

iscte

INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

O Regime Jurídico do Investidor Estrangeiro em Portugal

Nadiana Zanoela Zamboni

Mestrado em Direito das Empresas e do Trabalho

Orientador:

Luís Fernando Pimentel de Oliveira Vasconcelos Abreu
Professor Auxiliar do ISCTE-IUL

Orientador: Manuel António Pita
Professor Jubilado do ISCTE-IUL ISCTE

Outubro, 2025



CIÊNCIAS SOCIAIS
E HUMANAS

Departamento de Economia Política

O Regime Jurídico do Investidor Estrangeiro em Portugal

Nadiana Zanoela Zamboni

Mestrado em Direito das Empresas e do Trabalho

Orientador:

Luís Fernando Pimentel de Oliveira Vasconcelos Abreu
Professor Auxiliar do ISCTE-IUL

Orientador: Manuel António Pita
Professor Jubilado do ISCTE-IUL ISCTE

Outubro, 2025

Agradecimentos

Gostaria de expressar o meu profundo agradecimento ao meu coorientador, Dr. Manuel Pita, pela sua orientação dedicada, ao longo de muitos anos e sempre incentivou-me a não desistir, contribuindo sempre com sugestões importantes, apropriadas e apoio constante ao longo deste trabalho. Ao meu orientador, Dr. Luís Vasconcelos Abreu, agradeço igualmente pela sua orientação atenta, incentivo e conhecimento partilhado que foram essenciais para a conclusão desta dissertação.

Agradeço, ainda, à minha mãe, Sónia Zamboni, pelo amor, apoio incondicional e motivação constante. Às minhas irmãs, Nadiesa e Nadieva Zamboni, agradeço pela presença solidária e pelo estímulo que me acompanharam durante todo o esse período.

Não poderia deixar de agradecer às minhas amigas Stefany Gotardo, Lorena Esteves e Larissa Esteves, cuja amizade, incentivo, conhecimento académico e palavras de encorajamento contribuíram decisivamente para a minha resiliência e perseverança.

Finalmente, agradeço a todas as instituições e fontes que permitiram o acesso ao conhecimento necessário para a realização desta dissertação.

A todos, deixo o meu sincero obrigado.

Nota Introdutória

O presente trabalho de dissertação insere-se no cumprimento dos requisitos para a obtenção do grau de Mestre em Direito Empresarial, no ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa.

A elaboração desta dissertação seguiu as normas formais e científicas definidas pela Instituição, respeitando as orientações específicas da Escola de Sociologia e Políticas Públicas, em articulação com as diretrizes metodológicas e gráficas uniformizadas para teses académicas que se encontram estabelecidas no ISCTE.

O trabalho foi estruturado de forma a garantir a clareza na exposição científica, a coerência lógica dos argumentos jurídicos e o rigor técnico exigido na análise do tema proposto. O tema proposto é baseado no Regime Jurídico do Investimento Estrangeiro Direto em Portugal, propondo-se numa análise jurídica rigorosa, aos benefícios e vicissitudes ora existentes, tal como, uma comparação com outros países da União Europeia.

Mais, a nível formal, procurou-se compatibilizar as exigências da uniformização gráfica e metodológica com a identidade visual atual do ISCTE, nomeadamente no que respeita à capa, subcapa e lombada, conforme os modelos institucionais em vigor.

Este trabalho académico visa contribuir não apenas para o desenvolvimento do conhecimento científico no domínio do Direito Económico, mas, também, contribuir academicamente para o avanço do tema proposto desenvolver nos ciclos avançados no âmbito dos estudos jurídicos do ISCTE.

Resumo

Esta dissertação analisa o regime jurídico do investimento estrangeiro em Portugal, procurando compreender a sua evolução histórica, o enquadramento jurídico atual e a relação com os regimes europeus e internacionais.

Objetiva-se como fundo para o investimento, o investimento no mercado imobiliário e, principalmente, a sua relação com o investimento estrangeiro, nomeadamente os Golden Visa.

O objetivo principal é identificar os entraves jurídicos e administrativos ao Investimento Estrangeiro Direto (IDE) e propor medidas de simplificação e harmonização normativa.

Metodologicamente, adota-se uma abordagem descritiva e analítica, com base em fontes legislativas, doutrinárias e comparadas, observando o princípio da segurança jurídica e o equilíbrio entre interesse público e iniciativa privada.

Palavras-chave: Investimento Estrangeiro Direto; Direito Económico; Regime Jurídico; Direito Comparado; União Europeia.

Abstract

This dissertation analyses the legal regime governing foreign investment in Portugal, seeking to understand its historical evolution, the current legal framework and its relationship with European and international regimes.

It focuses on investment in the property market and, in particular, its relationship with foreign investment, namely Golden Visas.

The main objective is to identify the legal and administrative barriers to Foreign Direct Investment (FDI) and propose measures for simplification and regulatory harmonisation.

Methodologically, a descriptive and analytical approach is adopted, based on legislative, doctrinal and comparative sources, observing the principle of legal certainty and the balance between public interest and private initiative.

Keywords: Foreign Direct Investment; Economic Law; Legal Framework; Comparative Law; European Union.

Glossário de Siglas

AICEP – Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal

APPRI – Acordo de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos

CEE – Comunidade Económica Europeia

IDE – Investimento Direto Estrangeiro

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

RFAI – Regime Fiscal de Apoio ao Investimento

SIFIDE – Sistema de Incentivos Fiscais à Investigação e Desenvolvimento Empresarial

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

UE – União Europeia

Índice

Introdução e Razão de Escolha do Tema	1
1. Introdução	1
2. Razão de Escolha do Tema	3
Capítulo I – Evolução Histórica do Regime Jurídico do Investimento Estrangeiro em Portugal	5
1.1. Estado Novo	5
1.2. Após o 25 de Abril de 1974	8
1.3. A Entrada na Comunidade Europeia (1986) e a Abertura Económica	9
1.4. Constituição Económica	12
1.5. Constituição da República Portuguesa de 1976	15
1.5.1. O Princípios Fundamentais	19
Capítulo II – Enquadramento Teórico e Jurídico do Investimento Estrangeiro Direto .	21
2.1 Conceito e Natureza Jurídica	21
2.2.O investimento estrangeiro	23
2.3 Tipologia do Investimento Estrangeiro	26
2.4 Princípios Fundamentais do Regime Jurídico do IDE	26
2.5 Papel do Estado e as Políticas Públicas de Atração de Investimento	26
Capítulo III - A Génese do Direito Imobiliário em Portugal	29
3.1. A rutura liberal e o fim dos resqúcios feudais	29
3.2. O nascimento do registo predial	30
3.3. A consagração da propriedade privada no Código Civil	30
3.4. Outras figuras jurídicas e a evolução legislativa	30
3.5. O legado normativo	31
Capítulo IV – Regime Jurídico Atual do Investimento Estrangeiro em Portugal	33

4.1 Enquadramento Legal Atual	33
4.2 Regime Fiscal do Investimento Estrangeiro.....	33
4.3 O Investimento Estrangeiro no Setor Imobiliário	34
4.4. O Regime do Golden Visa	34
4.4.1. Criação do regime (2012–2015): contexto de austeridade e liberalização	34
4.4.2. Expansão e diversificação (2015): a Lei n.º 63/2015	35
4.4.3. A restrição territorial e o início da reorientação (2021–2022).....	35
4.4.4. A reforma estrutural de 2023: o fim do imobiliário e a política do “Mais Habitação”	36
4.4.5. Enquadramento constitucional e balanço.....	37
4.5. O Controlo Europeu do IDE: Regulamento (UE) 2019/452	37
4.5.1. No imobiliário.....	38
Capítulo V– Direito Comparado.....	41
5.1. Introdução ao Direito Comparado do Investimento Estrangeiro	41
5.2. Espanha	41
5.3 França	41
5.4 Alemanha.....	42
5.5 Análise Comparativa e Conclusões Parciais	42
Capítulo VI– Propostas de Aperfeiçoamento do Regime Português	43
6.1 Propostas Legislativas e Administrativas.....	43
6.2 Sustentabilidade e Investimento Responsável.....	44
Considerações Finais.....	45
Bibliografia	49
Fontes.....	49
Referências bibliográficas.....	51

Introdução e Razão de Escolha do Tema

1. Introdução

O Investimento Estrangeiro Direto (IDE) constitui um dos pilares essenciais do crescimento económico na atualidade, que promove inovação, criação de emprego e competitividade mundial, em um cenário global de crescente expansão dos fluxos migratórios, o que gera grande circulação monetária.

Em países de pequena dimensão económica, como Portugal, a atração de IDE assume relevância estratégica, permitindo a modernização do tecido produtivo e a integração em cadeias de valor internacionais.

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (2023), entidade internacional que reúne países com o objetivo principal de fomentar a democracia e economia de mercado, promovendo políticas públicas de forma eficaz através do crescimento económico sustentável, emprego, comércio e bem-estar social entre os países membros. Portanto, esta organização, cria normas de transparência de modo a garantir que o IDE contribua de forma eficaz para a concretização dos fins da mesma, o que representa a posse duradoura e o controlo efetivo de uma entidade residente em um país sobre uma empresa situada noutro país.

Esta relação envolve, portanto, transferência de capitais, tecnologia e *know-how*, com implicações diretas no desenvolvimento económico e social do Estado recetor. Contudo, apesar da sua importância, Portugal enfrenta desafios jurídicos e administrativos que reduzem a atratividade do investimento estrangeiro.

Entre eles destacam-se a morosidade dos procedimentos administrativos, a complexidade da legislação setorial e a instabilidade normativa. Tais fatores comprometem a previsibilidade e a segurança jurídica e os elementos fundamentais para a decisão de investir. O quadro jurídico português do IDE é composto por normas constitucionais, legislação ordinária e direito europeu.

A Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra, nos seus artigos 61.º e 62.º, a liberdade de iniciativa económica e a garantia da propriedade privada, assegurando simultaneamente o papel do Estado na regulação económica e na defesa do interesse público.

No contexto da União Europeia, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) garante a liberdade de estabelecimento e a livre circulação de capitais (arts. 49.º a 66.º), que se estendem, em certas condições, a investidores de países terceiros.

Além disso, Portugal é parte em diversos Acordos de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos (APPRI), que incluem mecanismos de resolução de litígios internacionais por via arbitral.

Assim, o presente trabalho procura responder à seguinte questão de investigação:

Em que medida a resposta do legislador português aos entraves e oportunidades do investimento estrangeiro, sobretudo no setor imobiliário, evidencia as limitações de uma abordagem estritamente jurídica para a compreensão dos seus efeitos económicos e territoriais?

A metodologia adotada é qualitativa e descritiva, baseada na análise de legislação, doutrina e jurisprudência, complementada pelo estudo comparado.

A dissertação está estruturada em seis capítulos, organizados de forma a garantir uma abordagem progressiva, coerente e integrada das questões jurídicas do investimento estrangeiro direto em Portugal, conduzindo o leitor a uma reflexão histórica e teórica à formulação de propostas práticas.

Sendo assim, na primeira sessão, será abordado o contexto histórico do Regime Jurídico do Investimento Estrangeiro em Portugal bem como a legislação portuguesa sobre a matéria, com o objetivo de analisar a trajetória do investimento desde o Estado Novo até à adesão à Comunidade Económica Europeia, destacando a transição de uma economia fechada para uma economia de mercado aberta e europeizada.

Posteriormente, será discutido o enquadramento teórico e jurídico do investimento estrangeiro direto, os conceitos fundamentais do IDE, as suas fontes normativas e os princípios estruturantes da Constituição Económica, evidenciando uma articulação entre liberdade económica, propriedade privada e interesse público.

Após, será apresentado uma reflexão acerca do direito imobiliário em Portugal, buscando evidenciar a evolução legislativa do direito de propriedade e do registo predial, contextualizando a relação entre o investimento estrangeiro e o setor imobiliário, historicamente relevante na economia portuguesa.

Na quarta sessão, será exposto os aspetos mais relevantes acerca do regime jurídico do investimento estrangeiro em Portugal, buscando descrever o enquadramento jurídico em vigor, os mecanismos de incentivo e controlo, e dedica especial atenção ao regime do Golden Visa, analisando a sua evolução, impacto e as recentes alterações.

A seguir, será feita uma análise do direito comparado dos modelos jurídicos utilizados em três países, são eles: Espanha, França e Alemanha. Com o objetivo de realizar uma

comparação que identifica convergências, divergências e boas práticas, permitindo situar o caso português no contexto europeu e propor melhorias normativas e institucionais.

Por fim, na última sessão, o trabalho busca contribuir com propostas para o aperfeiçoamento do Regime utilizado em Portugal, já que depois da análise feita durante todo o trabalho, chegou-se às conclusões dos pontos positivos e negativos de outros modelos que podem vir a ser aplicados no contexto jurídico nacional, buscando dialogar com um investimento que também seja sustentável e responsável.

Sendo assim, o trabalho irá buscar refletir uma lógica progressiva do histórico ao atual, do nacional ao comparado e procura oferecer uma leitura coerente e crítica do regime jurídico do investimento estrangeiro, sempre orientada por uma perspectiva humanista e constitucional do Direito Económico.

2. Razão de Escolha do Tema

O investimento direto estrangeiro (IDE) tem desempenhado um papel cada vez mais importante no desenvolvimento económico de Portugal, contribuindo para a criação de emprego, a modernização do ambiente empresarial e a internacionalização da economia.

Num cenário internacional em constante evolução, onde a concorrência para atrair capital estrangeiro se intensifica, torna-se essencial garantir que o ordenamento jurídico português oferece condições favoráveis e seguras para atrair e manter estes investimentos.

Embora Portugal adote políticas públicas destinadas a promover o IDE (Investimento Direto Estrangeiro), persistem certos obstáculos legais e administrativos que podem dificultar a entrada ou a permanência de investidores estrangeiros. A burocracia, a complexidade da regulamentação, a lentidão dos processos e a instabilidade regulamentar são alguns dos aspetos frequentemente mencionados pelos agentes económicos e que merecem uma análise mais aprofundada sob a perspectiva jurídica.

A escolha deste tema justifica-se, assim, pela necessidade de compreender de forma crítica e aprofundada os desafios jurídicos que o investimento direto estrangeiro enfrenta em Portugal. Através de uma análise comparativa com os sistemas jurídicos de países como Espanha, França e Alemanha, pretende-se identificar aspetos positivos e negativos, evidenciar eventuais lacunas no sistema português e propor reflexões que possam contribuir para o seu aperfeiçoamento.

Este estudo visa contribuir significativamente para o campo do Direito Empresarial, ao mesmo tempo que apoia o debate sobre a criação de um ambiente jurídico mais claro, estável

e competitivo para os investidores estrangeiros. Esta abordagem poderá revelar-se útil não só do ponto de vista académico, como também para decisores políticos, advogados, investidores e outros interessados no tema.

Capítulo I – Evolução Histórica do Regime Jurídico do Investimento Estrangeiro em Portugal

Neste capítulo, iremos abordar a questão do investimento em Portugal durante os regimes que vigoraram desde 1933 até 1974, e, da Revolução de 25 de Abril de 1974 até a atualidade.

Pretende-se, com este breve contexto histórico, entender as mudanças significativas que existiram a nível económico, político e legislativo em Portugal, como se refletiam nas relações internacionais com os países terceiros e as comunidades e o seu reflexo no plano do investimento, principalmente no âmbito do Direito Imobiliária, perante o investidor estrangeiro.

1.1. Estado Novo

No ano de 1932, o Chefe de Estado da República Portuguesa era António de Oliveira Salazar. O seu Governo seria conhecido por “Estado Novo”, com características nacionalistas¹, autoritárias² e corporativas³, um “(...)regime assine numa chefia pessoal do Estado, no monopólio da actividade política legal por uma organização cívica de apoio ao Governo” (pag. 512 – História de Portugal).

Assim, quando se fala de regimes ou ideologias que se descrevem como “nacionalistas, autoritários e corporativos”, está-se a referir a sistemas-políticos ou doutrinas em que: a lealdade à nação se sobrepõe ao indivíduo; o poder se concentra num centro decisório forte

¹ O nacionalismo assume-se como uma ideologia ou modo de pensar que coloca a nação (à sua identidade, história, símbolos, soberania) no centro das prioridades políticas e culturais. Neste quadro, a identidade coletiva (étnica, linguística ou cultural) é exaltada, e o Estado é visto como o guardião da comunidade nacional, sendo frequentemente mobilizado para proteger ou restaurar a dignidade, a autonomia ou a integridade da nação. Por exemplo, os movimentos fascistas destacam esse «nacionalismo poderoso e contínuo», com símbolos, hinos, bandeiras e celebração da pátria como instrumentos de mobilização, conforme a *Encyclopædia Britannica*.

² O autoritarismo caracteriza-se pela concentração de poder em mãos de um líder ou de um grupo restrito, com limitação ou supressão das liberdades políticas, ausência ou fragilidade de mecanismos de controlo democrático, pluralismo reduzido ou inexistente, e subordinação da esfera civil à autoridade do Estado. Neste tipo de regime, a oposição é silenciada, a imprensa controlada, e a participação cidadã real fica severamente condicionada, conforme diz Juan José Linz.

³ O corporativismo — no sentido político-económico que aqui interessa — consiste numa filosofia e prática segundo as quais a sociedade e a economia são organizadas por «corporação(s)» ou grupos funcionais (trabalhadores, patrões, profissões, setores) que actuam sob a mediação ou coordenação do Estado, substituindo ou limitando o conflito das classes por uma lógica de colaboração e integração. Em muitos regimes autoritários do século XX, o corporativismo implicou que o Estado reconhecesse ou criasse organismos oficiais de representação para cada sector, regulasse diretamente o mundo do trabalho e da produção, integrando trabalhadores, capitalistas e Estado numa estrutura hierárquica de controlo coletivo.

com controlo limitado da oposição; e a economia e os interesses sociais são organizados pelo Estado em corporações funcionais para garantir ordem, homogeneidade e unidade. Estes elementos combinados foram, por exemplo, características centrais dos regimes fascistas na Europa entre guerras, onde era o “Estado”, enquanto “ser coletivo” era mais importante do que o indivíduo, enquanto pessoa singular.

O Governo de Salazar, governo autoritário, o condicionamento da vida pública não estava na Constituição, mas principalmente na legislação reguladora das liberdades, que as limitava. Tal ideológica refletia-se diretamente na economia, que tendia a ser nacionalista, protecionista⁴ e autárquica⁵. O Estado exercia um controlo apertado sobre os sectores estratégicos da economia, como os transportes, a energia, os seguros e a banca. Desconfiando de qualquer abertura ao investimento estrangeiro.

Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), e, as consequências do seu final, o regime português enfrentou novas dificuldades. Perante os Aliados, vencedores da guerra sob a bandeira da Democracia, o Governo português teve de resistir ao ressurgimento da oposição e de conseguir uma forma de se posicionar internacionalmente perante as democracias ocidentais.

A política portuguesa perante os restantes países foi tida como necessária, ainda, por cima, num mundo onde o regime soviético ganhava terreno, “(...) a prioridade das democracias não foi a extinção de ditaduras conservadoras (...)” (Ramos, 2021). Portugal encontrava-se, então aceite internacionalmente, não pelas suas convicções, mas pela necessidade dos países terceiros em não deixarem alastrar o socialismo.

Portugal integrou, a nível internacional, várias organizações internacionais, como as Nações Unidas (1955), Organização Europeia de Cooperação Económica (1948), e a Organização do Tratado de Atlântico Norte (1949).

⁴ O protecionismo é uma política económica que visa defender a economia nacional da concorrência estrangeira, através de medidas que limitam as importações e favorecem a produção interna. Essas medidas incluem tarifas alfandegárias, quotas de importação, subsídios à produção nacional e incentivos ao consumo de produtos nacionais. O objetivo é fortalecer a indústria e o emprego internos, reduzir a dependência do exterior e manter o equilíbrio da balança comercial. Embora possa proteger setores estratégicos, o protecionismo tende a isolar a economia e a reduzir a competitividade a longo prazo, conforme dita o *OECD Glossary of Statistical Terms*.

⁵ O autarquismo (ou política autárquica) corresponde à busca da autossuficiência económica, isto é, a tentativa de um país produzir internamente tudo o que consome, reduzindo ao mínimo as trocas com o exterior. Uma economia autárquica tenta controlar os seus recursos e depender o menos possível de importações, muitas vezes motivada por ideologias nacionalistas ou por contextos de isolamento político e económico. No caso do Estado Novo português, a política autárquica refletia a ideia de “independência económica” e o ideal de uma nação fechada e autossuficiente, conforme dita pela *Encyclopædia Britannica*.

A nível económico, e por se encontrar manifestamente numa situação de insuficiente desenvolvimento económico, foi através inicialmente do I Plano de Fomento,⁶ que tentou a industrialização e modernização das suas indústrias, de um velho ponto de vista da substituição de importações.

Porém, rapidamente, verificou-se que o caminho não era esse.

Portugal juntou-se a EFTA⁷, mas logo em 1962 pediu o estatuto de membro associado a CEE, já com o objetivo de futura adesão.

A EFTA dava a Portugal a possibilidade de abertura para mercados ricos e desenvolvidos. Enquanto, o deixava proteger o seu próprio mercado interno.

Ora, há que salientar que apesar desta abertura ao exterior, a produtividade estava dependente do Estado, que condicionava praticamente toda a iniciativa privada.

No decorrer do ano de 1974, a principal questão na política portuguesa era a mesma desde 1961: a questão colonial, que foi o estopim para a revolução.

Os militares encontravam-se esgotados psicologicamente, com missões consecutivas nas colónias portuguesas e desacreditados na necessidade da intervenção militar nesses territórios. Prepararam a submissão política do Governo e assumiram o poder, na noite de 24 para 25 de Abril de 1974, assumindo as principais vias de comunicação e informando a população da transição que estava em curso.

Sem nada que pudesse fazer, Marcelo Caetano renuncia ao poder, no Largo do Carmo, e dá-se por fim, a queda de um regime.

⁶ O “I Plano de Fomento” foi o primeiro de uma série de instrumentos de planeamento económico do regime do Estado Novo em Portugal, aprovado a 29 de dezembro de 1952. Tinha por objectivo definir para um período quinquenal (1953-1958) as grandes linhas de investimento público — principalmente em infra-estruturas (transportes, energia, comunicações), indústria de base e modernização económica — de modo a promover a industrialização, a urbanização, o crescimento económico e reduzir o atraso estrutural que o país enfrentava. Em termos de enquadramento, este plano surge após a Lei n.º 1.914, de 24 de maio de 1935 (Lei da Reconstituição Económica), que já fixara projectos fundamentais de médio-longo prazo.

⁷ A Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA) (*European Free Trade Association*) foi criada pela Convenção de Estocolmo de 4 de janeiro de 1960, constituindo-se como uma alternativa à Comunidade Económica Europeia (CEE), fundada dois anos antes. Reunia países europeus que, não desejando uma integração económica tão profunda quanto a proposta pela CEE, optaram por um modelo de cooperação intergovernamental assente no livre comércio de bens industriais, preservando simultaneamente a autonomia económica e política dos Estados membros. Entre os fundadores contavam-se o Reino Unido, a Suíça, a Noruega, a Suécia, a Dinamarca, a Áustria e Portugal, cuja adesão marcou um ponto de viragem na política económica do Estado Novo, traduzindo uma abertura controlada ao exterior após anos de autarcia económica. O objetivo central da EFTA era reduzir tarifas e barreiras comerciais internas, promovendo o crescimento económico através da expansão das exportações, sem criar uma união aduaneira ou instituições supranacionais como as da CEE. (Cruz, 2010; Nunes, 1999; *Convenção de Estocolmo*, 1960).

1.2. Após o 25 de Abril de 1974

O 25 de Abril de 1974 constitui um dos momentos fundadores da contemporaneidade portuguesa. A ação militar conduzida pelo Movimento das Forças Armadas (MFA) pôs termo a 48 anos de ditadura, encerrando o ciclo do Estado Novo e abrindo caminho à transição para a democracia. O processo revolucionário que se seguiu — conhecido como PREC (Processo Revolucionário em Curso) — foi marcado por intensa mobilização popular, reconfiguração das estruturas políticas e profundas transformações económicas e sociais (Rezola, 2014).

Durante o período de 1974-1976, Portugal viveu um ambiente de pluralismo emergente, caracterizado pela disputa entre diferentes projetos de futuro: o socialismo revolucionário, defendido por setores militares e civis mais à esquerda; o modelo social-democrata europeu, promovido por partidos como o PS; e o regresso à ordem liberal-conservadora, sustentado por forças como o PPD/PSD e o CDS (Rosas, 2012). A Assembleia Constituinte, eleita em abril de 1975, culminou na aprovação da Constituição da República Portuguesa de 1976, que consagrou um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, na separação de poderes e na garantia dos direitos, liberdades e garantias fundamentais (Lobo, 2017).

No plano económico, os anos imediatos à Revolução foram dominados pela nacionalização de setores estratégicos — banca, seguros, transportes, energia e comunicações — e pela reforma agrária no Alentejo e Ribatejo. Estas medidas visavam romper com as estruturas oligárquicas do Estado Novo, mas provocaram fortes tensões entre Estado, empresários e proprietários, levando a uma retração do investimento privado e ao agravamento do défice público (Rosas, 2012). A descolonização rápida dos territórios africanos, entre 1974 e 1975, representou outro desafio de enorme escala: cerca de meio milhão de “retornados” regressaram a Portugal num curto espaço de tempo, pressionando o sistema económico e social (Rezola, 2014).

A consolidação democrática ocorreu progressivamente após o 25 de Novembro de 1975, que pôs fim à instabilidade revolucionária e restabeleceu a autoridade civil sobre o poder militar. O Sistema Político de 1976, assente numa república semipresidencialista, permitiu o surgimento de uma democracia estável e competitiva, com a alternância entre partidos de centro-esquerda e centro-direita. As primeiras eleições legislativas livres (1976) e a adesão ao Conselho da Europa (1976) simbolizaram a integração de Portugal no espaço político europeu democrático (Lobo, 2017; Magalhães, 2019).

A década de 1980 marcou a transição para a economia de mercado e a abertura internacional. A adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1 de janeiro de 1986,

foi um marco decisivo: garantiu financiamento através dos Fundos Estruturais, impulsionou a modernização das infraestruturas e promoveu a convergência económica com o resto da Europa Ocidental (Sousa & Magalhães, 2019). No mesmo período, verificou-se a privatização progressiva de empresas nacionalizadas e a liberalização dos mercados, sob a liderança de Cavaco Silva (1985-1995), que associou crescimento económico à consolidação das instituições democráticas (Ferreira, 2020).

Nas décadas seguintes, Portugal aprofundou a sua integração europeia e monetária, com a adesão ao euro em 1999 e a incorporação de políticas comunitárias nas áreas social, ambiental e de coesão. Contudo, emergiram também desequilíbrios estruturais, como o aumento do endividamento público e privado, a estagnação da produtividade e as disparidades regionais (Reis, 2014). A crise financeira internacional de 2008 e o subsequente programa de ajustamento da troika (2011-2014) representaram um novo ponto de inflexão: Portugal enfrentou uma severa recessão, cortes salariais e reformas estruturais exigidas pela Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o FMI (Reis, 2014).

O período pós-2015 marcou uma nova fase de estabilização económica e reequilíbrio social, com a recuperação gradual do crescimento, a redução do desemprego e o reforço de políticas públicas em áreas como a habitação, a saúde e a transição energética (Ferreira, 2020). O papel da União Europeia continuou central, nomeadamente no contexto da pandemia de COVID-19 (2020-2022), através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (NextGenerationEU), que financiou programas de digitalização e sustentabilidade (Sousa & Magalhães, 2019).

Atualmente, Portugal afirma-se como uma democracia consolidada, membro pleno da União Europeia, da NATO e das Nações Unidas, com elevados níveis de liberdade política, estabilidade institucional e integração internacional. Contudo, persistem desafios estruturais, nomeadamente o envelhecimento demográfico, a precarização laboral, as desigualdades sociais e a necessidade de inovação produtiva. Assim, o percurso iniciado em 1974 continua em evolução: um processo inacabado de democratização e modernização, que conjuga heranças históricas, constrangimentos externos e dinâmicas globais (Rosas, 2021).

1.3. A Entrada na Comunidade Europeia (1986) e a Abertura Económica

A adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), formalizada em 1 de janeiro de 1986, representou um momento decisivo na história económica e política contemporânea portuguesa, simbolizando a consolidação da democracia e a integração plena

do país no espaço europeu desenvolvido. Este processo não se limitou a uma mudança institucional ou diplomática; implicou uma reconfiguração estrutural da economia nacional, orientada para a abertura, a competitividade e a modernização (Sousa & Magalhães, 2019).

Ao ingressar na CEE, Portugal assumiu compromissos de liberalização do comércio, livre circulação de capitais e bens, e adequação do enquadramento jurídico nacional ao *acquis communautaire*. Tais compromissos exigiram profundas reformas administrativas, fiscais e económicas, bem como a adaptação do setor produtivo nacional a um mercado altamente competitivo (Ferreira, 2020). As décadas de autarcia e protecionismo do Estado Novo deram lugar a uma política de integração nas dinâmicas do mercado único europeu, acompanhada por um esforço deliberado de atração de investimento direto estrangeiro (IDE) e de modernização tecnológica das empresas portuguesas (Cardeal & Reis, 2011).

Neste contexto, iniciou-se um vasto programa de privatizações, com o objetivo de reduzir a presença do Estado na economia e de fomentar a eficiência empresarial. Setores como a banca, as telecomunicações, a energia e os transportes foram parcialmente liberalizados, contribuindo para a emergência de um tecido económico mais dinâmico e competitivo (Rosas, 2012). Paralelamente, o Estado português apostou na criação de instrumentos institucionais de apoio ao investimento e ao comércio externo, entre os quais se destaca a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP)⁸, que passou a desempenhar um papel

⁸ A AICEP – Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E. é uma entidade pública empresarial criada com o objetivo de promover a internacionalização das empresas portuguesas, o aumento das exportações e a captação de investimento estrangeiro direto (IDE). Resulta da fusão, em 2007, de duas instituições anteriores — o ICEP (*Instituto do Comércio Externo de Portugal*) e a API (*Agência Portuguesa para o Investimento*) — consolidando num único organismo as funções de promoção do comércio externo e do investimento em Portugal (AICEP, 2020).

A AICEP atua sob a tutela conjunta dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Economia, funcionando como um instrumento estratégico de política económica externa. A sua missão central consiste em apoiar a internacionalização das empresas portuguesas, facilitar o acesso a mercados estrangeiros, e atrair investimento estrangeiro de qualidade, que contribua para o crescimento económico sustentável, a inovação e a criação de emprego qualificado (AICEP, 2023).

Entre as suas principais competências estão: a promoção da imagem de Portugal no estrangeiro, o apoio técnico e informativo a investidores internacionais, a divulgação de oportunidades de negócio, e a gestão de programas e incentivos de apoio à exportação e ao investimento. Com presença em mais de 50 mercados através da sua rede externa, a AICEP é reconhecida como o principal ponto de contacto entre o Estado português e os investidores estrangeiros (AICEP, 2023).

Em termos jurídicos, a sua atuação é regida pelo Decreto-Lei n.º 229/2007, de 14 de junho, que define a sua natureza, missão e competências, enquadrando-a como entidade pública empresarial com autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

essencial na promoção do investimento estrangeiro e na internacionalização das empresas nacionais (AICEP, 2020).

Em complemento, foram criados regimes fiscais de incentivo ao investimento, como o Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI)⁹ e o Sistema de Incentivos Fiscais à Investigação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE)¹⁰, que procuraram estimular a inovação, a competitividade e a produtividade. Estas medidas foram enquadradas

⁹ O Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI) constitui um instrumento de política fiscal criado pelo Estado português com o objetivo de incentivar o investimento produtivo e a criação de emprego, através da atribuição de benefícios fiscais às empresas que realizem investimentos relevantes em ativos fixos tangíveis ou intangíveis. Este regime visa estimular a modernização tecnológica, a competitividade e a coesão regional, promovendo o desenvolvimento económico equilibrado e sustentável (Autoridade Tributária e Aduaneira [AT], 2023).

O RFAI foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro, que veio reformular e consolidar o anterior sistema de incentivos fiscais ao investimento, enquadrando-o no contexto da política económica europeia e nacional de apoio à produtividade e à inovação. O benefício fiscal traduz-se essencialmente em deduções à coleta de IRC correspondentes a uma percentagem do investimento realizado em determinadas regiões ou setores de atividade, bem como em isenções ou reduções de impostos municipais (como IMI e IMT) e de Imposto do Selo associados à aquisição de bens afetos ao investimento (Ministério das Finanças, 2014).

De acordo com o regime vigente, as empresas podem deduzir à coleta de IRC 25% das aplicações relevantes até 15 milhões de euros, e 10% sobre o montante que exceda esse limite, sendo que os projetos de investimento devem estar relacionados com a criação ou expansão de estabelecimentos produtivos, a diversificação da produção ou a alteração fundamental do processo produtivo. O benefício pode ser reportado por um período de dez anos, garantindo previsibilidade e estabilidade fiscal às empresas que invistam em território nacional (AT, 2023).

O RFAI integra-se num conjunto mais amplo de instrumentos de incentivo fiscal e financeiro ao investimento empresarial, como o Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE II) e o Regime de Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos (DLRR), que, em conjunto, pretendem estimular o investimento privado, a inovação tecnológica e a competitividade das empresas portuguesas (Ferreira, 2020).

A implementação do RFAI tem sido considerada uma ferramenta eficaz na atração de investimento direto estrangeiro (IDE), sobretudo em regiões menos desenvolvidas, contribuindo para a correção das assimetrias territoriais e para o reforço da base produtiva nacional (Cardeal & Reis, 2011). Assim, o regime fiscal de apoio ao investimento representa um instrumento estratégico de política económica, alinhado com os objetivos da integração europeia e da sustentabilidade económica de longo prazo.

¹⁰ O Sistema de Incentivos Fiscais à Investigação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE) é um mecanismo de incentivo fiscal criado pelo Estado português com o propósito de estimular o investimento das empresas em atividades de investigação e desenvolvimento (I&D), favorecendo a inovação tecnológica, a competitividade e o aumento do valor acrescentado da economia nacional. Este sistema visa reforçar a ligação entre o setor empresarial e o sistema científico e tecnológico, promovendo a transferência de conhecimento e a criação de produtos, processos e serviços inovadores (Agência Nacional de Inovação [ANI], 2023).

O SIFIDE foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro, substituindo o regime anterior (SIFIDE I, criado em 1997), e encontra-se atualmente regulamentado no artigo 35.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF).

pelas políticas de coesão europeia, através das quais Portugal passou a beneficiar de fundos estruturais e de coesão destinados a reduzir assimetrias regionais, melhorar infraestruturas e reforçar o capital humano (Sousa & Magalhães, 2019).

Entre 1986 e 1993, Portugal recebeu montantes significativos do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e do Fundo Social Europeu (FSE), o que permitiu a expansão das redes rodoviárias, a eletrificação ferroviária, o alargamento do acesso ao ensino superior e a modernização das telecomunicações. Estes investimentos não só aumentaram a produtividade global da economia, como reforçaram a confiança dos investidores internacionais, num ambiente económico cada vez mais regulado, previsível e competitivo (Ferreira, 2020).

De acordo com Cardeal e Reis (2011), o IDE assumiu-se como um instrumento fundamental de desenvolvimento, inovação e internacionalização das empresas portuguesas, contribuindo para a diversificação da estrutura produtiva e para a integração nas cadeias de valor europeias e globais. As empresas multinacionais desempenharam um papel crucial na introdução de novas tecnologias, métodos de gestão e padrões de qualidade, transformando o panorama empresarial português (Ferreira, 2020).

A consolidação de um regime jurídico estável, aliado à integração europeia e ao reforço das instituições democráticas, marcou o início de uma nova era para o investimento estrangeiro em Portugal. O país passou a ser percecionado como uma economia aberta, previsível e atrativa para o capital internacional, com um enquadramento legal harmonizado com as normas comunitárias e políticas públicas voltadas para a competitividade e a inovação. Este processo, ainda que gradual, alterou profundamente a estrutura económica e institucional portuguesa, inserindo-a num modelo de desenvolvimento baseado na integração europeia, na estabilidade macroeconómica e na promoção de uma economia de mercado aberta (Sousa & Magalhães, 2019; Ferreira, 2020).

1.4. Constituição Económica

A Constituição Económica corresponde ao conjunto de princípios, normas e valores de natureza económica consagrados na Constituição da República, que definem a estrutura, os fins e os limites da intervenção do Estado na economia, bem como as bases de funcionamento do sistema económico nacional. Trata-se, assim, de um subsistema normativo dentro da Constituição, destinado a regular a ordem económica e social, delimitando o papel do Estado,

do setor privado e dos agentes económicos no quadro jurídico-constitucional (Canotilho & Moreira, 2022).

Do ponto de vista doutrinário, a Constituição Económica representa uma ordem jurídica da economia, isto é, um conjunto de normas constitucionais que determinadas opções fundamentais de política económica, tais como o modelo de propriedade, a liberdade de iniciativa, a concorrência, o planeamento económico, a função social da propriedade e os direitos dos trabalhadores (Gomes Canotilho, 2018). O seu conteúdo reflete as opções ideológicas e históricas do constituinte, podendo ser mais intervencionista (em modelos de Estado Social) ou mais liberal (em modelos de economia de mercado).

Em Portugal, a Constituição da República Portuguesa de 1976 consagrou uma Constituição Económica de matriz intervencionista e social, fortemente influenciada pelo contexto revolucionário pós-25 de Abril. O texto original previa a transição para o socialismo (artigo 1.º, versão de 1976) e atribuía ao Estado um papel dominante na planificação e direção da economia, reconhecendo simultaneamente o setor público, o setor privado e o setor cooperativo e social como pilares do sistema económico (artigos 80.º e seguintes). Esta configuração refletia o ideal de uma “economia mista”, em que coexistiam a propriedade pública dos meios de produção e a livre iniciativa privada sob controlo estatal (Rosas, 2012).

As revisões constitucionais posteriores, especialmente as de 1982, 1989 e 1997, transformaram significativamente este quadro, aproximando a Constituição Económica portuguesa dos princípios de uma economia de mercado regulada. A revisão de 1989 foi particularmente decisiva ao eliminar referências à via socialista, suprimir o princípio da irreversibilidade das nacionalizações e consagrar plenamente a liberdade de iniciativa e de empresa, bem como o princípio da concorrência (Miranda, 2019). Estas alterações foram acompanhadas pela integração europeia e pela adaptação do direito económico interno ao Direito da União Europeia, marcando o predomínio do modelo de economia social de mercado (Canotilho & Moreira, 2022).

Assim, a Constituição Económica portuguesa contemporânea define-se como uma ordem normativa híbrida, que articula o princípio da livre iniciativa com os valores da solidariedade social, da coesão territorial e da sustentabilidade ambiental, conforme expressamente previstos nos artigos 80.º e 81.º da CRP. O Estado conserva funções regulatórias e redistributivas, assegurando o equilíbrio entre eficiência económica e justiça social, num contexto de integração supranacional e de economia globalizada.

Ora, a Constituição Económica é o reflexo da regulação pública das económicas de mercado. Começando o nosso estudo jurídico constitucional, é a Constituição de 1933 que nos surge para análise, em primeiro lugar. Já que é a mesma que começa a dar os primeiros passos para a heterorregulação do mercado. Na realidade, as anteriores Constituições que vigoraram no território português faziam uma referência genérica as características das constituições liberais, no que diz respeito a matéria económica.

A Constituição de 1933 assumia o carácter antiliberal, autoritário e antidemocrático refletindo os princípios do Estado que a criou. Caracterizava-se, para o que nos interessa para o objeto deste trabalho, pelo reconhecimento da intervenção dos poderes públicos e um princípio protecionista da economia nacional.

A conceção ideológica, que se refletia na política legislativa e económica, era de um Estado corporativo e de intervenção direta na economia, o Estado tinha a função de garante de interesse económico nacional e o principal agente económico, num ambiente totalmente contra a livre iniciativa privada e à liberalização comercial.

Com a ligeira mudança política, após o afastamento de António Oliveira Salazar (28/04/1889-27/07/1970), e o poder governativo ser assumido Marcelo Caetano (17/08/1906 – 26/10/1980) houve uma tentativa de modernização ao nível do plano económico, que não teve verdadeiro proveito ou consequência real para a económica portuguesa, já que as condições políticas não eram propícias a uma mudança significativa. Tal circunstância, era um reflexo da continuidade do pensamento económico que regia os princípios do regime.

Ora, após a queda do Estado Novo, e de alguma turbulência política natural após a queda de um regime que esteve no poder formalmente durante 41 anos, juntou-se a Assembleia Constituinte para elaborar a Constituição que temos até aos dias atuais, a Constituição Portuguesa de 1976, apesar da mesma já ter sofrido algumas revisões.

Em primeiro, temos a transcrever o seguinte da Constituição Portuguesa de 1976:

“(...)é uma constituição claramente compromissória, consagrou pela primeira vez, uma económica orientada para o desenvolvimento e aberta ao exterior, corrigida pela intervenção do Estado democrático de direito, garantindo os direitos dos trabalhadores e dos demais agentes económicos e conciliando o planeamento e a concorrência como instrumentos de coordenação e conciliando o planeamento e a concorrência como instrumentos de coordenação da economia (...)” (Santos, Gonçalves, Marques, 2022)

1.5. Constituição da República Portuguesa de 1976

A Constituição da República Portuguesa de 1976 refletia os princípios do Estado Social-Democrático, como é exemplo a afirmação preambular que agora se transcreve:

“A Assembleia Constituinte afirma a decisão do povo português de defender a independência nacional, de garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, de estabelecer os princípios basilares da democracia, de assegurar o primado do Estado de Direito democrático e de abrir caminho para uma sociedade socialista, no respeito da vontade do povo português, tendo em vista a construção de um país mais livre, mais justo e mais fraterno.”

A menção ao socialismo tem um carácter mais de simbolismo, do que de manifesto esforço governativo.

Até aos dias de hoje, existiram diversas revisões constitucionais que tiveram influência direta na constituição económica.

Nomeadamente, as revisões constitucionais de 1982, 1989, 1992 e 1997 refletindo a dinâmica do mercado e a inserção de Portugal nos mercados económicos mundiais. Essas revisões tiveram como consequência numa maior flexibilidade, nas formas de apropriação e de regulação, tal como foram reforçados o sector privado e a iniciativa privada.

A revisão constitucional de 1982 foi a primeira de grande alcance e teve como objetivo principal reforçar o carácter democrático e civil do regime, concluindo o processo de transição da revolução para a normalização constitucional. Entre as suas inovações mais relevantes destaca-se a extinção do Conselho da Revolução, órgão de natureza militar com poderes de supervisão constitucional, substituído pelo Tribunal Constitucional, responsável pela fiscalização da constitucionalidade das leis (Miranda, 2019). Esta revisão também reduziu os poderes do Presidente da República e reforçou a centralidade da Assembleia da República e do Governo, consolidando o parlamentarismo racionalizado previsto na CRP (Canotilho & Moreira, 2022). Assim, a revisão de 1982 representou a passagem definitiva de um sistema político semi-revolucionário para um regime democrático estabilizado, baseado na separação e interdependência de poderes (Rosas, 2012).

A revisão de 1989 assumiu um carácter essencialmente económico e ideológico, correspondendo a uma reconfiguração profunda da Constituição Económica. Numa conjuntura marcada pela consolidação da democracia e pela preparação da adesão à Comunidade Económica Europeia, a revisão de 1989 eliminou as referências ao “rumo socialista” da sociedade portuguesa e revogou o princípio da irreversibilidade das nacionalizações, abrindo caminho à privatização de empresas públicas (Miranda, 2019).

Foram igualmente reforçados os princípios da liberdade de iniciativa privada, da concorrência e da economia de mercado, consagrando um modelo de economia mista com predomínio da regulação estatal e social (Canotilho & Moreira, 2022). Esta revisão assinalou a transição de uma Constituição programática e ideológica para uma Constituição reguladora e funcional, adaptada à realidade económica europeia (Ferreira, 2020).

Já a revisão constitucional de 1992 decorreu da ratificação do Tratado de Maastricht, que instituiu a União Europeia (UE) e introduziu a União Económica e Monetária (UEM). Esta revisão foi essencial para compatibilizar a Constituição portuguesa com o direito europeu, reconhecendo explicitamente a transferência de competências soberanas para instituições supranacionais (artigo 7.º, n.º 6, CRP). Introduziu-se ainda a possibilidade de Portugal participar na criação e desenvolvimento da União Europeia, assumindo o princípio da primazia do direito europeu sobre o direito interno em matérias de competência comunitária (Sousa & Magalhães, 2019). Com esta revisão, a Constituição portuguesa passou a refletir uma identidade constitucional europeia, articulando a soberania nacional com a integração económica e monetária.

A revisão constitucional de 1997, por sua vez, teve um carácter de consolidação e aprofundamento democrático, introduzindo novos direitos fundamentais e sociais, bem como mecanismos de modernização da administração e descentralização do poder. Foram reforçados os direitos à igualdade de género, à proteção do ambiente e à participação política, e criada a figura das regiões administrativas, ainda que sem implementação prática (Canotilho & Moreira, 2022). No plano económico, esta revisão reafirmou os princípios da economia social de mercado e da função reguladora do Estado, reforçando o equilíbrio entre livre iniciativa e coesão social (Miranda, 2019).

Em síntese, as revisões constitucionais de 1982, 1989, 1992 e 1997 espelham a evolução do constitucionalismo português de um modelo revolucionário e intervencionista para um modelo democrático, europeu e socialmente equilibrado. Elas traduzem a maturação da ordem constitucional, que passou a conjugar os valores da democracia representativa, da integração europeia e da economia social de mercado, consolidando o Estado de direito democrático que caracteriza Portugal contemporâneo (Rosas, 2012; Ferreira, 2020).

A Constituição da República Portuguesa que hoje vigora pretende estabelecer um equilíbrio entre económica de mercado e interesse público e social.

Por um lado, defende a propriedade privada, concorrência, em que o sector privado tem um papel importante na economia. Por outro lado, temos o reflexo do Estado de direito democrático, onde o mesmo Estado tem um papel orientador e de controlo de atividade

económica, “(...) de redistribuição de rendimentos e de salvaguarda dos direitos fundamentais dos cidadãos na esfera económica enquanto limites ao poder económico privado ou público (...)” (Santos, Gonçalves, Marques, 2022).

Em suma, a Constituição económica portuguesa tem de preservar um equilíbrio entre o livre funcionamento do mercado, e as restrições que lhe são impostas, no mais, reconhecer e garantir direitos eventualmente conflitantes com o livre funcionamento do mercado protegendo os direitos dos consumidores ou dos trabalhadores.

A concretização efetiva da política económica encontra-se, na realidade, depende das orientações de política económica, que pode ser de teor mais liberal ou mais socializante, dependendo da ideologia política que governa o país durante aquele período.

No mais, a Constituição Portuguesa dispõe no seu artigo 87.º do seguinte:

“A lei disciplinará a actividade económica e os investimentos por parte de pessoas singulares ou colectivas estrangeiras, a fim de garantir a sua contribuição para o desenvolvimento do país e defender a independência nacional e os interesses dos trabalhadores.”¹¹

Há que abordar, que boa parte da doutrina, refere que o artigo deve ser revisto ou suprimido, já que apresenta um pendor pouco liberal e condicionante, sendo que a sua aplicação acaba apenas por ser relativa aos investimentos estrangeiros não provindos da União Europeia.

Contudo, no cerne da questão, o artigo 207.º/1 da TFUE, o investimento estrangeiro passou a integrar parte da política comercial comum, tornando este artigo da Constituição Portuguesa obsoleto.

Na realidade, é a União Europeia que passa a deter a competência para regular a modalidade de investimento estrangeiro, conforme a al. e) do § 1 do art.º 3. do TFUE. Esta circunstância reflete a necessidade de existir efetivamente uma livre circulação de capitais.

O Estado Social-Democrático constitui uma das pedras angulares da Constituição da República Portuguesa de 1976, refletindo a síntese entre os princípios do Estado de direito democrático e os valores do Estado social. Trata-se de um modelo constitucional que visa conciliar a liberdade com a igualdade, reconhecendo a dignidade da pessoa humana como fundamento da ordem jurídica e política, e atribuindo ao Estado um papel ativo na promoção

¹¹ O artigo, em apreço estabelece uma imposição constitucional de legislação¹¹ relativa à atividade económica e investimentos estrangeiros, atendendo, a necessidade dessa imposição, acautelar um contributo para o desenvolvimento do país, da defesa da independência nacional e da defesa dos interesses dos trabalhadores. CANOTILHO | MOREIRA: 2007, 1022.

da justiça social, da solidariedade e da coesão económica e territorial (Canotilho & Moreira, 2022).

Do ponto de vista doutrinário, o Estado Social-Democrático deriva da evolução do Estado Liberal de Direito do século XIX, caracterizado pela proteção das liberdades individuais e pela limitação da intervenção estatal, para um Estado que assume responsabilidades positivas no domínio económico e social. O seu objetivo é garantir condições materiais de liberdade e igualdade reais, através de políticas públicas redistributivas e da efetivação dos direitos sociais, como a educação, a saúde, a segurança social, a habitação e o trabalho digno (Miranda, 2019; Canotilho, 2018).

Na Constituição Portuguesa de 1976, o Estado social encontra a sua consagração expressa no artigo 1.º, que define Portugal como uma “República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária”, e no artigo 9.º, que elenca as tarefas fundamentais do Estado, entre as quais a promoção do bem-estar e da qualidade de vida do povo, a igualdade real entre os portugueses e a eliminação das desigualdades económicas, sociais e culturais. Estes princípios estruturantes são concretizados através dos direitos económicos, sociais e culturais consagrados no Título III da Parte I da Constituição, que constituem o núcleo jurídico do Estado social português (Canotilho & Moreira, 2022).

O Estado Social-Democrático português é, assim, um modelo normativo e institucional que se afirma em três dimensões complementares:

1. Democrática, baseada na soberania popular, na separação de poderes e na participação dos cidadãos;
2. Social, fundada na intervenção ativa do Estado para garantir a justiça distributiva, a igualdade de oportunidades e a proteção dos mais vulneráveis;
3. Jurídica, sustentada no primado da Constituição e na vinculação de todos os poderes públicos aos direitos fundamentais (Miranda, 2019).

As revisões constitucionais de 1982, 1989 e 1997 não alteraram esta matriz essencial, mas ajustaram-na à evolução económica e europeia. A de 1989, em particular, introduziu uma maior liberalização económica e reconheceu o papel do mercado, sem eliminar o carácter social do Estado. A Constituição passou, então, a estruturar-se segundo o princípio de uma economia social de mercado, em que o Estado atua como regulador e garante de justiça social, assegurando o equilíbrio entre a liberdade económica e a solidariedade (Ferreira, 2020; Sousa & Magalhães, 2019).

Atualmente, o Estado Social-Democrático português continua a ser o modelo constitucional dominante, refletindo-se nas políticas públicas de redistribuição de rendimentos, de acesso universal à saúde e à educação, de proteção no desemprego e de combate à exclusão social. Ao mesmo tempo, enfrenta novos desafios contemporâneos, como o envelhecimento demográfico, a globalização económica e as exigências da sustentabilidade ambiental, que exigem reinterpretações dinâmicas dos princípios constitucionais do Estado social (Canotilho & Moreira, 2022).

Em suma, o Estado Social-Democrático traduz a opção constitucional portuguesa por uma democracia substantiva, em que a liberdade política só adquire sentido pleno quando acompanhada por condições materiais de existência digna. Este modelo combina a liberdade individual com a responsabilidade coletiva, afirmando-se como um dos pilares fundamentais do constitucionalismo português contemporâneo (Miranda, 2019; Rosas, 2012).

1.5.1. O Princípios Fundamentais

Existindo vários princípios económicos consagrados na Constituição da República Portuguesa, considera-se que os dois mais importantes para o tema do trabalho são: a propriedade privada e a iniciativa privada.

A propriedade privada é considerada como sendo um direito análogo aos direitos, liberdades e garantias (artigo 17.º), encontra a sua previsão no artigo 62.º da CRP, que aqui se transcreve: “A todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição.”.

O direito da propriedade privada não pode ser considerado um direito absoluto, já que pode sofrer limitações que se relacionam com princípios gerais de direito, como a função social da propriedade.

Conectado com o direito de propriedade encontra o princípio da iniciativa privada.

O princípio da iniciativa privada que se encontra no artigo 61.º/1 da CRP (“A iniciativa económica privada exerce-se livremente nos quadros definidos pela Constituição e pela lei e tendo em conta o interesse geral.”), é considerado como um direito económico. O seu reforço é na liberdade de investimento ou de acesso, a qual se traduz no direito de escolha da atividade económica a desenvolver, e a liberdade de como se via desenvolver essa atividade, ou seja, a liberdade de organização.

Capítulo II – Enquadramento Teórico e Jurídico do Investimento Estrangeiro Direto

2.1 Conceito e Natureza Jurídica

O Investimento Estrangeiro Direto (IDE) é tradicionalmente entendido como a aplicação de capitais, por parte de um investidor estrangeiro, com o objetivo de adquirir uma posição duradoura e de influência na gestão de uma empresa situada noutra país (OCDE, 2023).

Distingue-se, assim, do investimento de carteira, que se limita à aquisição de instrumentos financeiros sem controlo efetivo.

Do ponto de vista jurídico, o IDE configura um ato de exercício de liberdade económica, protegido pela Constituição e pelos tratados internacionais de que Portugal é parte.

A legislação nacional estabelece o princípio da igualdade de tratamento entre investidores nacionais e estrangeiros, salvo disposição em contrário por razões de ordem pública ou segurança nacional.

O investimento estrangeiro encontra fundamento nos artigos 61.º e 62.º da CRP, que reconhecem o direito à iniciativa económica privada e à propriedade, bem como o dever do Estado de garantir condições para o seu exercício em conformidade com o interesse coletivo.

Os artigos 61.º e 62.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) consagram dois dos pilares fundamentais da ordem económica constitucional: o direito de iniciativa privada e empresarial e o direito de propriedade privada. Estes preceitos integram-se na estrutura da Constituição Económica portuguesa, que articula o princípio da liberdade económica com os valores da função social e da subordinação da economia ao bem comum (Canotilho & Moreira, 2022).

O artigo 61.º da CRP, sob a epígrafe “Iniciativa privada, cooperativa e autogestionária”, reconhece expressamente a liberdade de iniciativa económica e empresarial, afirmando que “todos têm o direito de livremente constituir empresas ou cooperativas e de nelas participar”, nos termos da lei. Este artigo traduz a consagração constitucional da economia de mercado, mas também impõe limites e orientações de natureza social, determinando que o exercício dessa liberdade deve respeitar o interesse geral, os direitos dos trabalhadores e os princípios de justiça social (artigo 61.º, n.ºs 1 e 2, CRP).

Segundo a doutrina, o artigo 61.º expressa uma liberdade de iniciativa qualificada, ou seja, não absoluta, já que se encontra sujeita a condicionamentos constitucionais que visam conciliar a eficiência económica com a solidariedade social. O Estado, neste contexto, desempenha funções de regulação, planeamento e coordenação da atividade económica, de modo a garantir que a livre iniciativa contribui para os fins sociais e para o desenvolvimento

equilibrado do país (Miranda, 2019). Assim, o artigo 61.º traduz o princípio da “economia social de mercado”, em que a liberdade empresarial coexiste com a intervenção estatal orientada pelo interesse coletivo (Canotilho, 2018).

Já o artigo 62.º da CRP, intitulado “Direito de propriedade privada”, consagra o direito de propriedade como direito fundamental, assegurando que “a todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição”. Este preceito reconhece a propriedade como um direito de liberdade, indispensável à autonomia individual e à iniciativa económica, mas, simultaneamente, sujeita-a a funções sociais e limitações de interesse público, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, que permite a expropriação por utilidade pública mediante justa indemnização.

A doutrina portuguesa tem sublinhado que o artigo 62.º consagra uma propriedade constitucionalmente condicionada, ou seja, uma propriedade com função social e vinculada ao princípio da proporcionalidade, refletindo o equilíbrio entre a tutela do indivíduo e a satisfação do interesse coletivo (Canotilho & Moreira, 2022; Miranda, 2019). Este regime aproxima-se da conceção europeia contemporânea de propriedade funcional, inspirada na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, que admite restrições legítimas sempre que proporcionais e necessárias à realização de fins públicos (Ferreira, 2020).

Deste modo, os artigos 61.º e 62.º da CRP estabelecem uma dialética fundamental na Constituição Económica: a coexistência entre a liberdade de iniciativa privada e a subordinação da propriedade e da atividade económica ao interesse geral. Através destes preceitos, o constituinte português consagrou um modelo de Estado Social-Democrático e de economia mista, em que a liberdade económica não é um fim em si mesma, mas um instrumento de realização da justiça social e do desenvolvimento humano (Canotilho & Moreira, 2022; Rosas, 2012).

Após a breve reflexão sobre a história e o direito português ao longo do Século XX, conclui-se que a evolução do regime jurídico de investimento em Portugal está profundamente ligada às políticas legislativas e económicas do país.

No Estado Novo a iniciativa privada e a abertura ao investimento estrangeiro era, praticamente, inexistente, já que prevalecia uma conceção nacionalização das fontes económicas.

Uma exceção à desconfiança do investimento estrangeiro durante esse período, foi relativamente à Grã-Bretanha, Estados Unidos da América e Alemanha, principalmente, no que diz respeito ao domínio da exploração do volfrâmio (Rollo, 2007)

Portugal teve uma posição dúbia relativamente ao investimento estrangeiro, já que no final da década de 50 celebrou a Convenção de Estocolmo, e na década de 60, entrou em algumas organizações internacionais (como Banco Mundial, OCDE, FMI).

Após a Revolução de 1974, existiu um movimento de nacionalizações, contudo, cumpre afirmar que relativamente aos investidores estrangeiros, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 108/88, que aqui se transcreve, refere que “não foram nacionalizadas as empresas ou participações estrangeiras”. Podemos então afirmar, que apesar do movimento de nacionalização por parte do Governo, os investimentos estrangeiros encontravam-se protegidos até 1989.

Em 1989, após a revisão constitucional, existiu um momento de reprivatizações, que colocou um fim no princípio de irreversibilidade das nacionalizações. Tal, levou a cabo à limitação do montante de ações ou de capital a adquirir ou subscrever por entidades estrangeiras por via da Lei-Quadro das Privatizações apesar da tomada de consciência da sua impossibilidade para os que tivessem proveniência europeia.¹²

2.2.O investimento estrangeiro

Até 1978, o investimento estrangeiro em Portugal seria de cerca de 15%, bastante inferior a média registada nos restantes países europeus industrializados. Tal, era resultado, da situação geográfica de Portugal, periférica na Europa, como, também, um mercado nacional reduzido. E, sem olvidar, da política portuguesa que afastava o investimento estrangeiro, como já referido anteriormente.

Prova da política nacionalista portuguesa, é a Lei de Nacionalização de Capitais, a Lei n.º 1994 de 1943, e o regime do condicionamento industrial.

Até 1960 era a visão política e económica que o país tinha perante os capitais externos baseada na prevalência das empresas nacionais a exploração dos serviços públicos, as atividades que fossem consideradas de interesse fundamental para a defesa do Estado ou para a economia. E, no controlo da implantação de novas indústrias, o que tornava o país pouco atrativo para o investimento.

Como diz Vitor Corado Simões:

¹² Este entendimento foi expressamente afirmado pelo legislador português no preâmbulo do DL n.º 214/86, de 2 de Agosto, ao afirmar a necessidade da derrogação de normas legais que estabelecessem limitações ao investimento em Portugal, cuja origem fosse comunitária, quando tais limitações se baseassem, exclusivamente, em razões de nacionalidade. Todavia, nem por isso Portugal deixou de ser condenado no TJUE como o comprova o Processo C-367/98, de 4 de Junho de 2002. Disponível em www.eur-lex.europa.eu

“(....) Portugal manteve-se largamente fechado à penetração de capitais externos, sobretudo em consequência de um sistema político-económico introvertido e temeroso das influências inovadoras provenientes do exterior, normalmente encaradas como potenciais elementos de status quo (...)”.

Ora, entre o período compreendido do final dos anos 50 e 1965 existiram algumas medidas de liberalização, como a assinatura da Convenção de Estocolmo, instituindo a Associação Europeia de Comércio Livre. E, também, a publicação do Decreto-Lei 4631213 de 28 de Abril de 1965, que veio liberalizar a entrada de capitais estrangeiros.

Outros momentos importantes neste sentido foram o abrandamento dos controles cambiais, a assinatura do Código de Liberalização dos Movimentos de Capitais da OCDE e a concessão de incentivos à exportação.

O que simbolizou no aumento do investimento estrangeiro, captado pela máxima produtividade e baixos salários, o que levavam a um lucro atrativo.

Com a queda do Estado Novo, e a mudança de regime, havia uma instabilidade pouco atrativa para o investimento estrangeiro. A nível internacional, sentiu-se com o primeiro choque petrolífero¹⁴, uma retração no investimento alocado no estrangeiro. Era um momento de instabilidade e de insegurança para o investimento.

¹⁴ O Primeiro Choque Petrolífero, ocorrido em 1973–1974, constituiu um marco determinante na economia mundial contemporânea, com efeitos profundos na estrutura produtiva, nas políticas económicas e no sistema financeiro internacional. O termo refere-se ao súbito e drástico aumento do preço do petróleo bruto desencadeado pela decisão da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em outubro de 1973, de reduzir a produção e quadruplicar o preço do barril, em resposta ao apoio ocidental a Israel durante a Guerra do Yom Kippur (Ferreira, 2020).

Até então, o petróleo mantinha-se a preços relativamente estáveis, servindo de base energética ao crescimento económico acelerado do pós-guerra, especialmente nos países industrializados. O embargo imposto pelos países árabes exportadores contra os Estados Unidos e os seus aliados europeus provocou, porém, uma crise energética sem precedentes, com repercussões imediatas sobre a inflação, os custos de produção e o comércio internacional (Maddison, 2001). O preço do barril de petróleo passou de cerca de 3 dólares em 1973 para mais de 12 dólares em 1974, provocando uma recessão global e o colapso do modelo de crescimento baseado na energia barata e abundante.

O impacto do choque foi particularmente severo nos países dependentes das importações energéticas, como Portugal, que, à data, importava mais de 80% da energia consumida. O regime do Estado Novo, liderado por Marcello Caetano, enfrentou graves constrangimentos orçamentais, inflação elevada e uma deterioração acentuada da balança de pagamentos (Rosas, 2012). A economia portuguesa, então fortemente centrada na indústria transformadora e no transporte rodoviário, sofreu com o aumento dos custos energéticos e de matérias-primas, ao mesmo tempo que as receitas das exportações e das remessas dos emigrantes começavam a estagnar (Ferreira, 2020).

A crise petrolífera agravou ainda as tensões sociais e políticas internas, num contexto já fragilizado pela guerra colonial pela rigidez económica do modelo corporativo e autárquico do Estado Novo. O aumento do custo de vida, o descontentamento popular e o endividamento externo crescente contribuíram para a erosão da legitimidade do regime, sendo considerados por vários autores

Assim sendo, foi publicado no ano de 1977, o Decreto-Lei 348/77, de 24 de Agosto, juntamente com Decretos regulamentares, que apenas foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 197-D/86, que adaptou o regime às regras da CEE.

Segundo Nuno Cardeal e Ricardo Reis (2011), o investimento direto estrangeiro passou a ser visto, na década de 1980, como um instrumento essencial para a promoção do crescimento económico, da criação de emprego e da introdução de inovação e competitividade nos sectores produtivos nacionais.

A política de internacionalização da economia portuguesa, articulada com os mecanismos comunitários e com as orientações da Organização Mundial do Comércio, culminou num ambiente jurídico-institucional significativamente mais favorável ao investimento estrangeiro, reforçado pela atuação da AICEP – Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal.

Como aponta Sylvania Ferreira dos Santos (2012), o investimento estrangeiro em Portugal, a partir dos anos 1980, deixou de ser um fenómeno residual ou politicamente sensível, para se tornar numa prioridade de política económica e num dos eixos estratégicos de desenvolvimento nacional.

Na década de 1980 representou o ponto de inflexão na trajetória do Direito Económico português e do regime jurídico aplicável ao investimento estrangeiro. Se nas décadas anteriores vigorava uma lógica estatizante e protecionista, a partir da integração nas comunidades económicas europeias, Portugal assumiu um compromisso com a economia de

como fatores indiretos que aceleraram o desfecho revolucionário de 25 de Abril de 1974 (Rosas, 2012; Rezola, 2014).

A nível internacional, o Primeiro Choque Petrolífero marcou o fim do ciclo expansivo dos “Trinta Gloriosos” (1945–1973) e inaugurou uma nova fase de estagflação, caracterizada pela combinação de estagnação económica e inflação elevada. Esta conjuntura levou à mudança de paradigma das políticas económicas, abrindo espaço para as reformas neoliberais e para a valorização de políticas monetaristas nas décadas seguintes (Maddison, 2001).

Em Portugal, as consequências prolongaram-se ao longo da década de 1970, influenciando a política económica do período revolucionário e pós-revolucionário. O aumento dos custos energéticos, a retração das exportações e a necessidade de financiamento externo acentuaram a crise estrutural do modelo económico do Estado Novo, evidenciando a urgência de reformas profundas e de abertura internacional — caminho que seria consolidado apenas com a adesão à Comunidade Económica Europeia em 1986 (Ferreira, 2020; Sousa & Magalhães, 2019).

Assim, o Primeiro Choque Petrolífero de 1973 representou não apenas uma crise conjuntural de energia e preços, mas um momento de viragem histórica que redefiniu o papel do Estado na economia, as relações internacionais e o rumo das políticas públicas. No caso português, coincidiu com o colapso de um regime autoritário e corporativo, funcionando como catalisador económico e social da transição democrática.

mercado, a abertura externa e a atração de capital estrangeiro, o que se refletiu profundamente nas políticas públicas, na legislação aplicável e na cultura jurídica dominante.

2.3 Tipologia do Investimento Estrangeiro

A doutrina distingue diversas formas de investimento estrangeiro, consoante o grau de controlo e a finalidade da operação:

1. Investimento de controlo, quando o investidor adquire a maioria do capital ou o poder de decisão sobre a empresa investida;
2. Investimento de joint venture, em que o capital estrangeiro se associa ao nacional para exploração conjunta de atividades económicas;
3. Reinvestimento de lucros, resultante da aplicação de rendimentos obtidos anteriormente no mesmo país;
4. Investimento imobiliário, cada vez mais relevante em Portugal, sobretudo no contexto dos programas de atração de capital estrangeiro, como o regime Golden Visa.

2.4 Princípios Fundamentais do Regime Jurídico do IDE

O regime jurídico português do IDE assenta em quatro princípios estruturantes:

1. Liberdade de investimento – consagrada no artigo 61.º da CRP e na legislação ordinária;
2. Igualdade e não discriminação – todos os investidores são tratados de forma idêntica, independentemente da nacionalidade;
3. Segurança jurídica – proteção dos direitos adquiridos e estabilidade normativa;
4. Submissão à lei e à jurisdição portuguesa – sujeição das operações à ordem jurídica nacional, salvo previsão em tratado ou convenção internacional.

O artigo 63.º da CRP estabelece ainda que “todos têm direito à segurança jurídica e à proteção da confiança”, princípio que se reflete diretamente nas relações económicas e contratuais entre o Estado e os investidores.

2.5 Papel do Estado e as Políticas Públicas de Atração de Investimento

O Estado português tem adotado políticas ativas de promoção do investimento estrangeiro, nomeadamente através da AICEP – Agência para o Investimento e Comércio

Externo de Portugal, criada para atrair capital, simplificar procedimentos e apoiar a internacionalização das empresas portuguesas.

A legislação sobre incentivos fiscais, como o RFAI e o SIFIDE, confere benefícios relevantes a investidores que contribuam para a inovação e criação de emprego.

Estes instrumentos reforçam a competitividade e complementam o enquadramento jurídico de base.

Capítulo III - A Génese do Direito Imobiliário em Portugal

A importância do IDE nas operações sobre imóveis está associado ao boom turístico ocorrido a partir de meados da década de 60 e à continuada desvalorização do escudo, o qual facilita a aquisição por estrangeiros de propriedades imobiliárias, já que o valor da moeda era bastante reduzido comprando-o com o valor das moedas estrangeiras.

O IED tem com o turismo uma relação de longa data. O sector turístico tem vindo a concitar o interesse dos investidores externos, tanto no que se refere ao chamado “turismo de negócio” como ao de lazer. No primeiro são caso de assinalar empreendimentos hoteleiros em Lisboa e No porto, bem como tomadas de posição em unidades já implantadas na região de Lisboa.

Na década de 80, as atividades ligadas a aquisição de imóveis, eram responsáveis por 17% do valor do IDE.

A génese do direito imobiliário em Portugal, quando analisada a partir de uma perspetiva estritamente legal, evidencia uma evolução progressiva e intencional. A consolidação do direito de propriedade individual, a modernização dos mecanismos de transação e o aperfeiçoamento dos instrumentos de garantia foram processos delineados e formalizados através de diplomas legislativos.

3.1. A rutura liberal e o fim dos resquícios feudais

A verdadeira génese do direito imobiliário moderno em Portugal encontra-se nos diplomas da Revolução Liberal, que visaram eliminar os resquícios do Antigo Regime e dinamizar o mercado fundiário.

Decretos de Mouzinho da Silveira (1832): Este conjunto de decretos foi fundamental para a extinção dos encargos feudais que pesavam sobre a terra. As leis de Mouzinho da Silveira aboliram os dízimos à Igreja, os foros e censos, libertando a terra dos antigos ónus. Esta legislação permitiu que os foreiros se tornassem proprietários plenos, consolidando o conceito de propriedade individual.

Decreto de 30 de maio de 1834: A extinção das ordens religiosas e a subsequente nacionalização e venda dos seus bens (bens de mão-morta) foram medidas legislativas que tiveram um impacto direto na redistribuição da propriedade.

Extinção dos morgadios: A legislação liberal extinguiu os vínculos que imobilizavam os bens da nobreza (morgadios), permitindo a sua livre circulação e alienação.

3.2. O nascimento do registo predial

A segurança jurídica das transações imobiliárias foi reforçada com a criação do registo predial, um pilar fundamental do direito imobiliário moderno.

Lei Hipotecária de 1836 (Decreto de 26 de outubro de 1836): A história do registo em Portugal começou com esta lei, que instituiu a primeira lei hipotecária. Esta lei obrigava ao registo de hipotecas, usufrutos e ações litigiosas sobre imóveis, onde garantia o crédito hipotecário.

Evolução do registo: O sistema evoluiu e consolidou-se com o Código do Registo Predial de 1910 e as reestruturações subsequentes, que visavam garantir a publicidade e a fé pública dos factos inscritos. O Decreto-Lei n.º 224/84, de 6 de julho, por exemplo, tornou o registo predial obrigatório em todo o país.

3.3. A consagração da propriedade privada no Código Civil

Código Civil de 1867 (Código de Seabra): O culminar das reformas liberais na área do direito imobiliário foi a aprovação deste diploma legal, que rompeu com a complexa rede de domínios sobrepostos da era feudal, consagrando de forma inequívoca o conceito de propriedade privada individual, absoluta e exclusiva.

Onde sagrou a propriedade privada, estabelecendo-a como um direito fundamental, Código Civil de 1867 é reconhecido pela sua importância histórica ao ser o primeiro Código Civil português, onde formaliza a existência e os limites deste direito de propriedade.

Código Civil de 1966 (Decreto-Lei n.º 47344/66): Aprofundou e modernizou as normas relativas à propriedade e aos direitos reais, onde inclui a regulamentação detalhada da propriedade horizontal (artigos 1414º e seguintes).

3.4. Outras figuras jurídicas e a evolução legislativa

O direito imobiliário foi também enriquecido por outras figuras jurídicas, como o direito de superfície (regulado pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio) e o usufruto (regulado no Código Civil). A usucapião, como forma de aquisição da propriedade, também encontra a sua base legal no Código Civil. O registo predial continuou a evoluir, sendo o Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho, e o Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro, exemplos de modernizações legislativas.

3.5. O legado normativo

A génese do direito imobiliário em Portugal, examinada através dos diplomas legais, demonstra um processo de progressiva afirmação do direito de propriedade privada e da segurança jurídica. A partir das reformas liberais, com a abolição dos encargos feudais e a desamortização dos bens da Igreja, até à codificação civil e à modernização do registo predial, cada etapa legislativa deixou a sua marca. Esta análise estritamente legal é essencial para contextualizar as normas atuais e compreender a evolução do sistema jurídico imobiliário em Portugal.

Capítulo IV – Regime Jurídico Atual do Investimento Estrangeiro em Portugal

4.1 Enquadramento Legal Atual

Atualmente, o regime jurídico português do IDE é de natureza liberal e aberta, em consonância com o direito da União Europeia.

Não existem restrições gerais à entrada de capitais estrangeiros, exceto nos setores estratégicos definidos por razões de segurança nacional (como defesa, energia e comunicações).

O Decreto-Lei n.º 321/95, que revogou o regime anterior de autorização prévia, consagrou o princípio da liberdade de investimento e simplificação administrativa.

Assim, qualquer investidor estrangeiro pode constituir sociedades, adquirir participações e realizar operações económicas, nos mesmos termos aplicáveis a nacionais.

A Lei n.º 19/2012 (Lei da Concorrência) e o Regulamento (UE) 2019/452 sobre o controlo de investimentos estrangeiros diretos na União Europeia introduzem mecanismos de supervisão e proteção do interesse público.

Estes instrumentos asseguram que as operações de IDE não comprometam a segurança ou a ordem pública dos Estados-Membros.

4.2 Regime Fiscal do Investimento Estrangeiro

Portugal oferece um conjunto de incentivos fiscais destinados a promover o investimento produtivo e a inovação tecnológica.

Entre os principais instrumentos destacam-se:

1. RFAI – Regime Fiscal de Apoio ao Investimento, previsto no Código Fiscal do Investimento;
2. SIFIDE – Sistema de Incentivos Fiscais à Investigação e Desenvolvimento Empresarial;
3. Benefícios Regionais, aplicáveis a investimentos em zonas de baixa densidade.

Além disso, Portugal celebrou mais de 80 Convenções para Evitar a Dupla Tributação (CDT), garantindo que os rendimentos dos investidores estrangeiros não sejam tributados duas vezes.

4.3 O Investimento Estrangeiro no Setor Imobiliário

O setor imobiliário tem sido um dos principais destinos do capital estrangeiro em Portugal.

A combinação de estabilidade política, integração europeia e qualidade de vida atraiu investidores individuais e institucionais.

A legislação portuguesa garante a plena propriedade a estrangeiros e permite a aquisição de imóveis por pessoas singulares e coletivas não residentes, nos mesmos termos aplicáveis a nacionais.

Contudo, a tributação incidente sobre as transmissões onerosas (IMT, IMI e Imposto do Selo) deve ser cuidadosamente avaliada por cada investidor.

4.4. O Regime do Golden Visa

A Autorização de Residência para Atividade de Investimento (ARI), conhecida internacionalmente como “Golden Visa”, foi criada pelo Decreto-Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, durante o XIX Governo Constitucional (PSD/CDS-PP), chefiado por Pedro Passos Coelho, em plena crise financeira e sob o Programa de Assistência Económica e Financeira imposto pela troika (Comissão Europeia, Banco Central Europeu e FMI).

O diploma procedeu à primeira alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que regula o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, e introduziu o artigo 90.º-A, criando o regime especial de autorização de residência temporária para estrangeiros que realizassem investimentos qualificados em Portugal.

4.4.1. Criação do regime (2012–2015): contexto de austeridade e liberalização

O objetivo político do Decreto-Lei n.º 29/2012 foi duplo: atrair investimento direto estrangeiro (IDE) e gerar receita rápida num contexto de recessão, desemprego elevado e retração do crédito bancário. O regime previa, no artigo 90.º-A, n.º 1 (redação original), três modalidades de investimento elegível:

- a) Transferência de capitais de montante igual ou superior a 1.000.000 €;
- b) Criação de, pelo menos, 10 postos de trabalho;
- c) Aquisição de bens imóveis de valor igual ou superior a 500.000 €.

A regulamentação foi desenvolvida pelo Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 9/2012, de 31 de dezembro, que introduziu

os artigos 65.º-A a 65.º-J, fixando os procedimentos administrativos e os documentos comprovativos exigidos.

O modelo económico subjacente era claramente liberal e mercantil: Portugal competia com outros países da União Europeia (como Espanha, Grécia ou Malta) na atração de investimento imobiliário, oferecendo em contrapartida a autorização de residência com acesso ao espaço Schengen. No entanto, o regime, embora eficaz em gerar receitas, provocou distorções no mercado imobiliário urbano, fomentando a especulação e a financeirização da habitação, especialmente em Lisboa e no Porto (Ferreira, 2020; OECD, 2022).

4.4.2. Expansão e diversificação (2015): a Lei n.º 63/2015

Durante o XX Governo Constitucional (PSD/CDS-PP), foi aprovada a Lei n.º 63/2015, de 30 de junho, que procedeu à terceira alteração à Lei n.º 23/2007, reformulando e alargando o artigo 90.º-A.

Esta reforma introduziu novas alíneas (d) a f)), incluindo formas de investimento mais diversificadas, tais como:

1. Aquisição de imóveis com mais de 30 anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana, com obras de reabilitação de montante igual ou superior a 350.000 €;
2. Investimento em investigação científica ou atividades culturais e artísticas;
3. Aplicações em fundos de investimento ou capital de risco destinados à capitalização de PME.

Esta alteração procurou dar uma aparência de reequilíbrio setorial ao regime, respondendo às críticas sobre o domínio do investimento imobiliário e introduzindo a lógica da economia produtiva e do investimento socialmente responsável. Contudo, na prática, o setor imobiliário manteve-se hegemónico: entre 2012 e 2020, cerca de 90% das ARI concedidas basearam-se na aquisição de imóveis (SEF, 2021).

4.4.3. A restrição territorial e o início da reorientação (2021–2022)

Com a chegada ao poder do XXII Governo Constitucional (PS), liderado por António Costa, a orientação política do regime mudou. O Decreto-Lei n.º 14/2021, de 12 de fevereiro, alterou substancialmente o artigo 90.º-A e entrou em vigor a 1 de janeiro de 2022.

Este diploma restringiu a elegibilidade da aquisição de imóveis destinados a habitação às Regiões Autónomas (Açores e Madeira) e aos territórios do interior, excluindo as zonas metropolitanas e litorais de alta densidade, e aumentou os montantes mínimos exigidos em algumas categorias (por exemplo, a transferência de capitais passou para 1.500.000 €).

A finalidade política foi reduzir a pressão sobre o mercado urbano e descentralizar o investimento estrangeiro, canalizando-o para regiões de baixa densidade e setores inovadores. Este ajustamento refletiu a mudança de paradigma político do Partido Socialista, mais próximo do modelo de Estado regulador e do princípio constitucional da função social da propriedade (arts. 61.º e 62.º CRP).

4.4.4. A reforma estrutural de 2023: o fim do imobiliário e a política do “Mais Habitação”

O XXIII Governo Constitucional (PS) aprovou a Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, integrada no pacote “Mais Habitação”, que reconfigurou radicalmente o regime jurídico da ARI, alterando os artigos 90.º-A, 90.º-B e 90.º-C da Lei n.º 23/2007.

O novo texto eliminou as modalidades de investimento fundadas em bens imóveis (alíneas a) e d)) e na mera transferência de capitais (alínea b)), mantendo apenas as vias associadas à criação de emprego, ao investimento em investigação científica, ao financiamento cultural e aos fundos de capital de risco não imobiliários.

O artigo 43.º da Lei n.º 56/2023 estabeleceu um regime transitório para manter válidas as autorizações concedidas antes da entrada em vigor, convertendo as renovações em autorização de residência para empreendedores, sujeita a regras específicas de permanência.

Esta revisão legislativa teve uma clara racionalidade político-constitucional: alinhar a política migratória com os valores do Estado Social-Democrático e as recomendações europeias sobre transparência, prevenção do branqueamento e justiça social. A Comissão Europeia (2022) e o Parlamento Europeu (2022) vinham alertando para a necessidade de eliminar programas de residência por investimento que distorcessem os mercados imobiliários e comprometessem a integridade do espaço Schengen.

Paralelamente, o Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho, procedeu à extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e à criação da Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA, I.P.), que passou a exercer as funções administrativas de gestão do regime da ARI.

4.4.5. Enquadramento constitucional e balanço

Do ponto de vista constitucional, a evolução do Golden Visa ilustra a tensão entre a liberdade de iniciativa económica e o interesse público na regulação do investimento estrangeiro, previstos nos artigos 61.º e 80.º da CRP.

Se em 2012 o regime refletia a lógica do Estado liberal de mercado, baseado na captação de capital e na flexibilidade regulatória, as reformas de 2021 e 2023 traduzem uma reconstitucionalização social do direito económico, subordinando a política de residência à função social da propriedade e ao desenvolvimento sustentável.

Atualmente, a Autorização de Residência para Atividade de Investimento (art. 90.º-A, Lei n.º 23/2007, na redação da Lei n.º 56/2023) está circunscrita a investimentos produtivos, científicos e culturais, afastando o carácter meramente patrimonialista das versões anteriores.

Assim, o regime passou de um instrumento financeiro liberal para um mecanismo regulado de política pública económica, coerente com os princípios estruturantes do Estado Social e Democrático de Direito português (Canotilho & Moreira, 2022; Miranda, 2019).

4.5. O Controlo Europeu do IDE: Regulamento (UE) 2019/452

O Regulamento (UE) 2019/452 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de março de 2019, estabeleceu, pela primeira vez na União Europeia, um quadro jurídico comum para o controlo dos investimentos diretos estrangeiros (IDE) que possam afetar a segurança ou a ordem pública nos Estados-Membros. Este instrumento jurídico — em vigor desde 10 de abril de 2019 e aplicável a partir de 11 de outubro de 2020 — foi concebido em resposta à crescente entrada de capitais estratégicos provenientes de países terceiros em setores sensíveis como a energia, telecomunicações, defesa, transporte, inteligência artificial, e infraestruturas críticas (European Union, 2019).

O Regulamento não cria um mecanismo de controlo centralizado da UE, mas estabelece uma coordenação entre os Estados-Membros e a Comissão Europeia, através de um mecanismo de cooperação e troca de informações (artigos 6.º a 8.º). Os Estados-Membros mantêm competência nacional para aprovar, alterar ou vetar investimentos, mas devem notificar a Comissão e os restantes Estados-Membros quando um investimento estrangeiro suscitar preocupações relativas à segurança, defesa ou ordem pública. A Comissão pode emitir pareceres quando considerar que um investimento pode afetar projetos ou programas de interesse europeu, como a Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T), o Galileo ou o Horizon Europe (artigos 7.º e 8.º).

O artigo 4.º define os fatores de avaliação relevantes para o controlo de IDE, incluindo o impacto sobre infraestruturas críticas, tecnologias essenciais, fornecimento de insumos críticos, acesso a informações sensíveis e liberdade e pluralismo dos meios de comunicação social. O Regulamento também prevê a cooperação com países terceiros, promovendo um equilíbrio entre abertura ao investimento e proteção da soberania económica.

Em termos políticos, o Regulamento (UE) 2019/452 representa uma viragem na política económica europeia, reforçando o princípio da autonomia estratégica da União e o controlo sobre o capital estrangeiro em setores estratégicos, especialmente após o aumento de aquisições por empresas estatais de países terceiros, como a China. A sua aplicação visa garantir que o investimento estrangeiro contribua para o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia europeia, sem comprometer a segurança nacional nem os interesses fundamentais da União (Bastos, 2021; European Commission, 2023).

Em Portugal, o quadro do Regulamento foi incorporado na prática administrativa através da Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto, que reforçou os mecanismos de controlo prévio de investimento estrangeiro em setores estratégicos, alinhando o direito interno com as obrigações europeias.

4.5.1. No imobiliário

Embora o Regulamento (UE) 2019/452, de 19 de março de 2019, não se destine diretamente a regular o mercado imobiliário, a sua aplicação tem repercussões relevantes neste setor, sobretudo quando o investimento estrangeiro envolve aquisições de ativos imobiliários estratégicos — como portos, aeroportos, terrenos adjacentes a bases militares, redes de telecomunicações, energia, transportes ou zonas costeiras protegidas.

Nos termos do artigo 4.º, n.º 1 do Regulamento, os Estados-Membros podem avaliar se um investimento estrangeiro “pode afetar a segurança ou a ordem pública”, atendendo a fatores como o controlo de infraestruturas críticas, o acesso a informações sensíveis ou a influência em setores essenciais. Assim, investimentos imobiliários realizados por entidades de países terceiros (especialmente empresas estatais) que impliquem controlo de ativos infraestruturais ou terrenos com relevância estratégica podem ser objeto de notificação e escrutínio europeu (European Union, 2019).

Na prática, o Regulamento introduz uma mudança de paradigma na política de investimento europeu, substituindo a lógica da “abertura incondicional ao capital” por uma abordagem de segurança económica. O setor imobiliário, sendo um dos principais destinos

do investimento direto estrangeiro (IDE), passou a ser visto não apenas como mercado financeiro, mas também como instrumento de soberania territorial e económica (European Commission, 2023).

O impacto é particularmente visível em países como Portugal, Espanha, Grécia ou Malta, onde o investimento imobiliário estrangeiro — muitas vezes associado a programas de residência por investimento (Golden Visa) — atingiu proporções significativas na última década. Neste contexto, o Regulamento 2019/452 funciona como um mecanismo de salvaguarda, permitindo compatibilizar a abertura do mercado europeu ao IDE com a proteção de bens públicos essenciais, prevenindo aquisições predatórias ou operações de controlo indireto sobre ativos estratégicos (Ferreira, 2020; Bastos, 2021).

Além disso, o mecanismo de cooperação previsto nos artigos 6.º a 8.º do Regulamento impõe aos Estados-Membros o dever de notificar a Comissão Europeia e os restantes Estados quando um investimento imobiliário possa interferir com a segurança de infraestruturas críticas ou de projetos de interesse europeu, como a Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T) ou o Mecanismo Interligar a Europa (CEF). Em termos práticos, o imobiliário torna-se assim um domínio potencialmente sujeito a escrutínio europeu, sobretudo quando os investimentos provêm de países terceiros não pertencentes à OCDE ou à União.

Portanto, a importância do Regulamento (UE) 2019/452 para o setor imobiliário reside na sua capacidade de introduzir transparência, controlo e proteção estratégica, articulando-se com os regimes nacionais de autorização de investimento estrangeiro — como a Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto, que reforçou em Portugal os mecanismos de controlo de investimento em setores estratégicos, incluindo os ativos imobiliários de relevância infraestrutural ou pública.

Capítulo V– Direito Comparado

5.1. Introdução ao Direito Comparado do Investimento Estrangeiro

O estudo do Direito Comparado permite compreender como diferentes sistemas jurídicos estruturam e regulam o investimento estrangeiro.

A comparação entre Portugal, Espanha, França e Alemanha revela divergências relevantes quanto à proteção jurídica, incentivos fiscais e mecanismos de controlo.

Em todos estes países, a política de atração de investimento estrangeiro é considerada instrumento essencial de desenvolvimento económico.

Todavia, as soluções legislativas adotadas refletem as tradições constitucionais e o grau de intervenção estatal característico de cada sistema.

5.2. Espanha

Em Espanha, o regime jurídico do investimento estrangeiro é definido pela Lei 19/2003, de 4 de julho, sobre movimentações de capitais e transações económicas com o exterior.

O princípio fundamental é o da liberdade de investimento, sujeita apenas a notificação administrativa para fins estatísticos.

O país possui um sistema descentralizado de incentivos, com benefícios fiscais e apoios regionais.

A Espanha mantém um procedimento célere para constituição de sociedades, com forte digitalização administrativa, o que constitui uma boa prática comparável à portuguesa.

O Real Decreto 664/1999 regula o IDE e assegura igualdade entre investidores nacionais e estrangeiros, salvo exceções motivadas por segurança nacional.

Em 2020, foi criado um mecanismo de controlo prévio aplicável a setores estratégicos, inspirado no Regulamento (UE) 2019/452.

5.3 França

A França adota um modelo de controlo mais centralizado e rigoroso, fundado no *Code Monétaire et Financier*, que impõe autorização prévia para investimentos de países terceiros em setores sensíveis (defesa, energia, saúde, comunicações).

A autoridade competente é o *Ministère de l'Économie et des Finances*, que avalia o impacto económico e estratégico do investimento.

Contudo, a França oferece incentivos fiscais e financeiros significativos, incluindo créditos de investigação e desenvolvimento (CIR) e regimes de isenção de impostos sobre sociedades para novas empresas tecnológicas.

Este equilíbrio entre controlo e incentivo tem permitido atrair grandes projetos de IDE.

5.4 Alemanha

A Alemanha, através da *Außenwirtschaftsverordnung* (AWV), adota um sistema transparente de controlo do IDE, coordenado pelo Ministério Federal da Economia e Energia (BMWi).

A autorização é exigida apenas em casos de risco para a segurança pública, com prazos curtos e procedimentos previsíveis.

O modelo alemão é amplamente elogiado pela segurança jurídica e previsibilidade que oferece aos investidores.

A estabilidade normativa e a integração entre autoridades federais e regionais fazem da Alemanha um exemplo de boa governança económica.

O sistema jurídico valoriza a confiança legítima e a proteção do investidor, princípios que inspiram propostas de melhoria para o regime português.

5.5 Análise Comparativa e Conclusões Parciais

A comparação revela que Portugal, apesar de formalmente liberal e alinhado com o direito europeu, carece de simplificação administrativa, celeridade e previsibilidade.

Enquanto Espanha e Alemanha priorizam eficiência e transparência, Portugal ainda enfrenta entraves burocráticos e multiplicidade de entidades competentes.

A introdução de um balcão único para o investidor estrangeiro e de procedimentos digitais integrados poderia aproximar o regime português das melhores práticas europeias, reforçando a confiança dos investidores.

Capítulo VI– Propostas de Aperfeiçoamento do Regime Português

6.1 Propostas Legislativas e Administrativas

As reformas recentes representam um passo positivo para a modernização do regime do investimento estrangeiro em Portugal.

Contudo, a análise realizada demonstra a necessidade de aprofundar medidas de simplificação, coordenação institucional e estabilidade normativa.

A complexidade do atual regime jurídico, disperso por múltiplos diplomas e regulamentos, gera incerteza e dificulta o acesso do investidor a uma compreensão abrangente das suas obrigações e garantias. É neste contexto que se torna pertinente a criação de um Balcão Único do Investidor Estrangeiro, em formato digital e integrado, que reúna num só local todas as etapas de licenciamento, registo e acompanhamento do investimento. Tal estrutura simplificaria os procedimentos, reduziria os tempos de resposta e eliminaria redundâncias administrativas, promovendo uma maior eficiência e transparência;

De igual modo, é necessário reforçar a coordenação institucional entre as principais entidades públicas com competências na matéria — nomeadamente a AICEP, o Ministério das Finanças, o Ministério da Justiça e o Ministério da Economia — através de mecanismos de cooperação eficazes e de prazos vinculativos para a emissão de pareceres. A falta de coordenação entre organismos públicos tem resultado em atrasos e interpretações divergentes, o que compromete a previsibilidade do regime e desincentiva o investimento a longo prazo.

Na área fiscal, garantir a simplicidade e a estabilidade é essencial. A diversidade de regimes de benefícios e incentivos fiscais, aliada à falta de garantias de permanência, cria um ambiente volátil e opaco. Assim, a uniformização dos regimes e o estabelecimento de um período mínimo de estabilidade, por exemplo, cinco anos, proporcionariam aos investidores uma maior segurança jurídica e confiança na manutenção das condições que fundamentaram a sua decisão de investimento. A previsibilidade fiscal é, nesta área, um elemento central de credibilidade e competitividade.

Outra medida particularmente relevante seria o estabelecimento de um mecanismo vinculativo de consulta prévia, permitindo aos investidores obter um parecer jurídico prévio do Estado sobre a conformidade do seu projeto com o quadro regulamentar aplicável. Tal instrumento reforçaria a transparência da atuação administrativa e reduziria o risco de litígios subsequentes, contribuindo para um ambiente de confiança mútua entre os setores público e privado.

A implementação destas medidas contribuiria para aproximar o regime português das melhores práticas europeias, reforçando a previsibilidade, a coerência e a eficiência administrativa. Ao mesmo tempo, permitiria ao Estado equilibrar a promoção do investimento com a salvaguarda de interesses públicos essenciais, garantindo que o capital estrangeiro se traduz em desenvolvimento sustentável e em valorização equilibrada do território nacional.

Em suma, a modernização do regime jurídico do investimento estrangeiro exige mais do que alterações pontuais: requer uma visão integrada, assente em estabilidade, transparência e coordenação institucional. Só assim será possível consolidar Portugal como um destino de investimento competitivo, juridicamente seguro e socialmente responsável.

6.2 Sustentabilidade e Investimento Responsável

A política de investimento estrangeiro deve incorporar princípios de sustentabilidade económica, social e ambiental.

Os novos programas de incentivos devem privilegiar projetos que promovam transição energética, inovação verde e criação de emprego qualificado.

O investimento estrangeiro responsável reforça a reputação do país e contribui para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas.

Considerações Finais

Esta dissertação teve como objetivo analisar de forma crítica e sistemática o regime jurídico do investimento estrangeiro em Portugal, procurou compreender as suas origens históricas, a sua estrutura normativa atual e as implicações jurídicas e económicas decorrentes da sua aplicação. Ao longo desta investigação, se constatou que o investimento direto estrangeiro (IDE) constitui não só um instrumento económico essencial para o crescimento e a modernização do país, mas também um campo de tensão entre a liberdade de iniciativa privada e a salvaguarda do interesse público, tal como estipulado na Constituição da República Portuguesa.

A análise histórica demonstra que o percurso de Portugal, desde o regime do Estado Novo até aos dias de hoje, reflete um processo de abertura gradual ao capital estrangeiro. A evolução constitucional e legislativa, em particular após a adesão à Comunidade Económica Europeia em 1986, revelou uma transição de um modelo económico fechado e intervencionista para uma economia social de mercado baseada na liberdade de investimento e na integração europeia. Este movimento, embora no sentido de alinhar Portugal com os princípios da União Europeia, evidenciou também desafios persistentes, nomeadamente no que respeita ao equilíbrio entre a atração de capitais e a proteção dos valores sociais e territoriais consagrados na Constituição.

Do ponto de vista jurídico, a investigação confirmou que Portugal tem um regime de investimento estrangeiro amplamente liberalizado, em conformidade com os regulamentos da União Europeia e os acordos internacionais de proteção de investimento. No entanto, a liberalização formal não elimina as dificuldades práticas que ainda limitam a atratividade do país, entre as quais se destacam os atrasos administrativos, a sobreposição de regulamentos e a instabilidade regulamentar. Estes obstáculos comprometem a previsibilidade e a segurança jurídica, elementos essenciais para a confiança dos investidores e a competitividade de Portugal face a outros mercados europeus.

O estudo comparado com Espanha, França e Alemanha destacou importantes pontos de convergência e divergência. Os três países apresentam regimes mais estáveis, com maior clareza processual e um diálogo institucional mais maduro entre o Estado e os investidores. A experiência alemã destaca-se pela previsibilidade normativa e pelo rigor técnico das suas instituições; a francesa, pela combinação da regulação económica e da coesão social; e a espanhola, pela celeridade administrativa e pela atração de IDE através de políticas regionais diferenciadas. Portugal, embora partilhe os mesmos fundamentos jurídicos europeus,

apresenta ainda algumas fragilidades institucionais e burocráticas que limitam a plena eficácia do seu regime.

Os resultados desta investigação sugerem que o desafio que o sistema jurídico português enfrenta não reside tanto na ausência de regras, mas sim na sua coerência e operacionalidade. O sistema jurídico necessita de simplificação, de uma maior coordenação interinstitucional e de mecanismos de avaliação do impacto regulatório que garantam estabilidade e transparência. Criar uma cultura administrativa mais orientada para o investidor, sem abdicar a função reguladora e social do Estado, é essencial para reforçar a credibilidade e a competitividade de Portugal enquanto destino de investimento estrangeiro.

Em termos de contributo, esta dissertação teve como objetivo oferecer uma reflexão crítica que articule as dimensões jurídica e económica do investimento estrangeiro, propondo uma leitura integrada que valoriza tanto a segurança jurídica como o desenvolvimento sustentável. O trabalho procura contribuir para o debate académico e político sobre a necessidade de um regime de investimento mais previsível, transparente e socialmente equilibrado, compatível com os valores do Estado social-democrata e com as exigências do mercado global.

É importante reconhecer, no entanto, as limitações deste estudo. A natureza predominantemente jurídica da investigação limitou uma análise empírica mais aprofundada do impacto económico e territorial das políticas de investimento, particularmente no sector imobiliário e nos programas de autorizações de residência por investimento. Investigações futuras poderão beneficiar de abordagens interdisciplinares que integrem métodos quantitativos e qualitativos, combinando perspetivas jurídicas, económicas, sociológicas e ambientais.

Por último, é importante salientar que o investimento estrangeiro, longe de ser meramente uma variável económica, reflete também as escolhas políticas e éticas de um Estado. A construção de um regime jurídico equilibrado que assegure simultaneamente a liberdade de investimento e a proteção do interesse público exige uma visão a longo prazo, baseada na estabilidade institucional, na justiça social e na confiança mútua entre investidores e as instituições. É neste equilíbrio que se encontra o verdadeiro desafio e também a verdadeira oportunidade para o futuro do Direito Económico Português e para a consolidação de Portugal como uma economia aberta, moderna e socialmente responsável.

O estudo desenvolvido ao longo desta dissertação demonstra que Portugal possui um regime jurídico formalmente aberto ao investimento estrangeiro, mas ainda condicionado por obstáculos de natureza administrativa e institucional.

As reformas introduzidas desde a adesão à União Europeia modernizaram significativamente o quadro legal, mas a efetiva aplicação das normas continua dependente da eficiência da administração pública e da previsibilidade legislativa.

O Direito Comparado mostra que sistemas como o espanhol e o alemão atingem maior eficácia através da digitalização e da coordenação entre entidades públicas. Portugal deve seguir esse caminho, reforçando a segurança jurídica e a confiança dos investidores.

O futuro do investimento estrangeiro em Portugal dependerá da capacidade de equilibrar abertura económica, proteção do interesse nacional e sustentabilidade. A consolidação de um quadro jurídico coerente, transparente e competitivo é essencial para garantir crescimento económico duradouro e integração plena no mercado global.

Bibliografia

Fontes

Autoridade Tributária e Aduaneira. (2023). *Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAl) — Informação geral e instruções administrativas*. Lisboa: Ministério das Finanças. Disponível em <https://info.portaldasfinancas.gov.pt>

Autoridade Tributária e Aduaneira. (2023). *SIFIDE – Incentivos fiscais à I&D empresarial*. Lisboa: Ministério das Finanças. Disponível em <https://info.portaldasfinancas.gov.pt>

Außenwirtschaftsverordnung (AWV), Alemanha – Regime de controlo do investimento estrangeiro.

Code Monétaire et Financier, França – Regras de controlo do investimento estrangeiro.

Comissão Europeia. (2019). *Regulamento (UE) 2019/452 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de março de 2019, que estabelece um quadro para o controlo dos investimentos estrangeiros diretos na União Europeia*. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 79 I, 1–14.

Constituição da República Portuguesa (1976), com as revisões constitucionais de 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004, 2005, 2010 e 2023.

Convenção de Estocolmo de 4 de janeiro de 1960, que institui a Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA). *Diário do Governo*, I Série, n.º 160, 8 de julho de 1960.

Decreto-Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto – Regime jurídico da autorização de residência para atividade de investimento (*Golden Visa*).

Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro — Aprova o *Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAl)*. *Diário da República*, I Série, n.º 211. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

Decreto-Lei n.º 321/95, de 28 de novembro – Liberdade de investimento e simplificação administrativa.

European Commission. (2023). *Foreign Direct Investment Screening in the EU: 3rd Annual Report (2023)*. Brussels: European Commission.

European Union. (2019). *Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union*. *Official Journal of the European Union*, L 79 I, 1–14.

Lei n.º 19/2003, de 4 de julho – *Movimentações de capitais e transações económicas com o exterior (Espanha)*.

Lei n.º 19/2012, de 8 de maio – Lei da Concorrência.

Ministério da Economia / Ministério do Ultramar (Portugal). (1953). *Plano de Fomento*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

Ministério das Finanças. (2014). *Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro — Aprova o Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI)*. *Diário da República*, I Série, n.º 211. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

Ministério das Finanças. (2014). *Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro — Aprova o Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE II)*. *Diário da República*, I Série, n.º 211. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

OCDE. (2023). *Foreign Direct Investment Statistics*. Paris: OECD Publishing.

Real Decreto 664/1999, de 23 de abril – Regime do investimento estrangeiro em Espanha.

República Portuguesa. (1976). *Constituição da República Portuguesa, aprovada em 2 de abril de 1976, com as alterações introduzidas pelas revisões de 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004, 2005 e 2010*. *Diário da República*, I Série. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

República Portuguesa. (2007). *Decreto-Lei n.º 229/2007, de 14 de junho — Cria a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E.* *Diário da República*, I Série, n.º 114. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

República Portuguesa. (2012). *Decreto-Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto — Cria o regime da Autorização de Residência para Atividade de Investimento*. *Diário da República*, I Série, n.º 155.

República Portuguesa. (2015). *Lei n.º 63/2015, de 30 de junho — Terceira alteração à Lei n.º 23/2007*. *Diário da República*, I Série, n.º 124.

República Portuguesa. (2021). *Decreto-Lei n.º 14/2021, de 12 de fevereiro — Altera o regime jurídico da ARI*. *Diário da República*, I Série, n.º 30.

República Portuguesa. (2022). *Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto — Reforça os mecanismos de controlo de investimentos estrangeiros em setores estratégicos*. *Diário da República*, I Série, n.º 163.

República Portuguesa. (2023a). *Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro — Medidas “Mais Habitação”*. *Diário da República*, I Série, n.º 193.

República Portuguesa. (2023b). *Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho — Cria a AIMA, I.P.* *Diário da República*, I Série, n.º 107.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. (2021). *Relatório de Atividade 2021*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), de 25 de março de 1957.

Referências bibliográficas

AICEP. (2020). *Relatório de atividades e contas 2019–2020*. Lisboa: Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal.

AICEP. (2023). *Missão e atribuições institucionais*. Disponível em <https://www.portugalglobal.pt>

Agência Nacional de Inovação. (2023). *Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE II): Guia prático e regulamento*. Lisboa: ANI. Disponível em <https://www.ani.pt>

Almeida, C. F. de. (1986). *Direito Económico*. Coimbra: Almedina.

Antunes, J. M. (2010). *Globalização, Estado e Direito Económico*. Lisboa: Almedina.

Bastos, M. (2021). *O controlo europeu do investimento direto estrangeiro: o Regulamento (UE) 2019/452 e a autonomia estratégica da União*. *Revista de Direito Europeu*, (17), 45–63.

Cabral de Moncada, L. (1994). *Direito Económico*. Coimbra: Almedina.

Canotilho, J. J. G. (2018). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (8.^a ed.). Coimbra: Almedina.

Canotilho, J. J. G., & Moreira, V. (2022). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (5.^a ed., Vol. I). Coimbra: Coimbra Editora.

Cardeal, N., & Reis, J. (2011). *O investimento direto estrangeiro em Portugal: contributos para o crescimento e internacionalização da economia*. Lisboa: Universidade de Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão.

Cardeal, N., & Reis, R. (2011). *Investimento Direto Estrangeiro: Perspetivas Jurídicas e Económicas*. Lisboa: AAFDL.

Comissão Europeia. (2019). *Regulamento (UE) 2019/452 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de março de 2019, que estabelece um quadro para o controlo dos investimentos estrangeiros diretos na União Europeia*. *Jornal Oficial da União Europeia*.

Cruz, M. B. da. (2010). *O Estado Novo e a Integração Europeia (1947–1974)*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Dulce Freire, & Nuno Estêvão Ferreira. (2015). *A construção do sistema corporativo em Portugal (1933–1974)*. *Revista TEM: Teoria e Museu (série Iberoamericana)*, Dossiê “Corporativismos: experiências históricas e suas representações ao longo do século XX.”

European Commission. (2022). *Report on residence and citizenship by investment schemes in the European Union*. Brussels: European Commission.

European Commission. (2023). *Foreign Direct Investment Screening in the EU: 3rd Annual Report (2023)*. Brussels: European Commission.

European Parliament. (2022). *Resolution of 9 March 2022 on citizenship and residence by investment schemes (2021/2026(INL))* Brussels: European Parliament.

European Union. (2019). *Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union*. *Official Journal of the European Union*, L 79 I, 1–14.

Ferraz, R. (2022). *Os Planos de Fomento do Estado Novo: quantificação e análise*. Lisboa: Sílabo.

Ferreira, J. M. (2020). *Portugal e a Europa: transformações económicas e desafios contemporâneos*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Ferreira de Almeida, C. (1986). *Direito Económico*. Coimbra: Almedina.

Gomes Canotilho, J. J. (2018). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (8.^a ed.). Coimbra: Almedina.

João Pinto da Costa Leite. (1936). *A doutrina corporativa em Portugal*. Lisboa: Livraria Clássica Editora. (2.^a edição 1939).

Linz, J. J. (1964). *An Authoritarian Regime: The Case of Spain*. In E. Allardt & Y. Littunen (Eds.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems*. Helsinki: Westermarck Society.

Lobo, M. (2017). *Portugal pós-25 de Abril: democracia, política e cidadania*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Maddison, A. (2001). *The World Economy: A Millennial Perspective*. Paris: OECD Publishing.

Magalhães, P. (2019). *A consolidação democrática em Portugal: instituições, partidos e cidadãos*. Lisboa: ICS-ULisboa.

Marques, M. M. L., & Santos, A. C. (2005). *Economia e Direito: Interseções e Desafios*. Porto: Vida Económica.

Miranda, J. (2019). *Manual de Direito Constitucional – Tomo IV: Constituição Económica e Financeira*. Coimbra: Coimbra Editora.

Nunes, A. B. (1999). *Portugal e a EFTA: a difícil conciliação entre isolamento e abertura (1960–1973)*. *Análise Social*, 34(151), 67–92.

OCDE. (2023). *Foreign Direct Investment Statistics*. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2022). *International Migration Outlook 2022*. Paris: OECD Publishing.

Philippe C. Schmitter. (1999). *Portugal: do autoritarismo à democracia*, Capítulo III “O corporativismo em Portugal.” Lisboa: Instituto das Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Ramos, R., Vasconcelos e Sousa, B., & Monteiro, N. G. (2021). *História de Portugal* (1.^a ed.). D. Quixote.

Reis, J. (2014). *O ajustamento português: crise, troika e políticas públicas*. Coimbra: Almedina.

Rezola, M. I. (2014). *25 de Abril: mitos de uma revolução*. Lisboa: Esfera dos Livros.

Rosas, F. (2012). *História de Portugal – Do 25 de Abril à atualidade*. Lisboa: Tinta-da-China.

Rosas, F. (2021). *Salazar e o poder: a arte de saber durar*. Lisboa: Tinta-da-China.

Santos, A. C., Gonçalves, M. E., & Leitão Marques, M. M. (2022). *Direito Económico* (8.^a ed.). Almedina.

Santos, S. F. (2012). *Determinantes do Investimento Direto Estrangeiro em Portugal* [Tese de Doutoramento, Universidade de Coimbra]. Repositório Estudo Geral. Disponível em <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/23372>

Sousa, L., & Magalhães, P. (2019). *Portugal e a integração europeia: balanço de quatro décadas*. Lisboa: ICS-ULisboa.