

## IMIGRAÇÃO E INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO: UMA ANÁLISE EM PERSPECTIVA COMPARADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO BRASIL E DA ESPANHA

*Immigration and real estate investment: a comparative perspective analysis of public policies in Brazil and Spain*

Luiz Alberto Matos Dos Santos<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo tem por objetivo analisar a concessão de autorização de residência em decorrência do investimento imobiliário no Brasil, disciplinado pela Resolução Normativa 36 de 09 de outubro de 2018, em perspectiva comparada com o caso espanhol. Assim, parto de um questionamento inicial sobre de que maneira a experiência espanhola nos permite revisitar e avançar nas políticas públicas brasileiras voltadas para a questão da imigração e investimento imobiliário? O presente artigo encontra-se dividido em três etapas. Primeiramente, apresenta-se o referencial teórico onde é feita uma breve contextualização da política migratória brasileira e espanhola a partir de uma perspectiva histórica. Posteriormente analisa-se, em perspectiva comparada, as políticas e ações voltadas à atração de investimento imobiliário estrangeiro em ambos os países, incluindo o estudo dos dados sobre as autorizações de residência atreladas ao investimento estrangeiro.

**Palavras-chave:** imigração; visto de residência; investimento imobiliário; Brasil; Espanha.

**Abstract:** This article aims to analyze the granting of residence authorization as a result of real estate investment in Brazil, disciplined by Normative Resolution 36 of October 9, 2018, in a comparative perspective with the Spanish case. Thus, I start with an initial questioning about how the Spanish experience allows us to revisit and advance Brazilian public policies focused on the issue of immigration and real estate investment? This article is divided into three stages. First, the theoretical framework is presented where a brief contextualization of the Brazilian and Spanish migration policies is made from a historical perspective. Subsequently, in a comparative perspective, the policies and actions aimed at attracting foreign real estate investment in both countries are analyzed, including the study of data on residence permits linked to foreign investment.

**Keywords:** immigration; residence visa; real estate investment; Brazil; Spain.

### 1. INTRODUÇÃO

Dentre os estudos migratórios, este artigo tem como objeto analisar a concessão de autorização de residência em decorrência do investimento imobiliário no Brasil,

---

<sup>1</sup> Secretaria de Trabalho do Ministério do Trabalho e Previdência.

## IMIGRAÇÃO E INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO: UMA ANÁLISE EM PERSPECTIVA COMPARADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO BRASIL E DA ESPANHA

disciplinado pela Resolução Normativa 36, de 09 de outubro de 2018, em perspectiva comparada a partir do caso espanhol.

A escolha do tema justifica-se por sua atualidade, relevância jurídica e potencialidade para proposição de melhoria da política pública voltada para o investimento imobiliário no Brasil por estrangeiros, que nos últimos anos vem se mostrando um dos setores mais atrativos para se investir no país.

No Brasil, em novembro de 2018, fundamentado na recém-publicada Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) e sob os auspícios do Ministério do Trabalho, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão responsável pela formulação de políticas públicas de imigração voltadas ao trabalho, editou a Resolução Normativa nº 36 que passou a regular a autorização de residência para estrangeiros que investissem em imóveis no Brasil.

Desde então, a RN n. 36, acima citada, prevê que a aquisição da autorização para residência temporária seja concedida ao estrangeiro mediante a compra de um imóvel urbano no Brasil no valor mínimo de 1 milhão de reais ou, se os imóveis estiverem localizados nas regiões Norte ou Nordeste do país, o valor mínimo passe a ser de R\$ 700 mil<sup>2</sup>.

Neste quesito, conforme aponta o levantamento disponibilizado pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad), no ano de 2021, o Brasil voltou a ocupar a 7ª posição no ranking dos países que mais atraíram investimento estrangeiro. De acordo com os valores divulgados, o crescimento chega a expressivos 133%, passando de US\$ 28 bilhões em 2020 para US\$ 58 bilhões em 2021<sup>3</sup>.

A metodologia utilizada neste artigo parte de uma pesquisa exploratória sobre a autorização de residência em decorrência do investimento imobiliário no Brasil, em perspectiva comparada com o caso espanhol, tendo um contraste de contextos, que segundo Collier (1993), consiste na comparação de diferentes casos específicos evidenciando suas similitudes e diferenças recíprocas. Somado a isto, também se fez uso de uma revisão bibliográfica sobre a temática das políticas migratórias no contexto histórico brasileiro e espanhol a partir de artigos científicos, livros e demais produções sobre o tema.

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://mte.jusbrasil.com.br/noticias/650164306/imigrantes-que-investirem-em-imoveis-terao-autorizacao-de-residencia-por-prazo-indeterminado>>

<sup>3</sup> “Brasil é o 7º país que mais atraiu investimento estrangeiro em 2021, diz Unctad”. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/brasil-e-o-7o-pais-que-mais-atraiu-investimento-estrangeiro-em-2021-diz-unctad/>> Acesso em: 08 de fevereiro de 2022, às 14:34.

Segundo Gil (2019), a pesquisa exploratória visa aprimorar a construção de hipóteses, testar novas ferramentas de pesquisa e promover uma proximidade maior entre o pesquisador e o campo de estudo. Usualmente, constitui a primeira etapa de uma pesquisa mais ampla, sendo amplamente utilizada em investigações onde o assunto é pouco explorado, podendo ser utilizada, também, em pesquisas preliminares com o intuito de promover uma visão geral de determinados fatos. Ainda em consonância com o autor, a mencionada pesquisa geralmente compreende a realização de levantamento bibliográfico, podendo assumir a forma de pesquisa bibliográfica ou estudo de caso.

No decorrer deste trabalho, empregamos esforço ao propor uma análise da avaliação da política migratória específica de investimento imobiliário no Brasil, iniciada em 2018, partindo das atas das reuniões do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) disponibilizadas no Portal de Imigração do Ministério da Justiça e Segurança Pública. O período analisado foi de janeiro a outubro de 2018, quando no CNIg se debateu, no âmbito do grupo de trabalho sobre investimento e seus subgrupos, a necessidade de políticas públicas voltadas para investimento estrangeiro no Brasil.

Utilizou-se, também, dos dados da Coordenação Geral de Imigração Laboral (CGIL) sobre a concessão de autorização de residência em decorrência de investimento imobiliário no país com base na Resolução Normativa 36, referentes aos anos de 2020 e 2021.

Na Espanha, para análise sobre a política migratória específica de investimento imobiliário, iniciada em 2013, atrelada à compra de imóveis, utilizou-se dos dados e informações obtidas no site do Ministerio de Trabajo y Economía Social e do Ministerio de Economía, assim como de fontes jornalísticas.

Por fim, gostaríamos de acrescentar que a escolha do objeto de pesquisa parte de um itinerário pessoal, e aqui profissional, densamente marcado pela temática das migrações através de inúmeras funções e cargos na esfera governamental seja no Conselho Nacional de Imigração (CNIg), como na Coordenação-Geral de Imigração (CGI) do Ministério do Trabalho ou, mais recente, na Coordenação Geral de Imigração Laboral (CGIL) do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

O tema em questão está ligado ao trabalho específico que desenvolvemos enquanto Coordenador do CNIg, onde tivemos a oportunidade de contribuir para a edição da Resolução Normativa n. 36. Ademais, a partir das leituras e reflexões feitas no âmbito profissional e de estudos, somado aos debates a respeito da complexidade em entender os fenômenos migratórios, de conceituá-los e até mesmo de encontrar um marco-legal que

corresponda àquela realidade, que é sempre específica, surge, então, a motivação para revisar a RN 36, utilizando-se dos conhecimentos adquiridos e fazendo uso de uma abordagem em perspectiva comparada.

A escolha da Espanha como país de comparação é fruto, também, da nossa vivência enquanto coordenador do CNIg, quando tivemos oportunidade de dialogar com autoridades migratórias do Ministerio de Trabajo da Espanha, durante visita técnica deles ao, então, Ministério do Trabalho do Brasil. Sendo assim, julgamos que ambos os casos apontados nos oferecem elementos de comparação e, conseqüentemente, nos possibilitam avançar nos dispositivos que versam sobre atração de investimento imobiliário estrangeiro no Brasil.

Este artigo, além de introdução e considerações finais, encontra-se dividido em duas partes principais: na primeira, buscamos apresentar o caso espanhol, partindo de uma breve contextualização da política migratória daquele país para, então, apresentarmos as ações e a experiência espanhola no que tange a temática do investimento imobiliário estrangeiro; na segunda parte, seguindo um padrão semelhante, temos como foco apresentar o caso brasileiro, desde uma perspectiva histórica da política migratória no País, até a utilização de dados e informações disponíveis à respeito das tratativas e desdobramentos da Resolução Normativa nº 36.

## **2. BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA ESPANHOLA**

A história da política migratória na Espanha apresenta períodos distintos. O primeiro momento sendo o da emigração, com a formulação de políticas para os nacionais que migravam com destino à América, no final do século XIX e posteriormente pela Europa, fugindo do regime ditatorial de Franco, no início do século XX. Durante esse período, houve a predominância das leis e ações protetivas por parte do Estado espanhol para os emigrantes, possíveis de serem observadas, desde a primeira Lei de Emigração, de 21 de dezembro de 1907, até a Lei 33, de 21 de julho de 1971.

A partir de 1985, o Estado espanhol passou a formular políticas de imigração, diante do aumento do fluxo migratório para o país. Observa-se que neste período, com a promulgação da Lei de Imigração, as políticas tornam-se mais restritivas prevalecendo uma abordagem mais securitária (ARANGO, 2000). Em ambos os períodos mencionados *“domina el convencimiento de que el gobierno puede, a través de una determinada legislación y mediante normas de la administración, regular el flujo migratorio en*

*función de las necesidades y evolución del mercado de trabajo español*” (ALONSO, 2011, p. 247). Com a recessão econômica de 2008, novas mudanças ocorreram nas políticas imigratórias (tanto em termos de gestão como de integração social), juntamente com um crescente processo de naturalização que transformou a natureza da participação política dos migrantes naquele país.

Nos últimos anos, o “discurso migratório” no país tornou-se cada vez mais politizado. Esse nexos entre política e migração é baseado em uma série de pilares fundamentais. Em primeiro lugar, a crise econômica produziu uma mudança no ciclo migratório espanhol, em vez de receber um número crescente de recém-chegados, coincidindo com um período de prosperidade econômica, o país começou a assistir a um fluxo de partidas (ARANGO, 2016).

A gestão da imigração foi concebida para atender às demandas de um mercado de trabalho dinâmico, mas durante a recessão, o foco das políticas públicas mudou para os programas de retorno, com poucas medidas tomadas para enfrentar a “nova emigração”. Nos últimos anos, a gestão dos fluxos nas fronteiras externas de Espanha continuou a ser uma questão fundamental para o governo espanhol, como nos casos de Ceuta e de Melilla, cidades espanholas dentro do Marrocos, principalmente pelo aumento dos pedidos de asilo.

A Espanha retorna a um status de “país de emigração”. Tal movimento substituiu o *efecto llamada*<sup>4</sup>, anterior à crise econômica. Segundo Kinch (2015, pg. 17), a preocupação com a saída dos emigrantes espanhóis se intensifica no ano de 2011, quando publicada uma pesquisa pelo Instituto Nacional de Estadística sobre as informações demográficas que registrou saldo migratório negativo. A partir deste período é possível observar a saída intensa da mão de obra nacional para outros países por falta de oportunidade de emprego, consequência direta da austeridade vivida. Os efeitos da crise no mercado de trabalho levaram a uma mudança de direção nas políticas migratórias que, durante os anos de crescimento econômico, foram direcionadas para o controle dos fluxos. (ORTEGA-RIVERA et al., 2016)

Os índices de desemprego só aumentaram no país, sendo mais graves ainda entre os jovens. Segundo dados do quarto trimestre de 2013 do EPA (Encuesta de Población Activa), o desemprego atingia mais de 5,9 milhões de pessoas no país (26,03%). Desse

---

<sup>4</sup> O termo foi utilizado por membros do Partido Popular (PP) da Espanha para uma possível chegada massiva de imigrantes irregulares no país, após decreto do governo, em 2005, que garantia possibilidades de regularização migratória.

## IMIGRAÇÃO E INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO: UMA ANÁLISE EM PERSPECTIVA COMPARADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO BRASIL E DA ESPANHA

total de desempregados, 24,30% eram espanhóis e 36,31%, imigrantes, segundo dados do Instituto Nacional de Estadística (INE) demonstrados na tabela 2.1.

Tabela 1 - Taxas de atividade e de desemprego, segundo segmentos da população Espanha – out.-dez. 2013

População	Taxa de atividade	Taxa de desemprego (%)
Total nacional	59,43	26,03
Homens	65,90	25,31
Mulheres	53,31	26,87
Total espanhóis	57,27	24,3
Total estrangeiros	73,31	36,31

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do *Instituto Nacional de Estadística*.

No ano de 2014, a falta de emprego entre os menores de 25 anos atingiu a taxa mais elevada (53,8%)<sup>5</sup> em comparação com os países da Zona do Euro. Conhecida como a “geração perdida”, a migração mostrou-se como a única solução possível, principalmente entre aqueles com médios e altos níveis de escolaridade (DOMINGO, SABATER, 2014).

As causas disto devem ser procuradas, para além de algumas deficiências que têm vindo a caracterizar o nosso modelo de relações laborais, na ausência de uma maior iniciativa empresarial entre os mais jovens que conduziu, na ausência de oportunidades de emprego, a níveis mais elevados de auto-emprego capaz, por sua vez, de gerar mais emprego. Para reverter essa situação, é necessária uma mudança de mentalidade em que a sociedade valorize mais a atividade empreendedora e a assunção de riscos. A pedra angular para que essa mudança ocorra é, sem dúvida, o sistema educacional. Tradução própria (KINCH, 2015, pg. 18).

Diante das consequências sociais causadas pela crise econômica em 2008, como o alto índice de desemprego, principalmente entre os jovens e aumento alarmante da pobreza, o governo espanhol buscou mecanismos de estímulo à economia. Como observado anteriormente, as políticas imigratórias do país centravam-se, em sua maioria, em questões relacionadas ao trabalhador e sua inserção no mercado de trabalho formal. Essa realidade mudaria a partir de setembro de 2013, quando foi sancionada a Lei nº 14 de apoio aos empresários e sua internacionalização.

No seu preâmbulo, o legislador reconhece a grave e longa crise econômica que a Espanha atravessa, com graves consequências sociais, situação que justifica

<sup>5</sup> Disponível em: <<https://www.lavanguardia.com/economia/20141128/54420834398/el-desempleo-permanece-estable-en-octubre-en-el-11-5-en-la-eurozona.html>> Acessado em: 10 jan. 2022.

por si só a necessidade de empreender reformas favoráveis ao crescimento e à reativação econômica, que não devem apenas aspirar a promover atividade de forma conjuntural, mas também deve abordar os problemas estruturais do ambiente empresarial na Espanha, procurando fortalecer o tecido empresarial de forma duradoura. (KINCH, 2015, pg. 17)

O visto de residência para investidores foi institucionalizado através da Lei 14/2013, que legisla sobre o Golden Visa. A lei, que facilita e agiliza a concessão dos vistos e autorizações de residência, válida em todo território nacional, tem como principal objetivo a atração de investimento e talentos ao país, diante do envelhecimento da população agravado pela saída massiva de jovens em busca de oportunidades fora do território nacional, conforme mencionado anteriormente.

## **2.1 Visto e autorização de residência espanhol concedido à empresários estrangeiros**

A Lei 14/2013, tem como objetivo, descrito em seu art. 1º:

apoiar os empresários e a atividade empresarial, favorecer o seu desenvolvimento, crescimento e internacionalização e promover uma cultura empreendedora e um ambiente favorável à atividade econômica, quer nos momentos iniciais de arranque da atividade, quer no seu desenvolvimento posterior, crescimento e internacionalização. [Tradução própria] (ESPANHA, 2013, online)

São considerados empresários aqueles que, “independente da condição de pessoa física ou jurídica, desenvolvam uma atividade econômica empresarial ou profissional” nos termos estabelecidos pela lei. A partir do artigo 61 são definidos os termos da entrada e permanência na Espanha por razões econômicas, destinadas às seguintes hipóteses: investidores, empresários, profissionais altamente qualificados, pesquisadores e trabalhadores que efetuam movimentos intra-empresariais dentro da mesma empresa ou grupos de empresas.

No artigo 63, que versa especificamente sobre o visto de residência para investidores estrangeiros, temos que:

1. Os estrangeiros não residentes que pretendam entrar em território espanhol para realizar um investimento significativo de capital podem requerer visto de permanência ou, se for caso disso, visto de residência para investidores.
2. Um investimento de capital significativo será entendido como aquele que atenda a qualquer uma das seguintes premissas:
  - a) Um investimento inicial de valor igual ou superior a 2 milhões de euros em títulos da dívida pública espanhola, ou de valor igual ou superior a um milhão de euros em ações ou participações sociais de empresas espanholas, ou depósitos bancários em entidades financeiras espanholas.
  - b) A aquisição de imóveis em Espanha com valor de investimento igual ou superior a 500.000 euros para cada requerente.
  - c) Um projeto empresarial que vai ser desenvolvido em Espanha e que seja considerado e acreditado como de interesse geral, para o qual será avaliado o cumprimento de pelo menos uma das seguintes condições:
    - 1.º Criação de empregos.



## IMIGRAÇÃO E INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO: UMA ANÁLISE EM PERSPECTIVA COMPARADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO BRASIL E DA ESPANHA

2.º Realizar um investimento com impacto socioeconómico relevante na área geográfica em que a atividade será desenvolvida.

3.º Contribuição relevante para a inovação científica e/ou tecnológica. (ESPANHA, 2013, online)

No que tange ao investimento imobiliário, objeto de maior interesse desse estudo em perspectiva comparada, a lei prevê um valor de investimento igual ou superior a quinhentos mil euros livres para cada requerente, para que seja concedido o visto de residência. Além disso, deve ser comprovada a aquisição da propriedade através de certidão com informações oficiais sobre as taxas pagas ao *Registro de la Propiedad*, que consiste no registo ou averbação de atos e contratos relativos à propriedade e outros direitos reais sobre os imóveis. Através dessa certificação é gerado um código eletrônico de verificação que pode ser consultado on-line.

Para o investidor com visto, o prazo de residência é de pelo menos um ano. No entanto, para aqueles casos que pretendam residir por período superior a um ano, devem solicitar a autorização de residência para investidores, válido em todo o território nacional. É exigido daquele que adquirir o visto ou a autorização de residência, que se viaje pelo menos uma vez à Espanha no período em que estiver autorizada a residência, não sendo especificado na lei a quantidade de dias que o investidor deve permanecer no país.

### 2.2 Dados do visto espanhol para residência por investimento imobiliário

Uma das principais novidades aportadas pela Lei 14/2013 de apoio a empreendedores e sua internacionalização, foi a concessão de visto de residência para estrangeiros através do investimento. No início de 2019, a Espanha possuía o maior número de “golden visa” dentre os países da União Europeia com 35.422 vistos, deste total, 3.746 foram concedidos à investidores imobiliários<sup>6</sup>.

Em 2020, o número de autorizações de residência regulamentadas pela Lei 14/2013 foi de 41.305, desse total, 51% foram concedidas por razões de interesse econômico e o restante aos familiares dos requerentes, uma vez que é prevista a reunião familiar para este tipo de visto. Dentre o grupo de interesses econômicos são: 38 % de profissionais altamente qualificados (7.996), 30% de investidores (6.360), 12% de pesquisadores ou associados a formação (2.491), 8% de transferidos intracorporativos (1.616), 6% buscando emprego (1.170), 5% para estágios (1.246) e 2% para

---

<sup>6</sup> Disponível em: <https://elpais.com/economia/2020-05-18/espana-bate-por-septima-vez-el-record-de-visados-dorados-entregos-mas-de-8000-en-2019.html> Acessado em 10 de Janeiro de 2022.



empreendedores (340). Dentre os profissionais altamente qualificados estão os brasileiros (12%), venezuelanos (9%), colombianos (9%) e indianos (8%). Entre os vistos destinados a investidores, 34% foram para os chineses, seguidos de 24% para os russos. (MEYSS, 2020, pg. 17).

Especificamente sobre o investimento imobiliário, segundo dados apresentados no relatório do governo espanhol formulado pelos *Ministerios de Trabajo y Economía Social (MEYSS)* e *de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEC)*, de 2013 a 2018 foram concedidos 3.405 vistos para imigrantes resultantes de investimentos imobiliários superiores a 2.5 bilhões de euros. Dentre as principais nacionalidades com maior número de investidores estão a chinesa, russa, ucraniana e venezuelana. Os chineses foram responsáveis por um terço das autorizações de residência concedidas a investidores (1.200) sendo a soma do investimento de 821 milhões de euros. Os Russos obtiveram 885 autorizações de residência durante o período analisado e foram responsáveis por mais de 750 milhões de euros.

Tabela 2 - Investimento Imobiliário na Espanha: Distribuição por país de origem, de 28 de setembro de 2013 a 28 de fevereiro de 2018

	Nº de vistos	% total	Total de imóveis (milhões de euros)	% total
China	1.277	37,5%	821,38	32,2%
Rússia	885	26,0%	751,09	29,4%
Ucrânia	129	3,8%	96,67	3,8%
Venezuela	89	2,6%	88,99	3,5%
Egito	84	2,5%	55,06	2,2%
Arábia Saudita	77	2,3%	58,40	2,3%
Estados Unidos	73	2,1%	65,09	2,6%
Turquia	70	2,1%	49,85	2,0%
Iran	65	1,9%	48,36	1,9%
Resto	656	19,3%	515,69	20,2%
<b>Total</b>	<b>3.405</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.550,58</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de MEYSS y MAEC.

## IMIGRAÇÃO E INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO: UMA ANÁLISE EM PERSPECTIVA COMPARADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO BRASIL E DA ESPANHA

Na análise sobre as regiões de maior investimento destes imigrantes, destaca-se como principal destino Barcelona, responsável por 1.522 investimentos (44,7%); seguida de Madrid, com 539 (15,8%) e Málaga com 504 (14,8%).

Segundo a pesquisa, há um interesse grande, principalmente dos russos, pelo investimento em imóveis localizados na costa mediterrânea. Diante da consolidação dos chineses como os maiores investidores desde o início do sistema, diversas agências imobiliárias criaram divisões especiais apenas para o atendimento dos cidadãos asiáticos.

Dentre uma das vantagens para o investidor estrangeiro está o tempo de permanência em território espanhol. Ao requerente é solicitado apenas um dia a cada ano, não sendo exigido residência fiscal. O visto, também, garante ao investidor e ao cônjuge o direito de trabalhar em território nacional, além da residência de menores de 18 anos ou maiores que dependam economicamente do requerente da autorização. Uma sentença do *Tribunal Superior de Justicia de Madrid*, em 2018, garantiu que, quando houvesse a compra conjunta de imóvel onde fosse comprovado investimento de 500.000 euros por pessoa, ambos teriam direito ao visto de investidor, pois a princípio, era concedido apenas um visto por imóvel. Além disso, o *golden visa* espanhol garante a livre circulação pelo espaço Schengen. (ORH, 2019)

Diante do exposto, observa-se que, o tema da política migratória assim como o investimento imobiliário na Espanha, provoca uma análise sobre a efetividade das políticas migratórias, no que tange o tema do investimento imobiliário no Brasil.

Destacamos que o intuito de analisar, em perspectiva comparada, o contexto histórico da política migratória espanhola, bem como a implementação do sistema de autorização de residência por investimento imobiliário, não é o da simples comparação. Partimos de uma compreensão que diante destas duas realidades distintas, é possível evidenciar questões para se pensar em possíveis avanços nas políticas públicas brasileiras voltadas à questão, sem importar modelos.

### 3. BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA

No que tange à temática das migrações internacionais, as diversas leis migratórias brasileiras, instituídas ao longo da história do País, estão diretamente ligadas ao contexto político e ao pensamento de cada período. De acordo com Claro (2020, p.41), “entre os séculos XIX e a primeira metade do século XXI, o país tinha 287 normas de diversos níveis hierárquicos que tratavam do tema das migrações internacionais. Quatro delas, no

entanto, dispunham integralmente sobre migrações”. Neste período, o Brasil era conhecido como um país de imigração, sendo as políticas migratórias elaboradas especificamente para a atração de trabalhadores imigrantes. Para além do projeto de expansão econômica de abertura ao mercado externo, as políticas migratórias eram baseadas nas teorias biológicas, sobretudo as teorias propagadas a respeito da questão racial dos imigrantes. (SEYFERTH, 1996).

Diante do processo tardio de abolição da escravidão no Brasil, os imigrantes europeus, principalmente italianos, espanhóis e portugueses eram as nacionalidades desejadas para substituição da mão de obra escrava no Brasil. Neste processo, é promulgada a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, que previa em seu art. 17, a concessão de residência aos estrangeiros interessados em se estabelecer no país ou de exercerem atividades industriais com recursos próprios. Para isso, é criada a Repartição Geral das Terras Públicas, responsável pela promoção da colonização nacional e estrangeira<sup>7</sup>. Em 1876, foi criada uma estrutura administrativa chamada Inspetoria-Geral de Terras e Colonização, que se dedicava ao fomento da imigração e do estabelecimento dos imigrantes no país.

Após intensa promoção da imigração no Brasil, a partir da década de 30 houve um redirecionamento das políticas migratórias nacionais. Diante da crise econômica de 1929, o governo provisório de Getúlio Vargas (1930-1934) torna a política migratória mais restritiva objetivando a valorização do trabalhador nacional (FAUSTO, 2008). As políticas restritivas mantêm-se durante os governos militares, período em que é promulgada a Lei 6.815/80, conhecida como Estatuto do Estrangeiro, em que o imigrante era visto sob o prisma da Segurança Nacional.

Ainda na década de 80, diante da grave crise econômica, o Brasil se tornou um país de emigração (PATARRA, 1995). Segundo Patarra (2012), passamos a experimentar uma nova dinâmica migratória: o País que costumava ser um receptor de imigrantes se depara com um nítido aumento no quantitativo de brasileiros saindo para viver no exterior, sendo os Estados Unidos e o Japão os principais destinos dos emigrantes oriundos do Brasil.

---

<sup>7</sup> Art. 21. Fica o Governo autorizado a estabelecer, com o necessário Regulamento, uma Repartição especial que se denominou - Repartição Geral das Terras Públicas - e será encarregada de dirigir a medição, divisão, e descrição das terras devolutas, e sua conservação, de fiscalizar a venda e distribuição delas, e de promover a colonização nacional e estrangeira.

## IMIGRAÇÃO E INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO: UMA ANÁLISE EM PERSPECTIVA COMPARADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO BRASIL E DA ESPANHA

Durante o período de vigência da Lei 6.815/80, definia-se quem era o estrangeiro a partir da determinação de quem era nacional, ou seja, aqueles indivíduos que figuravam na lista referente ao Artigo 12 da Constituição de 1988, como brasileiro nato ou naturalizado. Expressa na Carta Magna de 1988, a questão da nacionalidade e o ordenamento jurídico do estrangeiro estavam conjecturados através da instituição do Estatuto do Estrangeiro (GUERRA, 2017). A promulgação da Constituição Federal de 1998, tendo como corolário o art. 5º, que garantiu ao brasileiro e ao estrangeiro residente no País igualdade de direitos, somado às novas dinâmicas migratórias para o País, logo tornaram obsoleto o Estatuto, o que gerou a necessidade de mudanças legislativas.

Devido à complexidade e a velocidade nas transformações que envolvem as migrações, muitas destas alterações legislativas exigiram uma maior celeridade no processo de elaboração e aprovação, sendo fundamental neste momento a atuação do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), por meio de resoluções e de portarias interministeriais dos ministérios da Justiça, do Trabalho e das Relações Exteriores para que as demandas legais tivessem vazão. (CLARO, 2020, p.41)

Tendo como base o Projeto de Lei nº 288, a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a lei de migração, foi aprovada. O novo marco legal que dispõe sobre as migrações internacionais no Brasil nasce em meio aos apelos da sociedade civil organizada, gerando duras críticas e represálias de alas mais conservadoras. Instrumentalizada pelo Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, a chamada nova Lei de Migração entra em vigor 180 dias após ter sido aprovada, no dia 21 de novembro do mesmo ano.

### **3.1 O papel do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) na política migratória nacional**

O Conselho Nacional de Imigração (CNIg) configura-se, desde sua criação pelo Estatuto do Estrangeiro, em 1980, como um importante órgão colegiado, responsável pela formulação de política migratória nacional, vinculado ao Ministério do Trabalho, até a reforma ministerial ocorrida em 2019, quando passou a fazer parte da estrutura administrativa do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Dentre as competências do CNIg, destaca-se a normativa, exercida por meio de edição de Resoluções Normativas dirigidas aos diferentes setores administrativos envolvidos com a temática imigratória, a exemplo da Coordenação Geral de Imigração

(CGIg)<sup>8</sup>, cuja competência é de analisar pedidos de autorizações de residência por trabalho, solicitados por empresas/instituições com interesse na contratação de trabalhadores migrantes.

No entanto, para além das autorizações concedidas pela CGIg, atreladas às questões laborais, diante situações especiais, sem previsão na legislação, conhecidos como *casos omissos*, o CNIg tornava-se o responsável por autorizar a residência do imigrante em situação especial, como por exemplo, o caso do fluxo migratório haitiano para o Brasil iniciado em 2010. Para lidar com esta situação específica, o CNIg criou um grupo de trabalho para acompanhar e debater a chegada destes imigrantes no País, o que resultou, em janeiro de 2012, na aprovação da Resolução Normativa nº 97, que concedeu o visto especial humanitário aos haitianos.

Com a nova Lei de Migração, as competências do CNIg foram atualizadas pelo Decreto nº 9.199/2017, nos artigos que regulam sobre os vistos temporários, nas hipóteses de autorização de residência, que substituiu o visto permanente previsto na lei antiga e posteriormente, pelo Decreto nº 9.873, de 27 de junho de 2019, que definiu em seu art. 2º, incisos e alíneas:

- Art. 2º O Conselho Nacional de Imigração, órgão colegiado de caráter deliberativo, normativo e consultivo, integrante da estrutura organizacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública, tem as seguintes competências:
- I - formular a política nacional de imigração;
  - II - coordenar e orientar as atividades de imigração laboral;
  - III - efetuar o levantamento periódico das necessidades de mão de obra imigrante qualificada;
  - IV - promover e elaborar estudos relativos à imigração laboral;
  - V - recomendar as condições para atrair mão de obra imigrante qualificada;
  - VI - dirimir as dúvidas e solucionar os casos especiais para a concessão de autorização de residência associada às questões laborais, nos termos do disposto no art. 162 do Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, e os casos especiais para a concessão de autorização de residência não previstos expressamente no Decreto nº 9.199, de 2017;
  - VII - opinar sobre alteração da legislação relativa à migração laboral;
  - VIII - emitir resoluções de caráter normativo;
  - IX - sugerir outras hipóteses imigratórias; e
  - X - dispor sobre seu regimento interno, que será submetido à aprovação do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, e conterà, no mínimo:
    - a) a organização e o funcionamento de suas reuniões;
    - b) o funcionamento da sua Secretaria-Executiva;
    - c) as atribuições de seus membros; e
    - d) a participação de convidados em suas reuniões plenárias.

---

<sup>8</sup> Atual Coordenação Geral de Imigração Laboral (CGIL/MJSP).

Como mencionado anteriormente, a formulação da política nacional de imigração está entre uma das competências do Conselho, sendo executada pelo órgão através da edição de Resoluções Normativas<sup>9</sup> (RNs).

### **3.1.1 Autorizações de Residência disciplinadas pelas Resoluções Normativas do CNIg**

As Resoluções Normativas são um dos instrumentos pelos quais a Coordenação-Geral de Imigração Laboral (CGIL) executa a política imigratória laboral determinada pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Elas têm a função de disciplinar a concessão de visto temporário e de autorização de residência para fins laborais, definindo suas hipóteses e requisitos.

São duas as modalidades de autorização de residência: 1) Residência prévia e 2) Residência. Conforme descrito nas informações gerais do Portal de Imigração do MJSP, a primeira é solicitada pelo interessado/imigrante que esteja no exterior para efeito de concessão de visto temporário, sendo a autorização exigida, salvo exceções, pelas autoridades consulares brasileiras ao imigrante que deseje ingressar no Brasil a trabalho. A segunda, é solicitada pelo interessado/imigrante que se encontra no território nacional, sem a necessidade de passar por repartição consular, sendo uma das inovações trazidas pela regulamentação da Lei nº 13.445/17, uma vez que desobriga o imigrante a sair do território nacional para adquirir residência ou renová-la.

### **3.1.2 Autorizações de residência concedidas para fins de investimentos disciplinadas pelas Resoluções Normativas do CNIg**

Direcionado para as resoluções que disciplinam sobre o tema de interesse deste artigo, para além da autorização de residência para fins laborais, em 2009, o CNIg editou a Resolução Normativa nº 84, que concedia autorização de residência para os imigrantes que investissem, recursos financeiros próprios de origem externa em setores produtivos do país, sendo o valor estipulado, à época, igual ou superior a R\$ 150.000,00. Tal resolução foi revogada em 2015, pela Resolução Normativa nº 118, que excluiu o parágrafo único e alterou o valor mínimo de investimento para R\$ 500.000,00, salvo algumas exceções de investimentos “com o propósito de investir em atividade de

---

<sup>9</sup> O CNIg também edita Resoluções Conjuntas com outros atores, previstos na legislação, envolvidos na política migratória nacional e disciplina atividades de cunho administrativo através das Resoluções Administrativas.

inovação, de pesquisa básica ou aplicada, de caráter científico ou tecnológico”. Segundo dados do relatório do OBMigra (CAVALCANTI, et al, 2021):

Este tipo de investimento abriga volumes expressivos, totalizando a importante cifra de R\$ 2,2 bilhões ao longo da década, ajustados de acordo com os preços vigentes no final de 2020<sup>9</sup>. Entre os anos de 2011 e 2015 foram registrados os maiores valores, acima de R\$200 milhões, sendo o ano de 2012 com o maior volume registrado em termos reais: R\$440 milhões. (CAVALCANTI, et al, 2021, pg. 17)

Após a promulgação da nova Lei n. 13.445, de 2017, a RN nº 118 foi revogada pela RN nº 13, de 12 de dezembro de 2017. Diante da nova legislação, todas as Resoluções Normativas sofreram adequações.

Especificamente sobre o investimento, a Lei de Migração, a princípio, previa a possibilidade do *visto temporário* para a realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural<sup>10</sup>; e para o imigrante que aportasse seus recursos em projeto com potencial para geração de empregos ou de renda no país<sup>11</sup>. No entanto, em relação à posse ou a propriedade de bem no Brasil não era conferido o direito de obter visto ou autorização de residência em território nacional<sup>12</sup>.

Nesse sentido, em fevereiro de 2018, foi criado no âmbito do Conselho um Grupo de Trabalho sobre Investimento. A intenção era aprofundar o debate sobre o tema investimento entre os conselheiros e conselheiras do CNIg, uma vez que não havia sido atribuído um conceito específico para o termo “investimento” no Decreto n. 9.199, de 2017, que regulamentou a Lei de Migração, a saber:

Art. 42. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante pessoa física que pretenda, com recursos próprios de origem externa, realizar investimento em pessoa jurídica no País, em projeto com potencial para geração de empregos ou de renda no País.

§ 1º Entende-se por investimento em pessoa jurídica no País:

- I - investimento de origem externa em empresa brasileira, conforme regulamentação do Banco Central do Brasil;
- II - constituição de sociedade simples ou empresária; e
- III - outras hipóteses previstas nas políticas de atração de investimentos externos (BRASIL, 2017)

Assim, dentro do Grupo de Trabalho surge uma divisão específica sobre o investimento em imóveis e construção. Ainda dentro do GT de Investimento, incluiu-se um subgrupo para tratar da elaboração de políticas públicas. Assim, o tema da construção

<sup>10</sup> Art. 14, I, h; Art. 30, I, h da Lei 13.445/17.

<sup>11</sup> Art. 14, § 9º da Lei 13.445/17.

<sup>12</sup> Art. 35 da Lei 13.445/17.



civil, que se refere a investimentos imobiliários, começa a ser debatido no Conselho, objetivando uma proposta de Resolução (CNIg, 2018b).

Sendo uma das competências do CNIg a promoção de estudos migratórios, foi elaborado pelos pesquisadores do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) um *benchmarking* entre os países da Espanha, Portugal, México e Costa Rica, para avaliar as experiências de outros países que se utilizaram do investimento estrangeiro como forma de regularização migratória, permitindo que cidadãos estrangeiros se tornassem residentes, os chamados *Golden Visas*. Além disso, o estudo levou em consideração o cenário nacional, fazendo um levantamento sobre a perspectiva demográfica, social e econômica, entre outros, como forma de subsidiar a formulação de uma resolução Normativa alinhada a uma estratégia de desenvolvimento nacional. Em setembro de 2018, foi apresentada a versão final do relatório técnico sobre benchmark, que subsidiou a edição da Resolução Normativa nº 36, de 9 de outubro de 2018, que disciplinou a concessão de autorização de residência por investimento imobiliário no país.

### **3.1.3 Resolução Normativa nº 36: autorização de residência em decorrência de investimento imobiliário no Brasil**

A RN nº 36/2018 constituiu-se numa nova modalidade de autorização de residência no sistema imigratório brasileiro. Inspirada em outras experiências, como o caso espanhol, a concessão da autorização de residência seria possível, também, para aqueles com interesse em investimento imobiliário, com o objetivo de geração de empregos ou de renda no País. Definiu-se na Resolução que:

Art. 2º A concessão de autorização de residência para investimento imobiliário fica condicionada à aquisição de bens imóveis, localizado em área urbana, em montante igual ou superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) podendo ser:

- a) aquisição de bens imóveis construídos; ou
- b) aquisição de bens imóveis em construção.

§ 1º O valor mínimo do investimento poderá ser inferior até 30% do total disposto no caput deste artigo, quando se tratar de aquisição de imóveis nas regiões Norte e Nordeste do País (CNIg, 2018a).

Com base na análise técnica elaborada pelos pesquisadores do OBMigra no âmbito do Grupo de Trabalho sobre Investimento do CNIg, foram estabelecidos para as regiões Norte e Nordeste um valor mínimo inferior ao das outras três regiões do Brasil, uma vez que possuem maior vulnerabilidade social e econômica, agravadas pelos impactos da crise econômica de âmbito nacional que vivenciamos desde meados de 2015. Assim, para bens imóveis situados nestas regiões o valor mínimo do investimento ficou

estabelecido em R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais), conforme disposto no art. 2º, parágrafo 1º da Resolução em comento.

O prazo da residência para o investidor é de dois anos, podendo ser renovado após este período por mais 02 anos e posteriormente por prazo indeterminado. A RN nº36, dentro da atualização trazida pelo decreto de regulamentação da lei de migração, prevê a concessão de autorização de residência ao imigrante que estiver em território nacional, desde que apresentados os documentos previstos no art. 3º da RN.

### **3.2 Dados sobre o setor imobiliário no Brasil na última década**

A Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (Abecip), destaca duas principais características que fazem do mercado imobiliário brasileiro interessante para investimento de estrangeiros que planejam adquirir um imóvel no País: primeiramente, aponta-se para a desvalorização do real perante outras moedas, como o dólar ou o euro; em segundo lugar, estaria a queda da taxa básica de juros, a Selic<sup>13</sup>. Ainda, em consonância com as informações publicadas pela referida Associação, nem mesmo a pandemia do coronavírus foi capaz de impactar negativamente o setor imobiliário no País, que teve um crescimento de 13,5%, obtendo o melhor resultado desde 2014<sup>14</sup>.

Segundo a Associação de Investidores Estrangeiros em Imóveis (ABRAINIC), o retorno médio para aqueles que adquiriram imóveis a partir de 2009, incluindo valorização do capital e retorno de aluguel, foi de 15,3% ao ano. Conforme observado na tabela 2 abaixo, após o chamado “Boom” do mercado imobiliário de 2009 a 2014, a média percentual cai para 0,9% atingindo a maior desvalorização a partir de 2017, mantendo os percentuais negativos e o retorno médio do aluguel de 4,73%.

---

<sup>13</sup> Tais informações são referentes ao período de 2020 e 2021 e não condizem com o cenário atual (abril/2022).

<sup>14</sup> ABECIP. Setor imobiliário no Brasil atrai investidores imobiliários para o país. **SITE ABECIP**, 19/01/2021. Disponível em: <<https://www.abecip.org.br/imprensa/noticias/setor-imobiliario-no-brasil-atrai-investidores-imobiliarios-para-o-pais>>. Acessado em: 20 de março de 2022.

**IMIGRAÇÃO E INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO: UMA ANÁLISE EM PERSPECTIVA  
COMPARADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO BRASIL E DA ESPANHA**

Tabela 3 - Investimento em imóveis x renda fixa

<b>Ano</b>	<b>Valorização média do imóvel no Brasil</b>	<b>Retorno médio anual do aluguel</b>	<b>Ganho total do investimento em imóvel</b>	<b>Rendimento da Poupança</b>	<b>Rendimento do CDI</b>
<b>2009</b>	19,80%	6,70%	26,40%	6,30%	9,90%
<b>2010</b>	21,90%	6,30%	28,20%	6,10%	9,80%
<b>2011</b>	24,9%	5,90%	30,80%	6,70%	11,60%
<b>2012</b>	11,90%	5,60%	17,40%	5,50%	8,50%
<b>2013</b>	12,70%	5,40%	18,10%	5,10%	8,20%
<b>2014</b>	5,90%	5,20%	11,00%	6,30%	10,90%
<b>2015</b>	0,90%	4,90%	5,90%	7,10%	13,30%
<b>2016</b>	0,70%	4,70%	5,40%	7,40%	14,00%
<b>2017</b>	-0,50%	4,60%	4,10%	6,10%	10,00%
<b>2018</b>	-0,20%	4,70%	4,50%	4,30%	6,40%
<b>2019</b>	-0,10%	4,90%	4,70%	4,10%	5,90%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Abrainc, Fipezap, BC.

A desvalorização do metro quadrado no Brasil, de US\$ 3.040, em 2014, para US\$ 1.344, em 2020, tornou o mercado imobiliário muito atrativo, tanto para o investidor nacional quanto para o estrangeiro, diante do retorno financeiro obtido. Cabe destacar que a moeda brasileira em 2021, acumulava uma desvalorização de 10,2%, um dos principais fatores de interesse de investidores internacionais no mercado imobiliário brasileiro. Além disso, cidades como São Paulo e Rio de Janeiro foram apontadas como um dos locais mais acessíveis do mundo para a aquisição de imóveis. Segundo dados apresentados pela Numbeo<sup>15</sup>, banco de dados global de contribuição colaborativa de preços relatados pelo consumidor, em 2021, o metro quadrado na cidade de Hong Kong custava US\$ 32.000, São Paulo, que ocupava a 287 posição, custava US\$ 2.084, sendo no Rio de Janeiro a 330 posição com o metro quadrado valendo US\$ 1.778.

<sup>15</sup> Disponível em: <Cost of Living Comparison Between Sao Paulo, Brazil And Hong Kong, Hong Kong (numbeo.com)>. Acessado em 20 de janeiro de 2022.

### 3.3 Dados sobre autorização de residência para investimento pela Resolução Normativa nº36

Como já destacado, é de responsabilidade da Coordenação Geral de Imigração Laboral (CGIL) a concessão das autorizações de residência aos imigrantes para fins laborais ou de investimentos no país. Nesta seção, analisaremos os dados da base da CGIL referentes às autorizações de residência pela Resolução Normativa nº 36.

De acordo com as informações elaboradas pelo Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra)<sup>16</sup>, a CGIL concedeu 136 autorizações de residência através da RN 36, entre os anos de 2019 (11 autorizações), 2020 (26 autorizações, sendo 13 de residência e 13 de residência prévia) e 2021 (125 autorizações, sendo 58 de residência prévia e 41 de residência), considerando Residência, quando o imigrante realiza a solicitação estando em território nacional, e Residência Prévia, quando a solicitação é feita com o interessado no exterior. Em comparação às autorizações concedidas através de outras resoluções normativas, a RN 36 varia entre a 11ª e a 12ª posição entre os principais dispositivos adotados.

Nacionais de países europeus representam a maior parte dentre o total de autorizações de residência prévia concedidas (interessado fora do País), com cerca de 75% das 58 concessões. Somente as autorizações referentes aos nacionais dos Estados Unidos representam quase 17% do total concedido entre 2019 e 2021. No que se refere às autorizações de residência (interessado dentro do País), o cenário é bastante semelhante: nacionais de países da Europa representam cerca de 63% das 54 autorizações; os Estados Unidos contabilizam quase 32% deste montante.

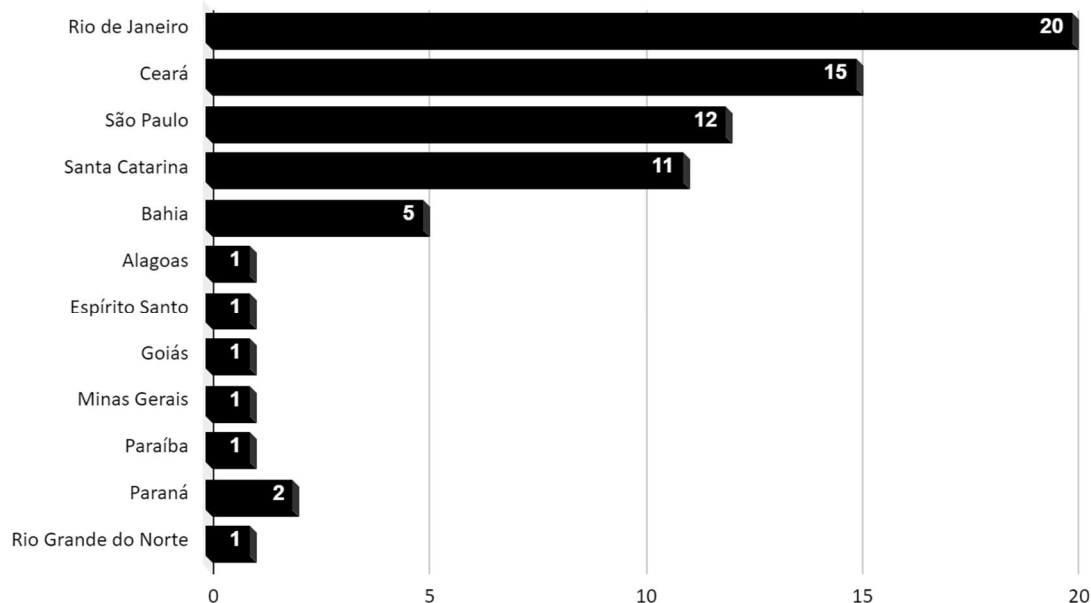
Em relação às regiões de compra dos imóveis por parte dos imigrantes que obtiveram suas autorizações de residência prévia deferidas, destaca-se a Região Sudeste, com 48,78% do total de autorizações concedidas entre 2020 e 2021. A Região Nordeste aparece logo em seguida, com 32,4%, acompanhada da Região Sul, que tem 16,91%. Por Unidades da Federação, o Rio de Janeiro aparece na liderança (28,17%), seguido por Ceará (21,13%), São Paulo (16,9%), Santa Catarina (15,5%) e Bahia (7,04%).

---

<sup>16</sup> Dados fornecidos pelo OBMigra sobre autorização de residência para investimento pela Resolução Normativa nº 36, Coordenação Geral de Imigração Laboral/Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020-2021.

## IMIGRAÇÃO E INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO: UMA ANÁLISE EM PERSPECTIVA COMPARADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO BRASIL E DA ESPANHA

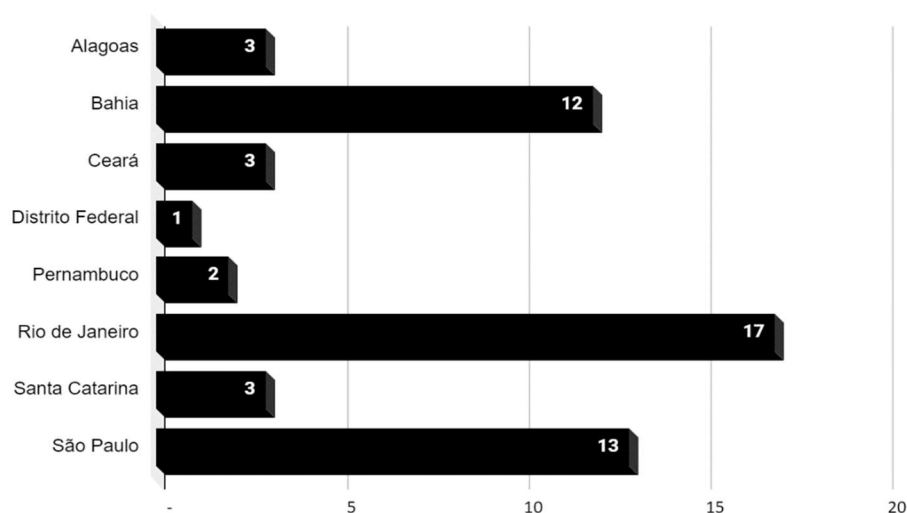
Gráfico 1: Número de autorizações para residência prévia concedidas pela Resolução Normativa 36, segundo UF, Brasil, 2020-2021



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do OBMigra, Coordenação Geral de Imigração Laboral/Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020-2021.

No tocante às autorizações de residência, os dados confirmam a predileção pela compra de imóveis na Região Sudeste (55,6%), seguido pela Região Nordeste (37,04%). Os principais estados foram: Rio de Janeiro (31,5%), São Paulo (24,07%) e Bahia (22,22%).

Gráfico 2: Número de autorizações de residência concedidas pela Resolução Normativa 36, segundo UF, Brasil, 2020-2021



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do OBMigra, Coordenação Geral de Imigração Laboral/Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020-2021.

Para as análises dos recursos financeiros, é preciso ponderar que os valores são registrados na base da CGIL, a partir da solicitação de autorização de residência, feita pelo próprio investidor. Tais valores seguem os critérios estabelecidos em lei. Entretanto, apenas com a base de dados da CGIL, não é possível saber se de fato o investimento foi concretizado, uma vez que a autorização precede o visto, no caso da solicitação de residência prévia.

No período de análise das autorizações de residência prévia concedidas via RN 36, observamos que os recursos pretendidos para investidos totalizaram cerca de R\$ 92 milhões, em termos reais. Fragmentando, no ano de 2020 foram cerca de R\$ 14 milhões de reais e R\$ 78 milhões são correspondentes aos investimentos pretendidos em 2021. Por Unidade da Federação, o Rio de Janeiro registrou o maior valor dos investimentos (em reais) realizados por pessoa física com autorização de residência prévia, com cerca de R\$ 35 milhões. São Paulo, com cerca de R\$ 17 milhões, e Santa Catarina, próximo dos R\$ 13 milhões, foram os demais estados que apresentaram valores significativos.

Os dados para autorizações concedidas para residência mostram um montante próximo a R\$ 66 milhões, sendo cerca de R\$ 14,5 milhões investidos em 2020 e R\$ 51,5 referentes ao ano de 2021. Dentre os estados, destaque para Rio de Janeiro (R\$ 24.972.124,01), Bahia (R\$ 16.132.066,52) e São Paulo (R\$ 12.114.858,62).

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

À guisa de concluir este artigo, acreditamos na necessidade de apontar a existência de um trabalho de aprimoramento da Resolução Normativa n. 36, sendo que uma proposta, já revista e atualizada, encontra-se aprovada e próxima de ser efetivamente publicada pelo Conselho Nacional de Imigração. Dentre o conteúdo atualizado, destacamos a seguir, alguns pontos que consideramos de relevância para o avanço da temática, principalmente após a leitura atenta dos tópicos referentes ao caso espanhol.

Um dos principais pontos de questionamentos da RN nº 36 foram os relacionados aos prazos. Nesse sentido, avaliamos que, um prazo inicial maior de estada do investidor concedido pela autorização de residência dialoga com o principal objetivo da Resolução Normativa: contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Brasil através da geração de emprego e renda, que prevê investimentos de médio e longo prazo. Consideramos, também, que o setor da Construção Civil, diretamente ligado à natureza do investimento, exige prazos maiores dos investidores, uma vez que a própria resolução prevê a aquisição de imóveis construídos ou em construção, logo, a burocracia que

## IMIGRAÇÃO E INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO: UMA ANÁLISE EM PERSPECTIVA COMPARADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO BRASIL E DA ESPANHA

envolve o processo de renovação da residência pode ser um ponto negativo na avaliação do investidor, se considerado a brevidade do prazo inicial de dois anos. Não é dizer que não se deve ter exigências no processo de regularização do investidor estrangeiro, contudo, questões como essas podem impactar no sucesso ou não da política pública e, portanto, devem ser ponderadas.

À vista disso, em dezembro de 2021, foi apresentada ao CNIg a minuta de revisão/renovação de determinados pontos da Resolução Normativa nº 36, de 09 de outubro de 2018, conforme registro em ata. A primeira mudança a ser salientada está justamente no prazo da autorização de residência, que agora passa de dois para quatro anos. De acordo com o texto aprovado, após o vencimento, a autorização de residência inicial poderá ser alterada para prazo indeterminado. Outra modificação que cabe destaque está na permanência mínima do investidor imobiliário no território nacional, que agora passa a ser de, no mínimo, quatorze dias, que podem ser seguidos ou interpolados, a cada período de dois anos, contados a partir do registro junto à Polícia Federal.

O aspecto geográfico é muito importante para a elaboração de melhores estratégias de atração de investimentos estrangeiros para o setor imobiliário. A exemplo disso, destacamos o maior interesse dos investidores russos pelas casas na costa mediterrânea.

Por conseguinte, é notada a intenção por parte dos legisladores da RN nº 36 de que os investimentos sejam diversificados pelo território nacional, quando preveem um valor mínimo diferente para determinadas regiões. A estratégia pensada de investimento no setor imobiliário brasileiro tem potencial para alcançar maiores níveis de aplicações nas regiões litorâneas, principalmente nos estados do Norte e Nordeste, sendo estas regiões muito atrativas do ponto de vista turístico. Para isso, é necessário um melhor planejamento por parte do governo brasileiro em investir na infraestrutura dessas localidades. Conforme os dados apresentados no item 3.3, até o presente momento, os estados que receberam o maior volume de investimentos foram São Paulo e Rio de Janeiro que, apesar de apresentarem grandes níveis de desigualdades sociais, encontram-se inseridos nas principais regiões desenvolvidas do país. Assim, possuem ofertas mais atraentes no que diz respeito à infraestrutura.

Ao refletir sobre a situação econômica do país, tendo como perspectiva o investimento estrangeiro no setor imobiliário, pode-se considerar um momento favorável para este segmento, conforme os dados apresentados ao longo do texto. No entanto, cabe salientar a contradição presente nos dados disponíveis, onde, se analisados pela



perspectiva do segmento imobiliário, pode-se atestar uma conjuntura propícia ao investimento, contudo, não há como ignorar a grave crise econômica e social vivenciada por distintos setores da sociedade brasileira, o que exige uma avaliação mais cautelosa do debate suscitado.

Entendemos que, atualmente, o visto de residência no Brasil em decorrência de investimento imobiliário, não é atrativo do ponto de vista da residência em si. À luz da experiência espanhola, urge a necessidade de conscientização dos governos em entender a complexidade que envolve a temática das migrações e que a pretensão de regular os fluxos migratórios, seja do ponto de vista da atração ou do controle, por meio da legislação, se traduz em ações alvas e simplórias, vide o próprio caso do governo da Espanha. De igual forma, ao pensarmos na realidade brasileira, deve-se trabalhar com a factual probabilidade da legislação, por si só, não lograr a atração de imigrantes investidores, exigindo condições complementares que perpassam a infraestrutura, as comodidades locais, sem se descuidar dos aspectos relacionados à segurança pública e a mobilidade, que devem se fazer presentes na localidade destinatária do investimento externo.

Assim, faz-se necessário pensar a política pública de forma integrada entre a União, os Estados e os Municípios, além da elaboração de estratégias para ampla divulgação e promoção internacional da RN 36 e seus benefícios aos investidores estrangeiros, sendo indispensável a atuação conjunta do Ministérios das Relações Exteriores e Ministério do Turismo.

## REFERÊNCIAS

ALONSO, B. S. **La Política Migratoria en España: Un análisis de largo plazo**. Revista Internacional de Sociología (RIS). La inmigración en España: perspectivas innovadoras. Monográfico nº 1, 243-268, 2011.

ARANGO, J. **Becoming a Country of Immigration at the end of the twentieth century: The case of Spain**. Pp. 253-256 en Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe, editado por R. King, G. Lazaridis y Ch. Tsardanidis. Londres: Macmillan, 2000.

ARANGO, J. Spain. **New Emigration Policies Needed for an emerging**. Diaspora. Washington. MPI, 2016

BRASIL. **Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União, Brasília, 25 de maio de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm). Acesso em: 11 abr. 2021.

**IMIGRAÇÃO E INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO: UMA ANÁLISE EM PERSPECTIVA  
COMPARADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO BRASIL E DA ESPANHA**

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. **Resolução Normativa nº 36**. Brasília, 09 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/nav-guiada/rn-36>> Acesso em: 12 de dez. 2021.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. **III Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Imigração [ata]**. 10 de abril de 2018. Disponível em: <[https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/atas\\_cnig/2018/III\\_REUNI%C3%83O\\_OR\\_DIN%C3%81RIA\\_-\\_abril\\_-\\_2018.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/atas_cnig/2018/III_REUNI%C3%83O_OR_DIN%C3%81RIA_-_abril_-_2018.pdf)> Acesso em: 06 de jan. 2022.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. **V Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Imigração [ata]**. 12 de junho de 2018. Disponível em: <[https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/atas\\_cnig/2018/V\\_REUNI%C3%83O\\_ORDIN%C3%81RIA\\_-\\_junho\\_-\\_2018.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/atas_cnig/2018/V_REUNI%C3%83O_ORDIN%C3%81RIA_-_junho_-_2018.pdf)> Acesso em: 06 de jan. 2022.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. **I Reunião Extraordinária do Conselho Nacional de Imigração/2021 [ata]**. 09 de dezembro de 2021. Disponível em: <[https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/atas\\_cnig/2021/Ata\\_da\\_I\\_Reuni%C3%A3o\\_Extraordin%C3%A1ria\\_do\\_CNIg\\_de\\_2021.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/atas_cnig/2021/Ata_da_I_Reuni%C3%A3o_Extraordin%C3%A1ria_do_CNIg_de_2021.pdf)> Acesso em: 20 de fev. 2022.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

CLARO, C. B. **Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas**. Boletim de Economia e Política Internacional, v. 26, p. 41-53, 2020.

COLLIER, David; MAHON, James E. **Conceptual “stretching” revisited: Adapting categories in comparative analysis**. American Political Science Review, v. 87, n. 4, p. 845-855, 1993.

DOMINGO, A; SABATER, A. **Crisis económica y emigración: la perspectiva demográfica**. In: Inmigración y crisis: entre la continuidad y el cambio. Anuario de la Inmigración en España 2012 (edición 2013), CIDOB, 2013. pgs. 60-87.

ESPANHA. MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL. **Ley 14/2013**. Espanha, 2013.

ESPANHA. MINISTERIO DE INCLUSION, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES. **Observatorio Permanente de la Inmigración de la Secretaría General de Inclusión**. Estadística de extranjeros residentes en España. A 31 de diciembre de 2020.

FAUSTO, B. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Editora USP, 2008

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2019.

KINCH, M. J. V. **Inmigración por razones de inversión y emprendimiento en España y en los EE.UU**. Treballs Finals del Màster de Gestoria Administrativa, Facultat de Dret,

Universitat de Barcelona, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/2445/67949>. Acesso em: 02 de jan. de 2022.

OSO, L; LÉPEZ-SALA, A; MUÑOZ-COMET, J. **Migration policies, participation and the political construction of migration in Spain**. MIGRACIONES 51, 2021.

ORH. Observatorio de Recursos Humanos. **Novedades en la concesión de las “golden visa”**. 2019. Disponível em: <https://www.observatoriorh.com/>. Acesso em: 03 de jan. de 2022.

ORTEGA-RIVERA, Enrique; I VALLS, Andreu Domingo; I COLL, Albert Sabater. 549 (05). **La emigración española en tiempos de crisis y austeridad**. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, v. 20, 2016.

PATARRA, N. **Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo – Programa interinstitucional de avaliação e acompanhamento das migrações internacionais no Brasil**. (Vol, 1, 2ª. ed.). São Paulo, SP: FNUAP. 1995.

SEYFERTH, G. **Construindo a nação: hierarquias raciais e o papel do racismo na política de imigração e colonização**. In: MAIO, M.C., and SANTOS, R.V., orgs. Raça, ciência e sociedade [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ; CCBB, 1996. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/djnty/pdf/maio-9788575415177-04.pdf>. Acesso em: 02 de jan. de 2022.