentes", onde o estatuto jurídico de residente é dissociado da realidade sociológica da residência efetiva. O objetivo do Estado, neste caso, é captar capital, não necessariamente integração ou know-how.

Esta abordagem coloca desafios relevantes, a concessão de residência torna-se, nestes modelos, um ato de natureza administrativa ancorado numa transação financeira, desvinculado de critérios como integração cultural, contributo social ou participação cívica. Esta dissociação entre estatuto jurídico e compromisso social ou económico efetivo levanta questões quanto à coerência interna do regime jurídico da imigração, podendo ser vista como uma forma de instrumentalização da residência como bem jurídico patrimonializável. Acresce que, em termos de proporcionalidade e finalidade, o grau de escrutínio aplicado ao investimento passivo é significativamente inferior ao exigido nos programas ativos, o que suscita interrogações sobre a legitimidade e eficácia destes mecanismos como instrumentos de desenvolvimento sustentável ou de promoção do interesse público.

Sob o prisma dogmático, esta dissociação entre residência jurídica e residência factual reabre a discussão sobre o próprio conceito de residência enquanto categoria jurídica. Tradicionalmente entendida como expressão de vínculo territorial duradouro e de integração social, a residência nos programas RBI é, antes, um estatuto instrumental e

condicional, cujo valor reside mais nas oportunidades que proporciona (mobilidade internacional, acesso a sistemas fiscais favoráveis, segurança jurídica) do que na efetiva participação na vida do país de acolhimento. Isto levanta dúvidas quanto à compatibilidade destes regimes com o princípio da proporcionalidade, a igualdade no acesso ao estatuto de estrangeiro, e os objetivos subjacentes ao Direito das Migrações no contexto do Estado de direito.

Um dos aspetos juridicamente mais relevantes dos programas RBI reside no facto de que a autorização de residência concedida por um Estado-Membro da União Europeia pode produzir efeitos jurídicos extraterritoriais, ao permitir o exercício de determinados direitos de mobilidade no espaço Schengen. Isto significa que um título de residência obtido, por exemplo, em Portugal ou em Malta, pode permitir ao seu titular circular livremente em grande parte do território europeu, o que tem suscitado críticas por parte de instituições da UE, designadamente quanto ao risco de externalização de políticas migratórias nacionais com impacto na segurança e coesão do espaço europeu.

## **2.2 Diferenças e Riscos Associados aos Programas de CBI e RBI**

Os programas de Cidadania por Investimento e de Residência por Investimento foram, durante vários anos, objeto de intensa controvérsia, não apenas pelo seu potencial económico, mas sobretudo pelos riscos que comportavam para a integridade dos sistemas jurídicos e financeiros nacionais e internacionais. Inicialmente concebidos como instrumentos de captação de investimento estrangeiro direto, estes programas ofereciam, acesso a direitos de residência ou cidadania, muitas vezes com requisitos mínimos ou inexistentes de presença física, integração cultural ou conhecimento linguístico. No caso dos programas de cidadania, os benefícios conferidos eram particularmente amplos, incluindo a obtenção de um passaporte nacional, e, no contexto da União Europeia, o acesso automático aos direitos derivados da cidadania europeia. Esta cidadania, frequentemente atribuída de forma vitalícia e transmissível hereditariamente, permitia que os beneficiários, e as gerações futuras, desfrutassem de liberdade de circulação, residência, trabalho e acesso a mercados em todo o espaço europeu. Após um período

mínimo de manutenção do investimento (normalmente cinco anos) os ativos poderiam ser alienados sem perda do estatuto adquirido<sup>34</sup>.

Por sua vez, os programas de residência por investimento proporcionavam um regime menos abrangente, conferindo o direito de residir legalmente no território do Estado anfitrião, com extensão dos benefícios à família próxima, e permitindo viver, trabalhar e estudar nesse país. Contudo, o estatuto de residente não implicava automaticamente a aquisição da cidadania, e os direitos associados à livre circulação na UE podem ser mais limitados comparáveis aos derivados da nacionalidade da União. Além disso, a residência era frequentemente condicionada à manutenção dos critérios iniciais de elegibilidade, como a conservação do investimento ou a observância de períodos mínimos de permanência física e podia ser revogada em caso de incumprimento. Assim este estatuto, ao contrário da cidadania, além de poder ser revogado não é também transmissível por herança, não se estendendo às gerações futuras.<sup>35</sup>

Durante os primeiros anos de vigência destes programas, especialmente após a crise financeira global de 2008-2009, foram reportados inúmeros abusos e irregularidades, uma vez que a sua implementação ocorreu num ambiente regulatório ainda incipiente e fragmentado. A ausência de mecanismos uniformes de verificação de antecedentes (*background checks*), a utilização massiva de intermediários privados com incentivos económicos próprios e a falta de supervisão independente criaram condições propícias à infiltração de capitais de origem ilícita. Em diversos relatórios, incluindo os da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu, sublinhava-se que estes programas tinham sido instrumentalizados por indivíduos envolvidos em esquemas de corrupção, branqueamento de capitais, evasão fiscal e fraude financeira transnacional colocando em risco a integridade da União Europeia e a confiança no sistema de cidadania<sup>36</sup>.

O impacto destes riscos tornou-se, ao longo do tempo, cada vez mais evidente: diversos beneficiários recorreram à mobilidade global e aos direitos obtidos através destes programas para aceder a sistemas financeiros com menor escrutínio, o que lhes permitiu criar estruturas societárias de fachada (*Shell companies*), movimentar somas avultadas de

---

<sup>34</sup> COMISSÃO EUROPEIA (2019) pp. 3–4, 13–15 e 18.

<sup>35</sup> Kristin Surak (2022).

<sup>36</sup> COMISSÃO EUROPEIA, *Report on Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union*, Bruxelas, 2019, pp. 5–7, 19–22; Resolução do Parlamento Europeu, de 26 de março de 2019, pp. 25-27

dinheiro de origem ilícita, legitimar transações suspeitas e dificultar os esforços de recuperação de ativos. Estes mecanismos facilitaram ainda a dissimulação de identidade, a evasão fiscal e o incumprimento de obrigações financeiras, comprometendo a integridade do sistema jurídico-financeiro internacional.

A complexidade e a crescente internacionalização dos programas de residência e cidadania por investimento, frequentemente operados por redes transnacionais de intermediários, incluindo agentes imobiliários, consultores financeiros e empresas especializadas em migração, amplificaram significativamente os riscos de abuso, sobretudo em contextos marcados pela escassa coordenação institucional e por uma supervisão deficiente. A fragilidade dos mecanismos de controlo interno, a persistência de falhas na gestão de conflitos de interesses e as lacunas regulamentares tornaram estes programas particularmente suscetíveis à instrumentalização para fins ilícitos, colocando em causa não apenas a sua legitimidade, mas também a confiança nas relações internacionais e no sistema financeiro global<sup>37</sup>. A opacidade dos procedimentos de verificação, aliada à ausência de normas uniformes de *due diligence*, expôs vulnerabilidades sistémicas agravadas pela proliferação de redes de intermediação sem escrutínio efetivo. Mesmo em jurisdições como Chipre e Malta, diversos relatórios de organizações internacionais e investigações jornalísticas<sup>38</sup> revelaram casos graves de negligência, favorecimento indevido e, em alguns episódios, a conivência de autoridades públicas, contribuindo para o descrédito generalizado destes programas e para o reforço da perceção de risco reputacional que lhes está associado.

Face a este panorama, os Estados e as organizações internacionais iniciaram, ao longo da última década, um esforço significativo de reforma, visando mitigar os riscos de abuso e garantir a compatibilidade destes programas com os princípios da boa administração, da legalidade e da justiça fiscal. Diversas jurisdições procederam à revogação total ou parcial dos seus programas<sup>39</sup> (como Chipre, Irlanda ou Bulgária), enquanto outras os reformularam substancialmente, introduzindo requisitos mais exigentes em matéria de diligência prévia (*enhanced due diligence*), certificação de origem lícita dos fundos, verificação da ausência de antecedentes criminais e controlo

---

<sup>37</sup> FATF/OECD (2023)

<sup>38</sup> Ver: [Four charged over Cyprus 'cash-for-passports' scheme | Investigation News | Al Jazeera](#) ; [Golden visa programmes in Europe pose major... - Transparency.org](#)

<sup>39</sup> [History of Citizenship by Investment - IMI Daily](#)

efetivo da presença física no território. Adicionalmente, instrumentos de soft law e orientações técnicas internacionais passaram a moldar a arquitetura regulatória destes mecanismos. A Comissão Europeia, por seu turno, publicou, em 2019, um relatório detalhado sobre os riscos que os programas de cidadania e residência por investimento representavam para a segurança da União, propondo recomendações para harmonizar critérios e reforçar a cooperação entre Estados-Membros<sup>40</sup>.

Atualmente, os programas de cidadania e residência por investimento que permanecem em vigor operam sob um escrutínio consideravelmente mais rigoroso, enquadrando-se em arquiteturas jurídicas mais robustas e dotadas de mecanismos de monitorização contínua, partilha internacional de informações e reavaliação periódica dos candidatos. Os Estados têm vindo a desenvolver estruturas de supervisão mais transparentes, recorrendo a entidades públicas especializadas, auditorias independentes e normas procedimentais mais exigentes, o que tem contribuído para restringir significativamente a margem de manobra para abusos. Se, desde a sua génese, estes regimes suscitaram sérias preocupações quanto ao seu potencial de instrumentalização para práticas ilícitas, designadamente branqueamento de capitais, evasão fiscal ou ocultação de património, os últimos anos foram marcados por um esforço concertado, tanto no plano nacional como no plano internacional, visando reforçar a integridade e a legitimidade destes mecanismos. A implementação de normas mais rigorosas de verificação da identidade, a adoção de critérios reforçados de avaliação de idoneidade e o aprofundamento da cooperação entre autoridades fiscais, financeiras e policiais constituem passos relevantes na tentativa de compatibilizar a atratividade económica destes instrumentos com os imperativos de transparência, responsabilidade e legalidade próprios do Estado de Direito.

Não obstante os progressos assinaláveis registados na última década, permanece a dúvida quanto à suficiência e eficácia real dessas reformas. Terão estas reformas sido verdadeiramente eficazes para afastar, de forma duradoura, os perigos que historicamente se lhes associaram? Ou subsistem ainda vulnerabilidades que permitem a sua instrumentalização para fins ilícitos, à margem da ordem jurídica e fiscal internacional? É precisamente a esta interrogação que o próximo capítulo se propõe responder,

---

<sup>40</sup> COMISSÃO EUROPEIA, *Report on Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union*, Bruxelas, 2019.

analisando os principais mecanismos de controlo atualmente em vigor e a sua capacidade efetiva para prevenir abusos.

### **3. Interações com a Arquitectura da Troca Automática de Informações (AEOI)**

#### **3.1. O regime do Common Reporting Standard (CRS): objetivos e limites**

A soberania tributária enquanto manifestação específica da soberania do estado<sup>41</sup> confere-lhe a faculdade de definir autonomamente o seu sistema fiscal. No contexto da economia globalizada, essa prerrogativa tem sido exercida por muitos Estados segundo uma lógica de mercado, utilizando a fiscalidade como instrumento de concorrência internacional. Assim, os Estados passaram a atuar estrategicamente para atrair empresas, investidores e profissionais altamente qualificados, oferecendo-lhes benefícios fiscais em troca dos ganhos económicos que a sua presença pode proporcionar.<sup>42</sup> Assim se instalou uma atmosfera fiscal competitiva feroz e à escala global. A intensificação dessa concorrência fiscal coincidiu com um cenário de crescente mobilidade de pessoas, capitais e estruturas jurídicas, permitindo que os contribuintes explorassem as diferenças entre sistemas fiscais nacionais para minimizar ou evitar a tributação.

Com a globalização, tornou-se significativamente mais fácil para os contribuintes realizarem e deterem investimentos através de instituições financeiras situadas fora do seu país. Uma parte substancial de capitais era mantida no estrangeiro (*offshore*), e permanecia por vezes fora do alcance das autoridades fiscais, especialmente quando os contribuintes não cumpriam com as suas obrigações fiscais no Estado de residência<sup>43</sup>. A evasão fiscal através destas estruturas constitua um desafio grave e transversal, afetando países de todas as dimensões e níveis de desenvolvimento, tanto membros como não

---

<sup>41</sup> PEREIRA, PAULA ROSADO (2022).

<sup>42</sup> DOURADO, Ana Paula (2017).

<sup>43</sup> de Campos Amorim, J, 2024, pp. 2-6

membros da OCDE. Assim, num ambiente de concorrência fiscal prejudicial<sup>44</sup> (ou concorrência fiscal selvagem) em que se banalizaram as estratégias de planeamento fiscal agressivo e onde os Estados registam grandes perdas de receita tributária no que toca aos impostos sobre o rendimento, faltavam instrumentos de prevenção e combate à fraude e evasão fiscal internacional<sup>45</sup>. Nesse sentido, e sendo a integridade dos sistemas fiscais um interesse comum dos Estados, foi fundamental a cooperação entre administrações tributárias para combater eficazmente estes problemas. Neste contexto, a troca de informações tornou-se um elemento crucial no cenário internacional<sup>46</sup>, com organizações e países buscando padrões mais elevados para garantir a equidade, a justiça no sistema tributário global<sup>47</sup> e impedir a erosão da base tributável e transferência artificial dos lucros.

Nesse sentido, a OCDE, em colaboração com o G20, desenvolveu em 2014 o *Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters*, que engloba: o *Common Reporting Standard (CRS)*; o *Competent Authority Agreement (CAA)*; e os comentários ao CRS e ao CAA<sup>48</sup>. O conteúdo do CRS encontra-se estruturado em nove secções distintas. A primeira define as regras gerais de reporte de informação, enquanto a segunda trata dos princípios aplicáveis aos procedimentos de verificação. As secções seguintes especificam os critérios de identificação de contas: a terceira incide sobre contas preexistentes de pessoas singulares, e a quarta sobre novas contas de pessoas singulares. A quinta e a sexta secções abordam, respetivamente, as contas preexistentes e novas detidas por entidades. A sétima secção contempla regras especiais aplicáveis à verificação de determinadas situações. A oitava dedica-se ao esclarecimento de definições relevantes e, por fim, a nona apresenta as orientações para a aplicação prática do padrão.<sup>49</sup>

---

<sup>44</sup> José Casalta Nabais, 2009, pag.84

<sup>45</sup> PEREIRA, PAULA ROSADO (2022).

<sup>46</sup> Vide José Casalta Nabais, 2009, pag.86, onde o autor sublinha que a troca de informações, há muito defendidos por diversos autores, constituem instrumentos essenciais de combate ao sigilo, que suporta a fraude fiscal e a lavagem de dinheiro.

<sup>47</sup> OECD (2017), *Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters*, Second Edition, OECD Publishing, Paris.

<sup>48</sup> [Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters, Second Edition | OECD](#)

<sup>49</sup> OECD (2018), *Standard for Automatic Exchange of Financial Information in Tax Matters: Implementation Handbook*, Second Edition.

A troca automática de informações financeiras para efeitos fiscais consolidou-se como o novo paradigma global de transparência fiscal, substituindo o modelo anteriormente dominante, assente na troca de informações mediante pedido. No entanto, para que a Troca Automática de Informações no âmbito do *Common Reporting Standard* possa produzir efeitos práticos a nível internacional, torna-se imprescindível a existência de um enquadramento jurídico sólido que regule e permita a cooperação administrativa entre jurisdições. Esta base legal é, por norma, constituída por um acordo-quadro multilateral, sendo o instrumento de referência a *Convenção Multilateral relativa à Assistência Mútua em Matéria Fiscal*<sup>50</sup> (doravante, a *Convenção*), elaborada conjuntamente pela OCDE e pelo Conselho da Europa em 1988. Esta Convenção, atualizada pelo Protocolo de 2010, estabelece um vasto leque de formas de cooperação em matéria fiscal, incluindo, mas não se limitando, à troca de informações automática ou sob pedido, à assistência na cobrança de créditos fiscais e notificação de documentos. O objetivo a atingir é o de abranger todos os tipos relevantes de medidas suscetíveis de serem tomadas pelas autoridades administrativas de um país a fim de colaborar com as autoridades administrativas de outro país em qualquer fase do procedimento tributário<sup>51</sup>. No entanto, enquanto tratado-quadro, a Convenção não regula, por si só, os aspetos operacionais e técnicos que tornam possível a efetivação da AEOI. Para colmatar essa lacuna, foi concebido o *Multilateral Competent Authority Agreement on Automatic Exchange of Financial Account Information*<sup>52</sup> (CRS MCAA), que assenta no artigo 6.º da Convenção e que concretiza os termos, formatos, calendários e mecanismos de proteção de dados exigidos para o intercâmbio regular e padronizado de informações financeiras entre autoridades fiscais participantes. No seio da União Europeia, o quadro legal aplicável é reforçado pela Diretiva 2014/107/UE do Conselho, de 9 de dezembro de 2014<sup>53</sup>, a qual transpõe para o direito da União os princípios do CRS, obrigando os Estados-Membros a procederem à troca automática de informações sobre contas financeiras detidas por não residentes. Acresce ainda a celebração de acordos equivalentes entre a UE e determinados países terceiros (como a Suíça, o Liechtenstein ou Andorra), os quais replicam a lógica do CRS em moldes compatíveis com o direito europeu. Para

---

<sup>50</sup> Ver [doc.pdf](#)

<sup>51</sup> Fernandes Ferreira, R. M., Furtado, F. de C., & Gomes, F. de L, 2014, p.2

<sup>52</sup> Ver [Text of the CRS Multilateral Competent Authority Agreement](#)

<sup>53</sup> Ver [DIRETIVA 2014/107/UE DO CONSELHO - de 9 de dezembro de 2014 - que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade](#)

além dos acordos multilaterais e regionais, subsistem instrumentos bilaterais, designados por Competent Authority Agreements (CAA), celebrados entre duas jurisdições, permitindo-lhes regular de forma individualizada a troca de informações, sobretudo quando uma das partes não seja signatária do CRS MCAA ou quando existam especificidades práticas a considerar. Esta pluralidade de instrumentos jurídicos evidencia a complexidade da arquitetura normativa subjacente ao CRS e reflete a tensão permanente entre o ideal de multilateralismo fiscal e a realidade da soberania fiscal dos Estados, que continua a condicionar, em muitos casos, o grau de compromisso com a transparência e a cooperação tributária internacional.

No entanto, a adesão à Convenção proporciona às jurisdições signatárias a possibilidade de trocar informações fiscais com outros países com os quais existam acordos em vigor. Esta flexibilidade permite uma cobertura geográfica significativamente alargada sem necessidade de renegociar múltiplos instrumentos bilaterais. Para além disso, a Convenção multilateral oferece vantagens substanciais em relação aos tratados bilaterais tradicionais, uma vez que abrange uma gama mais vasta de matérias fiscais, incluindo, por exemplo, o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) e as Contribuições para a Segurança Social<sup>54</sup>. A sua vocação é eminentemente cooperativa, visando facilitar todas as formas de assistência administrativa em matéria tributária, incluindo a troca de informações, a cobrança de créditos fiscais e a notificação de documentos. Um exame mais atento das disposições abrangidas por este instrumento revela a amplitude do seu alcance: estão previstas, entre outras, a troca de informações (a pedido, espontânea e automática), a realização de auditorias fiscais simultâneas, a possibilidade de exames fiscais no estrangeiro, a assistência na cobrança de dívidas tributárias, a adoção de medidas conservatórias, a recuperação de créditos fiscais, a notificação de documentos fiscais e, ainda, a implementação de auditorias conjuntas. A Convenção vai além da mera permuta de dados, funcionando como um verdadeiro pilar da cooperação internacional em matéria fiscal. O seu objetivo fundamental reside, pois, no reforço da integridade dos sistemas fiscais nacionais através de uma rede coordenada e eficaz de troca de informações e de assistência mútua, promovendo, em última análise, o combate concertado à fraude e à evasão fiscais à escala global<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Kendris AG. (2018, 6 de novembro).

<sup>55</sup> Fernandes Ferreira, R. M., Furtado, F. de C., & Gomes, F. de L, 2014, pp.1-6.

Assim, a troca automática de informações financeiras representa um marco na cooperação fiscal internacional, ao promover a transparência e dificultar a ocultação de rendimentos no estrangeiro. O CRS estabelece um padrão global segundo o qual as instituições financeiras devem identificar os titulares de contas abrangidas, recolher informações relevantes e transmiti-las às autoridades fiscais nacionais, que, por sua vez, as partilham anualmente com as jurisdições competentes. Este quadro define os tipos de contas e contribuintes abrangidos, as entidades obrigadas a comunicar e o conjunto de dados a reportar, assegurando uma harmonização internacional dos procedimentos e reforçando a integridade do sistema fiscal global. Podemos afirmar que a criação do *CRS* pela OCDE resulta na consolidação de um sistema internacional de troca automática de informações financeiras. A sua implementação através do MCAA revelou-se uma solução juridicamente eficiente e economicamente racional, ao permitir que um único instrumento multilateral substituísse a multiplicidade de acordos bilaterais exigidos para a operacionalização do intercâmbio de dados. A investigação empírica disponível confirma a eficácia substancial do CRS: estima-se que a sua aplicação tenha contribuído para a redução da evasão fiscal em cerca de 71,1%, com um impacto direto na melhoria da transparência e na conformidade fiscal dos contribuintes (Mohammed, Khaldoun & Ghodbane, Dr., 2024)<sup>56</sup>. Estudos anteriores, como o de Casi (2018), indicam ainda que a introdução do CRS provocou uma redução de 14% nos fluxos financeiros transfronteiriços utilizados para fins de evasão fiscal<sup>57</sup>, evidenciando um efeito dissuasor real sobre comportamentos ilícitos. Entre as principais vantagens do modelo multilateral destacam-se a uniformização das práticas de comunicação de informações, a criação de um quadro jurídico comum que simplifica os procedimentos de troca de dados e a redução de custos administrativos para as administrações fiscais. Contudo, o sistema não está isento de fragilidades: a ausência de adesão universal e a existência de jurisdições não participantes podem conduzir à mera deslocação dos capitais para novos refúgios fiscais, transferindo o problema em vez de o eliminar<sup>58</sup>. A par disso, a complexidade do sistema fiscal internacional, as assimetrias na aplicação local das normas e os custos elevados de *due diligence* por parte de instituições financeiras podem afetar a eficácia prática do regime, criando desafios significativos. Ainda assim, em termos estruturais, a abordagem

---

<sup>56</sup> Ver p.176

<sup>57</sup> Mohammed, Khaldoun & Ghodbane, Dr. (2024), p.160

<sup>58</sup> Neste sentido: 3.1.1. B); Rachel E. Brinson, 2019 e Elisa Casi, Christoph Spengel, Barbara M.B. Stage, 2020

multilateral adotada pela OCDE mostra-se amplamente superior à bilateral, não só porque evita a fragmentação e a duplicação de esforços, mas também porque garante uma resposta coordenada e coerente a um fenómeno de natureza global. A evasão fiscal transfronteiriça, pela sua dimensão sistémica, exige uma resposta igualmente global, e o CRS, ancorado num quadro multilateral, representa a forma mais eficiente e eficaz de assegurar a integridade do sistema fiscal internacional, ao estabelecer um padrão comum de cooperação e ao reforçar o princípio da transparência como pilar fundamental da justiça tributária contemporânea.

No entanto, é importante notar, que o *Common Reporting Standard*, estabelece apenas um patamar mínimo quanto ao conteúdo da informação a partilhar. Cabe a cada jurisdição decidir se pretende ir além desse padrão mínimo e realizar intercâmbios adicionais de dados fiscais. A União Europeia é um exemplo paradigmático de uma integração regional que foi significativamente além do padrão mínimo do CRS, ao desenvolver um regime próprio de cooperação administrativa em matéria fiscal. Através da Diretiva da Cooperação Administrativa (DAC)<sup>59</sup>, a UE tem vindo a expandir progressivamente o leque de informações sujeitas a intercâmbio automático. As DACs aplicam-se a todos os contribuintes, pessoas singulares e coletivas, abrangendo predominantemente a tributação direta, mas permitindo também a sua utilização para fins relacionados com o IVA, direitos aduaneiros, impostos especiais sobre o consumo e recuperação de créditos fiscais. A partir de 1 de janeiro de 2026, o seu âmbito será alargado, permitindo igualmente o recurso às DAC para o combate ao branqueamento de capitais e para a aplicação de sanções na União Europeia. Desde a sua adoção inicial, a DAC foi alterada oito vezes, sendo a versão mais recente a DAC9, refletindo uma expansão progressiva do quadro europeu de troca de informações fiscais e de cooperação administrativa. A troca de informações no contexto das DAC assume três modalidades: automática, a pedido e espontânea, conforme o tipo e a finalidade das informações a partilhar. O conjunto das diretivas DAC define progressivamente as categorias de informação abrangidas. A DAC1<sup>60</sup> inclui cinco categorias de rendimentos e ativos (rendimentos do trabalho dependente, pensões, remunerações de administradores, rendimentos e propriedade de bens imóveis e produtos de seguro de vida), posteriormente

---

<sup>59</sup> Vide: [Directive on administrative cooperation DAC - Taxation and Customs Union](#)

<sup>60</sup> Vide [DAC1 - Taxation and Customs Union - European Commission](#)

alargadas a royalties e dividendos não depositários pelas DAC7 e DAC8; A DAC2<sup>61</sup> introduz a troca automática de informações sobre contas financeiras entre os Estados-Membros da União Europeia; a DAC3<sup>62</sup> introduziu a troca de decisões fiscais antecipadas e acordos prévios sobre preços de transferência; posteriormente a DAC4<sup>63</sup> estabeleceu o reporte país-a-país das empresas multinacionais; A DAC5<sup>64</sup> reforçou o acesso das autoridades fiscais às informações sobre beneficiários efetivos, recolhidas ao abrigo da legislação europeia de prevenção do branqueamento de capitais; a DAC6<sup>65</sup> tratou dos mecanismos transfronteiriços potencialmente lesivos em matéria fiscal; a DAC 7<sup>66</sup> estendeu o âmbito de reporte aos rendimentos gerados por vendedores em plataformas digitais; por sua vez a DAC8 veio integrar as informações relativas a criptoativos; e por fim a DAC<sup>67</sup> 9 prevê o reporte das empresas multinacionais no âmbito da Diretiva (UE) 2022/2523 que transpõe o Pilar 2 da OCDE.

A troca de informações a pedido, regulada nos artigos 5.º e 5.º-A, ocorre quando um Estado-Membro solicita informações adicionais a outro, relevantes para a situação fiscal de um ou mais contribuintes específicos. Já a troca espontânea de informações, prevista no artigo 9.º, verifica-se quando um Estado-Membro comunica, de forma não sistemática e sem pedido prévio, dados potencialmente úteis para a administração tributária de outro Estado. Além da troca de informações, as DAC preveem outras formas de cooperação administrativa, incluindo a presença de funcionários de um Estado-Membro nas autoridades fiscais de outro, a realização de controlos simultâneos e o envio de notificações de atos e decisões fiscais.

Em síntese, as DAC assentam nos princípios e recomendações delineados pelo Plano BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) da OCDE<sup>68</sup>, mas, ao contrário deste,

---

<sup>61</sup> Vide [DAC2 - Taxation and Customs Union - European Commission](#)

<sup>62</sup> [DAC3 - Taxation and Customs Union - European Commission](#)

<sup>63</sup> [DAC4 - Taxation and Customs Union - European Commission](#)

<sup>64</sup> [Directive - 2016/2258 - EN - EUR-Lex](#)

<sup>65</sup> [DAC6 - Taxation and Customs Union - European Commission](#)

<sup>66</sup> [DAC7 - Taxation and Customs Union - European Commission](#)

<sup>67</sup> [Directive - EU - 2025/872 - EN - EUR-Lex](#)

<sup>68</sup> O Plano BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) da OCDE consiste num conjunto de ações destinadas a combater estratégias de planeamento fiscal agressivo utilizadas por empresas multinacionais para transferir lucros para jurisdições com tributação reduzida ou nula, erodindo assim a base tributária dos Estados onde a atividade económica efetiva ocorre. Lançado em 2013, o plano inclui 15 ações-chave que visam, entre outros objetivos, assegurar maior transparência fiscal, reforçar as regras de preços de transferência, regular instrumentos híbridos e mecanismos transfronteiriços, e promover o reporte país-a-país das multinacionais, permitindo às administrações fiscais detetar e mitigar riscos de erosão fiscal. O BEPS constitui um padrão

configuram instrumentos jurídicos vinculativos para os Estados-Membros da União Europeia, impondo obrigações harmonizadas em matéria de cooperação e intercâmbio de informações. Já o BEPS constitui um quadro não vinculativo de *soft law*, orientado para a promoção de boas práticas e para a correção de distorções fiscais a nível internacional, cabendo a cada Estado decidir em que medida o incorpora na sua legislação interna.

A eventual implementação, por outras organizações regionais, como por exemplo a Mercado Comum do Sul (Mercosul), a União Africana (UA) ou a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), entre outras de um mecanismo análogo às Diretivas de Cooperação Administrativa da União Europeia poderia constituir um avanço significativo na transparência fiscal e na prevenção de práticas erosivas da base tributária, permitindo uma circulação estruturada de informação entre administrações fiscais e reforçando a capacidade coletiva de combate à evasão e ao branqueamento de capitais. Entre as principais vantagens contam-se o aumento da eficiência administrativa, a redução de assimetrias informativas entre Estados, a facilitação de auditorias conjuntas e a criação de incentivos à convergência regulatória, contribuindo para mercados regionais mais íntegros e previsíveis. Adicionalmente, um mecanismo deste tipo poderia permitir que os Estados aderentes acompanhassem os padrões internacionais do BEPS, reforçando a credibilidade e integridade fiscal da região.

Neste contexto, importa salientar que a minha sugestão no sentido de as organizações regionais assumirem um papel ativo na implementação coordenada de mecanismos semelhantes às DAC assenta na necessidade de criação de incentivos estruturais para a transposição interna destes regimes pelos Estados. Com efeito, um Estado tenderá a adotar medidas de maior transparência fiscal apenas se perceber que os demais Estados da mesma região se orientam no mesmo sentido. Enquanto subsistirem disparidades significativas, permanecerá a perceção de que a adoção unilateral de normas mais rigorosas implica uma perda de competitividade, sobretudo quando o “vizinho” geograficamente próximo mantém políticas fiscalmente mais atrativas. Assim, o alinhamento institucional promovido ao nível regional atua como um mecanismo de prevenção de dinâmicas de *race to the bottom*, particularmente intensas entre Estados geograficamente próximos e que competem diretamente pela atração de investimento,

---

internacional de referência, sendo adotado por países da OCDE e parceiros aderentes, e serve de base para iniciativas regionais de cooperação fiscal, como as Diretivas de Cooperação Administrativa da União Europeia (DAC).

capitais e fluxos económicos. Assim, a harmonização regional, neste sentido, não só reduziria incentivos à concorrência fiscal desleal, como criaria um ambiente mais previsível e equilibrado para todos os participantes.

Contudo, a adoção de um regime desta natureza enfrenta obstáculos significativos. Ao contrário da União Europeia, a maioria das organizações regionais não dispõe de uma arquitetura jurídica supranacional dotada de poderes de imposição ou de mecanismos de fiscalização vinculativos, pelo que qualquer iniciativa de cooperação administrativa dependerá, em última instância, da vontade política de cada Estado. Esta natureza estritamente intergovernamental torna difícil alcançar consensos estáveis, uma vez que os Estados apenas aderem se entenderem que tal não compromete os seus interesses nacionais imediatos. Assim, sem um quadro de obrigatoriedade efetiva, o sucesso de um regime inspirado nas DAC dependeria de um elevado grau de coordenação voluntária e de confiança mútua entre os Estados, condições que poucas organizações regionais, atualmente, conseguem reunir.

### **3.1.1 A Estrutura multilateral do CRS e os seus limites operacionais**

#### **A. O Regime de Sigilo Voluntário no CRS**

O Acordo Multilateral entre Autoridades Competentes (MCAA), celebrado sob a égide da OCDE para operacionalizar o Common Reporting Standard não implica, por si só, que uma jurisdição venha a trocar informações automaticamente com todos os demais signatários. Cada jurisdição mantém plena autonomia para decidir com quem estabelecerá relações de troca de informações, podendo optar por um modelo recíproco, em que ambas as partes reportam informações, ou não recíproco, em que apenas uma das partes o faz. Para que uma relação bilateral de troca automática de informações se concretize, é necessário que ambas as jurisdições tenham a Convenção Multilateral em vigor, tenham submetido as notificações exigidas e se tenham mutuamente designado como parceiros de troca<sup>69</sup>. É prevista uma cláusula que permite a certos Estados aderirem ao sistema de forma limitada, através do chamado regime de “sigilo voluntário”, previsto no Anexo A do referido instrumento<sup>70</sup>. Nos termos desta opção, um Estado compromete-se a

---

<sup>69</sup> Kendris AG. (2018, 6 de novembro).

<sup>70</sup> A inclusão de uma jurisdição no Anexo A do *Multilateral Competent Authority Agreement* (MCAA) traduz, na prática, a sua adesão ao mecanismo multilateral de troca automática de

transmitir informações financeiras às jurisdições com as quais mantém relações de troca, mas opta por não receber qualquer dado em contrapartida. Essas jurisdições do Anexo A são conhecidas por serem paraísos fiscais notórios, que não têm interesse em obter informações sobre contas offshore de seus residentes<sup>71</sup>. Esta escolha pode decorrer de motivos estratégicos, administrativos ou até reputacionais, mas acaba por criar assimetrias significativas na arquitetura do CRS. A OCDE não publica de forma explícita a lista dos países que adotaram esta cláusula, preservando assim uma margem de discricção. No entanto, é possível deduzir indiretamente quais os Estados que se enquadram neste regime com base na análise das chamadas “relações ativas de troca de informação”<sup>72</sup>.

Assim, os territórios que figuram como emissores, mas não como recetores de dados fiscais, são, com elevada probabilidade, os que optaram por permanecer do lado passivo do sistema. Entre estes contam-se jurisdições frequentemente referidas em práticas de planeamento fiscal agressivo ou opaco, como Anguila, Bahamas, Bahrein, Belize, Bermudas, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Caimão, Dominica, Kuwait, Líbano, Monserrate, Nauru, Omã, Qatar, São Vicente e Granadinas, Samoa, Trindade e Tobago, Ilhas Turcas e Caicos, Emirados Árabes Unidos e Vanuatu.<sup>73</sup>

Um exemplo paradigmático (Knobel 2017) é o das Ilhas Caimão, que, simultaneamente, oferecem programas de residência ou cidadania mediante investimento e adotaram o referido regime de “sigilo voluntário”. Em maio de 2017, as Caimão enviavam informação financeira a 44 jurisdições, sem receber dados de nenhuma. Esta configuração contribui para tornar tais territórios particularmente atrativos para indivíduos interessados em preservar o anonimato fiscal, fomentando uma procura acrescida pelos respetivos certificados de residência. Isto porque, os bancos em outras jurisdições não são obrigados a reportar contas detidas por residentes dos países do Anexo

---

informação, sem que tal implique necessariamente a receção recíproca de dados, isto é, a jurisdição pode constar como remetente de informação para outros Estados enquanto não figura como destinatária desses mesmos parceiros. A OCDE publica uma tabela de *activated exchange relationships* em que as relações ativas são apresentadas do ponto de vista do *From jurisdiction* (envio) para o *To jurisdiction* (receção), indicando para cada par a base jurídica e a data de ativação/entrada em vigor; Para confirmar se uma jurisdição envia, mas não recebe (ou conhecer a data efetiva da troca), verifique a seguinte lista oficial da OCDE: [Automatic Exchange of Information - Exchange relationships | OECD](#)

<sup>71</sup> Andres Knobel, Markus Meinzer Miroslav Palanský, 2019, p.25

<sup>72</sup> Ver [Faking residency: OECD's Common Reporting Standard leaves the door wide open for fraud - Tax Justice Network](#)

<sup>73</sup> Surak, K, 2024, pp.39-40

A. Esta tática permite às jurisdições secretas tentar atrair residentes estrangeiros a assumirem residências ou cidadanias, resultando na classificação incorreta das contas bancárias como pertencentes a um residente de uma jurisdição do Anexo A. A informação sobre os titulares dessas contas não é, então, nem recolhida nem trocada<sup>74</sup>. Vejamos o seguinte exemplo prático:

*O contribuinte X, residente em Portugal, adquire residência nas Ilhas Caimão através de um programa de residência por investimento, sendo esta uma jurisdição que participa no Common Reporting Standard apenas como remetente de informação (voluntary secrecy). Abre uma conta bancária no Panamá e apresenta ao banco uma auto-certificação de residência fiscal emitida pelas Ilhas Caimão. As instituições financeiras panamianas não reportam as informações, uma vez que as Ilhas Caimão são signatárias do Modelo A do MCAA.*

Assim, subsiste a possibilidade de alguns países estarem a explorar de forma estratégica o regime de sigilo voluntário como instrumento de promoção dos seus programas de residência e cidadania por investimento. Embora, do ponto de vista jurídico, a opção por não receber informações no âmbito do CRS seja legítima, a verdade é que esta circunstância cria incentivos claros para que tais jurisdições se apresentem como destinos atrativos para indivíduos que pretendem garantir que a sua situação financeira permaneça fora do alcance das autoridades fiscais dos seus países de origem. A conjugação entre a inexistência de obrigações de reporte recíproco e a facilidade de obtenção de certificados de residência ou de cidadania por via de investimento pode, assim, transformar-se num argumento comercial adicional utilizado por certos Estados para captar investidores internacionais<sup>75</sup>.

Os dados empíricos analisados por Meinzer (2022) demonstram que diversas jurisdições de elevada opacidade financeira têm adotado uma estratégia deliberada de resistência seletiva à implementação do intercâmbio automático de informações (AIE) ao abrigo do *Common Reporting Standard* (CRS). Tal comportamento traduz-se na recusa ou no atraso na ativação de relações de troca de informação com os países aos quais fornecem segredo financeiro, evidenciando uma atuação intencionalmente assimétrica e estrategicamente orientada. Verifica-se uma correlação negativa entre o grau de segredo

---

<sup>74</sup> Ver Janský, P., Meinzer, M. and Palanský, M, 2022, p.683

<sup>75</sup> Ver [Use These 3 CRS Loopholes To Reclaim Your Privacy In 2023 - Www.libertymundo.com](https://www.libertymundo.com)

financeiro de uma jurisdição e a proporção de segredo abrangida por tratados ativos de AIE: quanto mais elevada é a pontuação de segredo, menor é a cobertura da informação trocada. Esta relação sugere que as jurisdições mais opacas estão conscientes dos fluxos financeiros que protegem e utilizam a não ativação de trocas como mecanismo para manter atratividade perante capitais estrangeiros<sup>76</sup>.

Esta realidade introduz distorções no funcionamento do CRS, pois permite que indivíduos, mesmo mantendo o seu centro de interesses económicos ou de vida noutra país, adquiram um estatuto jurídico que os torne, perante as instituições financeiras, não reportáveis. O risco não reside apenas na possibilidade de evasão fiscal clássica, mas também na potencial utilização destes esquemas para ocultar rendimentos, patrimónios ou fluxos financeiros de origem ilícita, aproveitando a opacidade proporcionada pelo regime de sigilo voluntário. A falta de transparência quanto à lista oficial dos Estados que optaram por esta cláusula, aliada à dinâmica comercial agressiva de alguns programas de investimento, fragiliza a confiança no sistema global de intercâmbio automático de informações e compromete o princípio da justiça fiscal, ao criar oportunidades desiguais entre contribuintes.

Em conclusão, a utilização do regime de sigilo voluntário como elemento de atratividade dos programas de residência e cidadania por investimento representa um desafio sério à integridade do CRS. A manutenção destas zonas de opacidade permite a perpetuação de práticas que se afastam do espírito de cooperação internacional que presidiu à criação do sistema. Torna-se, por isso, imperioso que a comunidade internacional avance no sentido de impor regras mais rigorosas de substância económica e transparência nos programas de investimento, de forma a impedir que o sigilo voluntário seja instrumentalizado para fins de planeamento fiscal agressivo ou para ocultação patrimonial, assegurando assim a eficácia e credibilidade do regime de troca automática de informações. A longo prazo, e de forma progressiva, seria desejável ponderar a eliminação desta opção do quadro normativo do CRS, de modo a evitar que continue a ser utilizada como instrumento de opacidade e competição fiscal prejudicial.

## **B. A Não Participação no CRS:**

---

<sup>76</sup> Janský, P., Meinzer, M. and Palanský, M, 2022, pp.685-688

No contexto da implementação do Common Reporting Standard, apenas os Estados que aderiram formalmente ao regime são abrangidos pela troca automática de informações financeiras. Em consequência, os titulares de contas bancárias que comprovem residência fiscal num país não participante no CRS beneficiam, em regra, de um nível elevado de confidencialidade, uma vez que as instituições financeiras localizadas em jurisdições aderentes não estão obrigadas a recolher nem a comunicar qualquer dado relativamente a esses indivíduos. Com efeito, se as autoridades fiscais do país onde se situa a instituição financeira não têm qualquer obrigação de partilhar informações com as autoridades do país de residência declarado do titular, por não existir acordo de troca de informações em vigor, o reporte torna-se, na prática, inútil e desnecessário. Esta lacuna na arquitetura do CRS tem vindo a ser aproveitada por determinados indivíduos que procuram contornar as obrigações de transparência, alegando residência em jurisdições não participantes com o intuito de escaparem ao escrutínio internacional.

Não obstante, algumas instituições financeiras, antecipando uma eventual universalização do CRS, têm vindo a adotar práticas internas mais abrangentes, recolhendo informação de todos os titulares de contas, independentemente da sua residência fiscal. Esta opção, conhecida como *wider approach*, visa evitar custos operacionais associados à necessidade de proceder a diligências adicionais sempre que um novo país adira ao CRS. Existe ainda uma variante mais ampla, a chamada *wider-wider approach*, em que as instituições recolhem os dados e os remetem às autoridades fiscais locais, mesmo quando os titulares são residentes em países não participantes, ficando essa informação retida até que venha a ser possível partilhá-la com base num acordo futuro. Todavia, a eficácia dessas abordagens depende das decisões políticas e regulamentares de cada país. Com efeito, quando não é adotada nenhuma destas abordagens, ou quando se deixa à discricionariedade dos bancos a decisão sobre se devem ou não recolher dados de residentes em países não participantes, cria-se um vazio normativo que permite que esses titulares escapem completamente ao radar do CRS. Neste último cenário, particularmente problemático, não há qualquer recolha nem retenção de informação, nem por parte das instituições financeiras nem por parte das autoridades fiscais, perpetuando uma forma de opacidade financeira que compromete os

objetivos fundamentais de transparência e cooperação internacional subjacentes ao CRS.<sup>77</sup>

As consequências práticas desta não participação revelam-se particularmente visíveis no caso dos Estados Unidos da América<sup>78</sup>, que, embora tenha desempenhado um papel determinante no impulso à transparência fiscal internacional com a adoção do Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) em 2010. No entanto, ao optar por não aderir ao CRS, os EUA mantêm uma posição jurídica singular que tem implicações estruturais na eficácia global do sistema. Contrariamente à lógica multilateral do CRS, que assenta num modelo automático e recíproco de troca de informações entre jurisdições, o FATCA assenta numa estrutura formalmente bilateral<sup>79</sup>, mas orientada por uma lógica unilateralista, concebida para garantir o acesso da administração fiscal norte-americana a dados sobre contas detidas por cidadãos dos EUA no estrangeiro, não impondo, contudo, a mesma obrigação de reporte relativamente a depósitos de não residentes em território americano<sup>80</sup>.

Esta assimetria tornou-se especialmente visível após a entrada em vigor do CRS: estudos empíricos demonstram que, entre 2014 e 2017, os depósitos transfronteiriços detidos por residentes de países não considerados paraísos fiscais diminuíram, em média, 11,5% nos centros financeiros participantes no CRS. Simultaneamente, observou-se um aumento médio de 10% desses mesmos depósitos nos Estados Unidos, correspondendo a uma transferência estimada de cerca de 55 mil milhões de dólares, o que sugere um desvio de capitais em direção a uma jurisdição que permanece fora do alcance do regime multilateral de troca automática de informações (Casi, Spengel & Stage, 2020). Este fenómeno evidencia uma alteração nas dinâmicas da evasão fiscal internacional: os ativos

---

<sup>77</sup> ANDRES KNOBEL e FREDERIK HEITMÜLLER (2018).

<sup>78</sup> Neste sentido, Elisa Casi, Christoph Spengel, Barbara M.B (2020)

<sup>79</sup> O regime do *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA) assenta em acordos intergovernamentais bilaterais (os denominados *Intergovernmental Agreements* – IGAs), celebrados entre os Estados Unidos da América e países terceiros. Estes acordos visam assegurar que as instituições financeiras estrangeiras recolhem e transmitem informação sobre contas detidas por cidadãos norte-americanos. Existem dois modelos principais de IGA: o Modelo 1, no qual as instituições financeiras reportam às autoridades fiscais nacionais, que posteriormente transmitem a informação ao *Internal Revenue Service* (IRS); e o Modelo 2, em que o reporte é feito diretamente pelas instituições ao IRS.

<sup>80</sup> Conforme observa Marta O'Brien, em Booyesen, Sandra, and Dora Neo, 2017, p.396, existe uma ironia evidente no desequilíbrio entre as obrigações de transparência impostas aos outros países pelo regime FATCA e as obrigações muito mais reduzidas assumidas pelos próprios Estados Unidos, o que levanta a possibilidade de estes virem a tornar-se o mais recente paraíso fiscal do mundo.

financeiros não desapareceram, apenas foram realocizados para um país que, embora não se qualifique como paraíso fiscal nos termos tradicionais, oferece vantagens comparáveis em termos de opacidade e proteção patrimonial. Com efeito, para além da sua não adesão ao CRS, os EUA mantêm regimes fiscais altamente favoráveis a investidores estrangeiros, incluindo isenções sobre rendimentos passivos de fonte interna, como juros de portefólio ou dividendos reinvestidos. Acresce que os requisitos de identificação da titularidade efetiva são fracos e desarticulados entre estados federados, o que permite a constituição célere de entidades artificiais (designadamente *shell companies*) com reduzido escrutínio. Como os EUA não participam no CRS e, mesmo no âmbito do FATCA, não transmitem regularmente informações sobre a titularidade efetiva de contas bancárias, é possível que indivíduos não residentes escapem ao reporte automático mantendo fundos em instituições financeiras norte-americanas através de entidades opacas (e não em nome próprio).

A investigação empírica indica que os depósitos detidos por estas estruturas aumentaram substancialmente no período pós-CRS, estimando-se uma subida de até 31% nos EUA<sup>81</sup>, enquanto se verificava uma redução proporcional em outros centros financeiros participantes. Estas características, combinadas com elevados níveis de sigilo bancário e a ausência de um registo público nacional de beneficiários efetivos, reforçam o estatuto dos EUA como jurisdição atrativa para a ocultação de ativos e rendimentos. A evasão fiscal constitui um problema de natureza global que não pode ser eficazmente combatido por ações isoladas de um único Estado, afetando tanto países desenvolvidos como em desenvolvimento. Embora os Estados Unidos tenham inicialmente assumido uma posição de liderança no combate à evasão fiscal internacional, com a criação do FATCA, o seu compromisso com a cooperação multilateral tem vindo a enfraquecer. A ausência de reciprocidade efetiva nos acordos intergovernamentais e a recusa em aderir plenamente ao padrão da OCDE para a Troca Automática de Informações (AEOI) revelam uma postura de excecionalismo que compromete a eficácia do sistema global de transparência fiscal. Assim, a adesão dos Estados Unidos ao padrão da OCDE é essencial para garantir a credibilidade e o sucesso da arquitetura internacional de combate à evasão fiscal<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Elisa Casi, Christoph Spengel, Barbara M.B (2020)

<sup>82</sup> Rachel E. Brinson, pp.249-251

Neste contexto, torna-se claro que, apesar dos avanços normativos proporcionados pelo CRS, a sua eficácia plena continua dependente da adesão das grandes economias globais. A recusa dos EUA em integrar o regime da OCDE compromete não apenas o princípio da reciprocidade, mas também a coerência sistêmica da arquitetura internacional contra a evasão fiscal. Em última análise, a harmonização das normas de transparência e a eliminação de assimetrias entre regimes jurídicos permanecem condições essenciais para evitar a realocização estratégica de ativos e assegurar a integridade do sistema global de troca automática de informações.

### **3.2 A Manipulação da Certificação de Residência Fiscal como vulnerabilidade sistêmica**

Os esquemas de Cidadania e Residência por Investimento não oferecem, por si só, uma solução eficaz para escapar ao âmbito legal de reporte estabelecido pelo *Common Reporting Standard*. O CRS assenta no critério da residência fiscal efetiva e não na cidadania ou no simples direito de residência. Estes programas conferem o direito legal à cidadania ou à residência numa determinada jurisdição, mas, em regra, não implicam automaticamente a aquisição da residência fiscal. Assim, adquirir uma nova nacionalidade ou residência sem se mudar para o respetivo país não altera, do ponto de vista legal, as obrigações fiscais para com o país de residência efetiva. Mesmo nos casos em que a residência fiscal é formalmente atribuída por via de certos programas RBI, tal atribuição não extingue automaticamente a residência fiscal no país de origem do indivíduo. Assim, os indivíduos estão, em princípio, sujeitos ao pagamento de imposto sobre os rendimentos de capital no seu país de residência fiscal, o qual permanece inalterado com a aquisição de uma nova cidadania ou residência (salvo se houver mudança efetiva de residência para o novo país de nacionalidade/residência). Ainda assim, estes programas podem ser explorados para contornar os procedimentos de reporte e intercâmbio de informações fiscais previstos no CRS, através da manipulação da documentação obtida.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Surak, K. (2024) p.38

No âmbito do procedimento de determinação da residência fiscal dos titulares de contas, o *subparágrafo B (1) do Comentário à Secção III do CRS* prevê o chamado *residence address test*<sup>84</sup>, o qual prevê os atuais procedimentos de *due diligence* do CRS, estes exigem que os contribuintes forneçam uma autocertificação da sua residência fiscal quando abrem uma nova conta bancária ou quando é exigido um teste de residência para uma conta pré-existente, este constitui um dos mecanismos principais através dos quais as Instituições Financeiras Declarantes determinam a residência fiscal dos titulares de contas individuais. Nos termos deste teste, a instituição financeira pode considerar que um indivíduo é residente para efeitos fiscais na jurisdição em que se situa o seu endereço de residência registado, desde que se verifiquem três condições: (i) a instituição possui nos seus registos um endereço de residência do titular da conta, excluindo, em regra, endereços “a cargo de” (*in-care-of*), salvo se estes fizerem parte de um endereço completo que identifique claramente a residência efetiva; (ii) o endereço constante dos registos é atual, ou seja, corresponde ao último endereço conhecido e não foi devolvido como incorreto ou inexistente; e (iii) o endereço está fundamentado em prova documental, como um documento de identificação oficial (cartão de cidadão, carta de condução, cartão de eleitor, certificado de residência) ou, quando este não inclua endereço recente, em documentação emitida por uma autoridade pública ou empresa de serviços essenciais, por exemplo, uma fatura de eletricidade, água, gás ou telefone fixo. O teste também admite, em certos casos, uma declaração sob compromisso de honra (*under penalty of perjury*) do titular da conta, desde que exigida por lei nacional e acompanhada de data e assinatura. Em situações em que as contas tenham sido abertas antes da imposição das obrigações de verificação de identidade (*AML/KYC*), as instituições devem, sempre que possível, atualizar os registos e solicitar documentação comprovativa. Assim, as instituições financeiras podem solicitar aos titulares de contas a apresentação de elementos comprovativos, como passaporte, cartão de identidade ou certificado de residência. Com frequência, basta apresentar alguns documentos, como um certificado de residência, cartão de identidade, passaporte, conta de serviços públicos (como água, eletricidade...), para que a informação seja aceite<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> Ver [Consolidated text of the Common Reporting Standard \(2025\) \(EN\)](#), pp.47-49

<sup>85</sup> OCDE, *Consultation document: Preventing Abuse of Residence by Investment Schemes to Circumvent the CRS* (2018), pp.2-3, parágrafo 7.

Estes documentos podem ser utilizados para simular uma residência fiscal numa jurisdição de baixa ou nula tributação, ainda que tal residência não corresponda à realidade factual. Nessa medida, a pessoa será, com elevada probabilidade, considerada pela instituição financeira como residente fiscal nesse país e, por conseguinte, classificada como “não reportável”. Com efeito, uma vez determinada uma residência fiscal, as instituições financeiras raramente prosseguem com a verificação da eventual existência de outras residências fiscais.

Esta manipulação é agravada quando o contribuinte omite outras jurisdições de residência fiscal, impedindo que a instituição financeira responsável pelo reporte recolha e transmita informação completa às autoridades competentes. Nos termos do CRS, estas instituições apenas estão obrigadas a recusar uma autocertificação ou documentação comprovativa quando existirem razões fundadas para considerar que a informação prestada é incorreta ou não fiável. Não lhes é exigido, contudo, que procurem ou verifiquem dados adicionais<sup>86</sup>. Neste contexto, um indivíduo que pretenda ocultar a sua verdadeira residência fiscal poderá apresentar, de forma abusiva, documentos de residência obtidos através de programas de concessão de cidadania ou residência por investimento, com o objetivo de aparentar uma residência fiscal num determinado Estado.<sup>87</sup>

Como consequência, os dados relativos à conta bancária do indivíduo serão comunicados, ao abrigo do *Common Reporting Standard*, à jurisdição associada ao programa de cidadania ou residência por investimento. Contudo, essa comunicação tenderá a produzir efeitos limitados ou mesmo nulos, caso a referida jurisdição não disponha de um regime abrangente de tributação do rendimento das pessoas singulares. Em cenários ainda mais permissivos, poderá nem sequer ocorrer qualquer troca de informações, nomeadamente se o país em causa não for participante do CRS ou se, sendo participante, estiver incluído no Anexo A do Acordo Multilateral entre Autoridades Competentes (*Multilateral Competent Authority Agreement*).

Desta forma, os programas CBI/RBI podem ser instrumentalizados por indivíduos com intenção de evasão fiscal ou planeamento fiscal agressivo, servindo como mecanismo para comprometer os procedimentos de verificação previstos no CRS e

---

<sup>86</sup> Consolidated text of the Common Reporting Standard, OECD (2025) p.49, parágrafo 13

<sup>87</sup> LANGENMAYR, Dominika e ZYSKA, Lennard, 2021, p.6

contornar a partilha internacional de informações fiscais. De forma semelhante, é plausível que esses mesmos programas tenham sido utilizados no passado para evitar a detecção no âmbito dos Acordos de Troca de Informações Tributárias (TIEAs), os quais previam requisitos de verificação ainda menos rigorosos.

Uma técnica comum para legitimar uma falsa residência fiscal consiste na obtenção de um visto de residência temporário na jurisdição onde se pretende abrir a conta bancária (Surak 2024). Por exemplo, qualquer tipo de visto de residência para o Chipre, juntamente com elementos comprovativos simples, como uma fatura de serviços públicos ou um contrato de arrendamento, é provável que seja considerada por um banco cipriota como uma “pessoa não sujeita a comunicação” (*non-reporting person*) e classificada como residente fiscal no Chipre. Neste cenário, o banco pode considerar o indivíduo como “não reportável” ao abrigo do CRS, deixando de recolher ou partilhar os seus dados com outras administrações fiscais. Este tipo de prática alimenta o fenómeno da “residência fiscal fantasma”, já amplamente identificado como uma falha relevante no sistema<sup>88</sup>.

O problema agrava-se quando a documentação apresentada provém de jurisdições com baixa transparência fiscal e fraca supervisão institucional. Os Emirados Árabes Unidos, por exemplo, permitem a emissão de certificados de residência fiscal com a exigência mínima de permanecer apenas um dia a cada seis meses. Do mesmo modo, jurisdições não aderentes ao CRS ou aquelas incluídas no Anexo A do Acordo Multilateral da OCDE sob o regime de “segredo voluntário”, oferecem oportunidades adicionais para ocultar ativos e evitar o intercâmbio automático de informações.<sup>89</sup>

Exemplos da manipulação da Certificação de Residência Fiscal:<sup>90</sup>

### **Exemplo 1: Nova Conta Individual – Falsa Auto-certificação**

*Alexandre, residente na Bélgica, pretende evitar o reporte ao abrigo do CRS. Para esse efeito, adquire o "estatuto de residência" no Panamá através do seu programa RBI, mediante a compra de um imóvel no valor mínimo de 600.000 euros. Esta situação permite-lhe obter a residência fiscal no Panamá, onde não é tributado sobre rendimentos obtidos fora da jurisdição.*

---

<sup>88</sup> Surak, K, 2024, p.39

<sup>89</sup> *Idem, Ibidem.*

<sup>90</sup> [Consultation document - Preventing abuse of residence by investment schemes to circumvent the CRS](#)

*Alexandre abre uma nova conta no Dubai Bank e auto-certifica-se como residente fiscal no Panamá, apresentando documentação de suporte, nomeadamente o certificado de residência fiscal. Apesar de o CRS obrigar à declaração de todas as jurisdições de residência fiscal, Alexandre omite a sua residência na Bélgica. A documentação fornecida no âmbito dos procedimentos AML/KYC também não revela qualquer ligação à Bélgica.*

*Consequentemente, o Dubai Bank considera Alexandre residente no Panamá e reporta as suas informações fiscais às autoridades fiscais panamianas, em conformidade com o CRS. Contudo, dado que o Panamá não tributa os rendimentos estrangeiros de Alexandre e que o Dubai não partilha informação com a Bélgica, os rendimentos de Alexandre ficam, na prática, fora do alcance das autoridades fiscais belgas.*

### **Exemplo 2: Conta Individual Pré-existente – Manipulação do Teste de Residência**

*Luca, residente em Itália, detém uma conta no Banco Meridian, localizado em Antígua e Barbuda. Nos termos do CRS, a partir de 2018, o Banco Meridian deve reportar as informações da conta às autoridades fiscais de Antígua e Barbuda, que, por sua vez, trocam essa informação com as autoridades italianas.*

*Para evitar tal reporte, Luca obteve residência em Antígua e Barbuda em 2016, no âmbito de um programa RBI, mediante a aquisição de um imóvel no valor de, pelo menos, 500.000 euros. Apresentou, então, o visto de residência permanente e faturas de serviços relacionados com a casa.*

*Com base nesta documentação, e aplicando o teste de morada de residência para contas pré-existentes, o Banco Meridian considera Luca residente em Antígua e Barbuda, deixando de reportar a sua conta às autoridades italianas. Desta forma, Luca consegue evitar o intercâmbio de informações com a jurisdição da sua residência fiscal real, contornando os mecanismos de transparência fiscal instituídos pelo CRS por ser considerado “não reportável”.*

A forma como as instituições financeiras avaliam a veracidade das declarações dos seus clientes relativamente à residência fiscal revela uma considerável disparidade prática. Tanto os critérios adotados como o grau de exigência documental variam amplamente entre entidades. Enquanto algumas instituições requerem documentação robusta e aplicam mecanismos de verificação adicionais para testar a consistência das

informações prestadas, outras contentam-se com um controlo meramente formal. Esta assimetria estende-se igualmente aos procedimentos internos relativos à deteção e gestão de indícios de risco, vulgarmente designados por red flags, cujos limiares de acionamento e respostas associadas diferem significativamente entre operadores. Neste contexto, a simples obtenção de um número de identificação fiscal (NIF) num determinado Estado não implica, por si só, o reconhecimento automático dessa jurisdição como sendo a residência fiscal efetiva do sujeito. Compete, na verdade, aos serviços de compliance da instituição avaliar se tal elemento, eventualmente acompanhado de um documento de cidadania ou visto de residência, é suficiente para determinar a residência fiscal exclusiva do cliente ou se, pelo contrário, subsistem indícios de ligações fiscais adicionais que justifiquem um escrutínio mais aprofundado. O êxito de estratégias destinadas a contornar o intercâmbio automático de informações ao abrigo do CRS depende, em larga medida, da forma como os bancos interpretam e aceitam os documentos apresentados pelos clientes. Sendo a autodeterminação e a construção de perfis de risco os principais instrumentos utilizados pelas instituições financeiras, a obtenção de um título de residência, mesmo que meramente formal no Estado onde se mantém a relação bancária surge como uma oportunidade significativa para obstruir o correto reporte fiscal. Acresce que as instituições financeiras operam num contexto concorrencial orientado para a maximização do lucro e retenção de clientes, o que levanta a questão de saber até que ponto tais incentivos comerciais podem, na prática, conduzir ao relaxamento dos controlos ou à adoção de uma postura complacente perante situações que exigiriam uma análise mais rigorosa.

Resumindo, a análise desenvolvida evidencia que a simulação da residência fiscal, recorrendo a documentação obtida através de programas de cidadania ou residência por investimento, constitui uma vulnerabilidade sistémica capaz de minar os objetivos fundamentais do Common Reporting Standard. Embora, em teoria, o CRS se baseie no critério da residência fiscal efetiva, na prática, a confiança excessiva na autocertificação e em provas documentais formais cria falhas significativas, sobretudo em contextos onde os controlos de compliance são meramente formais ou inconsistentes entre instituições financeiras. Tal manipulação revela especial gravidade quando conjugada com a arquitetura fragmentada do CRS, onde subsistem jurisdições que não integram o sistema ou que, integrando-o, optam pelo regime de sigilo voluntário previsto no Anexo A do Acordo Multilateral entre Autoridades Competentes. Estas jurisdições, ao não receberem

ou não trocarem informação de forma recíproca, oferecem um refúgio eficaz para indivíduos interessados em manter ativos e rendimentos fora do alcance das autoridades fiscais do seu país de residência efetiva.

Neste quadro, a simulação da residência fiscal deixa de ser um ato isolado para se transformar num mecanismo sofisticado de planeamento fiscal agressivo ou mesmo de evasão fiscal, facilitado pelas próprias lacunas estruturais do regime multilateral de troca automática de informações. A possibilidade de apresentar certificados de residência obtidos em países de baixa tributação ou de reduzida transparência, muitas vezes exigindo apenas presença física mínima ou meramente simbólica, agrava o risco de os rendimentos financeiros permanecerem não reportados e, conseqüentemente, não tributados.

A conjugação entre a fragilidade documental permitida pelos programas CBI/RBI e a existência de Estados não participantes no CRS ou participantes em regime limitado perpetua assim uma zona cinzenta na governação fiscal internacional. Em última análise, estas vulnerabilidades comprometem a eficácia do CRS enquanto instrumento de combate à fraude, à evasão fiscal e ao branqueamento de capitais, exigindo não só reforço dos procedimentos de verificação por parte das instituições financeiras, como também uma reflexão mais ampla sobre a necessidade de progressivamente restringir ou mesmo eliminar o regime de sigilo voluntário, para garantir a integridade e a universalidade do intercâmbio automático de informações.

Importa notar, desde logo, que embora o presente trabalho se centre na eficácia da AEOI no combate ao planeamento fiscal agressivo através da análise dos programas de cidadania e residência por investimento, a discussão tende inevitavelmente a aproximar-se do domínio da evasão fiscal. Tal ocorre porque a manipulação artificial da residência fiscal, elemento frequentemente inerente a estes programas, pode configurar, em si mesma, uma estratégia de planeamento fiscal agressivo quando visa explorar lacunas normativas e assim reduzir legitimamente a carga fiscal. Contudo, consoante a intenção do contribuinte e o grau de ocultação envolvido, estas estratégias podem deslizar ao longo de um espectro que se estende desde a elisão fiscal agressiva até práticas claramente ilícitas de evasão fiscal, nomeadamente quando existe ocultação deliberada de rendimentos ou património às autoridades tributárias. Esta zona cinzenta conceptual justifica que, ao longo da análise, se recorra ocasionalmente ao termo “evasão fiscal” para ilustrar situações em que o recurso aos programas de CBI/RBI ultrapassa o limiar da legalidade, ainda que o foco central permaneça ancorado na problemática do planeamento fiscal

agressivo e nos seus efeitos sobre a integridade do regime de troca automática de informações.

### 3.3 O Paralelismo com os Programas para Nómadas Digitais

No contexto da progressiva consolidação da economia digital, o teletrabalho tornou-se uma prática cada vez mais disseminada, permitindo que profissionais exerçam as suas funções a partir de diferentes lugares do mundo. Esta realidade, amplamente fomentada por empresas com atuação global, contribuiu para o surgimento de um novo paradigma laboral. O chamado nomadismo digital traduz-se, assim, num modo de vida e de trabalho que prescinde de um local fixo de exercício da atividade, garantindo ao indivíduo uma ampla liberdade geográfica durante períodos prolongados. Nessa medida, o nómada digital pode ser definido como o trabalhador que, mediante o recurso a ferramentas tecnológicas, desempenha remotamente as suas funções profissionais, dependendo a sua atividade essencialmente da utilização de meios eletrónicos e de conectividade digital.<sup>91</sup>

Os programas de vistos para nómadas digitais (*Digital Nomad Visas*, doravante denominados *DNVs*) constituem um fenómeno recente no panorama jurídico e económico internacional, razão pela qual ainda não existem estudos empíricos sistemáticos que permitam avaliar os seus impactos concretos, nomeadamente no domínio do planeamento fiscal agressivo. A sua criação resulta, em larga medida, da aceleração da digitalização e da normalização do trabalho remoto após a pandemia, permitindo a indivíduos altamente móveis escolher livremente o país a partir do qual pretendem residir e exercer a sua atividade profissional. Neste contexto, coloca-se a interrogação de saber se Estados tradicionalmente conhecidos pela adoção de regimes fiscais preferenciais destinados a atrair indivíduos com elevado rendimento disponível não estarão também a utilizar estes novos programas como mecanismos alternativos de captação de mobilidade internacional.

Desde que a Estónia e Barbados lançaram, em 2020, os primeiros programas de vistos para nómadas digitais, mais de cinquenta países, distribuídos pela Europa, África,

---

<sup>91</sup> Ramos, I., & Morgado, N. F; PLMJ (2021)

Ásia, América Latina e Caraíbas, procederam a alterações nos respetivos regimes jurídicos e de imigração, de modo a atrair e acolher este novo perfil de trabalhadores móveis<sup>92</sup>. A sua lógica é simples: assegurar autorizações de residência temporária, em regra entre um a quatro anos, a estrangeiros que exerçam atividades profissionais à distância, possibilitando-lhes residir no território anfitrião sem necessitarem de qualquer vínculo laboral local. Ora, ao proporcionarem residência fiscal alternativa, tais regimes podem interferir diretamente com a tributação internacional do rendimento.

A literatura pré-existente em matéria de mobilidade fiscal tem demonstrado que os contribuintes com rendimentos mais elevados são particularmente sensíveis à pressão fiscal, alterando a sua residência sempre que a carga tributária se torna excessiva<sup>93</sup>. O nomadismo digital tende a intensificar esta relação: se até agora a mudança de residência implicava deslocação física e, em muitos casos, a alteração do local de trabalho, hoje basta a mudança de residência formal, sendo possível manter a atividade profissional em regime remoto. Isto significa que mesmo incrementos reduzidos do teletrabalho podem provocar perdas relevantes de receita em países cuja arrecadação fiscal assenta fortemente no imposto sobre o rendimento das pessoas singulares.

Do ponto de vista técnico, os DNVs oferecem ao contribuinte a possibilidade de reorganizar a sua residência fiscal. Para tanto, é necessário renunciar à residência fiscal no Estado de origem e comprovar a fixação de residência noutra território, em regra mais favorável do ponto de vista tributário. Tal como sucede nos regimes clássicos, a determinação da residência fiscal continua a estar ancorada em critérios como a presença física (frequentemente aferida pela regra dos 183 dias<sup>94</sup>) ou os laços económicos e sociais. Assim, quando um nómada digital permanece mais de seis meses num país de baixa tributação, poderá legitimar a alteração da sua residência fiscal e, consequentemente, reduzir significativamente a sua carga fiscal. Não obstante, a renúncia à residência fiscal no país de origem não é isenta de dificuldades. A jurisprudência e a prática administrativa

---

<sup>92</sup> KC, H., & Triandafyllidou, 2025, p.2.

<sup>93</sup> Neste sentido, Casi, E., Mardan, M., & Stage, B. M. B, 2023, p.15

<sup>94</sup> A regra dos 183 dias refere-se a um limite utilizado pela maioria dos países para determinar se um indivíduo deve ser considerado residente para efeitos fiscais. Este número é frequentemente utilizado num contexto fiscal, pois marca o ponto em que alguém passou mais de metade do ano civil numa determinada jurisdição. Pode ser encontrada em várias legislações de Direito internacional como o *Modelo de Convenção Fiscal da OCDE sobre Rendimento e Capital* (2017) e ainda no *Modelo de Convenção da ONU sobre Dupla Tributação entre Países Desenvolvidos e em Desenvolvimento* (2017).

de vários Estados exigem que o contribuinte demonstre a deslocação efetiva do seu centro de interesses vitais<sup>95</sup>, o que implica, por exemplo, deixar de dispor de habitação permanente no Estado de origem ou transferir as principais relações sociais e económicas para o Estado de destino. Não surpreende, por isso, que os próprios blogues e fóruns de nómadas digitais descrevam em detalhe as exigências burocráticas que devem ser cumpridas para afastar a tributação no país de origem.

A atratividade destes programas é potenciada por incentivos fiscais expressos. A Grécia, por exemplo, passou a conceder uma redução de 50% do imposto sobre o rendimento e das contribuições sociais por um período até sete anos a quem adira a este regime<sup>96</sup>. Portugal, por seu turno, oferecia até à bem pouco tempo condições favoráveis no âmbito do regime dos residentes não habituais, com taxa fixa de 20% sobre rendimentos de fonte interna e isenção relativamente a rendimentos de fonte estrangeira durante dez anos<sup>97</sup>. A Costa Rica, numa lógica ainda mais generosa, isenta os nómadas digitais de imposto sobre o rendimento e de taxas aduaneiras sobre o material tecnológico necessário ao exercício da atividade profissional<sup>98</sup>.

Tal como sucede nos programas de cidadania e de residência por investimento, também os programas destinados a nómadas digitais (DNVs) não estão isentos de riscos de utilização abusiva. Ainda que não confirmem cidadania de forma imediata, podem constituir um caminho indireto para a sua obtenção, como sucede em países que preveem essa possibilidade, designadamente a Albânia, Arménia, Alemanha, Equador, El

---

<sup>95</sup> O conceito de *centro de interesses vitais* é utilizado como critério para determinar a residência fiscal de uma pessoa nos termos de convenções internacionais de dupla tributação. O Modelo de Convenção da OCDE (2017) estabelece que, quando um indivíduo for considerado residente de ambos os Estados contratantes, a sua residência será determinada com base no centro dos seus interesses vitais, entendido como o **local das suas relações pessoais e económicas mais estreitas**, o que pode incluir por exemplo a residência da família, a propriedade de habitação permanente, os vínculos sociais e profissionais...

<sup>96</sup> [Tax Liability of Digital Nomads in Greece - HG.org](#); [Greece Digital Nomad Visa 2025: The Ultimate Guide | Get Golden Visa](#) e ainda, [Greece Digital Nomad Visa - Bayat Group](#).

<sup>97</sup> O regime fiscal dos “residentes não habituais” foi introduzido pelo Decreto-Lei n.º 249/2009, de 23 de setembro, e complementado com a Portaria n.º 12/2010, de 7 de janeiro, com o objetivo de atrair para Portugal profissionais qualificados, indivíduos com património e pensionistas estrangeiros. No entanto, o Orçamento de Estado para o ano de 2024, consagrou o fim deste regime especial, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2024, salvaguardando-se: os contribuintes que já se encontrem registados como RNH em Portugal à data da entrada em vigor da presente lei; os contribuintes que reúnam as condições para beneficiar deste regime especial a 31 de dezembro de 2023.

<sup>98</sup> [Costa Rica's Government publishes regulations to implement the Digital Nomads Law; Legal Work Restrictions for Digital Nomads in Costa Rica - Jaros Immigration Experts - Get Costa Rica Residency](#);

Salvador, Espanha, Letónia, Grécia, Indonésia, Itália, Taiwan e Portugal<sup>99</sup>. Em certos casos, a atribuição de um documento oficial associado ao visto, como sucede nos Emirados Árabes Unidos com a emissão do Emirates ID, permite de imediato abrir contas bancárias locais. Dessa forma, mesmo autorizações de residência temporária podem servir de pretexto para contornar a obrigação de reporte no quadro do Common Reporting Standard (CRS), aproximando-se, em termos funcionais, dos abusos já documentados nos programas CBI/RBI<sup>100</sup>.

Uma vulnerabilidade adicional pode ocorrer quando um indivíduo adquire um DNV numa jurisdição que não determina, por si só, uma alteração da residência fiscal e não é participante no *Common Reporting Standard*. A abertura de uma conta bancária numa jurisdição com estas características poderá ficar fora do âmbito da troca automática de informações com o Estado de residência fiscal efetiva do contribuinte, criando assim condições propícias à ocultação de rendimentos (Casi, E., Mardan, M., & Stage, B. M. B, 2023, p.30).

Em suma, embora os vistos para nómadas digitais tenham sido concebidos como instrumentos de facilitação da mobilidade laboral e da adaptação às novas formas de trabalho remoto, não se pode descurar o seu potencial enquanto veículos de planeamento fiscal agressivo. Tal como acontece com os programas de cidadania e residência por investimento, estes regimes exigem uma reflexão regulatória aprofundada e a imposição de critérios mínimos de substância económica, sob pena de se tornarem mais um elemento de fragilização da arquitetura internacional de transparência e cooperação fiscal.

### **3.4 Do Offshore ao Mid-shore: A Produção de Substância Fiscal como Requisito Estratégico nos Programas de Investimento**

A crescente sofisticação do controlo fiscal internacional não eliminou a procura de soluções que combinem eficiência tributária e aparência de legalidade. No espaço entre a opacidade dos velhos paraísos fiscais e a transparência absoluta exigida pelos novos mecanismos de troca de informação, surge uma tendência de adaptação dos investidores,

---

<sup>99</sup> Ver lista: [IMI's Complete Digital Nomad Visa Guide - IMI Daily](#)

<sup>100</sup> Neste sentido, Casi, E., Mardan, M., & Stage, B. M. B, 2023, p.20

cada vez mais orientada para estratégias que assentam na criação de vínculos económicos ou pessoais com as jurisdições de baixo imposto. É neste contexto que se inscreve o fenómeno da transição do offshore para o mid-shore, cuja dinâmica influencia também os programas de cidadania e residência por investimento. A evolução recente do enforcement fiscal internacional tem promovido uma transição significativa da lógica tradicional dos centros offshore para uma estratégia cada vez mais dependente da produção de substância fiscal, fenómeno que pode ser descrito como mid-shoring (nesse sentido, Surak 2024, p.42). Este conceito surge no contexto de um esforço global para assegurar que os lucros das atividades económicas sejam tributados no local onde efetivamente são gerados, promovendo assim o princípio da tributação na origem da riqueza ou no Estado da Fonte<sup>101</sup> em detrimento da tributação no Estado da Residência. Tendo em conta este princípio, “a conexão relevante para fundamentar o poder tributário de um Estado é o local de origem ou proveniência dos rendimentos. Nos termos deste princípio, o Estado tem o direito de tributar os factos ocorridos no seu território, independentemente de os titulares do rendimento serem nacionais ou estrangeiros, residentes ou não.”<sup>102</sup>

Esta tendência benéfica, de forma algo paradoxal, certos programas de cidadania e residência por investimento, ao introduzir novos incentivos para a criação de laços materiais e jurídicos entre os indivíduos e as jurisdições de baixo imposto que acolhem tais regimes. Em particular, os programas de cidadania por investimento tradicionalmente não exigiam qualquer presença física ou envolvimento económico significativo no país concedente, o que, por sua vez, pouco se refletia em termos de efeitos fiscais, uma vez que a ausência de presença física tornava mais difícil a comprovação da residência fiscal nesse Estado. Contudo, crescentes exigências por parte de organismos internacionais requerem a demonstração de *real links* ou *genuine links*<sup>103</sup>, entre o investidor e o Estado emissor da cidadania, que define a cidadania não como um mero vínculo jurídico, mas como uma realidade social que assenta numa conexão efetiva, traduzida em interesses,

---

<sup>101</sup> Nesse sentido, o Modelo da ONU (United Nations Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries); BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) – OCDE /G20;

<sup>102</sup> Neste sentido: PEREIRA, Paula Rosado (coord.), *Convenções sobre Dupla Tributação no Atual Direito Fiscal Internacional*, 2.ª ed., Lisboa, Manuais Universitários, 2022, p. 84.

<sup>103</sup> OECD/FATF (2023), para. 187: “jurisdictions should ensure that there is a real link between recipients and the jurisdiction that designed the programme, in order to prevent its misuse for illicit purposes”; Comissão Europeia (2022), considerando (2): “investor citizenship schemes, under which citizenship rights are granted (...) without a genuine link with the Member States concerned, have implications for the European Union as a whole”;

sentimentos, deveres e direitos recíprocos. Esta conceção impõe uma valorização dos critérios materiais subjacentes à atribuição da nacionalidade, em oposição a práticas puramente formais ou economicamente motivadas.<sup>104</sup>

Assim, tem-se vindo a construir uma nova realidade: a necessidade de construir substância. Esta substância pode ser de natureza física (presença mínima no território), económica (investimentos ativos, negócios ou estruturas patrimoniais) e estatutária (estatuto de residência legal com benefícios fiscais). Na prática, esta transformação reflete-se num conjunto de comportamentos estratégicos dos investidores internacionais, que procuram preencher os requisitos formais de “ligação real” ao país anfitrião com o menor custo possível. Entre os elementos que podem comprovar a existência dessa ligação genuína incluem-se, designadamente, viagens frequentes ao país, a compra ou arrendamento de uma habitação, o pagamento de impostos e de contas de serviços públicos (como gás, água ou eletricidade), investimentos em setores estratégicos como a saúde, educação, inovação tecnológica ou infraestruturas de transporte, a participação em atividades culturais, filantrópicas ou de interesse público, o domínio da língua e do património cultural locais, a criação de empresas que gerem emprego para cidadãos locais, pela filiação simbólica em clubes locais, pela doação a instituições de caridade nacionais e pelo registo de património no território.

Deste modo, os elementos supramencionados podem contribuir para a substância necessária à invocação de determinada residência fiscal e de outras possibilidades de planeamento fiscal, que, de outro modo, poderiam ser desconsideradas, uma vez que as antigas exigências de presença física para despoletar efeitos fiscais constituíam, tradicionalmente, um entrave à popularidade dos programas de CBI dirigidos a indivíduos. Assim, há pessoas que acabam por permanecer 60 dias, ou até menos, num país, mas que procuram construir um perfil que resulte numa apresentação coerente e credível do seu modo de vida, do ponto de vista fiscal.

O objetivo não é apenas o cumprimento formal de critérios de residência ou naturalização, mas sim a criação de um “quadro coerente” da existência fiscal do indivíduo, de modo a construir um perfil credível perante autoridades fiscais e financeiras internacionais. Esta interseção entre a procura de genuinidade e as exigências de substância revela que a noção de “genuine link” tem vindo a assumir crescente relevância,

---

<sup>104</sup> Nottebohm (Liechtenstein v Guatemala) [1955] icj Reports 1955, p. 4 23.

refletindo uma tentativa de legitimar juridicamente a atribuição de cidadania e, simultaneamente, de salvaguardar a integridade dos sistemas fiscais internacionais. Esta nova abordagem coloca desafios significativos à eficácia da AEOI, uma vez que dificulta a identificação de situações de evasão fiscal encobertas por um manto de aparente legalidade formal e substância fabricada. Ao mesmo tempo, levanta questões sobre a coerência entre as exigências de substância e o princípio da igualdade tributária, especialmente quando tais mecanismos estão acessíveis apenas a uma elite global altamente móvel e financeiramente sofisticada.<sup>105</sup>

Em última análise, esta instrumentalização da substância fiscal traduz-se numa forma subtil, mas eficaz, de planeamento fiscal agressivo, que opera dentro dos limites formais da legalidade, mas em clara desconformidade com o espírito das normas internacionais de transparência e equidade fiscal. A criação artificial de “real links” e a simulação de residência efetiva constituem práticas que permitem aos indivíduos de elevado património transferir artificialmente a sua residência fiscal para jurisdições de baixa tributação, sem uma deslocação genuína do centro de interesses vitais. Tal prática fragiliza o próprio CRS, ao legitimar situações em que a substância aparenta conformidade documental, mas esconde intenções evasivas. Este quadro evidencia a necessidade de uma abordagem multilateral mais rigorosa, centrada na substância económica real e na rastreabilidade dos fluxos financeiros, sob pena de os avanços alcançados em matéria de cooperação fiscal internacional se tornarem meramente simbólicos perante a crescente sofisticação dos esquemas de evasão legitimada.

### **3.5 Programas de cidadania e residência por investimento considerados de alto risco**

Nem todos os esquemas de Residência por Investimento e Cidadania por Investimento apresentam um elevado risco de serem utilizados para contornar os mecanismos de troca automática de informações fiscais. Contudo, esse risco torna-se particularmente significativo quando os programas reúnem determinadas características que facilitam o seu uso abusivo. O risco de abuso é especialmente elevado nos casos em que os esquemas não impõem requisitos relevantes de presença física na jurisdição em

---

<sup>105</sup> Surak, K. (2023).

causa<sup>106</sup>, ou quando não são realizados controlos efetivos sobre a permanência do requerente no território. Acresce que o perigo de utilização indevida se acentua quando tais programas são oferecidos por jurisdições que apresentam uma ou mais das seguintes condições: tributação baixa ou nula, isenção de rendimentos de origem estrangeira<sup>107</sup>, existência de regimes fiscais especiais dirigidos a indivíduos estrangeiros que obtiveram residência através destes esquemas, ou, ainda, quando se trata de jurisdições que não recebem informações no âmbito do CRS (seja porque não participam no CRS, não trocam informações com um determinado conjunto de jurisdições, ou não trocam informações de forma recíproca). Outro aspeto relevante prende-se com os programas que permitem ao contribuinte beneficiar de uma taxa reduzida de imposto sobre o rendimento pessoal (inferior a 10%) aplicada aos rendimentos provenientes de ativos financeiros detidos no estrangeiro, sem exigirem uma presença física significativa (normalmente definida como permanência de pelo menos 90 dias por ano no território da jurisdição que concede o programa de cidadania ou residência por investimento). Esta situação assenta na ideia de que a maioria dos indivíduos que procura contornar o regime de troca automática de informações através destes programas pretende evitar a tributação dos seus rendimentos offshore, não estando disposta a alterar de forma substancial o seu modo de vida, nomeadamente mudando-se permanentemente da jurisdição de residência habitual para a jurisdição que concede a cidadania ou residência<sup>108</sup>.

Uma das poucas características que efetivamente contribui para a mitigação dos riscos associados a estes programas é a existência, no país de acolhimento, de um regime abrangente de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS). Tal regime pressupõe a aplicação uniforme de regras de base tributável e de uma taxa positiva de imposto a todas as pessoas singulares consideradas residentes fiscais, sem exceções baseadas em regimes especiais (como os de tributação fixa para novos residentes ou a não domiciliação fiscal). Adicionalmente, exige-se que o IRS abranja todos os rendimentos auferidos pelo residente, independentemente da sua origem geográfica (princípio da universalidade, também designado por princípio da tributação universal ou ilimitada<sup>109</sup>), Segundo Paula Rosado Pereira “Nos termos deste princípio, as pessoas singulares ou coletivas residentes num Estado ficam, nesse Estado, sujeitas a uma obrigação tributária

---

<sup>106</sup> FATF/OECD, 2023, p.39

<sup>107</sup> LANGENMAYR, Dominika e ZYSKA, Lennard (2023), p.4

<sup>108</sup> Ver [Residence/Citizenship by investment schemes | OECD](#)

<sup>109</sup> Neste sentido, PEREIRA, Paula Rosado, 2015, pp. 230-231.

ilimitada, sendo tributáveis relativamente a todos os seus rendimentos, tanto obtidos no Estado da residência como no estrangeiro (*worldwide income*). Ocorre, assim, uma extensão ‘extra-territorial’ da lei interna”<sup>110</sup>. A presença de um tal regime fiscal reduz significativamente o apelo à simulação de residência fiscal para efeitos de evasão, uma vez que se torna pouco racional optar por uma residência formal num país onde a sujeição fiscal será efetiva e global. Em contraste, jurisdições que não aplicam qualquer imposto sobre o rendimento, que mantêm taxas muito reduzidas ou que adotam regimes fiscais territorialistas ou incompletos tornam-se, precisamente por essa razão, mais suscetíveis de instrumentalização abusiva. Nestes casos, os programas de CBI/RBI funcionam como vias facilitadoras da opacidade, permitindo que o sujeito reporte uma residência “de fachada” em jurisdições com baixa carga fiscal, assegurando que a informação financeira partilhada ao abrigo do CRS não chegue às autoridades do país de residência efetiva, mas sim às de um Estado que não exigirá, em consequência, qualquer pagamento tributário.<sup>111</sup> Por outras palavras, se um país não cobrar imposto sobre o rendimento, ou aplicar uma taxa muito baixa, ou não possuir um regime abrangente de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, fará muito sentido simular residência nesse território, por exemplo através da aquisição de um certificado de residência ou cidadania em troca de um pagamento ou investimento. Caso a informação bancária de uma pessoa acabe nas autoridades do seu país “fictício” de residência, que não cobra imposto sobre o rendimento, a situação dessa pessoa será, de facto, mais vantajosa: não terá de pagar nenhum imposto ou, pelo menos, pagará menos do que se a sua verdadeira jurisdição de residência recebesse essa informação. Em suma, a ausência de imposto sobre o rendimento ou a inexistência de um regime abrangente de imposto pessoal torna os programas de residência ou cidadania por investimento de um país mais arriscados do ponto de vista do combate à evasão fiscal.

Nos casos em que os programas de cidadania ou residência por investimento cumpram ambos os critérios referidos, baixa tributação e ausência de exigência de presença física relevante, mas a documentação de residência emitida seja expressamente identificada como tendo sido obtida ao abrigo desses programas específicos, apenas essa documentação deverá ser considerada como potencialmente suscetível de risco elevado no contexto dos procedimentos de *due diligence* aplicáveis ao abrigo do CRS. Nesses

---

<sup>110</sup> *Idem, Ibidem.*

<sup>111</sup> Andres Knobel and Frederik Heitmüller, 2018, p.6.

casos, as instituições financeiras deverão aplicar orientações adicionais, conforme descritas posteriormente.

No contexto dos programas de residência por investimento, os Emirados Árabes Unidos (EAU) destacam-se de forma ímpar, assumindo uma posição de liderança incontestável. Desde 2019, implementaram o chamado *golden visa*, o qual concede autorizações de residência com a duração de cinco ou dez anos, mediante a realização de investimentos significativos, designadamente a aquisição de bens imóveis ou outros ativos no valor mínimo de aproximadamente 500.000 dólares. De acordo com dados divulgados por advogados especializados e declarações oficiais, até ao final de 2022 tinham sido emitidos cerca de 150.000 vistos, cifra que ascendeu a 250.000 até ao termo de 2023, tornando este regime o maior programa RBI a nível mundial e representando potencialmente mais de 80% de todas as aprovações globais neste domínio (Surak 2024). O país não só concentra uma proporção expressiva das aprovações de RBI a nível global, como é igualmente reconhecido como um centro financeiro permissivo, onde são toleradas práticas que suscitam preocupação regulatória<sup>112</sup>. Com efeito, os EAU figuram entre os trinta países com maior risco de branqueamento de capitais, segundo o *Basel AML Index*.<sup>113</sup> A par desta dimensão, a extrema facilidade com que se pode adquirir um certificado de residência fiscal nos EAU tem sido amplamente apontada como uma vulnerabilidade suscetível de abuso em matéria fiscal. Com efeito, a legislação em vigor permite, em certos casos, a obtenção ou manutenção do estatuto de residente fiscal mediante a simples presença física no território por apenas um dia em cada seis meses, especialmente no âmbito de vistos de investimento ou residência<sup>114</sup>. Esta exigência mínima permite que indivíduos com laços ténues ou meramente formais com o país se declarem residentes fiscais numa jurisdição conhecida pelas suas taxas tributárias muito reduzidas e pela ausência de um sistema de tributação pessoal sobre o rendimento. Tal cenário cria condições ideais para estratégias de planeamento fiscal, nomeadamente através da deslocação fictícia da residência fiscal. Esta circunstância possibilita a emissão de certificados de residência fiscal pela Federal Tax Authority EAU (FTA), muitas vezes utilizados para invocar a aplicação de convenções para evitar a dupla tributação ou para fundamentar a residência fiscal exclusiva nos EAU. Não obstante, importa salientar que

---

<sup>112</sup> Karnitschnig, M. (2023).

<sup>113</sup> [Public Ranking - Basel AML Index | Basel AML Index](#)

<sup>114</sup> Federal Tax Authority. (2024). *Tax Residency Certificates and Guidelines*. United Arab Emirates. <https://tax.gov.ae/>

tal reconhecimento não é automático noutros ordenamentos jurídicos, uma vez que diversas administrações fiscais, designadamente no quadro das convenções fiscais bilaterais ou do Common Reporting Standard, poderão recusar o efeito pretendido, aplicando critérios como o centro dos interesses vitais ou a residência habitual do contribuinte. Ainda assim, a utilização de esquemas de residência nos EAU, baseada em períodos mínimos de presença física, revela-se uma prática potencialmente suscetível de comprometer a eficácia dos instrumentos internacionais de troca de informações fiscais.

Neste contexto, a OCDE procedeu à análise de mais de 100 programas de cidadania e residência por investimento oferecidos por jurisdições comprometidas com o CRS, identificando vários que potencialmente colocam em risco a integridade do sistema. Entre os regimes mais preocupantes encontram-se, por exemplo, os programas de cidadania por investimento de Antígua e Barbuda, Dominica, Grenada, Malta, São Cristóvão e Neves, Santa Lúcia e Vanuatu, todos eles oferecendo a possibilidade de obtenção de nacionalidade com escassa ou nula exigência de presença física ou laços económicos substanciais. No que respeita a programas de residência por investimento, destacam-se os casos das Bahamas, Barém, Barbados, Chipre, Emirados Árabes Unidos, Seychelles, Turks and Caicos Islands, Seychelles e Panamá<sup>115</sup>. Estes regimes permitem a emissão de certificados de residência fiscal com reduzido controlo substancial, o que facilita a sua utilização abusiva para efeitos de evasão às obrigações de comunicação no âmbito do CRS. A proliferação destes programas constitui uma séria ameaça à cooperação fiscal internacional, suscitando o apelo da OCDE à adoção de critérios mais rigorosos e à implementação de medidas adicionais de divulgação obrigatória para mitigar os riscos de utilização indevida.

Importa sublinhar que estes programas podem implicar uma multiplicidade de impactos, sejam eles económicos, financeiros ou fiscais. As consequências macroeconómicas também não podem ser ignoradas, uma vez que, em economias pequenas como Malta ou Chipre, as receitas dos CBI representaram em 2019 uma fração relevante do PIB (2,1% e 4,5%, respetivamente<sup>116</sup>), expondo tais países a volatilidade económica e ao perigo de dependência excessiva de fluxos de investimento, ao que acresce a possibilidade de uma *race to the bottom* em matéria fiscal entre Estados-

---

<sup>115</sup> Ver: [Residence/Citizenship by investment - Organisation for Economic Co-operation and Development](#)

<sup>116</sup> Statement by the Investment Migration Council (IMC), 2021, p.36

Membros para atrair capital estrangeiro, além de potenciais distorções nos mercados imobiliários locais, como se tem verificado em Lisboa ou em zonas turísticas gregas, onde os preços da habitação são pressionados pela procura destes investidores. Perante este cenário, o estudo do *European Parliamentary Research Service* (EPRS), propõe múltiplas vias de intervenção, incluindo a eliminação gradual dos esquemas CBI/RBI, a tributação específica destas operações para compensar externalidades negativas, a regulamentação rigorosa dos prestadores de serviços e dos processos de aprovação, a introdução de requisitos mínimos de presença física e o reforço das condições de acesso à UE para migrantes investidores provenientes de países terceiros, todas opções que procuram, nas palavras do relatório, “servir de contrapeso aos interesses privados nacionais e à *race to the bottom*” (EPRS, 2021, p.96), reforçando a integridade da cidadania europeia e promovendo a cooperação leal entre Estados-Membros.<sup>117</sup> Não obstante, centrar-nos-emos exclusivamente nas questões fiscais, explorando os riscos associados a estes programas e analisando, no próximo capítulo, as possíveis estratégias para mitigar tais riscos.

#### **4. Procedimentos de Due Diligence previstos no CRS e medidas para prevenir Abusos nos programas de CBI/ RBI.**

A eficácia do Common Reporting Standard na prevenção e combate a práticas fiscais abusivas depende, em larga medida, da implementação rigorosa e uniforme dos procedimentos de identificação e verificação da residência fiscal dos titulares de contas. Estes procedimentos revestem-se de importância crucial na medida em que visam mitigar os riscos de utilização abusiva dos programas de CBI e RBI, os quais, têm sido, em diversos casos já supramencionados, instrumentalizados como meios para ocultar a verdadeira residência fiscal de indivíduos detentores de patrimónios significativos em determinadas jurisdições. Neste contexto, a ausência de uma aplicação eficaz, ou a aplicação de forma deficiente, assimétrica ou fragmentada dos mecanismos de mitigação previstos, contribui de forma substancial para o agravamento do perfil de risco global inerente a estes programas, enfraquecendo, em última análise, os objetivos de

---

<sup>117</sup> European Parliamentary Research Service. (2021).

transparência fiscal e integridade do sistema internacional de troca automática de informações.

Neste contexto, torna-se essencial proceder a uma análise detalhada das práticas de *due diligence* aplicadas por diferentes entidades envolvidas, nomeadamente as instituições financeiras, responsáveis por garantir a integridade dos fluxos de capital; as autoridades competentes, encarregues da avaliação e aprovação das candidaturas aos programas de CBI e RBI; e as autoridades fiscais, cujo papel é verificar a conformidade tributária e assegurar a transparência em matéria de obrigações fiscais. A compreensão destas práticas permitirá identificar não apenas os mecanismos de controlo existentes, mas também os potenciais pontos críticos de vulnerabilidade, fornecendo uma base sólida para a proposição de recomendações que reforcem a eficácia, integridade e credibilidade destes programas.

#### **A) Due diligence por parte de Instituições Financeiras**

No âmbito do Common Reporting Standard, as instituições financeiras assumem um papel fundamental na integridade e eficácia do sistema de intercâmbio automático de informações fiscais. De acordo com o Paragrafo B (1), da Secção III do CRS<sup>118</sup>, uma instituição financeira não pode depender de uma autocertificação ou de documentos apresentados quando sabe ou tem motivos para saber que tais elementos são incorretos ou não fiáveis. Esta norma tem aplicação especial nas contas preexistentes de elevado valor (*Pre-existing High-Value Accounts*), nas quais o *relationship manager*<sup>119</sup> possua conhecimento concreto de que a certificação ou a evidência documental é falsa ou duvidosa. Caso, à luz das circunstâncias concretas, surjam dúvidas razoáveis quanto à residência fiscal declarada, a instituição deve adotar medidas apropriadas para confirmar a informação prestada, não podendo simplesmente aceitar a autocertificação como

---

<sup>118</sup> Ver: [Consolidated text of the Common Reporting Standard \(2025\) \(EN\)](#)

<sup>119</sup> No contexto bancário, o *relationship manager* desempenha um papel fundamental na implementação de processos de *due diligence*, especialmente em áreas como o Know Your Customer (KYC) e a prevenção de branqueamento de capitais (AML). Este profissional atua como ponto de contacto principal entre o cliente e a instituição financeira, sendo responsável por coordenar a recolha de documentação, verificar a identidade do cliente, avaliar o risco associado e assegurar a conformidade com os procedimentos internos de *due diligence*. Além disso, o *relationship manager* deve identificar potenciais sinais de alerta, como relutância do cliente em fornecer informações, e colaborar com as equipas de compliance para mitigar riscos financeiros, reputacionais e legais para o banco. Ver [Due diligence Programs for Private Banking Accounts](#)

suficiente. Assim, não é necessário que a instituição detenha uma prova direta do erro ou falsidade da autocertificação, basta que existam indícios objetivos, observáveis no contexto do relacionamento comercial, que razoavelmente conduzam à suspeita de incorreção. Por exemplo, se um cliente declara residência fiscal num determinado Estado onde recentemente adquiriu cidadania por investimento, mas mantém propriedades, rendimentos recorrentes e contas bancárias em outra jurisdição onde sempre residiu, tais circunstâncias geram uma dúvida razoável sobre a veracidade da declaração. Nessa hipótese, a instituição financeira deve, em cumprimento da sua obrigação de diligência reforçada (*enhanced due diligence*), solicitar informações adicionais e documentação comprovativa, como provas de presença física, proficiência linguística, exigir todas as residências e cidadanias anteriores, exigir uma cópia da certidão de nascimento e declarações fiscais apresentadas<sup>120</sup>. A própria OCDE, consciente das vulnerabilidades introduzidas por programas de CBI/RBI, recomendou que as instituições financeiras considerassem as suas avaliações de risco ao analisarem as autocertificações recebidas. Assim, quando o titular de uma conta declarar residência fiscal num Estado identificado como oferecendo programas de investimento potencialmente abusivos, as instituições deverão formular perguntas complementares que permitam avaliar a consistência da declaração. Entre as questões recomendadas contam-se: (i) obteve residência ou direitos de residência através de um programa de CBI ou RBI?; (ii) detém direitos de residência em outras jurisdições além daquela declarada?; (iii) passou mais de 90 dias em algum outro país durante o último ano civil?; e (iv) em que jurisdições apresentou declarações de imposto sobre o rendimento no mesmo período?<sup>121</sup> As respostas a estas questões podem revelar incoerências relevantes. Por exemplo, se um cliente afirmar que é residente fiscal em Malta em virtude de um programa de investimento, mas indicar simultaneamente ter passado a maior parte do ano em França e apresentar rendimentos tributáveis nesse país, tal combinação de factos pode indicar que a sua residência fiscal efetiva se mantém fora de Malta. O mesmo se aplica a casos em que o cliente detém múltiplas residências ou cidadanias, o que impõe uma análise particularmente cuidadosa da situação factual e da substância económica subjacente.

Em termos práticos, o cumprimento destas obrigações implica que as instituições financeiras mantenham políticas internas robustas de verificação e validação da

---

<sup>120</sup> Andres Knobel & Frederik Heitmüller, 2018, p.9

<sup>121</sup> Ver [Residence/Citizenship by investment - Organisation for Economic Co-operation and Development](#)

informação declarada pelos clientes. Isto envolve a criação de mecanismos automáticos de detecção de inconsistências, formação contínua dos funcionários responsáveis pelo processo de *Due diligence* e integração de bases de dados externas que contenham listas atualizadas de jurisdições de risco e programas de investimento potencialmente abusivos<sup>122</sup>. A OCDE, nas suas orientações, reconhece expressamente que o acesso a tais listas e a colaboração com as autoridades nacionais são essenciais para que as instituições financeiras consigam exercer uma vigilância eficaz.

Além disso, o princípio segundo o qual a instituição financeira não pode confiar em informações que sabe ou tem motivos para saber que são incorretas tem uma natureza imperativa e imediata: a partir do momento em que a dúvida surge, a autocertificação perde validade. A aceitação ou manutenção de uma certificação suspeita sem diligências adicionais pode, assim, configurar incumprimento das obrigações previstas pelo CRS e sujeitar a instituição a sanções administrativas ou reputacionais. Mais ainda, o não cumprimento reiterado dessas normas pode comprometer a credibilidade da jurisdição no contexto do intercâmbio automático de informações, uma vez que os Estados participantes esperam reciprocidade na qualidade e integridade dos dados partilhados.

O risco de abuso é especialmente elevado nos casos de indivíduos com elevado património (*High Net Worth Individuals – HNWIs*<sup>123</sup>) que dispõem de recursos para adquirir cidadanias ou autorizações de residência em jurisdições fiscalmente mais vantajosas. Tais indivíduos podem, de forma deliberada, declarar residência fiscal em países onde o nível de transparência é reduzido ou onde a troca automática de informações ainda apresenta falhas operacionais, visando evitar a deteção pelas administrações tributárias de origem. As instituições financeiras têm, portanto, a responsabilidade acrescida de garantir que tais esquemas não prosperem por via da sua complacência ou falta de escrutínio. O cumprimento rigoroso das orientações do CRS, neste contexto, não constitui apenas uma obrigação técnica, mas também uma manifestação de integridade institucional e de contribuição ativa para a estabilidade do sistema financeiro internacional.

A consolidação de um quadro eficaz de *due diligence* bancária exige uma abordagem integrada que combine transparência, cooperação institucional e verificação reforçada de

---

<sup>122</sup> Ver lista atual: [Residence/Citizenship by investment schemes | OECD](#)

<sup>123</sup> European Parliamentary Research Service, 2018, pp.16-17

riscos. A colaboração estreita com as Unidades de Informação Financeira (UIF)<sup>124</sup> é determinante na prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, permitindo a partilha célere de dados sobre operações suspeitas<sup>125</sup> e perfis de risco complexos. As instituições financeiras devem aplicar mecanismos de controlo reforçados relativamente a Pessoas Politicamente Expostas (PEPs), em conformidade com a Recomendação n.º 12 do GAFI, assegurando segundo a alínea b) “a aprovação pela alta gerência”, a verificação da origem da riqueza e o acompanhamento contínuo das relações de negócio<sup>126</sup>. A fundamentação documentada de todas as decisões e a verificação sistemática contra listas de sanções internacionais<sup>127</sup> são igualmente indispensáveis à rastreabilidade e à integridade dos processos. A validação rigorosa das autocertificações, a rejeição de documentação incompleta e a confirmação da residência fiscal efetiva são passos indispensáveis para garantir a fiabilidade do processo de identificação e a correta aplicação do Common Reporting Standard. Apesar dos riscos inerentes, uma execução diligente e uniforme das regras existentes, apoiada na exigência de morada física real, na declaração integral das jurisdições de residência fiscal e na formação adequada dos gestores de conta, pode mitigar significativamente a utilização abusiva das estruturas financeiras e preservar a integridade e credibilidade do sistema bancário internacional<sup>128</sup>.

Por fim, deve sublinhar-se que as obrigações de análise e verificação impostas às instituições financeiras não devem ser encaradas como um ónus desproporcionado, mas antes como um instrumento essencial para assegurar a fiabilidade e efetividade do regime de troca automática de informações. A complexidade crescente dos programas de investimento e das estruturas de planeamento fiscal internacional exige uma resposta igualmente sofisticada por parte das entidades financeiras, baseada na integração entre conformidade normativa, análise de risco e cooperação transnacional.

## **B) Due diligence das Autoridades Competentes**

---

<sup>124</sup> [Unidade de Informação Financeira \(UIF\) – Polícia Judiciária](#)

<sup>125</sup> [How to submit Suspicious Transaction Reports \(STR\) according to Articles 15 and 16 of REMIT](#)

<sup>126</sup> [Microsoft Word - As Novas Recomendacoes GAFI.docx](#)

<sup>127</sup> [United Nations Security Council Consolidated List | Security Council](#)

<sup>128</sup> FATF – Financial Action Task Force. (2012, updated 2023).

A eficácia dos mecanismos de *due diligence* nos programas de cidadania e residência por investimento depende, em larga medida, da estrutura institucional responsável pela análise e aprovação das candidaturas. Em regra, esta função cabe a autoridades públicas nacionais, designadamente aos ministérios do Interior, da Justiça ou das Finanças, ou a unidades administrativas especializadas, como as *Citizenship by Investment Units (CIUs)* e as *Investment Migration Agencies*, criadas especificamente para gerir tais regimes. Estas entidades são encarregues de verificar a autenticidade da documentação submetida, a validade da residência fiscal e da identidade dos candidatos, bem como a origem dos fundos utilizados. Em muitos casos, recorrem a consultoras privadas internacionais de *due diligence* para a realização de investigações de antecedentes e análise de risco reputacional.

Nos programas de residência, as autoridades de imigração e as agências de promoção do investimento desempenham um papel central, assegurando o cumprimento das condições legais e a legitimidade económica do investimento apresentado. Todavia, a multiplicidade de intervenientes públicos e privados exige uma coordenação eficaz e mecanismos de supervisão robustos, sob pena de fragmentação de responsabilidades e enfraquecimento dos controlos de integridade, riscos frequentemente apontados pela Comissão Europeia, pelo GAFI e pela OCDE<sup>129</sup>.

Um modelo institucional eficaz passa pela designação de uma autoridade única e especializada, dotada de independência política e competência técnica, com responsabilidade integral pela gestão diária e pela supervisão do programa<sup>130</sup>. Esta entidade deve operar com um enquadramento jurídico claro, funcionários qualificados em *KYC*<sup>131</sup>, compliance e gestão de risco, e certificações reconhecidas internacionalmente, como a ISO 37001 (Sistemas de Gestão Anticorrupção<sup>132</sup>). Isto porque, a contratação de pequenas firmas de verificação sem experiência ou independência aumenta o risco de conluio, corrupção e falhas de integridade, devendo, por isso, privilegiar-se a colaboração com empresas internacionais reputadas, sujeitas a padrões globais de conformidade.

---

<sup>129</sup> Neste sentido, FATF/OECD (2023) e European Commission (2019)

<sup>130</sup> Neste sentido, FATF/OECD (2023), p.44

<sup>131</sup> O acrónimo *KYC* (*Know Your Customer*) designa o conjunto de procedimentos de identificação, verificação e monitorização contínua que as instituições financeiras e outros sujeitos obrigados devem realizar sobre os seus clientes, com o objetivo de prevenir a utilização do sistema financeiro para fins ilícitos, nomeadamente branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo ou evasão fiscal

<sup>132</sup> Ver [Pesquisa de normas - APCER](#)

As autoridades competentes devem dispor de poderes sancionatórios eficazes, incluindo a exclusão permanente de agentes, consultores ou intermediários envolvidos em práticas de marketing enganosas, promoção de sigilo fiscal ou facilitação de aprovações irregulares<sup>133</sup>. As estruturas de remuneração entre agências e agentes devem assentar em salários fixos, evitando incentivos perversos que levem à aceitação de candidatos de maior risco.

O processo de avaliação deve basear-se numa verificação em múltiplos níveis, incluindo a análise de dados biográficos e financeiros, a confirmação da origem lícita dos fundos, a consulta de bases de dados policiais e de segurança interna, e a realização de entrevistas presenciais ou remotas destinadas a aferir a genuinidade do interesse na obtenção de cidadania ou residência. A utilização de tecnologias biométricas, como reconhecimento facial ou de impressões digitais, reforça a fiabilidade da identificação e permite detetar múltiplas identidades<sup>134</sup>. Paralelamente, devem ser promovidos mecanismos adicionais de rastreabilidade e transparência documental, designadamente através da inclusão, nos certificados de residência e nos passaportes emitidos ao abrigo destes regimes, de menções explícitas à sua obtenção por via de programas de investimento, medida que aumenta a transparência e simplifica os processos de verificação conduzidos pelas instituições financeiras.

Deve ser expressamente proibida qualquer alteração de nome durante o processo de candidatura, salvo em casos legalmente justificados, devendo todos os nomes anteriores constar dos documentos emitidos. Igualmente, é essencial que as jurisdições prevejam mecanismos legais para revogar, anular ou desativar passaportes, vistos ou autorizações de residência obtidos de forma fraudulenta, sem necessidade de aviso prévio,

---

<sup>133</sup> É igualmente uma boa prática que os agentes sejam prestadores de serviços profissionais qualificados e regulados (por exemplo, advogados ou mediadores imobiliários sujeitos a supervisão). Esta medida acrescenta uma camada adicional de fiscalização regulatória proveniente da respetiva entidade profissional de supervisão. Também obriga os prestadores de serviços a cumprir os deveres deontológicos e legais da sua profissão, sob pena de sanções, incluindo a exclusão do exercício da atividade.

<sup>134</sup> O fenómeno do identity laundering é uma das ameaças mais relevantes neste contexto. Consiste na aquisição legal de uma nova identidade, muitas vezes através de programas CBI, com o intuito de ocultar a identidade original do contribuinte, dificultando a deteção por parte das autoridades fiscais e financeiras. Este risco torna-se particularmente acentuado quando os países emissores permitem alterações de nome durante ou após o processo de candidatura, ou quando os procedimentos de verificação documental e biométrica são frágeis.

e que comuniquem de imediato os dados correspondentes às bases de dados internacionais de documentos revogados, de modo a impedir a sua reutilização ilícita.

A prestação de falsas declarações deve constituir fundamento legal expresso para a revogação das decisões de concessão, acompanhada de sanções proporcionais e dissuasoras. Além disso, a implementação de revisões pós-anulação dos casos identificados permite detetar falhas sistémicas e melhorar continuamente os mecanismos de controlo. As jurisdições devem ainda manter registos completos e acessíveis de todos os processos e decisões, a fim de garantir uma resposta célere a pedidos de cooperação internacional em matéria de branqueamento de capitais, corrupção ou evasão fiscal, em conformidade com as Recomendações 37 e 40 do GAFI<sup>135</sup>, bem como com a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC<sup>136</sup>) e a Convenção Anticorrupção da OCDE, em especial o seu artigo 9.º e a Recomendação de 2021.<sup>137</sup>

Por fim, a transparência pública é um elemento essencial da integridade institucional. A publicação anual de relatórios estatísticos sobre o número de passaportes e autorizações emitidos, a origem geográfica dos candidatos e a utilização das receitas obtidas promove a responsabilização e permite identificar padrões de risco e eventuais vulnerabilidades do sistema<sup>138</sup>. Assim, as medidas de *due diligence* das autoridades competentes devem assentar num compromisso contínuo com a transparência, a cooperação internacional e a melhoria institucional, pilares indispensáveis à integridade dos programas de investimento e à compatibilidade com os objetivos do CRS.

## **B) Due Diligence das Autoridades Fiscais:**

Nos casos em que uma jurisdição recebe, ao abrigo do Common Reporting Standard, informações relativas a indivíduos identificados como residentes fiscais, mas que não

---

<sup>135</sup> FATF – Financial Action Task Force. (2012, updated 2023). *As Recomendações do GAFI*, mais precisamente ponto 37 e 40.

<sup>136</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) 2007 - *United Nations Convention against Corruption*. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf)

<sup>137</sup> Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (1997). *Convenção sobre o Combate à Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais*, artigo 9.º, e Recomendação de 2021 para Reforçar o Combate ao Suborno de Agentes Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Paris: OCDE. Disponível em <https://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>

<sup>138</sup> Andres Knobel & Frederik Heitmüller, 2018, p.10

apresentam declarações fiscais nem aparentam estar sujeitos a tributação nesse território, impõe-se às autoridades fiscais uma atuação especialmente diligente e cooperativa (Knobel & Heitmüller, 2018, p.10). Esta situação pode evidenciar discrepâncias quanto à residência fiscal efetiva dos titulares das contas financeiras, levantando suspeitas de planejamento fiscal agressivo, evasão transfronteiriça ou utilização indevida de programas de cidadania e residência por investimento. Nesses casos, as administrações tributárias devem realizar a troca de informações e adotar uma abordagem assente nos princípios de cooperação internacional, transparência e boa-fé administrativa, em conformidade com o espírito do artigo 26.º do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE<sup>139</sup> e com os compromissos assumidos no quadro do Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes<sup>140</sup>.

Assim, quando uma autoridade fiscal detete que os dados recebidos não correspondem à realidade económica ou tributária aparente, nomeadamente quando o titular da conta não figura nos registos fiscais internos, deve partilhar espontaneamente as informações relevantes com a(s) jurisdição(ões) onde existam indícios de que o indivíduo poderá efetivamente estar domiciliado ou sujeito a imposto. Este mecanismo de troca espontânea de informações fiscais constitui um complemento essencial ao intercâmbio automático, permitindo corrigir falhas de identificação e reduzir as lacunas que resultam da manipulação da residência fiscal através de estruturas artificiais. Os critérios que podem fundamentar essa comunicação espontânea são variados e devem ser avaliados caso a caso. Entre os indícios mais relevantes contam-se, por exemplo, a origem geográfica do nome do titular da conta, a localização habitual dos seus rendimentos ou dos seus bens patrimoniais, e a proveniência dos fluxos financeiros declarados. Assim, uma autoridade fiscal que receba informações relativas a titulares de conta com nomes de origem chinesa, mas sem qualquer ligação tributária identificada na jurisdição de receção, poderá encaminhar esses dados às administrações fiscais da China, Hong Kong, Macau ou Taiwan, promovendo uma cooperação administrativa pragmática e preventiva<sup>141</sup>. Esta prática visa não apenas garantir a correta identificação da residência fiscal, mas também prevenir omissões

---

<sup>139</sup> Ver [CDT\\_Modelo\\_OCDE.PDF](#)

<sup>140</sup> [Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes | OECD](#)

<sup>141</sup> Andres Knobel & Frederik Heitmüller, 2018, p.10

sistemáticas no reporte de rendimentos transfronteiriços, que poderiam comprometer a integridade do CRS enquanto instrumento de transparência global.

Para além da comunicação bilateral, recomenda-se que as jurisdições comuniquem também ao Secretariado da OCDE os casos em que os dados recebidos aparentam não ter relevância fiscal na jurisdição de destino. Esta partilha centralizada permite ao Secretariado desempenhar uma função de coordenação e monitorização global, identificando padrões de risco, jurisdições com potenciais falhas estruturais no cumprimento do CRS, e eventuais práticas de evasão associadas a programas de investimento. Tal mecanismo de reporte reforça a confiança mútua entre Estados e promove uma governação fiscal multilateral mais coerente, contribuindo para o aperfeiçoamento contínuo dos padrões de troca de informação.

Paralelamente, a *Due diligence* das autoridades fiscais deve incluir a partilha espontânea de informações com os países de nacionalidade ou residência anterior dos indivíduos que adquirem cidadania ou residência através de programas de investimento. Sempre que um cidadão estrangeiro obtenha estatuto de residente ou cidadão por esta via, o Estado emissor deve, por iniciativa própria, notificar as autoridades fiscais da jurisdição de origem ou da última residência fiscal conhecida, informando que o indivíduo passou a ser considerado residente (ou cidadão) da nova jurisdição. Este procedimento, embora não expressamente previsto em todos os instrumentos de soft law da OCDE, insere-se plenamente nos princípios de transparência recíproca e de cooperação administrativa ativa, e é já considerado uma boa prática emergente no contexto das recomendações do Global Forum.

A comunicação espontânea desempenha aqui uma função crucial: permite prevenir situações de dupla não tributação, ocultação de ativos e quebra do nexo de residência fiscal, sobretudo quando o beneficiário mantém interesses económicos substanciais no país de origem. Em tais situações, a falta de comunicação entre Estados pode resultar em lacunas de tributação que comprometem a justiça fiscal e incentivam a utilização indevida de programas de CBI e RBI. O intercâmbio proativo de informações garante, portanto, que ambos os Estados, o de origem e o de destino, possam avaliar as implicações da mudança de estatuto e, se necessário, atualizar os seus critérios de residência fiscal para refletir a situação real.

Importa salientar que esta *due diligence* reforçada das autoridades fiscais não deve ser entendida como uma ingerência na soberania dos Estados, mas antes como expressão da solidariedade fiscal internacional, indispensável à integridade do sistema multilateral de transparência. Ao contrário de uma abordagem meramente formalista, que se limita a cumprir as obrigações de reporte automático, a partilha espontânea de informações permite detetar incongruências estruturais e práticas abusivas que de outro modo permaneceriam ocultas. Em última análise, o fortalecimento destes mecanismos de cooperação direta entre administrações tributárias contribui para o cumprimento dos objetivos fundamentais do CRS: assegurar a correta tributação dos rendimentos globais, impedir a evasão fiscal transfronteiriça e restabelecer a confiança na equidade do sistema fiscal internacional. Acresce que a troca espontânea de informações entre os Estados de origem e as jurisdições que administram programas CBI/RBI deve ser promovida como instrumento de transparência recíproca e de escrutínio institucional, prevenindo o uso abusivo destes mecanismos para fins de evasão fiscal, branqueamento de capitais ou ocultação patrimonial. Esta cooperação horizontal entre administrações fiscais constitui um complemento indispensável ao intercâmbio automático de informações, contribuindo para uma maior coerência entre a mobilidade internacional de capitais e a justiça fiscal global.

Todavia, importa sublinhar que grande parte destas iniciativas permanece inserida no domínio da *soft law*, assumindo a forma de recomendações, boas práticas e orientações não vinculativas, cuja aplicação depende da vontade política e da capacidade administrativa de cada jurisdição. A ausência de mecanismos de enforcement uniformes e de sanções internacionais harmonizadas compromete a eficácia do quadro regulatório e perpetua uma implementação desigual entre Estados, criando zonas cinzentas de vulnerabilidade sistémica. Sem a criação de uma estrutura supranacional de supervisão e responsabilização efetiva, capaz de assegurar a observância coerente das normas e de sancionar desvios significativos, as boas práticas preconizadas pela OCDE, pelo GAFI e pela União Europeia correm o risco de permanecer meramente programáticas, limitadas à retórica da transparência e incapazes de garantir a uniformidade, integridade e credibilidade que o regime global de intercâmbio de informações fiscais exige.

## 4.1 Regras de divulgação obrigatória da OCDE para acordos de evasão fiscal CRS

A introdução do Common Reporting Standard pela OCDE, em 2014, constituiu um marco na arquitetura multilateral de troca automática de informações financeiras. Todavia, rapidamente se evidenciou que, não obstante a amplitude do CRS, subsistiam estratégias sofisticadas que procuravam contornar os mecanismos de reporte, nomeadamente através da utilização de estruturas offshore opacas e acordos artificiais concebidos para evitar a comunicação de informação às autoridades fiscais competentes.

Na sequência de preocupações manifestadas pelos Ministros das Finanças do G7, em 2017<sup>142</sup>, relativamente à proliferação de esquemas destinados a contornar o CRS, a OCDE publicou, em 9 de março de 2018, o documento *Model Mandatory Disclosure Rules for CRS Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures* (doravante, «Model MDR»), visando “providenciar às administrações tributárias informação sobre acordos de evasão ao CRS e sobre estruturas offshore opacas, incluindo os utilizadores dessas estruturas e os intervenientes na sua conceção e promoção” (Simmons & Simmons, 2022). Apesar da sua importância, importa sublinhar que estas regras não foram consagradas como standard mínimo vinculativo, mantendo-se a sua adoção facultativa pelos Estados. Contudo, a OCDE pretendeu, com estas disposições-modelo, oferecer um quadro normativo baseado em boas práticas internacionais, apto a reforçar a integridade do CRS, dissuadir a criação e utilização de tais estruturas e mitigar riscos identificados pela experiência recente das autoridades fiscais.

O regime das MDR estabelece a obrigação de comunicação não apenas para os contribuintes (*users*), mas sobretudo para intermediários (*intermediaries*) que intervejam na conceção, promoção, implementação ou organização de acordos ou estruturas potencialmente destinados a contornar o CRS ou a dissimular a titularidade efetiva de ativos offshore. Do ponto de vista subjetivo, as regras distinguem dois grupos principais de intermediários: os Promotores (*Promoters*) e os Prestadores de Serviços (*Service*

---

<sup>142</sup> A Declaração de Bari, adotada pelos Ministros das Finanças do G7 em 13 de maio de 2017, solicitou a OCDE a desenvolver mecanismos específicos destinados a combater esquemas concebidos para contornar as obrigações de reporte ao abrigo do Common Reporting Standard, incluindo a criação de um modelo de regras de comunicação obrigatória inspirado no modelo estabelecido no Relatório da Ação 12 do BEPS. Ver Ponto 4 da Declaração, disponível em : [Bari Common Delaration On Fighting Tax Crimes.pdf](#)

*Providers*). Os *Service Providers* englobam pessoas ou entidades que assumem responsabilidade pela conceção ou comercialização de esquemas suscetíveis de eludir o CRS, nomeadamente através da introdução de características específicas orientadas para evitar o reporte automático ou para dificultar a identificação dos beneficiários efetivos. Incluem-se nesta definição profissionais como consultores fiscais, planeadores patrimoniais (*wealth planners*) ou consultores financeiros, sempre que a sua atividade se centre na criação ou promoção ativa de tais arranjos. Por sua vez, os *Promoters* abrangem pessoas ou entidades que prestem serviços de aconselhamento, assistência técnica, ou outras formas de apoio relacionadas com o design, marketing, implementação ou organização do esquema ou estrutura. Importa, todavia, sublinhar que, para que se configure a obrigação de divulgação por parte dos *Service Providers*, exige-se um elemento cognitivo: estes só estão vinculados a reportar quando saibam, ou possam razoavelmente saber, que o esquema em questão se destina a contornar o CRS ou a ocultar beneficiários efetivos. A análise sobre o que o intermediário “pode razoavelmente saber” deve ser efetuada à luz da experiência, qualificações técnicas e do tipo de serviços prestados. Não se pretende, assim, impor a profissionais sem especialização fiscal ou financeira obrigações que extravasem a sua esfera de conhecimento habitual. Excluem-se expressamente, por exemplo, as instituições financeiras que realizem operações bancárias rotineiras sem conhecimento ou indícios de que tais operações se inserem num esquema dissimulatório.<sup>143</sup>

Territorialmente, a obrigação de divulgação impende sobre os intermediários que tenham umnexo relevante com a jurisdição em causa. Este nexopoderá derivar (i) da existência de um estabelecimento estável ou sucursal a partir do qual os serviços tenham sido prestados, (ii) da residência, sede de direção efetiva ou domicílio fiscal do intermediário na jurisdição relevante, ou (iii) do facto de a entidade se encontrar constituída ou registada nos termos da lei dessa jurisdição. Desta forma, assegura-se que as MDR tenham aplicação transfronteiriça efetiva, ainda que condicionada à existência de vínculos jurídicos ou económicos objetivos.

As MDR da OCDE visam dois grandes tipos de situações, as *CRS Avoidance Arrangements* e as *Opaque Offshore Structures*. As primeiras são definidas como quaisquer

---

<sup>143</sup> Independent Regulatory Board for Auditors (IRBA) (2023). *Mandatory Disclosure Rules for Addressing CRS Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures – Questions and Answers*.

acordos, mecanismos ou operações concebidas, comercializadas, ou que tenham o efeito de evitar a comunicação de informações no âmbito do CRS. A sua definição cobre não apenas arranjos explicitamente e deliberadamente estruturados para escapar ao *reporting*, mas também aqueles comercializados com a alegação de que tais efeitos seriam alcançados. Exemplo paradigmático seria a utilização de entidades ou instrumentos financeiros não reportáveis ou a fragmentação artificial de contas de modo a manter saldos abaixo dos *thresholds* que desencadeiam a obrigação de reporte.<sup>144</sup> <sup>145</sup> Acresce que, no caso dos Promotores, existe uma obrigação retrospectiva relativamente a acordos celebrados após 29 de outubro de 2014, sempre que o valor das contas financeiras associadas seja igual ou superior a 1 milhão de dólares americanos, devendo tais situações ser reportadas num prazo máximo de 6 meses após a entrada em vigor das regras nacionais.

As segundas, *Opaque Offshore Structures*, são estruturas que envolvem entidades passivas constituídas em jurisdições distintas da residência fiscal dos beneficiários efetivos, concebidas ou comercializadas com o objetivo (ou com o efeito) de dissimular a identidade dos titulares efetivos dos ativos offshore. São aqui visadas práticas como o recurso a sócios fiduciários (*nominee shareholders*), cadeias societárias complexas que asseguram controlo indireto, ou o recurso a jurisdições reconhecidas por regimes laxistas no que toca à identificação dos beneficiários efetivos. O texto das MDR explicita que a mera presença de estruturas offshore não é, por si só, problemática, torna-se relevante apenas quando serve finalidades obscuras ou obstaculiza a transparência fiscal. Por razões de proporcionalidade e eficiência administrativa, o regime exclui determinadas situações de baixo risco, nomeadamente as estruturas detidas por Investidores Institucionais, presumindo-se que estas não se destinam, em regra, à evasão fiscal pessoal.

A obrigação de divulgação pelos intermediários é desencadeada (i) no momento em que o arranjo ou estrutura é disponibilizado para implementação ou (ii) quando o intermediário presta serviços relevantes relativamente ao arranjo ou estrutura<sup>146</sup>. O prazo máximo para apresentação da declaração de divulgação é, regra geral, de 30 dias após o evento desencadeado.

---

<sup>144</sup> Simmons & Simmons. (2022, March 18).

<sup>145</sup> *Thresholds* são limites mínimos de valor que determinam se uma conta financeira está sujeita às obrigações de reporte ao abrigo do CRS.

<sup>146</sup> Ver p.4 [Disclosure-rules-for-CRS-avoidance-arrangements-and-opaque-offshore-structures\\_ENG\\_Def\(1\).pdf](#)

O conteúdo da comunicação é exigente e inclui:

- descrição detalhada do esquema ou estrutura, incluindo as etapas e operações que o compõem;
- documentos de suporte (p.ex., materiais de marketing, diagramas estruturais, apresentações);
- identificação dos utilizadores (clientes) e dos demais intermediários envolvidos;
- informações sobre as jurisdições implicadas;
- dados fiscais relevantes dos contribuintes envolvidos, na medida do conhecimento, posse ou controlo do intermediário.<sup>147</sup>

As MDR preveem exceções importantes, sobretudo para evitar duplicações de reporte. Assim, um intermediário não está obrigado a reportar caso a mesma informação tenha já sido comunicada às autoridades fiscais pela própria entidade ou por outro intermediário. Fundamental é também a salvaguarda das situações protegidas por sigilo profissional legal (*legal professional privilege*)<sup>148</sup>, nomeadamente advogados ou solicitadores admitidos à prática jurídica, nos termos consagrados, por exemplo, no artigo 26.º da Convenção Modelo da OCDE ou no artigo 21.º da Convenção Multilateral sobre Assistência Administrativa Mútua em Matéria Fiscal. Contudo, esta salvaguarda é limitada: aplica-se apenas se, em caso de pedido oficial de informação, tal sigilo fosse oponível às autoridades tributárias ao abrigo dos instrumentos internacionais aplicáveis. Isto impede uma utilização abusiva do sigilo para encobrir práticas de evasão. Importa sublinhar que, quando nenhum intermediário se encontre obrigado a reportar, seja por inexistência de nexo territorial, seja pela proteção do sigilo profissional, a obrigação de divulgação recai diretamente sobre o contribuinte utilizador (*Reportable Taxpayer*). Este deve reportar toda a informação que esteja no seu conhecimento, posse ou controlo, garantindo-se, assim, que o regime não possa ser contornado através da simples ausência de intermediários reportáveis.

Para assegurar a eficácia global das MDR, a OCDE sublinha a necessidade de criar mecanismos estruturados de intercâmbio automático das informações divulgadas, designadamente através da Convenção Multilateral sobre Assistência Administrativa Mútua

---

<sup>147</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>148</sup> STATES OF JERSEY, 2019, p.6 e 15

em Matéria Fiscal, atualmente ratificada por mais de 115 jurisdições. O objetivo é que a jurisdição de residência fiscal do contribuinte possa receber tempestivamente a informação sobre esquemas ou estruturas potencialmente evasivas em que o mesmo esteja envolvido, reforçando a capacidade das administrações tributárias de agir, tanto em sede de compliance como no âmbito de políticas fiscais preventivas. A OCDE enfatiza ainda o carácter dissuasor das MDR. Com efeito, a percepção de que a utilização de mecanismos opacos será eventualmente detetada, mesmo quando intermediários se encontrem sediados em jurisdições remotas, constitui um elemento fundamental para a integridade do CRS, em linha com o princípio da «tax transparency».

A temática em apreço reveste-se de particular importância para a presente dissertação, sobretudo no que diz respeito aos chamados *CRS Avoidance Arrangements* (isto é, quaisquer acordos, mecanismos ou operações concebidas, comercializadas ou que produzam o efeito de evitar a comunicação de informação ao abrigo do *CRS*), uma vez que é precisamente nesta categoria que podem enquadrar-se determinados esquemas de CBI e RBI. Neste contexto, e à luz das considerações relativas à manipulação da residência fiscal, revela-se igualmente pertinente o facto de existir um mercado ativo, no qual atores privados procuram lucrar com a promoção destas práticas. A multiplicidade de intervenientes comerciais que prometem ajudar os seus clientes a adquirir múltiplas residências ou cidadanias com a promessa de reduzir a carga fiscal, ou mesmo de alcançar um “estilo de vida isento de impostos<sup>149</sup>” evidencia como estes esquemas podem confluir com arranjos desenhados para evitar o reporte automático. Certas empresas privadas de destaque dedicam-se a aconselhar empresários e investidores com elevado poder económico sobre estratégias de obtenção de uma segunda nacionalidade ou de residência noutra país, apresentando essas opções como formas de “reclamar o poder e a flexibilidade da verdadeira cidadania global”<sup>150</sup>.

No quadro das MDR, os *marketings agents* ou empresas de consultoria podem surgir como claros *Promoters*, desde que a sua atuação passe pela promoção ativa destes esquemas de investimento associados à promessa de redução do escrutínio fiscal internacional ou de obtenção de vantagens que fragilizem o reporte CRS. A ausência de supervisão em várias jurisdições e a comercialização de “produtos com desconto” elevam o

---

<sup>149</sup> [The Ultimate Guide to Citizenship by Investment by Nomad Capitalist](#)

<sup>150</sup> EPRS | European Parliamentary Research Service, 2018, pag, 27

risco de que estes intervenientes colaborem na conceção ou divulgação de arranjos estruturados para evitar a comunicação de informação financeira. Assim, no âmbito dos CBI/RBI, os *Promoters* influenciam a procura através de estratégias comunicacionais centradas na “otimização fiscal”<sup>151</sup>, explorando narrativas de mobilidade global e liberdade financeira.

Por sua vez, *immigration agents*, escritórios de advogados, contabilistas, *conciierge firms*, instituições financeiras e *due diligence firms* enquadram-se, em regra, na categoria de *Service Providers* quando prestam apoio operativo, estrutural ou consultivo a clientes que recorrem a CBI/RBI para fins de opacidade fiscal. Estes agentes podem operacionalizar, de forma consciente ou negligente, condições que permitam a dissimulação de residência fiscal, a criação de estruturas opacas através de Golden Visas, sendo, portanto, práticas diretamente visadas pelas MDR. Algumas destas empresas foram até contratadas por autoridades públicas para a implementação destes regimes. Em Malta, por exemplo, a Henley & Partners<sup>152</sup> foi adjudicatária de uma concessão pública e celebrou um contrato com o Governo maltês relativo ao desenho, implementação e promoção internacional do *Malta Individual Investor Programme* (MIIP – regime maltês de CBI). Estes “concessionários” trabalham, por sua vez, com agentes que administram as candidaturas<sup>153</sup>. As atividades de empresas que prestam simultaneamente aconselhamento a governos e serviços estratégicos na configuração e operação de programas de residência e cidadania têm suscitado fortes críticas e preocupações, designadamente quanto à supervisão das verificações de antecedentes realizadas aos indivíduos e às suas famílias que se candidatam a estes regimes<sup>154</sup>. A presença documentada de indivíduos com antecedentes criminais em processos intermediados por tais entidades demonstra fragilidades nos controlos que, em conjugação com incentivos comerciais agressivos, pode abrir espaço à utilização abusiva destes programas como mecanismo de opacidade fiscal e de erosão da integridade do CRS. O risco agrava-se quando a remuneração destes profissionais está

---

<sup>151</sup> Vide: [Countries with Low or Zero Taxation through Golden Visas](#) ;e ainda [Get a Second Residence and Pay No Tax in 25 Tax-Free Countries](#)

<sup>152</sup> Vide: [Conflicts Of Interest And Controversial Clients: Henley & Partners’ Caribbean Business | OCCRP](#)

<sup>153</sup> EPRS | European Parliamentary Research Service, 2018, pag, 27

<sup>154</sup> As ligações entre empresas privadas e autoridades governamentais estavam no centro das investigações conduzidas por Daphne Caruana Galizia, assassinada em outubro de 2017. Ver [Murdered Maltese Journalist was Investigating Island’s Golden Visas | OCCRP](#)

indexada ao sucesso das candidaturas, criando incentivos à aceitação de perfis de risco elevados, ou quando operam sem supervisão na jurisdição emissora do programa.

Em suma, a assimetria de supervisão transfronteiriça, aliada à multiplicidade de intervenientes privados com interesses económicos próprios, agrava o risco de que tais programas sejam utilizados como arranjos de evasão ao CRS, exatamente o tipo de práticas cuja identificação e neutralização as MDR procuram antecipar. As Regras de Divulgação Obrigatória da OCDE representam, pois, um avanço significativo no combate à evasão fiscal internacional, dotando as administrações fiscais de instrumentos para superar a assimetria de informação que historicamente beneficiou contribuintes de maior capacidade económica. Poderão igualmente constituir um mecanismo particularmente relevante para mitigar os riscos frequentemente associados aos programas de cidadania e residência por investimento, na medida em que permitem identificar, em tempo útil, estruturas concebidas para deturpar a residência fiscal efetiva dos beneficiários ou para ocultar ativos de reporte obrigatório no âmbito do CRS. Cumpre, porém, salientar que estas regras, enquanto padrão internacional, não possuem força vinculativa automática, dependendo a sua eficácia da respetiva transposição para o direito interno de cada jurisdição. A sua implementação eficaz dependerá, contudo, da harmonização legislativa entre jurisdições, da solidez dos mecanismos de troca de informação e da capacidade das administrações tributárias em tratar e analisar os dados recebidos. Num contexto global em que a confiança no sistema fiscal se encontra sob pressão, as MDR surgem como instrumento essencial para assegurar a credibilidade do CRS e, em última análise, a justiça fiscal<sup>155</sup>.

---

<sup>155</sup> De notar o enforcement através do acórdão C-623/22, *Court of Justice of the European Union* (ECLI: EU:C:2024:639, 29 Julho 2024). Neste acórdão foi confirmada a validade da Diretiva 2011/16/EU, na redação dada pela Diretiva (EU) 2018/822 (DAC 6), que impõe obrigações de comunicação a intermediários e contribuintes sobre “arranjos transfronteiriços reportáveis”. O Tribunal concluiu que as normas não violam, em termos gerais, os artigos 7, 20, 21 ou 49(1) da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (nomeadamente o direito ao respeito da vida privada, igualdade, não discriminação e legalidade do processo penal) porque visam de forma proporcionada a proteção das bases fiscais dos Estados-Membros.

## 5. A resposta da União Europeia aos programas de CBI e RBI

### 4.1 Fundamentos da crítica europeia: cidadania da União e integridade fiscal

A preocupação da União Europeia com os programas de Cidadania e Residência por Investimento remonta a 16 de janeiro de 2014, quando o Parlamento Europeu expressou que "*a venda definitiva direta ou indireta de cidadania da UE enfraquece o próprio conceito de cidadania europeia*"<sup>156</sup>. Em 23 de janeiro de 2019, a Comissão Europeia publicou um relatório destacando que "*os regimes de cidadania e residência para investidores apresentam riscos para os Estados-Membros e para a União como um todo, incluindo em termos de segurança, branqueamento de capitais, evasão às regras da UE e evasão fiscal*"<sup>157</sup>. Posteriormente, em 26 de março de 2019, o Parlamento Europeu concluiu que os potenciais benefícios económicos desses programas não compensam os riscos associados, apelando aos Estados-Membros para que eliminassem gradualmente tais regimes<sup>158</sup>.

Em 16 de setembro de 2020, durante o seu primeiro discurso sobre o Estado da União, a Presidente da Comissão Europeia, Ursula Von der Leyen, criticou a prática da cidadania por investimento, considerando-a uma "*violação do Estado de Direito*" e afirmando que "*os valores europeus não estão à venda*"<sup>159</sup>. Nesse mesmo ano, a Comissão Europeia iniciou procedimentos de infração contra Chipre e Malta devido aos seus programas de cidadania por investimento.<sup>160</sup>

A agressão russa à Ucrânia, em fevereiro de 2022, intensificou o escrutínio internacional sobre esses programas ao evidenciar os riscos acrescidos de utilização

---

<sup>156</sup> Vide European Parliament resolution of 16 January 2014 on EU citizenship for sale (2013/2995(RSP)).

<sup>157</sup> Vide European Commission. (2019). *Report on Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union*, 23 January 2019.

<sup>158</sup> Vide European Parliament resolution of 26 March 2019 on financial crimes, tax evasion and tax avoidance (2018/2121(INI)).

<sup>159</sup> Von der Leyen, U. (2020). *State of the Union Address 2020*. European Commission, 16 September 2020.

<sup>160</sup> European Commission. (2020). *Press release: Investor citizenship schemes: European Commission opens infringement procedures against Cyprus and Malta*, 20 October 2020.

destes regimes como instrumentos para contornar sanções, movimentar capitais de origem suspeita e comprometer a segurança e a integridade do espaço europeu<sup>161</sup>. Em 9 de março de 2022, o Parlamento Europeu aprovou uma resolução caracterizando os regimes de cidadania por investimento como "*censuráveis sob o ponto de vista ético, jurídico e económico*" e alertando para os "*sérios riscos de segurança para os cidadãos da União, como os decorrentes do branqueamento de capitais e da corrupção*"<sup>162</sup>. Em resposta, a Comissão Europeia e o seu Comissário para a Justiça e Consumidores emitiram recomendações urgentes aos Estados-Membros para agirem contra os regimes utilizados por nacionais russos ou bielorrussos para adquirir cidadania da UE.<sup>163</sup>

Em 29 de setembro de 2022, a Comissão Europeia anunciou a sua intenção de iniciar processos legais contra Malta devido à continuação do seu programa de cidadania por investimento, apesar das preocupações previamente expressas<sup>164</sup>. Finalmente, em 21 de março de 2023, a Comissão Europeia apresentou uma ação de infração contra Malta no Tribunal de Justiça da União Europeia, argumentando que o programa maltês de "*golden passports*" não é compatível com o princípio da cooperação leal consagrado no artigo 4.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia, nem com o conceito de cidadania da União previsto nos artigos 9.º do TUE e 20.º do TFUE<sup>165</sup>.

Nos últimos cinco anos, a prática tem sido a de restringir e, em muitos casos, abolir programas de cidadania e residência por investimento, com destaque para os primeiros, uma vez que, em causa está a Cidadania. A Europa tem desempenhado um papel ativo na censura e regulação desses esquemas, criticando-os severamente e argumentando que facilitam práticas ilícitas, como lavagem de dinheiro, e comprometem os princípios de solidariedade entre os Estados-membros. Essa pressão resultou em que muitos países tivessem, introduzindo critérios mais rigorosos como a remoção da opção de investimento

---

<sup>161</sup> Financial Times. Maltese 'golden' passports were sold to Russians with Ukraine war links. In: Financial Times, 27 abr. 2025.

<sup>162</sup> European Parliament resolution of 9 March 2022 on citizenship and residence by investment schemes (2022/2628(RSP)).

<sup>163</sup> European Commission. (2022). *Statement by Commissioner Reynders on investor citizenship and residence schemes following Russian aggression*, 28 February 2022.

<sup>164</sup> European Commission. (2022). *Investor Citizenship: Commission takes Malta to Court for its investor citizenship scheme*, 29 September 2022.

<sup>165</sup> European Commission v. Republic of Malta, Case C-124/23. Ação de infração introduzida em 21 de março de 2023.

imobiliário como via elegível<sup>166</sup> e a exigência de uma maior presença física dos candidatos que facilita a verificação do critério de um “vínculo genuíno e efetivo”<sup>167</sup> com o País.

Embora com a diminuição gradual destes programas, os mesmos continuam a existir, principalmente os programas de residência por investimento, que podem ainda ser utilizados como uma via indireta para adquirir posteriormente a cidadania, basta ver o regime jurídico do programa de RBI português, bastam 5 anos de residência legal, com uma presença física mínima de 7 dias no primeiro ano e não inferior a 14 dias nos anos subsequentes para obter nacionalidade portuguesa.<sup>168</sup> Acresce a este cenário o facto de milhares de pessoas deterem, graças a antigos programas de CBI, duas, três ou mais cidadanias.

Assim, os programas de cidadania e residência por investimento têm sido objeto de crescente escrutínio no seio da União Europeia, suscitando reações críticas que se traduzem numa verdadeira censura política e jurídica por parte das instituições europeias. A sua proliferação e os contornos que assumem em alguns países suscitam fundadas preocupações no plano da segurança, da integridade do mercado interno e da proteção dos valores fundamentais da União. Os fundamentos da censura europeia radicam, em primeiro lugar, na perceção de que tais programas podem constituir porta de entrada para indivíduos potencialmente envolvidos em atividades ilícitas, como branqueamento de capitais, corrupção ou evasão fiscal. O risco de utilização abusiva destes esquemas é amplificado por deficiências nos processos de verificação de antecedentes (*due diligence*), por critérios de concessão frequentemente opacos e por deficiências nos mecanismos de partilha de informação entre autoridades nacionais e europeias. Esta

---

<sup>166</sup> Por exemplo, o programa Golden Visa em Portugal, lançado em 2012, sofreu alterações notáveis em 2023 com a Lei n.º 56/2023 de 6 de outubro que veio revogar a possibilidade de atribuição de Autorizações de Residência para atividades de investimento imobiliário.

<sup>167</sup> O critério do vínculo genuíno e efetivo foi estabelecido pelo Tribunal Internacional de Justiça na decisão Nottebohm de 1955, em que o Tribunal defendeu o princípio de que, para ser reconhecido como cidadão de um Estado, é necessário estabelecer uma ligação significativa com esse Estado. Assim para este critério se verificar, atende-se à residência prévia no país, testes de linguísticos e cultura,

<sup>168</sup> [ARI - Autorização de Residência para Actividade de Investimento - Vistos; Como obter a nacionalidade portuguesa](#) ; No entanto tal poderá não ser alterado, uma vez que, discute-se na Assembleia da República, uma proposta de alteração à Lei da Nacionalidade que prevê elevar o prazo mínimo de residência legal para aquisição de nacionalidade portuguesa de cinco para dez anos para a maioria dos estrangeiros, sendo fixado em sete anos para cidadãos de países lusófonos. A proposta inclui ainda exigências adicionais de integração linguística e cultural.

dimensão securitária reveste particular importância num contexto marcado por ameaças transnacionais, exigindo às autoridades europeias elevados padrões de prevenção e controlo.

Em segundo lugar, a censura europeia funda-se na salvaguarda da cidadania da União e dos direitos que lhe são inerentes. A cidadania europeia, embora complementar à cidadania nacional, confere acesso a um conjunto de direitos fundamentais (liberdade de circulação, acesso ao mercado de trabalho, direito de residência noutros Estados-Membros, entre outros...), que não podem ser instrumentalizados como meras mercadorias transacionáveis. O Tribunal de Justiça da União Europeia, ainda que reconheça a competência dos Estados-Membros para definirem as condições de aquisição e perda da nacionalidade, tem sublinhado que tais decisões não podem comprometer o efeito útil do Direito da União nem pôr em causa o princípio da cooperação leal previsto no artigo 4.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia (TUE).

A censura europeia manifesta-se, também, num plano ético e axiológico. A percepção de que a cidadania ou a residência podem ser “compradas” por contrapartida financeira suscita críticas quanto à igualdade de tratamento entre cidadãos e ao respeito pelos valores europeus, designadamente a justiça, a solidariedade e o Estado de direito. Em diversos pareceres e relatórios, nomeadamente do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, denuncia-se o risco de erosão da confiança pública nas instituições europeias e de criação de desigualdades económicas e sociais, exacerbando a ideia de que o acesso a direitos fundamentais pode depender exclusivamente da capacidade financeira do indivíduo.

Não obstante esta censura, coloca-se a questão da compatibilização dos programas de CBI/RBI com o Direito da União. A soberania dos Estados-Membros em matéria de nacionalidade e imigração persiste como princípio jurídico fundamental, reconhecido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e pelo Direito internacional. Assim, a União não dispõe, em rigor, de competência direta para proibir tais programas, mas apenas para impor requisitos e limites sempre que estejam em causa efeitos no âmbito das liberdades fundamentais ou da segurança comum. Neste quadro, a compatibilização exige que os Estados-Membros assegurem, pelo menos, mecanismos rigorosos de avaliação dos candidatos, transparência procedimental, cooperação estreita com as autoridades europeias e mecanismos eficazes de prevenção de abusos que possam pôr em risco o mercado interno ou a segurança da União.

Importa, por conseguinte, ponderar se é possível conceber programas de cidadania e residência por investimento compatíveis com os valores e o Direito da União Europeia, mitigando os riscos identificados e assegurando a integridade das instituições e do espaço europeu. Estas questões foram objeto de apreciação aprofundada no âmbito do processo Comissão c. Malta (C-181/23), que analisaremos detalhadamente no ponto seguinte, onde o Tribunal de Justiça da União Europeia se pronunciou sobre a compatibilidade dos regimes de cidadania por investimento com o Direito da União e os valores fundamentais que o sustentam.

## **5.2 O Caso Comissão c. Malta (C-181/23): A Censura do TJUE à Cidadania por Investimento**

Este caso insere-se no contexto das tensões crescentes entre a soberania dos Estados-Membros e as exigências do Direito da União Europeia em matéria de nacionalidade, sobretudo quando estão em causa programas de cidadania por investimento. Este litígio surge na sequência de uma pressão política e jurídica significativa, especialmente após a agressão russa à Ucrânia em fevereiro de 2022<sup>169</sup>, que intensificou as preocupações relativas à utilização abusiva destes programas para contornar sanções, proceder ao branqueamento de capitais ou comprometer a segurança do espaço europeu. A União Europeia tem manifestado, desde há uma década, reservas crescentes relativamente a estes regimes, considerando que a concessão de cidadania da União, e, conseqüentemente, de direitos fundamentais como a liberdade de circulação, acesso ao mercado interno ou proteção diplomática, não deve ser reduzida a uma mera transação financeira. O presente processo representa um marco jurisprudencial fundamental no caminho para clarificar o grau de compatibilidade dos regimes de cidadania por investimento com os princípios e valores fundacionais da União.

Em 20 de outubro de 2020, a Comissão Europeia notificou Malta<sup>170</sup> por considerar que o seu programa de cidadania por investimento violava o artigo 20.º do TFUE e o artigo 4.º, n.º 3, do TUE, ao conferir a nacionalidade mediante pagamentos, sem vínculo

---

<sup>169</sup> Financial Times. Maltese ‘golden’ passports were sold to Russians with Ukraine war links.

<sup>170</sup> Vide considerando 8 em: [Comissão/Malta \(Citoyenneté par investissement\)](#)

real com o país. Uma notificação complementar foi enviada em junho de 2021<sup>171</sup>, reiterando que o regime revisto de 2020 mantinha a natureza transacional. Malta contestou estas apreciações, invocando a sua soberania nacional. Em março de 2022, suspendeu o programa para cidadãos russos e bielorrussos<sup>172</sup>, mas, mesmo após o parecer fundamentado da Comissão, em abril de 2022, continuou a defender a conformidade do seu regime com o direito da União.

Em 22 de março de 2023, a Comissão Europeia intentou uma ação no Tribunal de Justiça da União Europeia, ao abrigo do artigo 258.º do TFUE, solicitando que fosse declarado que Malta, ao instituir e aplicar o programa "Cidadania Maltesa por Naturalização por Serviços Excepcionais por Investimento Direto", violou o artigo 20.º do TFUE que estabelece a base jurídica da cidadania da União e o artigo 4.º, n.º 3, do TUE que prevê o princípio da cooperação leal, por permitir a naturalização mediante pagamentos ou investimentos, sem exigir um vínculo real com o país. A Comissão pediu ainda a condenação de Malta nas despesas do processo. Em resposta, Malta contestou a ação em 27 de junho de 2023, requerendo a sua improcedência e a condenação da Comissão nas custas. A audiência teve lugar a 17 de junho de 2024, com ambas as partes a apresentarem alegações e a responderem às questões do Tribunal.<sup>173</sup>

A Comissão defendeu que, ao não exigir a existência de um vínculo genuíno entre Malta e o requerente, nomeadamente quando a nacionalidade é atribuída em troca de investimentos financeiros, compromete-se a integridade do estatuto de cidadania da União e coloca-se em risco a confiança mútua entre os Estados-Membros. Esta confiança assenta na pressuposição de que a nacionalidade concedida por um Estado-Membro reflete um laço efetivo com o indivíduo em causa, legitimando a extensão automática e incondicional dos direitos conferidos pela cidadania europeia. Por conseguinte, regimes de cidadania por investimento que prescindem da exigência de tal vínculo real colidem não apenas com a essência do estatuto de cidadão da União, artigo 20.º do TFUE, mas também com o princípio da cooperação leal, consagrado no artigo 4.º, n.º 3, do TUE, colocando em risco os objetivos e os valores fundamentais do projeto de integração europeia. A Comissão argumentou que embora a competência para definir as condições

---

<sup>171</sup> *Idem, Ibidem.*

<sup>172</sup> *Idem, Ibidem*; considerando 9.

<sup>173</sup> Conclusões do Advogado-Geral Anthony Michael Collins, apresentadas em 4 de outubro de 2024, Processo C-181/23, Comissão Europeia vs. República de Malta, Coletânea da Jurisprudência.

de aquisição da nacionalidade seja nacional, tal competência não é absoluta e deve ser exercida em consonância com o Direito da União “(...) a concessão da nacionalidade de um Estado-Membro implica automaticamente a concessão do estatuto de cidadão da União, cada Estado-Membro, quando exerce essa competência exclusiva, é obrigado a abster-se de comprometer e de pôr em perigo a essência, o valor e a integridade da cidadania da União, a fim de preservar a confiança mútua subjacente a esse estatuto.” (TJUE, Acórdão de 29 de abril de 2025, processo C-181/23, § 42<sup>174</sup>).

Rejeitou, assim, a alegação do governo maltês de que o programa permitiria vínculos prospetivos, uma vez que não existe qualquer obrigação legal de residência em Malta após a aquisição da cidadania.<sup>175</sup> A Comissão destacou ainda que a natureza eminentemente transacional do regime maltês, baseado no pagamento de montantes financeiros substanciais, evidencia que se trata de um esquema puramente comercial que desvirtua o sentido de solidariedade e identidade subjacentes ao estatuto de cidadão da União (Acórdão, §§ 44, 46, 49, 50, 52). Sublinhou também que, embora existam controlos prévios à concessão da cidadania, estes visam essencialmente proteger Malta de riscos reputacionais, de segurança ou de branqueamento de capitais, sem assegurar a existência de laços reais ou integração efetiva do requerente no Estado-Membro (Acórdão, §§ 50, 51, 61). Para a Comissão, esta prática compromete a confiança mútua entre os Estados-Membros, pois a cidadania da União, e os direitos que dela decorrem, devem basear-se num vínculo autêntico entre o indivíduo e o Estado-Membro, algo que não se verifica no regime em causa (Acórdão, §§ 47, 48, 49, 55, 56).

Por seu lado, Malta sustenta que a concessão da nacionalidade é matéria da exclusiva competência dos Estados-Membros e se inscreve no núcleo essencial da soberania estatal, a qual a União Europeia está obrigada a respeitar nos termos do artigo 4.º, n.º 2, TUE, sendo a ingerência da União admissível apenas em situações de violações

---

<sup>174</sup> [EUR-Lex - 62023CJ0181 - EN - EUR-Lex.pdf](#)

<sup>175</sup> O caso *Nottebohm* (TIJ, 1955) é frequentemente invocado como fundamento do requisito de «vínculo genuíno», mas, como refere Spiro (2019), tem sido amplamente mal compreendido e está limitado ao contexto da proteção diplomática, não se aplicando à aquisição da nacionalidade. Aliás, a Comissão de Direito Internacional rejeitou expressamente esta doutrina em 2006. O TJUE tem sistematicamente afastado a exigência de um vínculo genuíno, como se verifica nos acórdãos *Micheletti*, *Garcia Avello* e *Lounes*, prevalecendo a ideia de que a determinação da nacionalidade cabe exclusivamente ao direito interno dos Estados-Membros (Declaração de Edimburgo, 1992). Não surpreende, por isso, que o Tribunal, no processo contra Malta, não tenha feito qualquer referência ao conceito de *genuine link*. Invocar esta doutrina, como fez a Comissão Europeia, poderia, além disso, pôr em causa outros regimes de naturalização que não pressupõem vínculos substanciais.

graves e sistemáticas dos valores fundacionais da União (§§ 63 a 66). Para Malta, o Direito da União não impõe qualquer obrigação de existência de um vínculo real prévio entre o candidato e o Estado-Membro, mesmo quando a naturalização envolve pagamentos substanciais, tratando-se antes de uma decisão política que cabe exclusivamente à esfera nacional (§§ 69, 70). Argumenta ainda que a interpretação defendida pela Comissão poderia conduzir a uma ingerência excessiva da União nas escolhas soberanas dos Estados-Membros em matéria de nacionalidade, transformando o Tribunal de Justiça num legislador indireto que, através de ações da Comissão, vetaria políticas nacionais legítimas (§§ 64, 66, 67, 68). Por fim, Malta distingue entre situações de atribuição inicial de nacionalidade e casos de privação da mesma, sustentando que o controlo da União deve ser muito mais restrito no primeiro caso, visto que apenas a retirada de nacionalidade afeta direitos já adquiridos pelos indivíduos.

Tendo o Tribunal de Justiça da União Europeia concluído, que o programa maltês de concessão de cidadania por investimento viola o Direito da União Europeia. O TJUE, no seu acórdão, reiterou que, de acordo com jurisprudência consolidada, os Estados-Membros mantêm competência para definir as condições de aquisição e perda da nacionalidade (casos Rottmann, C-135/08<sup>176</sup>, e Tjebbes, C-221/17). Contudo, sublinhou que o exercício dessa competência nacional deve respeitar o Direito da União sempre que produza efeitos no âmbito deste, designadamente em relação à cidadania da União e aos direitos a ela associados. O Tribunal, acabou assim por delinear uma nova conceção de cidadania da União Europeia, de natureza iliberal e restritiva. Invocou o artigo 3.º, n.º 2, do TUE, relativo ao espaço de liberdade, segurança e justiça oferecido pela União aos seus cidadãos (§ 84); e elencou os direitos dos cidadãos da UE, incluindo a liberdade de circulação no espaço da União (§§ 86 e 87), a proteção consular fora da UE (§ 90) e direitos políticos (§ 88), para concluir, a partir da existência desses direitos, que a concessão da nacionalidade por parte dos Estados-Membros afeta o «*funcionamento da União enquanto ordem jurídica comum*» (§ 89). Esta conclusão, considerada inequívoca e que não se relaciona com a natureza específica do regime de naturalização em causa, foi ainda associada ao Direito da União: o Tribunal considerou que os direitos de

---

<sup>176</sup> C-135/08, Rottmann, ECLI:EU:C:2010:104. O TJUE afirmou que, embora a nacionalidade seja competência estatal, a sua atribuição ou perda, quando afeta o estatuto de cidadão da União, deve respeitar o direito da UE e o princípio da proporcionalidade. A decisão é relevante para os programas de cidadania por investimento, pois evidencia que a comercialização da nacionalidade, com efeitos diretos na mobilidade e residência (incluindo fiscal), não está inteiramente fora do escrutínio europeu.

cidadania da UE constituem o fundamento da própria razão de ser da cidadania da União (§ 91), enquanto «*estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros*» (§ 92). A partir desta premissa, o Tribunal extraiu a conclusão de que está em causa a solidariedade entre os Estados-Membros, impondo-lhes que não exerçam as suas competências em matéria de nacionalidade «*de forma manifestamente incompatível com a própria natureza da cidadania da União*» (§ 95). O Tribunal enfatizou que a cidadania da União tem uma natureza autónoma e não pode ser reduzida a uma simples extensão da nacionalidade nacional. O reconhecimento automático da cidadania da União aos novos cidadãos malteses implica efeitos jurídicos transfronteiriços (liberdade de circulação, acesso ao mercado interno, entre outros) que transcendem o interesse puramente nacional.

Assim, o Tribunal concluiu que Malta, ao conceder a cidadania europeia sem garantias de um vínculo genuíno, violou o princípio da cooperação leal (art. 4.º, n.º 3, TUE). Como explica Fripp (2025), o acórdão seguiu um raciocínio em três etapas. Em primeiro lugar, o TJUE identifica a cidadania europeia como a principal expressão concreta do processo de integração e parte integrante da estrutura constitucional da União. Em segundo lugar, recorda que o princípio da cooperação leal impõe aos Estados-Membros o dever de se absterem de práticas suscetíveis de comprometer os objetivos da União. Em terceiro lugar, e como consequência da aplicação deste princípio, entende que os Estados-Membros não podem regular regimes de naturalização incompatível com a própria natureza da cidadania da União.<sup>177</sup> Seguindo esta lógica, o TJUE concluiu que “*A naturalização de natureza transacional [...] não só é contrária ao princípio da cooperação leal, como também é suscetível, pela sua própria natureza, de pôr em causa a confiança mútua subjacente a essa obrigação de reconhecimento, uma vez que essa confiança assenta na premissa de que a concessão da nacionalidade de um Estado-Membro se baseia numa relação especial de solidariedade e boa-fé [...]*” (§ 101,). Com esta posição, “o Grande Tribunal criou, na prática, ao nível do direito da União, uma forma de requisito de ‘vínculo genuíno’, expresso na exigência de uma relação especial de solidariedade e boa-fé que justifique a concessão dos direitos decorrentes [...] da cidadania da União” (Fripp, 2025, n.º 11).

O acórdão terá efeitos profundos, poderá exercer uma pressão significativa sobre os Estados-Membros que mantêm regimes de residência por investimento com exigências

---

<sup>177</sup> Arranz Sánchez, Guillermo (2025).

reduzidas, no sentido de procederem à revisão dos respetivos programas. Além disso, constitui um fundamento sólido para futuros processos de infração contra Estados que persistam em regimes que, na prática, transformam a cidadania da União num bem comercializável. Simultaneamente, envia uma mensagem política inequívoca: a cidadania da União não está à venda. Do ponto de vista jurídico, o Tribunal de Justiça da União Europeia vem confirmar que, embora a atribuição da nacionalidade permaneça da competência dos Estados-Membros, essa competência não pode ser exercida de forma a comprometer a essência do estatuto de cidadão da União. Este entendimento reforça, assim, a jurisdição do TJUE para exercer, ainda que de forma indireta, um controlo sobre aspetos que, até há relativamente pouco tempo, eram considerados matéria de exclusiva competência nacional.

O caso Comissão c. Malta (C-181/23) reveste particular importância para a presente dissertação, pois demonstra que os programas de cidadania por investimento se situam na fronteira delicada entre soberania nacional e valores fundamentais da União Europeia. A decisão do TJUE confirma que tais programas não são meramente instrumentos económicos, mas têm implicações jurídicas, políticas e axiológicas profundas para a União, especialmente no domínio da segurança, da integridade do mercado interno e da salvaguarda da igualdade entre cidadãos.

Apesar de a definição dos critérios de atribuição da nacionalidade continuar a ser competência nacional, esta deve ser exercida em conformidade com o Direito da União, na medida em que a nacionalidade de um Estado-Membro implica, automaticamente, a atribuição da cidadania europeia e o acesso a um conjunto de direitos fundamentais. A prática maltesa de concessão de nacionalidade sem exigir um vínculo genuíno de integração ou ligação substancial ao país transforma a cidadania em mercadoria, esvaziando-a de conteúdo cívico e jurídico. Esta censura insere-se numa lógica de compatibilização entre soberania nacional e salvaguarda dos objetivos comuns da União, nomeadamente a solidariedade, a lealdade institucional e a integridade do estatuto de cidadão europeu, valores cuja proteção legitima a ingerência da ordem jurídica da UE neste domínio tradicionalmente reservado aos Estados. O caso Comissão c. Malta (C-181/23) consagra, com particular clareza, a mensagem de que a cidadania europeia não pode ser convertida num instrumento puramente financeiro, sob pena de subverter os valores fundacionais da União. A jurisprudência do TJUE, tal como emergiu neste acórdão, torna-se, pois, essencial para compreender a evolução jurídica e política dos

programas de cidadania e residência por investimento, tema central da presente dissertação.<sup>178</sup>

Ainda que o acórdão Comissão c. Malta (C-181/23) não invoque expressamente fundamentos fiscais, a sua lógica interna revela preocupações subjacentes com a utilização dos programas de cidadania por investimento como instrumentos de planeamento fiscal agressivo. Ao condenar a concessão da nacionalidade em troca de pagamentos ou investimentos predeterminados, sem qualquer exigência de residência efetiva ou de integração económica e social, o Tribunal de Justiça denuncia implicitamente a fragilidade estrutural desses programas face às obrigações de cooperação fiscal internacional. A aquisição de uma nova nacionalidade dissociada de laços substanciais ao Estado pode permitir a reconfiguração artificial da residência fiscal, dificultando a rastreabilidade patrimonial e comprometendo o funcionamento do Common Reporting Standard (CRS), cujo sucesso depende da identificação fiável do Estado de residência do sujeito passivo. Neste contexto, a censura do TJUE à chamada “comercialização” da cidadania deve ser lida também como um alerta institucional quanto aos riscos de evasão fiscal transnacional facilitada por estes mecanismos jurídicos, cuja opacidade pode minar os objetivos de transparência e integridade dos sistemas fiscais da União.

Agora que os programas de cidadania por investimento parecem estar definitivamente afastados do caminho europeu, a dúvida que se coloca é se a União Europeia poderá voltar a sua atenção para os regimes de residência por investimento, como o Visto Gold português. Embora existam diferenças formais importantes entre CBI e RBI, desde logo, o facto de o regime português não conceder cidadania imediata, subsiste a preocupação de que, na prática, também o RBI possa funcionar como uma porta de entrada diferida para a cidadania da União, baseada sobretudo em capacidade económica e não em vínculos genuínos de integração. O acórdão do TJUE no caso Comissão c. Malta (C-181/23) não se limitou a censurar a rapidez da naturalização, mas criticou a ausência de qualquer ligação real entre o indivíduo e o Estado-Membro, o que levanta interrogações sobre sistemas como o português, onde o requisito de presença física é mínimo, 7 dias por ano ou 14 dias em dois anos, o que ao longo de cinco anos, totalizam apenas 35 dias

---

<sup>178</sup> **Tribunal de Justiça da União Europeia**, *Acórdão de 29 de abril de 2025, Comissão/Malta (Cidadania por investimento), processo C-181/23*, Comunicado de Imprensa n.º 52/25, Luxemburgo, 2025.

de contacto efetivo com o país antes da eventual naturalização, um período que dificilmente poderá constituir fundamento sólido para uma integração ou para o desenvolvimento de laços de lealdade significativos. Se a lógica do TJUE se vier a aplicar também aos RBI, não está excluído que o programa português possa enfrentar maior escrutínio europeu, especialmente se persistir a perceção de que a residência adquirida é, em grande medida, simbólica e meramente instrumental para um objetivo final de naturalização. Neste contexto, paira a questão: estará o Visto Gold português realmente a salvo ou será apenas uma questão de tempo até se tornar o próximo alvo das preocupações jurídicas e políticas da União?<sup>179</sup>

## 6. Conclusão

A presente dissertação teve como propósito analisar, numa perspetiva jurídico-crítica, os programas de cidadania e residência por investimento, enquanto fenómeno situado na confluência entre soberania estatal, mobilidade internacional de pessoas e capitais, e as exigências crescentes de transparência fiscal internacional. A escolha deste objeto de estudo revelou-se particularmente pertinente no contexto atual, marcado por um esforço de cooperação tributária global materializado na arquitetura multilateral do *Common Reporting Standard*, mas igualmente atravessado por tensões entre interesses económicos, soberania nacional e integridade dos sistemas fiscais.

Partindo de uma análise detalhada da génese, estrutura e funcionamento do CRS, a investigação demonstrou que, apesar da sofisticação técnica e do alcance quase universal deste instrumento, subsistem limites operacionais e jurídicos que comprometem a sua eficácia plena. Entre estas avulta, desde logo, a ausência de adesão por parte de determinadas jurisdições com peso económico relevante, como os Estados Unidos, bem como a existência de assimetrias na troca de informações financeiras ao abrigo do Anexo A do MCAA. Estas fragilidades criam espaços de opacidade que podem ser explorados para efeitos de reorganização estratégica de vínculos de residência ou de reporte fiscal.

---

<sup>179</sup> MCS. (2025, 29 de abril). *O fim do Visto Gold em Portugal? Um debate jurídico à luz da decisão do Tribunal da UE*. Madeira Corporate Services.

Neste quadro, os programas CBI/RBI assumem particular centralidade, ao permitirem que indivíduos com elevado património acedam, de forma legal, a cidadanias e residências de jurisdições com regimes fiscais favoráveis ou com implementação deficiente do CRS o que pode criar oportunidades para ocultação de rendimentos ou dispersão de vínculos fiscais. Os riscos tornam-se mais acentuados quando a aquisição de cidadania ou residência não exige presença física efetiva, uma verdadeira ligação económica substancial ao território ou mecanismos aprofundados de verificação de antecedentes. A discrepância entre requisitos formais dos programas e os critérios materiais de residência fiscal abre zonas cinzentas suscetíveis de instrumentalização para contornar obrigações de reporte ou reduzir artificialmente responsabilidades fiscais. Paralelamente, verificou-se que os documentos adquiridos no âmbito destes programas podem afetar a determinação da residência fiscal tornando o CRS vulnerável a estratégias de ocultação fiscal. Embora os procedimentos *due diligence* aplicados aos candidatos possam ser, em teoria, rigorosos, subsistem falhas relevantes, decorrentes da dependência das declarações emitidas pelos próprios sujeitos, da multiplicidade de entidades envolvidas, da divergência de padrões entre jurisdições e da insuficiente monitorização subsequente à concessão dos estatutos de residência ou cidadania.

Foi igualmente elaborado o quadro constante em anexo, no qual se identificam determinados programas de cidadania e residência por investimento considerados de maior risco, em razão de os respetivos Estados não participarem no CRS, terem optado pelo sigilo voluntário no âmbito do Anexo A do MCAA, ou apresentarem sistemas fiscais particularmente atrativos suscetíveis de facilitar práticas de contorno das obrigações fiscais.

Face às conclusões alcançadas, torna-se imprescindível adotar medidas jurídicas e institucionais que mitiguem os riscos identificados. Entre as soluções propostas, destaca-se o reforço dos mecanismos de comprovação da residência fiscal no âmbito do CRS incentivado as instituições financeiras a irem além da base declarativa. É igualmente essencial promover a harmonização internacional dos critérios de substância económica e o estabelecimento de padrões mínimos para programas CBI/RBI, de modo a impedir a sua instrumentalização em práticas de evasão. A troca automática de informações deverá ser complementada por mecanismos de cooperação espontânea e assistência mútua efetiva entre administrações tributárias, com especial atenção à transposição interna das

iniciativas BEPS e das regras de divulgação obrigatória (MDR), à semelhança do modelo europeu, que se apresenta como referência a considerar para adoção global.

Em síntese, embora os programas CBI/RBI possam ser legítimos enquanto instrumentos de política de atração de investimento estrangeiro, a sua expansão desregulada e a ausência de padrões uniformes representam uma ameaça concreta à integridade do sistema de troca automática de informações financeiras e, em última instância, à justiça fiscal internacional. A crescente complexidade da ordem fiscal global exige uma resposta multilateral coordenada, assente em princípios de transparência, equidade e cooperação internacional, garantindo que a liberdade de circulação de pessoas e capitais não se converta em veículo de opacidade e erosão fiscal, mas contribua para sistemas fiscais mais justos e sustentáveis.

## ANEXO

RISCO	JURISDIÇÃO	PROGRAMA EM VIGOR
NÃO PARTICIPAM NO CRS	Botswana	RBI <sup>180</sup>
	Républica Dominicana	RBI <sup>181</sup>
	Estados Unidos da América	RBI <sup>182</sup>
	Paraguai	RBI <sup>183</sup>
	Filipinas	RBI <sup>184</sup>
	Sérvia	RBI <sup>185</sup>
Anexo A do MCAA Escolhem segredo voluntário	Barbados	RBI <sup>186</sup>
	Vanuatu	CBI <sup>187</sup>
	Granada	CBI <sup>188</sup>
	Dominica	CBI <sup>189</sup>
	Nauru	CBI <sup>190</sup>
	Belize	RBI <sup>191</sup>
	Ilhas Cayman	RBI <sup>192</sup>
	Costa Rica	RBI <sup>193</sup>
	Samoa	CBI <sup>194</sup>
	Santa Lúcia	CBI <sup>195</sup>

<sup>180</sup> [Visa Application – Investment Visa | Government of Botswana](#) ; e anuncia um CBI em 2026 ver [Botswana Citizenship by Investment Programme | Coming Soon](#);

<sup>181</sup> [Dominican Republic Investment Guide: Tax Haven & Residency Benefits - Visa, Residence & Citizenship Lawyers in Armenia](#); e [Dominican Republic Golden Visa: Accelerated Residency with Six-Month Path To Citizenship](#)

<sup>182</sup> [EB-5 Immigrant Investor Program | USCIS](#)

<sup>183</sup> [Citizenship by investment in Paraguay | Passports.IO](#)

<sup>184</sup> [Philippines Investment Migration: \\$75K Visa & Tax Benefits Guide - Visa, Residence & Citizenship Lawyers in Armenia](#)

<sup>185</sup> [Visa for investors - Welcome to Serbia](#)

<sup>186</sup> [A Guide to Barbados Visas and Permits for Investors - Biz Latin Hub](#)

<sup>187</sup> [Home](#)

<sup>188</sup> [Citizenship by Investment - Investment Migration Agency \(IMA\) Grenada](#)

<sup>189</sup> [Citizenship by Investment Countries & Programs List in 2025](#)

<sup>190</sup> [Nauru Citizenship Program | Nauru Program Office](#)

<sup>191</sup> [Residence Qualify – Belize](#)

<sup>192</sup> [Cayman Islands Residency by Investment | Golden Visas](#)

<sup>193</sup> [Costa Rica Golden Visa Residency Programme](#)

<sup>194</sup> [FINALinvestment.pdf](#)

<sup>195</sup> [CIP Saint Lucia - Saint Lucia Official Website | CIP Saint Lucia](#)

	Turcas e Caicos	RBI <sup>196</sup>
Sistema Tributário Atrativo	Antígua & Barbuda	CBI <sup>197</sup>
	Bahamas	RBI <sup>198</sup>
	Barém	RBI <sup>199</sup>
	Mónaco	RBI <sup>200</sup>
	São Cristóvão e Neves	CBI <sup>201</sup>
	Emirados Árabes Unidos	RBI
	Malásia	RBI <sup>202</sup>
	Maurícia	CBI <sup>203</sup>
	Panamá	CBI <sup>204</sup>
	Coreia	RBI <sup>205</sup>

---

<sup>196</sup> [Turks & Caicos Residency and Citizenship by Investment](#)

<sup>197</sup> [The Citizenship by Investment Programme | Paradise Starts Here](#)

<sup>198</sup> [Permanent Residence - Bahamas Immigration Department](#)

<sup>199</sup> [Bahrain Golden Residence - IMI Daily](#)

<sup>200</sup> [Monaco Residency Visa and Citizenship](#)

<sup>201</sup> [St Kitts Nevis – Citizenship by Investment](#)

<sup>202</sup> [Malaysia Golden Visa | Residency & Citizenship by Investment](#)

<sup>203</sup> [Citizenship By Investment | Mauritius Golden Visas](#)

<sup>204</sup> [Panama Citizenship by Investment through Permanent Residency](#)

<sup>205</sup> [South Korea Residency and Citizenship Investment](#)

## BIBLIOGRAFIA

### Livros:

Ambrosini, M., Hajer, M.H.J. (2023). Introduction: Understanding the Challenge of Irregular Migration. In: Irregular Migration. IMISCOE Research Series. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-30838-3\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-031-30838-3_1)

BAUBÖCK, Rainer (2018), “What Is Wrong with Selling Citizenship?”, CES Working Papers, European University Institute. Disponível em: [10.1007/978-3-319-92719-0\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-319-92719-0_8)

DOURADO, Ana Paula (2017), “Governança Fiscal Global”, Almedina, Coimbra.

Jerónimo, P., & Vink, M. (2021). Os múltiplos de cidadania e os seus direitos. In P. Jerónimo (Org.), *Cidadanias contemporâneas: perspetivas transdisciplinares*. RepositóriUM, Universidade do Minho. Disponível em: [Os múltiplos de cidadania e os seus direitos](https://doi.org/10.1007/978-3-031-30838-3_1)

Jelena Džankić (2019). Palgrave Macmillan Cham. The Global Market for Investor Citizenship. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-17632-7>

Nabais, José Casalta, A Soberania Fiscal no Actual Quadro de Internacionalização, Integração e Globalização Económicas, Direito Público, n.º 6, Out.–Nov.–Dez./2004. Disponível em: [Vista do A Soberania Fiscal no Actual Quadro de Internacionalização, Integração e Globalização Económicas](https://doi.org/10.1007/978-3-031-30838-3_1)

Moreira, Vital, coord.; Domingues, José, coord. (2022) - De súbditos a cidadãos: a conquista da cidadania, do vintismo à atualidade. Lisboa: Universidade Lusíada. ISBN 978-989-640-251-8. Disponível em: [http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/6357/5/livro\\_moreira\\_de\\_subditos\\_a\\_cidadaos.pdf](http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/6357/5/livro_moreira_de_subditos_a_cidadaos.pdf)

PEREIRA, PAULA ROSADO (2022) *Convenções sobre a dupla tributação no atual direito fiscal internacional. – 2ª ed.- (Manuais universitários)*

PEREIRA, Paula Rosado, Capítulo 6 - Em Torno dos Princípios do Direito Fiscal Internacional. Disponível em: [Em\\_Torno\\_dos\\_Principios-...-.pdf](https://doi.org/10.1007/978-3-031-30838-3_1)

Ramos, Rui Manuel Moura, *Estudos de Direito Português da Nacionalidade*, Coimbra, Gestlegal, 2019, (segunda edição)

Shachar, A.,(2017) *Citizenship for Sale?*, The Oxford Handbook of Citizenship, Oxford: Oxford University Press, 2017. Disponível em: [ShacharOxfordCitizenshipforSale.pdf](#)

### **Artigos Científicos**

ANDRES KNOBEL e FREDERIK HEITMÜLLER (2018), *Citizenship and Residency by Investment Schemes: Potential to Avoid the Common Reporting Standard for Automatic Exchange of Information*, Tax Justice Network, 12 de março de 2018, disponível em: [20180305\\_Citizenship-and-Residency-by-Investment-FINAL.pdf](#)

Arranz Sánchez, Guillermo. “Is EU citizenship for sale – or for keeps? A critical analysis of the CJEU’s Golden Visa ruling.” *Editorial Office Blog*, 2 de julho de 2025. Disponível em: [Is EU citizenship for sale – or for keeps? A critical analysis of the CJEU’s Golden Visa ruling. - EST](#)

Booyesen, Sandra, and Dora Neo, eds., ‘Bank Secrecy in Financial Centres Around the World’, in *Can Banks Still Keep a Secret?: Bank Secrecy in Financial Centres around the World* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017). Disponível em: [can-banks-still-keep-a-secret-bank-secrecy-in-financial-centres-around-the-world-978-1107145146-1107145147\\_compress.pdf](#)

Casi, E., Mardan, M., & Stage, B. M. B. (2023). *Citizenship/Residence by Investment and Digital Nomad Visas: The Golden Era of Individual Tax Evasion and Avoidance* (NHH Discussion Paper No. 1223). Norwegian School of Economics. Disponível em: [\\*1223.pdf](#)

De Campos Amorim, J. (2024). O papel dos paraísos fiscais no contexto da globalização. *E- Revista De Estudos Interculturais*, (12). <https://doi.org/10.34630/e-rei.vi12.5786>

Draft Taxation (Implementation) (International Tax Compliance) (Mandatory Disclosure Rules for CRS Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures) (Jersey) Regulations 202, 2019. Disponível em: [Draft Taxation \(Implementation\) \(International Tax Compliance\) \(Mandatory Disclosure Rules for CRS Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures\) \(Jersey\) Regulations 202-](#)

Elisa Casi, Christoph Spengel, Barbara M.B. Stage, “Cross-border tax evasion after the common reporting standard: Game over?”, *Journal of Public Economics*, Volume 190, 2020, 104240, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104240>

Dominika Langenmayr, Lennard Zyska (2023). “Escaping the exchange of information: Tax evasion via citizenship-by-investment”, *Journal of Public Economics*, Volume 221, 2023, 104865, ISSN 0047-2727. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2023.104865>

European Parliamentary Research Service. (2021). “Avenues for EU action on citizenship and residence by investment schemes: European added value assessment. European Union”. Disponível em: [EPRS\\_STU\(2021\)694217\\_EN.pdf](#)

European Commission. (2019). *Report on Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union*, 23 January 2019. Disponível em: [com\\_2019\\_12\\_final\\_report.pdf](#)

European Commission. *Commission Recommendation of 28 March 2022 on immediate steps in the context of the Russian invasion of Ukraine in relation to investor citizenship schemes and investor residence schemes*. Disponível em: [pdf](#)

FATF & OECD. (2018). *Misuse of citizenship and residency by investment programmes – A joint FATF/OECD report*. Financial Action Task Force (FATF). Disponível em: [Misuse-CBI-RBI-Programmes.pdf.coredownload.pdf](#)

Fernandes Ferreira, R. M., Furtado, F. de C., & Gomes, F. de L. (2014, 19 de Novembro). *Convenção de Assistência Administrativa Mútua em Matéria Fiscal*. RFF Lawyers. Disponível em: [https://rfflawyers.com/xms/files/archive-2022-03/KNOW\\_HOW/Newsletters/2014/11\\_-\\_Novembro/Convencao\\_de\\_Assistencia\\_Administrativa\\_Mutua\\_em\\_Materia\\_Fiscal.pdf](https://rfflawyers.com/xms/files/archive-2022-03/KNOW_HOW/Newsletters/2014/11_-_Novembro/Convencao_de_Assistencia_Administrativa_Mutua_em_Materia_Fiscal.pdf)

Janský, P., Meinzer, M. and Palanský, M. (2022), Is Panama really your tax haven? Secrecy jurisdictions and the countries they harm. *Regulation & Governance*, 16: 673-704. <https://doi.org/10.1111/rego.12380>

OECD (2015), *Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting, Action 13 - 2015 Final Report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264241480-en>.

OECD (2017), *Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters*, Second Edition, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264267992-en>

OECD (2018), *Standard for Automatic Exchange of Financial Information in Tax Matters: Implementation Handbook*, Second Edition, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/841e9512-en>.

OCDE (2018) *Consultation document: Preventing Abuse of Residence by Investment Schemes to Circumvent the CRS* [online], 19 de fevereiro de 2018 – 19 de março de 2018. Disponível em: [Consultation document - Preventing abuse of residence by investment schemes to circumvent the CRS](#)

OECD (2018), *Model Mandatory Disclosure Rules for Addressing CRS Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e3cabd80-en>.

OECD (2020), *Automatic Exchange of Information: Guide on Promoting and Assessing Compliance by Financial Institutions*, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/7655bed0-en>

OECD. (S.D.). *Residency and citizenship by investment schemes: Preventing abuse of CRS*. Disponível em: [Residence/Citizenship by investment - Organisation for Economic Co-operation and Development](#)

OECD (S.D.2). *Residence/Citizenship by investment*. OECD. Disponível em [Residence/Citizenship by investment schemes | OECD](#)

DE SOUSA, Constança Urbano (2016). *Cidadania da União Europeia à venda?* Disponível em: [https://janusonline.pt/images/anuario2015/1.6\\_ConstancaSousa\\_cidadaniaUE.pdf](https://janusonline.pt/images/anuario2015/1.6_ConstancaSousa_cidadaniaUE.pdf)

International Migration Council. *Statement on EU legislative proposals relating to investment migration schemes*. 4 November 2021. Disponível em: [IMC-Statement-ref-EU-legislative-proposals-4-Nov-2021-FINAL-combined-1.pdf](#)

Petr Janský, Andres Knobel, Markus Meinzer, Miroslav Palanský, 2019, *Financial Secrecy affecting the European Union: Patterns across member states, and what to do about it*. Disponível em: [Attachment 0.pdf](#)

SURAK, Kristin (2021). Marketizing sovereign prerogatives: How to sell citizenship. *International Migration Review*, 2021. Disponível em; <https://doi.org/10.1017/S0003975621000217>

SURAK, Kristin (2022). Who wants to buy a visa? Comparing the uptake of residence by investment programs in the European Union, *Journal of Contemporary European Studies*, 30:1, 151-169, DOI: [Who wants to buy a visa? Comparing the uptake of residence by investment programs in the European Union: Journal of Contemporary European Studies: Vol 30 , No 1 - Get Access](https://doi.org/10.1017/S0003975621000217)

Surak, K. (2023). The misuse of citizenship and residence by investment: Going beyond the FATF/OECD report to assess key risks. London School of Economics. Disponível em: [WPS-02-24-Kristin-Surak.pdf](https://www.lse.ac.uk/Policy%20and%20Practice/WPS-02-24-Kristin-Surak.pdf)

Surak, K. (2024). Do passports pay off? Assessing the economic outcomes of citizenship by investment programs. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1–22. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2024.2332825>

FATF/OECD (2023), Misuse of Citizenship and Residency by Investment Programmes, FATF, Paris, France, [www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Methodsandtrends/misuse-CBI-RBI-programmes.html](http://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Methodsandtrends/misuse-CBI-RBI-programmes.html); <https://doi.org/10.1787/ae7ce5fb-en>

Shachar, Ayelet, (2018), ‘The Marketization of Citizenship in an Age of Restrictionism’, *Ethics & International Affairs*, 32, 3–13 <http://dx.doi.org/10.1017/S0892679418000059>

Sofronis Clerides, Maria Delgado Coelho, Alexander D Klemm, and Christos Kotsogiannis. (2025) "Drivers and Effects of Residence and Citizenship by Investment", *IMF Working Papers* 2025, 008 2025, <https://doi.org/10.5089/9798400298042.001>

Spiro, P.J. (2019) Nottebohm and “genuine link”: Anatomy of a jurisprudential illusion. *Investment Migration Working Papers. IMC Research Paper* 2019/1. [IMC-RP-2019-1-Peter-Spiro.pdf](https://www.imc-research.org/2019-1-Peter-Spiro.pdf)

KC, H., & Triandafyllidou, A. (2025). Digital Nomadism and the Emergence of Digital Nomad Visas: What Policy Objectives Do States Aim to Achieve? *International Migration Review*, 0(0). <https://doi.org/10.1177/01979183241306367>

## Teses

Rebanda, M. I. R. (2022). Vistos Gold: uma reflexão ético-jurídica Dissertação de Mestrado em Direito Especialização em Ciências Jurídico-Empresariais, Universidade Portucalense. Disponível em: <https://repositorio.upt.pt/server/api/core/bitstreams/d28f7e96-4b95-49e5-908a-88270264a439/content>

## Regulamentos/Legislação

Diretiva 2011/16/UE do Conselho, de 15 de fevereiro de 2011, relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade.

FATF – Financial Action Task Force. (2012, updated 2023). *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation – The FATF Recommendations* (Recommendation 12). Paris: FATF. Available at: [Microsoft Word - As Novas Recomendacoes GAFI.docx](#)

## Jurisprudência:

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, processo C-184/99 – Grzelczyk. Disponível em: [showPdf.jsf](#)

Nottebohm (Liechtenstein v Guatemala) [1955] icj Reports 1955. Disponível em: [Nottebohm \(Liechtenstein v. Guatemala\)](#)

Conselho da Europa, *Convenção Europeia sobre a Nacionalidade*, feita em Estrasburgo em 6 de novembro de 1997 (CETS n.º 166), ratificada por Portugal através da Resolução da Assembleia da República n.º 19/2000, de 6 de março, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 7/2000, iniciando vigência em Portugal a 1 de fevereiro de 2002. Disponível em: [convencao\\_europeia\\_nacionalidade.pdf](#)

Tribunal de Justiça da União Europeia, *Acórdão de 29 de abril de 2025, Comissão/Malta (Cidadania por investimento), processo C-181/23*, Comunicado de Imprensa n.º 52/25, Luxemburgo, 2025. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=298576>

## Artigos on-line

Ramos, I., & Morgado, N. F. (2021, março). *Nómadas Digitais: enquadramento legal e tributário* (Nota Informativa). PLMJ. Disponível em: [https://www.plmj.com/xms/files/03\\_Novidades\\_legislativas/2021/03\\_marco/NI\\_Nomad as\\_Digitais\\_-\\_Enquadramento\\_legal\\_e\\_tributario.pdf](https://www.plmj.com/xms/files/03_Novidades_legislativas/2021/03_marco/NI_Nomad_as_Digitais_-_Enquadramento_legal_e_tributario.pdf)

Kendris AG. (2018, 6 de novembro). *CRS MCAA: CRS Information Exchange relationships – or welcome to the jungle*. Disponível em: <https://www.kendris.com/en/news-insights/2018/11/06/crs-information-exchange-relationships-or-welcome-jungle/>

MCS. (2025, 29 de abril). *O fim do Visto Gold em Portugal? Um debate jurídico à luz da decisão do Tribunal da UE*. Madeira Corporate Services. <https://mcs.pt/pt/the-end-of-golden-visa-in-portugal-a-legal-debate-in-light-of-eu-court-ruling/>

Karnitschnig, M. 2023. “West Wants to Look the Other Way on UAE Money Laundering.” POLITICO. [West wants to look the other way on UAE money laundering – POLITICO/](#)

Independent Regulatory Board for Auditors (IRBA) (2023). *Mandatory Disclosure Rules for Addressing CRS Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures – Questions and Answers*. Pretoria: IRBA, 2023. Disponível em: [https://www.irba.co.za/upload/mandatory-disclosure-rules-questions-and-answers%20\(1\).pdf](https://www.irba.co.za/upload/mandatory-disclosure-rules-questions-and-answers%20(1).pdf)

Simmons & Simmons. (2022, March 18). *OECD model mandatory disclosure rules for CRS avoidance arrangements and opaque offshore structures*. Simmons & Simmons. Disponível em: [OECD Model Mandatory Disclosure Rules for CRS avoidance arrangements | Simmons & Simmons](#)

Financial Times. Maltese ‘golden’ passports were sold to Russians with Ukraine war links. In: Financial Times, 27 abr. 2025. Disponível em: <https://www.ft.com/content/b6accfc5-eeca-4a83-a39d-1dc54a7688dd>.

Fripp, E. (2025) EU Court of Justice finds Malta “golden passports” scheme incompatible with EU law. *EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law*. Available at: <https://www.ejiltalk.org/eu-court-of-justice-finds-malta-golden-passports-scheme-incompatible-with-eu-law/>

Rachel E. Brinson, *Is the United States Becoming the “New Switzerland”? Why the United States’ Failure to Adopt the OECD’s Common Reporting Standard is Helping it Become a Tax Haven*, 23 N.C. Banking Inst. 231 (2019). Disponível em: [Is the United States Becoming the “New Switzerland”? Why the United States’ Failure to Adopt the OECD’s Common Reporting Standard is Helping it Become a Tax Haven](#)

Silva, J., & Morella Junior, J. (2021). OS PROGRAMAS DE INVESTIMENTO PARA IMIGRANTES NA UNIÃO EUROPEIA NA PERSPECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU. *Revista Direito, Economia E Globalização*, 1(1), 147–164. Recuperado de <https://revistadedireito.catolicasc.org.br/index.php/revistadedireito/article/view/4>

### **Legislação**

União Europeia, tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – Versão consolidada, JOUE C 202 de 7 de junho de 2016.

Conselho da Europa, *Convenção Europeia sobre a Nacionalidade*, feita em Estrasburgo em 6 de novembro de 1997 (CETS n.º 166), ratificada por Portugal através da Resolução da Assembleia da República n.º 19/2000, de 6 de março, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 7/2000, iniciando vigência em Portugal a 1 de fevereiro de 2002.

Portugal, Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), publicada no Diário da República, I Série, de 3 de outubro de 1981. Disponível em: [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=614&tabela=leis](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=614&tabela=leis)

TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA (VERSÃO CONSOLIDADA) 7.6.2016 Jornal Oficial da União Europeia C 202/1. Disponível em: [Tratado da União Europeia \(versão consolidada\)](#)

Convenção Multilateral relativa à Assistência Mútua em Matéria Fiscal; Estrasburgo, 1988; rev. 2010; Diário da República, 1.ª série, N.º 178; 16 de setembro de 2014. Disponível em: [0496704981.pdf](#)

OCDE, 2000/2005 – Convenção Modelo Título da Convenção Convenção entre o (Estado A) e o (Estado B) em matéria de imposto sobre o rendimento e sobre o património. Disponível em: [CDT\\_Modelo\\_OCDE.PDF](#)

### **Conferências**

European Parliament resolution of 16 January 2014 on EU citizenship for sale (2013/2995(RSP))

European Parliament resolution of 26 March 2019 on financial crimes, tax evasion and tax avoidance (2018/2121(INI)). Disponível em: [Resolução do Parlamento Europeu, de 26 de março de 2019, sobre crimes financeiros e a elisão e a evasão fiscais \(2018/2121\(INI\)\)](#)

European Commission. (2022). *Statement by Commissioner Reynders on investor citizenship and residence schemes following Russian aggression*, 28 February 2022.

Von der Leyen, U. (2020). *State of the Union Address 2020*. European Commission, 16 September 2020. Disponível em: [State of the Union Address by President von der Leyen](#)

