



MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA

MARCELO DE SÁ MENDES

**A IMIGRAÇÃO VENEZUELANA NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA
DO FEDERALISMO FISCAL**

Brasília

2020

MARCELO DE SÁ MENDES

**A IMIGRAÇÃO VENEZUELANA NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA
DO FEDERALISMO FISCAL**

Dissertação final apresentada ao Mestrado Profissional em
Economia do Instituto Brasileiro de Ensino,
Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, como requisito parcial
para obtenção de grau de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Gasparini

Brasília

2020

MARCELO DE SÁ MENDES

A IMIGRAÇÃO VENEZUELANA NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DO FEDERALISMO FISCAL

Dissertação final apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia, Mestrado Profissional em Economia, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

Brasília, 25 de novembro de 2020

Banca Examinadora:

Carlos Eduardo Gasparini – Orientador _____

Doutor em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

Martin Francisco de Almeida Fortis _____

Doutor em Teoria Política e Políticas Públicas pelo School of Social Sciences, Humanities and Languages, University of Westminster, Londres, Inglaterra.

José Luiz Rossi _____

Doutor em Economia pela Yale University. New Haven, Connecticut, EUA.

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha esposa Priscila pela cumplicidade, apoio incondicional e por seguirmos sonhando juntos.

Aos meus filhos Lorena e Benjamin, vocês tornaram essa conquista ainda mais especial. Amo muito vocês.

Aos meus pais, obrigado por todo amor e entrega em vida. Dedico este trabalho a vocês.

A minha avó, cujo exemplo de vida nos ensina diariamente a jamais desistir.

Ao meu orientador, Professor Gasparini, por me conduzir com dedicação nas críticas necessárias.

Aos colegas do curso, funcionários e todo corpo docente do IDP, gratidão pelo apoio, ensinamentos e dedicação para vencermos juntos essa intensa jornada.

Fiscal transfers to sub-central governments have become the main instrument for central government to fund rising integration costs of refugees at the sub-national level.

(OECD, 2017)

You can not simultaneously have free immigration and a welfare state.

(Friedman, 1999)

MENDES, Marcelo de Sá. A imigração venezuelana no Brasil sob a perspectiva do federalismo fiscal. 2020. Orientador: Carlos Eduardo Gasparini. 74 f. Dissertação final (Mestrado Profissional em Economia) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2020.

RESUMO

Este trabalho examina o tema da imigração venezuelana no Brasil sob a perspectiva da literatura do federalismo fiscal e do novo marco regulatório da migração estabelecido pelas Leis n. 13.445/2017 e n. 13.684/2018, em especial como o modelo federativo brasileiro, diante da teoria de descentralização vertical em diferentes níveis de governo, deve formatar o compartilhamento de responsabilidades e encargos na recepção, acolhimento e integração dos imigrantes e desenhar o formato de incentivos com a finalidade de melhor eficiência, evitando os efeitos adversos citados na literatura econômica denominados caronismo fiscal e efeito *flypaper*. Após examinar o tema sob o contexto da Constituição Federal, é realizada uma análise sobre a distribuição dos imigrantes no Brasil, em especial avaliando o contexto político-econômico e fiscal do Estado de Roraima, principal acolhedor dos imigrantes, como forma de avaliar se a política migratória no país atende aos princípios da solidariedade e do compartilhamento justo de encargos do ponto de vista federativo. São examinadas as experiências de outras federações e das atribuições dos diferentes níveis de governo nos Estados Unidos, Austrália e Canadá, assim como União Europeia e o tratamento do tema da imigração nos países da América do Sul. Por fim, o trabalho propõe um novo marco regulatório mediante um formato de incentivos para transferência de recursos, de encargos e de responsabilidades para os entes subnacionais lidarem com a atribuição de acolhimento, recepção e integração dos imigrantes.

Palavras-chave: Imigração, Finanças Públicas, Federalismo Fiscal, Mecanismos de transferência intergovernamentais de recursos, Efeito *Fly Paper*, Solidariedade federativa, *Burden sharing*.

Venezuelan immigration in Brazil from the perspective of fiscal federalism. 2020. Supervisor: Carlos Eduardo Gasparini. 74 f. Master Thesis (Professional Master in Economics) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2020.

ABSTRACT

This work examines the issue of venezuelan immigration in Brazil from the perspective of fiscal federalism literature and the new regulatory framework of migration established by Laws 13.445/2017 and 13.684/2018, especially how the Brazilian federative model, facing the theory of vertical decentralization at different levels of government, should format the sharing of responsibilities and burden in the reception and integration of immigrants as well as design the format of incentives aiming better efficiency and avoiding fiscal free-riding and flypaper, adverse effects cited by the economic literature. After examining the topic in the context of the Federal Constitution, an analysis is carried out on the distribution of immigrants in Brazil, especially evaluating the political-economic and fiscal context of the State of Roraima, the main host of immigrants, as a way to assess whether the migration policy in the country meets the principles of solidarity and fair burden sharing from the federal point of view. The experiences of other federations and the role of the different levels of government such as the United States, Australia and Canada, as well as the European Union and the treatment of immigration in South American countries are examined. Finally, the work proposes a new regulatory framework through a format of incentives for the transfer of resources - and burdens and responsibilities - for sub-national entities to deal with the assignment of reception and integration of immigrants.

Keywords: Immigration, Public Finance, Fiscal Federalism, Intergovernmental Funds Transfer Mechanisms, Fly Paper Effect, Federative Solidarity, Burden Sharing.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA IMIGRAÇÃO HUMANITÁRIA VENEZUELANA NO BRASIL.....	11
2.1 Um perfil da situação socioeconômica e fiscal do Estado de Roraima.....	14
3 IMIGRAÇÃO, REFUGIADOS E CONTROLE DE FRONTEIRA SOB O CONTEXTO DO FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	22
4 MECANISMOS DE TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS E EFEITOS ADVERSOS PARA O FEDERALISMO FISCAL.....	25
5 LITERATURA INTERNACIONAL SOBRE IMIGRAÇÃO E FEDERALISMO FISCAL.....	30
5.1 Experiência do Canadá e Austrália.....	34
5.2 Experiência dos Estados Unidos.....	37
5.3 Experiência da União Europeia.....	40
5.4 Experiência da América do Sul.....	50
6 DESENHO DOS MECANISMOS DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS E COMPARTILHAMENTO DE ENCARGOS NA HIPÓTESE DE IMIGRAÇÃO HUMANITÁRIA.....	54
7 CONCLUSÃO.....	62
8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	64

1 INTRODUÇÃO

A partir da publicação da Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017 – que instituiu o marco regulatório do migrante – e revogou o então Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/1980), houve avanços e inovações significativas no regime de proteção jurídica do imigrante no país, ao conferir-lhes direitos e garantias fundamentais. Este novo tratamento protetivo e garantista no país, por sua vez, acabou por afetar e impactar as relações federativas internas, sendo a situação do Estado de Roraima, diante da imigração venezuelana, o exemplo paradigmático para ilustrar esse tensionamento do federalismo brasileiro.

Isso porque, desde o ano de 2015, a crise migratória humanitária de venezuelanos tem provocado alterações significativas nos âmbitos social, político e econômico do Estado de Roraima, unidade federativa com mais de dois mil quilômetros de fronteira seca com a Venezuela e responsável pela quase totalidade de imigrantes acolhidos e recepcionados no país.

Esse forte movimento migratório ocorre num ambiente econômico de baixo dinamismo, centrado, essencialmente, na Administração Pública e no setor de serviços, com pouca atividade industrial, e que já possuía historicamente um nível alto de desemprego. O ente federativo acaba por não encontrar possibilidades de inserção social para esta nova população, o que ocasiona forte pressão nos serviços públicos essenciais prestados pelo Estado à população, dentre os quais saúde, educação, assistência social e segurança pública.

O objetivo do trabalho é discutir como as instituições públicas, dentro da ótica do federalismo fiscal brasileiro, devem proceder diante de uma imigração humanitária já no contexto do novo marco legal da migração no país, mediante a aprovação das Leis n. 13.445, de 24 de maio de 2017 e n. 13.684, de 21 de junho de 2018. Esse processo desencadeou uma pressão desproporcional especificamente no Estado de Roraima, em razão de sua posição de isolamento geográfico na fronteira com a Venezuela e pouca opção de logística de acesso ao Brasil central. Assim, em face do federalismo de cooperação estabelecido em nossa Constituição e visando uma distribuição mais equânime e justa dos encargos, o trabalho buscará avaliar os mecanismos de transferência de recursos disponíveis para lidar com o problema.

O desenho federativo brasileiro centraliza o poder e a atribuição para lidar com imigrantes, asilados políticos e refugiados, bem como o controle de fronteira no governo federal, não tendo as unidades federativas subnacionais – Estados e Municípios - nenhuma discricionariedade na atuação normativa para controlar o acesso ao seu território. Isso acabou

por tensionar a relação federativa e culminou com o ajuizamento pelo ente subnacional de uma ação cível originária no âmbito do Supremo Tribunal Federal¹ sob o argumento de que não teria havido aporte extraordinário de recursos federais para que o Estado conseguisse lidar com a crise social e econômica que lhe foi imposta apenas pela sua posição geográfica e fronteiriça.

Nesse sentido, as transferências intergovernamentais de recursos aparecem como uma solução natural. No entanto, a literatura econômica costuma associar a presença das transferências de recursos com uma série de distorções federativas, como por exemplo o efeito *flypaper* e o caronismo fiscal.

Diante desse contexto, o trabalho buscará responder ao seguinte problema de pesquisa: como lidar com o desequilíbrio gerado a partir da imigração humanitária, considerando o desenho federativo brasileiro e as repercussões econômicas que os mecanismos de ajuste podem trazer? Nessa direção, o trabalho buscará propor um mecanismo de equalização federativa que vise minimizar o problema, sem desconsiderar a necessidade de alinhar incentivos e assim evitar o surgimento de possíveis distorções.

No desenvolvimento do trabalho será realizada uma revisão da literatura internacional sobre a forma que o federalismo fiscal internacional trata a imigração, com experiências positivas no Canadá e Austrália, histórico de tensionamento nos Estados Unidos, bem como avaliará o atual processo de construção do modelo no âmbito da União Europeia sob a ótica do princípio da solidariedade e da distribuição justa entre os Estados membros. Por sua vez, no âmbito da América do Sul, o artigo trará as experiências de Colômbia (que não é propriamente uma federação), Peru e Chile, países mais impactados pela atual crise migratória, a fim de buscar inspiração contemporânea no próprio continente.

Por fim, o trabalho tentará sugerir um desenho de mecanismos de transferência de recursos federais e encargos para os entes subnacionais como forma de atender ao princípio do federalismo fiscal, da solidariedade e da distribuição justa de riscos na federação.

¹ ACO 3121, sob relatoria da Ministra Rosa Weber, ajuizada no dia 13/04/2018 no Supremo Tribunal Federal com decisão plenária pela procedência parcial da ação, ainda pendente de recurso na data de conclusão deste trabalho.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA IMIGRAÇÃO HUMANITÁRIA VENEZUELANA NO BRASIL.

A ACNUR (2020, p. 40) elaborou um plano de resposta para a crise migratória na Venezuela e apontou que atualmente no Brasil existiriam 216 mil imigrantes, que precisam de políticas públicas formuladas especificamente para a integração no país, estimando a necessidade de um financiamento de US\$ 88 milhões de dólares². De acordo com a Polícia Federal (2019, p. 4), apenas entre os anos de 2017 e 2019, 504.142 venezuelanos ingressaram no Brasil, dos quais 291.142 retornaram para o país de origem, ocasionando um saldo (positivo) de permanência no país de 213.000 imigrantes venezuelanos, equivalente a 43% de todas as entradas, número que se computado desde o início da crise, em 2015, é ainda maior.

Dos imigrantes que permaneceram no Brasil, o relatório aponta que 66.705 venezuelanos são residentes no Estado de Roraima que, dentre as vinte e sete unidades federativas do país, ocupa com folga a primeira posição em recepção, acolhimento e integração dos imigrantes no país. Considerando este número, essa população estrangeira já representa 11,02% da população de todo o Estado que, em 2019, era de 605.000 habitantes.

A segunda unidade federativa com mais residentes venezuelanos foi o Estado do Amazonas com 12.450 imigrantes, um contingente populacional cinco vezes menor do que o absorvido por Roraima. O Estado de São Paulo, com todo seu dinamismo econômico, era responsável por acolher, no mesmo marco temporal, 10.538 venezuelanos residentes, um número seis vezes menor do que Roraima.

Quadro 1 – Número de imigrantes venezuelanos que ingressaram no Brasil pela fronteira.

	2010 – 2015		2016		2017		2018	
	Entrada	Saída	Entrada	Saída	Entrada	Saída	Entrada	Saída

² Segundo o estudo, “entre janeiro e julho de 2019, uma média de 600/18.000 venezuelanos refugiados e migrantes entraram no Brasil diariamente e mensalmente, respectivamente, muitos com extrema necessidade de assistência humanitária. O principal ponto de entrada para refugiados e migrantes da Venezuela para o Brasil é no Estado de Roraima, ao Norte, através da fronteira com a cidade de Pacaraima, com a maioria dos refugiados e migrantes continuando para a capital do Estado, Boa Vista. O Estado de Roraima está geograficamente isolado do resto do Brasil pela Floresta Amazônica, sendo difícil e custoso para os imigrantes qualquer tipo de movimento migratório interno para outros Estados. O Estado tem a menor renda per capita no país e poucas oportunidades econômicas disponíveis, deixando poucas possibilidades de geração de renda e integração local”. (ACNUR - Agência da ONU para Refugiados, 2020). Extraído do endereço eletrônico <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/73277>. Acesso em 15 de outubro de 2020.

Venezuela	365.614	357.150	87.546	80.042	101.320	74.031	227.433	136.371
Saldo	+ 8.464		+ 7.502		+27.289		+91.062	

Fonte: elaboração própria, a partir do Relatório Anual do Observatório das Migrações Internacionais (2019).

O estudo conduzido pelo Observatório das Migrações Internacionais, Simões, Cavalcanti, Oliveira, Neto e Macedo (2019, p. 2) aponta o Estado de Roraima como o principal destino dos solicitantes de refúgio no país, com 81% das solicitações registradas no 2º quadrimestre de 2019. Os dados são confirmados pela Polícia Federal (2019, p. 32) quando relata que, dos 124.187 pedidos de refúgio ativos e inativos feitos por imigrantes venezuelanos até 30 de setembro de 2019, 109.122 tiveram a solicitação realizada territorialmente no Estado, o que corresponde a 87,86% dos pedidos de refúgios realizados no país.

O atual movimento migratório iniciou-se no ano de 2015 e decorre da crise econômica vivenciada pela Venezuela, que não encontra precedentes na história da América do Sul. Segundo dados oficiais da ACNUR (2020, p. 5), existem mais de cinco milhões de refugiados e migrantes ao redor do mundo, constituindo-se o atual movimento o maior êxodo na história recente da região, na medida em que as pessoas seguem saindo do país em razão da falta de segurança, alimentos, medicamentos e serviços essenciais, o que comprova o tamanho do desafio local.

Estudo de Baeninger, Demétrio e Domerconi (2020, p. 21) acerca do acolhimento e integração dos venezuelanos no país realizou um levantamento da residência de todos os imigrantes com registros ativos no país entre os anos de 2000 e março de 2020 sintetizado no quadro a seguir, agrupado por Estados subnacionais.

Quadro 2 – Residência dos imigrantes venezuelanos no país entre 2000 e março de 2020

Unidades da Federação	Anos 2000 - 2019	Janeiro/março de 2020
Acre	96	40
Amapá	38	10
Amazonas	18.582	6.503
Pará	632	90
Rondônia	535	160
Roraima	83.220	10.918
Tocantins	81	7
Alagoas	80	8
Bahia	995	113
Ceará	563	81
Maranhão	172	17
Paraíba	195	39
Pernambuco	744	85
Piauí	81	8

Rio Grande do Norte	257	28
Sergipe	163	10
Espírito Santo	257	37
Minas Gerais	1.814	336
Rio de Janeiro	3.940	231
São Paulo	10.454	1.153
Paraná	4.527	1.062
Rio Grande do Sul	2.973	913
Santa Catarina	3.349	995
Distrito Federal	1.227	217
Goiás	776	162
Mato Grosso	1.459	306
Mato Grosso do Sul	1.119	335
TOTAL	138.580	23.923

Fonte: Atlas Temático: Observatório das Migrações em São Paulo – Migrações Venezuelanas (UNICAMP). Elaboração própria.

É possível observar a disparidade quando o tema é acolhimento e integração de imigrantes, confirmando o forte encargo federativo para o Estado de Roraima, que possui 60,05% dos imigrantes residentes em todo o país entre os anos de 2000 e 2019, seguido pelo Estado do Amazonas com 13,40% e São Paulo, com 7,54% do total. Essa relação desigual seguiu nos três primeiros meses de 2020, quando 45% dos imigrantes que ingressaram no país estabeleceram residência naquela unidade federativa, seguido novamente por Amazonas com 27,18% e São Paulo, com 4,8%.

O trabalho também aponta que 36.523 imigrantes venezuelanos foram transferidos para outras cidades do país pela Operação Acolhida, entre abril de 2018 e abril de 2020, conforme expresso no quadro a seguir.

Quadro 3 – Interiorização de imigrantes venezuelanos entre as unidades federativas

Unidades da Federação	Abril/2018 à abril/2020
Acre	29
Amapá	5
Amazonas	4.602
Pará	35
Rondônia	471
Tocantins	7
Alagoas	9
Bahia	498
Ceará	178
Maranhão	3
Paraíba	628
Pernambuco	677
Piauí	15
Rio Grande do Norte	208
Sergipe	57

Espírito Santo	151
Minas Gerais	2.100
Rio de Janeiro	1.150
São Paulo	6.216
Paraná	4.815
Rio Grande do Sul	4.552
Santa Catarina	4.895
Distrito Federal	955
Goiás	751
Mato Grosso	920
Mato Grosso do Sul	2.596
TOTAL	36.523

Fonte: Atlas Temático: Observatório das Migrações em São Paulo (UNICAMP). Elaboração própria.

Importante apontar que o Estado de São Paulo foi a unidade federativa que mais recebeu imigrantes no processo de acolhimento e integração da Operação Acolhida, do governo federal, na ordem de 17,01 % do total, seguido de Santa Catarina – com 13,40% - e Paraná, com 13,18% do total de imigrantes realocados para os Estados. Entre os municípios que mais receberam imigrantes venezuelanos no mesmo período, o estudo destaca Manaus (4.572), São Paulo (2.407), Dourados (2.046), Curitiba (2.040) e Porto Alegre (1.340). (Baeninger, Demétrio e Domerconi, 2020, p. 32).

Observa-se, portanto, que o processo de interiorização dos imigrantes tem sido relevante para diminuir o impacto no Estado de Roraima, sendo destaque o acolhimento e a recepção das regiões Sul – que recebeu cerca de 39% dos imigrantes interiorizados - e Sudeste, com 26,33% dos imigrantes selecionados. Por outro lado, somente o Estado do Amazonas recebeu, sozinho, 12,60% do total de imigrantes³. Este é o contexto federativo que o tema será avaliado.

2.1 UM PERFIL DA SITUAÇÃO SOCIOECONÔMICA E FISCAL DO ESTADO DE RORAIMA.

O ex-Território Federal de Roraima foi alçado à condição de Estado na promulgação da Constituição Federal de 1988, configurando-se em um dos mais novos entes federativos do

³ O processo de interiorização pressupõe a aceitação pelo município de destino. A negociação, na prática, se dá mediante iniciativa do governo federal diretamente com os municípios

país. Historicamente, caracteriza-se por ser um ente dependente de recursos oriundos de transferências federais. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (2020, p. 141), tendo o ano de 2019 como referência, os recursos federais representaram 72% (setenta e dois por cento) de participação do total das receitas primárias⁴ do Estado, atrás apenas do Estado do Amapá.

Do ponto de vista territorial, trata-se de um ente federativo com 75% do seu território afetado com reservas indígenas⁵, unidades de conservação ambiental, projetos de assentamentos, áreas de segurança de fronteira, cuja viabilidade mediante o desenvolvimento econômico é ainda prejudicada pela inexistência de segurança energética (é o único Estado não interligado ao sistema nacional de energia elétrica) e fundiária, posto que pendente a transferência de terras federais entre o governo federal e local⁶, o que impede a regularização fundiária e segue como obstáculo à atividade produtiva em larga escala.

Quadro 4 – Distribuição fundiária do Estado de Roraima

Detalhamento	Área(ha)	Área(km ²)	(%)
Áreas do Ministério da Defesa	275.074,12	2.750,741	1,23%
Terras Indígenas	10.369.985,66	103.699,857	46,21%
Projetos de Assentamentos	1.233.252,42	12.332,524	5,50%
Unidades de Conservação Federal - Instituídas*	1.480.146,34	14.801,463	6,60%
Unidades de Conservação Federal - Propostas	687.379,17	6.873,792	3,06%
Unidades de Conservação Estadual - Propostas	2.011.939,82	20.119,398	8,97%
Unidades de Conservação Municipal - A.P.A Xeruini remanescente	677.628,19	6.776,282	3,02%
Áreas Institucionais afetadas total	16.735.405,73	167.354,057	74,58%
Área remanescente disponível	5.704.224,70	57.042,247	25,42%
Área Total	22.439.630,43	224.396,304	100,00%

Fonte: Centro de Geotecnologia, Cartografia e Planejamento Territorial - CGPTERR/SEPLAN. Elaboração: SEPLAN-RR/CGEES
Notas: Área do Estado de Roraima de conforme Base Cartográfica Contínua na Escala de 1:100.000

*Área Total de Unidades de Conservação Federal Instituídas = 1.600.936,775 há (excetuando a área da PARNA Monte Roraima = 1.480.146,34 ha, pois a mesma sobrepõe a Terra Indígena Raposa Serra do Sol).

Outro problema histórico para o seu desenvolvimento é a deficiência na infraestrutura viária, uma vez que possui apenas uma rodovia federal interligando a capital Boa Vista com o

⁴ Montante de receitas orçamentárias, excluídos os valores correspondentes às receitas financeiras, operações de créditos e alienação de ativos.

⁵ O site oficial da FUNAI aponta que no Estado de Roraima existem 32 terras indígenas. <http://www.funai.gov.br/index.php/terras-roraima>. Acesso em 21 de setembro de 2020.

⁶ As terras federais integram o patrimônio fundiário da União em razão de Roraima ser um ex-Território Federal. Até hoje, 32 anos após a criação do Estado, a maior parte das terras não foi transferida para a titularidade do Estado, o que tem impedido a regularização fundiária local e afeta a produtividade em razão da insegurança jurídica.

Brasil central, através da BR 174 para Manaus⁷, o que dificulta muito a logística de chegada e saída do Estado em razão dos altos custos de movimentação interna, contribuindo para o seu isolamento geográfico e periférico na fronteira e, por conseguinte, para que os imigrantes permaneçam no próprio Estado de Roraima e não acessem o centro do país.

Roraima possui o menor PIB do país entre os vinte e sete Estados membros. Segundo dados do IBGE, no ano de 2019, Roraima contribuiu com 12,1 bilhões de reais para a produção nacional (0,2% do PIB Brasil) que, por sua vez, foi da ordem de 7,3 trilhões de reais. De acordo com o Portal da Indústria⁸, o PIB industrial do Estado corresponde a 960 milhões de reais, equivalente a 0,1% da indústria nacional.

Por sua vez, dados da Coordenadoria Geral de Estudos Econômicos e Sociais da Secretaria de Planejamento do Estado⁹ apontam que “a Administração Pública continua sendo a atividade que mais agrega valor ao PIB de Roraima, com participação de 49,5% da economia do Estado, o maior valor dentre as unidades da federação”. Indica, ainda, que o setor de serviços representa 36,5%, enquanto o setor agropecuário 5,4% e a indústria 8,6% do PIB de Roraima.

Eis porque prevalece no Estado o que se denomina “economia do contracheque”, com pouco dinamismo econômico do setor produtivo e raras oportunidades concretas de ofertas de empregos para os imigrantes venezuelanos. Some-se a isso o fato de que o perfil socioeconômico do imigrante que chega ao Brasil é baixo e, por isso, carente de políticas públicas assistencialistas de toda ordem: saúde, educação e assistência social.

Estudo de Ribas (2018, p. 101) sobre o movimento migratório local como dimensão da crise aponta que o imigrante não visa apenas buscar oportunidades de trabalho e estudo, mas também satisfazer necessidades básicas como alimentação, moradia, segurança e saúde (da infraestrutura ao fornecimento de medicamentos), concluindo que não é uma questão exclusiva da classe social alta ou média, mas que há uma tendência crescente de imigração de pessoas dos estratos mais baixos da população.

Esse perfil do imigrante venezuelano, particularmente no Estado de Roraima, impactou o mercado de trabalho local, aumentando a atividade informal e a taxa de desemprego, que subiu de 8,5% em 2015 para 14,9% em 2019, alcançando a maior taxa de desemprego da

⁷ A distância entre Boa Vista a Manaus é de 780 km.

⁸ Extraído do endereço eletrônico <http://perfildaindustria.portaldaindustria.com.br/estado/rr>. Acesso em 20 de março de 2020.

⁹ Trata-se do Artigo técnico n. 37, de 14 de novembro de 2019, que pode ser obtido eletronicamente no endereço <https://linktr.ee/cgees.rr>. Acesso em 22 de março de 2020.

história recente de Roraima. Cerca de 165 mil pessoas, segundo dados oficiais do IBGE em 2019, vivem abaixo da linha da pobreza em Roraima, o equivalente a 33% de sua população, conforme relatório da Síntese de Indicadores Sociais do IBGE¹⁰.

Esta pressão local e muito concentrada confirma hipótese trazida no estudo de Kemnitz (2001, p. 1)¹¹ quando concluiu que “qualquer nativo ganhará com a imigração se e somente se a imigração aumentar a razão capital-trabalho”. Na hipótese dos imigrantes venezuelanos, em razão do perfil sócio econômico majoritário e considerando a baixa diversificação da economia local, há forte competição local por postos de trabalho de baixa qualificação com a população nativa, o que acaba tornando a relação mais tensa e ardua do ponto de vista social.

Esta hipótese também é corroborada por Rowthorn (2008, p. 577), ao tratar do impacto fiscal da imigração nas economias avançadas, quando conclui que migrantes altamente qualificados podem fazer uma grande contribuição fiscal, enquanto os migrantes não qualificados provavelmente imporão um custo para os contribuintes nativos, ainda que ressalve que mesmos estes poderiam “ser contribuintes líquidos positivamente se eventualmente fizerem poucas reivindicações sobre o estado de bem-estar social enquanto viverem no país”.

No mesmo sentido, Oliveira (2016, p. 33), ao examinar a influência da imigração na taxa de desemprego na Inglaterra e na Alemanha, destaca que a principal preocupação com a imigração deve ser o desemprego e a participação no mercado de trabalho, concluindo que se esta relação for positiva, haveria uma redução do uso de transferências fiscais, bem como contribuiria para a economia e o orçamento fiscal local. Porém, se os “imigrantes não tiverem as habilidades necessárias demandadas pelos empregadores e/ou tiverem dificuldades de adaptação, o custo de manutenção dos programas sociais aumenta significativamente”.

A literatura, portanto, sinaliza que no curto prazo, a contribuição fiscal tende a ser negativa em razão do perfil do imigrante competir com a população local por empregos de baixa qualificação e, por outro lado, pela forte demanda por serviços públicos essenciais que, pela característica de bem estar social estabelecida na Constituição Federal, são universais e gratuitos para todos, independentemente de serem ou não nacionais.

¹⁰ Extraído do endereço eletrônico <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/pesquisa/45/82120>. Acesso em 15 de março de 2020.

¹¹ Trata-se de tradução própria, assim como todas as demais citações diretas de autores em língua estrangeira.

Por último, é importante apresentar a situação fiscal do Estado com dados novamente da STN, Ministério da Economia¹² compilados na tabela a seguir, referentes aos anos de 2012 a 2019.

Quadro 5 – Compilação dados fiscais do Estado de Roraima entre os anos de 2012 e 2019

Discriminação	2012	2013	2014	2015	2016	2017¹³	2018	2019
Receita Bruta	2.519	2.679	2.878	2.983	3.463	3.512	3.872	4.672
Receitas de Transferências	1.954	1.998	2.073	2.190	2.567	2.222	2.582	2.752
Receitas Arrecadação Própria	566	681	805	793	896	869	921	1.315
Despesas com Transferências Municípios	133	149	172	185	204	-	-	-
Receita Líquida	2.386	2.529	2.706	2.798	3.259	-	-	-
Despesa Não Financeira	2.646	2.848	2.647	2.889	3.047	-	-	-
Despesas com Pessoal	1.181	1.288	1.441	1.648	1.766	1.534	1.923	2.273
Investimentos	379	407	244	153	145	90	131	109
Inversões	1	163	2	35	-6	2	2	1
Resultado Primário	-260	-319	59	-91	213	610	358	718
Resultado Orçamentário	-	-445	4	-214	15	-125	558	862

Fonte: STN (elaboração própria)

O que se nota, a partir do quadro anterior, é que a receita bruta, entre os anos de 2016 e 2019, cresceu na ordem de 1,3%, 9,3% e 17,12%, respectivamente, demonstrando dados positivos, considerando a própria crise econômica que vivenciou o país no mesmo período. Por outro lado, as despesas com pessoal do Estado oscilaram para baixo, no primeiro período, na ordem de 15,12% e, nos dois anos seguintes, aumentaram na ordem de 20,22% e 15,39%, respectivamente, o que sinaliza que houve um aumento de gastos obrigatórios significativo a partir de 2018.

Importante observar que, no exercício 2019, Roraima ocupava a 4ª posição no país na relação de gasto com pessoal *per capita* na ordem de R\$ 4.151,00, atrás apenas do Distrito Federal (R\$ 5.099,00), Acre (R\$ 4.552,00) e Tocantins (R\$ 4.470,00), o que denota ser um dos entes federativos com maior gasto *per capita* do país quando o tema é despesas com pessoal do

¹² Todos os dados foram extraídos dos Boletins de Finanças dos Entes Subnacionais que, por sua vez, são documentos publicados, anualmente, pela Secretaria do Tesouro Nacional desde o ano de 2016 com o objetivo de dar transparência e contribuir para o processo de sustentabilidade fiscal dos entes federativos. Extraído do endereço eletrônico <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais>. Acesso em 25 de setembro de 2019.

¹³ A STN alterou a metodologia no Boletim dos Subnacionais de 2018, razão pela qual foi realizado um ajuste pelo autor.

Estado. Considerando que se trata de um ente federativo novo, o indicador é ruim e sinaliza, implicitamente, baixa eficiência no gasto público.

No mais, importante apontar que, no período examinado, entre 2012 e 2019, o Estado manteve uma forte dependência de transferência de recursos federais como fonte de receita para seu gerenciamento, mas que 2019 representou a maior proporção entre receita própria e total de receita do ente subnacional com cerca de 28%, o que sinaliza uma leve melhora nesta relação.

No que se refere ao endividamento do Estado, segundo a STN¹⁴, verifica-se que é, historicamente, baixo. Observa-se, que a relação atual entre a dívida consolidada – total da dívida existente - e a receita corrente líquida – que traduz a efetiva capacidade de arrecadação do Estado - é de 0,39%, muito inferior ao indicador para a relação estipulada pelo Senado Federal, na ordem de 2%. Observa-se nos últimos anos que a unidade federativa não tem acessado operações de crédito (empréstimos), o que, de certa forma, contribui para o panorama atual.

É neste cenário fiscal que essa população extraordinária segue migrando para o Estado de Roraima, sem nenhum tipo de planejamento prévio das autoridades públicas locais, causando um impacto substancial na demanda por serviços públicos, em especial nas áreas de educação, saúde, segurança pública e sistema prisional.

A resposta administrativa do governo central para a crise foi a instituição da Operação Acolhida, liderada pelo Exército brasileiro, em março de 2018¹⁵. Foram instalados 13 (treze) abrigos no Estado de Roraima: dois situados na cidade de Pacaraima e onze na capital, Boa Vista, todos em área urbana. A capacidade máxima destes abrigos é de 5.500 imigrantes venezuelanos, o que, pelos números apontados de imigrantes vivendo em Roraima, na ordem de 66.705, denota não ser suficiente para abrigar todos os venezuelanos.

Apesar da construção e o gerenciamento de abrigos, o governo central optou por não construir hospitais e escolas, o que impõe exclusivamente ao ente subnacional, do ponto de vista federativo, a oferta destes serviços públicos.

¹⁴ Dados extraídos do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional que pode ser acessado no endereço eletrônico <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2020/114>. Acesso em 20 de outubro de 2020.

¹⁵ As informações da Operação Acolhida podem ser obtidas no endereço eletrônico <https://www.gov.br/acolhida/historico/>. Acesso em 20 de julho de 2020.

Outra providência adotada pelo governo federal foi a adoção de um programa de interiorização de imigrantes para outros Estados. De acordo com o Ministério da Defesa, em notícia extraída do site oficial no dia 20/07/2020¹⁶, já haviam sido interiorizados para outras unidades federativas pouco mais de 35.000 imigrantes até aquela data, o que corresponde aos números divulgados pelo estudo de Baeninger, Demétrio e Domerconi (2020, p. 32) mencionado anteriormente.

Eis alguns dados divulgados oficialmente pela Operação Acolhida, do Ministério da Defesa¹⁷, atualizados em 15/06/20: 264.865 venezuelanos solicitaram regularização migratória; 889.959 atendimentos de imigrantes foram realizados; 388.010 vacinas foram ministradas; 129.558 imigrantes solicitaram residência e 251.670 novos CPFs foram emitidos.

Ao examinar os valores de recursos transferidos para a Operação Acolhida, é preciso avaliar o teor da MP n. 857¹⁸, de 20 de novembro de 2018, da MP n. 880¹⁹, de 30 de abril de 2019 e da MP 912²⁰, de 19 de dezembro de 2019, na Ação Orçamentária (AO) 219C, que abriram crédito extraordinário exclusivamente em favor do Ministério da Defesa, na forma do quadro abaixo.

Quadro 06 - Valores transferidos para o Ministério da Defesa - Operação Acolhida

Abertura crédito extraordinário Ministério Defesa	MP 857, 20/11/18	MP 880, 30/04/2019	MP 912, 19/12/2019
Valores (em R\$)	75.280.000,00	223.853.000,00	31.793.585,00

(Fonte: site do Congresso Nacional. Elaboração própria)

Ainda que se considere a relevância da Operação Acolhida na recepção e do programa de realocação dos imigrantes em outras unidades federativas, observa-se que estas ações configuram uma política pública adotada e implementada pelo governo central, o que indica um contexto geral de falta de diálogo e de cooperação federativa entre os entes subnacionais.

¹⁶ Extraído do endereço eletrônico <https://www.gov.br/acolhida/historico/> Acesso em 20/07/2020.

¹⁷ Extraído do site oficial da Operação Acolhida, do Ministério da Defesa, obtido no endereço eletrônico <https://www.gov.br/acolhida/historico/>. Acesso em 20/07/2020.

¹⁸ Extraído do endereço eletrônico http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv857.htm. Acesso em 21 de julho de 2020.

¹⁹ Extraído do endereço eletrônico http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv880.htm. Acesso em 21 de julho de 2020.

²⁰ Extraído do endereço eletrônico http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv912impresao.htm. Acesso em 21 de julho de 2020.

Neste sentido, o novo marco legal da migração – a Lei n. 13.445/2017 – traz um único dispositivo estabelecendo que a política nacional de migrações, refúgio e apátridas poderá ter algum tipo de cooperação entre o governo federal e os entes subnacionais.

Tampouco o Comitê Federal de Assistência Emergencial, órgão criado pela Lei n. 13.684/2018 e regulamentado pelo Decreto n. 9.970/2019 para acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, previu algum tipo de participação não somente do Estado de Roraima, como de qualquer outro ente federativo subnacional, o que reforça o argumento de fragilidade e inexistência de diálogo federativo.

É importante apontar, porém, que a Lei n. 13.684/2018 estabelece a possibilidade de celebração de um instrumento de cooperação federativa para que sejam estabelecidas as responsabilidades dos entes federativos. Existe, ainda, autorização para o governo federal estabelecer transferência intergovernamental para aumentar o repasse de recursos para os fundos estaduais e municipais de saúde, de educação e de assistência social dos entes afetados.

Portanto, o marco regulatório atual já prevê a possibilidade de que as áreas de saúde, educação e assistência social de unidades federativas sob forte pressão migratória tenham reforço orçamentário, tendo sido apontada apenas a condição de que seja após a aprovação do respectivo crédito orçamentário.

O marco regulatório também prevê a possibilidade de reforço nos orçamentos da saúde e educação das entidades subnacionais receptoras do fluxo migratório, apenas exigindo que as transferências de recursos sejam vinculadas à conta do objeto do instrumento de cooperação e que possuem destinação exclusiva para o tema da imigração.

Apesar do marco legal ter sido aprovado em junho de 2018, o Estado de Roraima, argumentando não ter recebido reforço orçamentário do governo central, ajuizou no Supremo Tribunal Federal, em abril de 2018, a Ação Cível Originária n. 3121, requerendo a compensação pelos gastos efetuados em razão da imigração em seu território. A Relatora, Ministra Rosa Weber, entendeu pela procedência parcial da ação, no que foi acompanhada por seis Ministros, tendo o julgamento sido finalizado em votação majoritária de 7x4 no Colegiado, ainda que pendente de interposição de recurso judicial pelas partes em outubro de 2020.

No que interessa, é importante destacar que o acórdão proferido²¹ entendeu que o ente subnacional tem direito a 50% dos custos realizados com a prestação de serviços públicos aos imigrantes venezuelanos. Importante apontar também que a Relatora no STF, Ministra Rosa Weber, justificou seu entendimento no estudo produzido pela OCDE (2017, p. 2)

a distribuição dos gastos entre os diferentes níveis de governo é muitas vezes pouco clara e depende criticamente sobre onde as pessoas estão no processo de asilo, uma vez que o processo de asilo e recepção é geralmente tratado em o nível central, enquanto o apoio fornecido aos refugiados reconhecidos é geralmente tratado a nível local. (...) Em toda a OCDE, a parcela de gastos relacionados com refúgio pelos entes subnacionais pode ser estimada entre 35% e 45%, mas existem grandes disparidades entre países, dependendo de seu nível de descentralização e da organização e história de migração humanitária.

Em síntese, restou decidido pela Suprema Corte que o federalismo é de base cooperativa e que, nas matérias de atribuição concorrente, esse cooperativismo é obrigatório e, não, facultativo. Restou também consignado que o princípio da solidariedade é constitucional e aplica-se às relações entre os entes federativos internos e que há precedentes internacionais.

3 IMIGRAÇÃO, REFUGIADOS E CONTROLE DE FRONTEIRA SOB O CONTEXTO DO FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Do ponto de vista da ciência política, Abrucio e Franzese (2007, p. 2) esclarecem a essência do termo federalismo na própria origem da palavra derivada do latim, *foedus*, que significa pacto. Portanto, constituiria um acordo “de compartilhamento da soberania territorial fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas”.

Um dos autores que melhor conceituou o tema federalismo, o cientista político americano Riker (1964, p. 90) ensinou que uma constituição é federal se “(i) dois níveis de governo governam a mesma terra e o mesmo povo, (ii) cada nível tem pelo menos uma área de ação na qual é autônomo, e (iii) há alguma garantia da autonomia de cada governo em sua própria esfera”.

²¹ A íntegra do acórdão pode ser obtida no endereço eletrônico oficial do STF. <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5437155>. Acesso em 29 de outubro de 2020.

Miranda (2011), em obra clássica sobre Teoria do Estado, aponta que a maior parte dos Estados que adotam o sistema federalista estabelecem matérias reservadas ao governo central e matérias concorrentes com os entes subnacionais. Sobre o federalismo brasileiro, Pires (2013, p. 170) resume a adoção do sistema no país como parte de um processo em que houve uma descentralização a partir da federalização do Estado Unitário e que se caracterizou como estratégia de delegação administrativa e de cooperação entre atores governamentais que se relacionam por meio de arranjos próprios, ora por demanda dos entes subnacionais, ora por iniciativa do governo central.

Assim é que, sob a ótica da Constituição Federal de 1988, o tema da imigração e de controle de fronteira é de atribuição exclusiva do governo central. Isso porque estabelece o art. 21, inciso XXII, competir à União executar os serviços de polícia de fronteiras, assim como no art. 22, inciso XV competir à União legislar sobre imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros.

Importante também apontar que o próprio STF foi instado pelo Estado de Roraima, no curso da ACO 3121, a decidir pelo fechamento da fronteira e a relatora do caso, Ministra Rosa Weber, em decisão monocrática, decidiu que o ato “não apenas ostenta natureza tipicamente executiva como traduz verdadeiro exercício da própria soberania do Estado brasileiro, consubstanciando, como tal, ato reservado ao Chefe de Estado”²². Isso comprova que o tema, no Brasil, é de atribuição federal e não implica em nenhuma interferência do ente subnacional.

No plano infraconstitucional, vale destacar a edição e promulgação pelo governo federal da Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017, - período que o país já recebia milhares de imigrantes venezuelanos no Estado de Roraima -, que acabou por inovar ampliando os direitos e garantias do imigrante. No mesmo sentido, a Lei n. 13.684/2018 dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.

Fato é que o Estado de Roraima é o principal destino dos venezuelanos solicitantes de refúgio no país com cerca de 87% dos pedidos realizados até o ano de 2019. Isso é resultado da política nacional adotada pelo país e de acordo com a competência exclusiva atribuída na

²² A íntegra da decisão monocrática pode ser obtida no endereço eletrônico do STF. <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5437155>. Acesso em 25 de outubro de 2020.

Constituição Federal de 1988. Em artigo produzido por Souza e Silveira (2018, p. 121), sobre o fluxo de venezuelanos no contexto da nova lei de migração, é observado que a maioria dos imigrantes venezuelanos teria direito ao visto temporário humanitário previsto pela nova Lei de Migração, mas que, devido a não terem recursos financeiros para arcarem com os custos de tramitação do visto, acabam por solicitar o refúgio, mesmo conscientes que inapropriado tecnicamente.

Considera-se, portanto, que o ente subnacional não recebe voluntariamente imigrantes, nem tem discricionariedade administrativa ou política na recepção, acolhimento e integração em seu território. Trata-se, sim, de política nacional e que foi regulamentada pelo governo federal de acordo com as atribuições inseridas na Constituição Federal. Tampouco existe qualquer previsão normativa que obrigue o ente federativo situado geograficamente na fronteira do país a lidar com o desafio do problema apenas com seu orçamento.

Este foi o entendimento manifestado pela Suprema Corte do país que, ao julgar a ACO 3121, estabeleceu a premissa de que as despesas extraordinárias não resultaram de qualquer fato imputável ao Estado de Roraima, “mas sim da necessária – decorrência do cumprimento de tratados internacionais – abertura da fronteira, pelo Estado brasileiro, para receber refugiados venezuelanos” (STF, 2020, p. 3).

Em outro trecho do julgamento, o STF (2020, p. 4) consignou o entendimento de que

a ausência de previsão normativa específica quanto ao grau de comprometimento de cada ente federativo no que diz com as matérias de competência comum no âmbito do federalismo cooperativo, especialmente ante a falta da regulamentação de que trata do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, não pode implicar ônus desproporcional ao Estado de Roraima.

Não obstante a interpretação sistemática da Constituição e a própria decisão do STF sinalizarem a atribuição federal para tratar a matéria de imigração e refugiados e que isto, por si, gera um ônus para o governo central, um dever de reforço orçamentário mediante transferência de recursos, Torrelly, Khoury, Vedovato e Gonçalves (2017, p. 56) apontam que o orçamento federal é “insuficiente, sequer existindo legendas próprias e exclusivas para a questão migratória, que fica diluída no orçamento geral dos órgãos onde estão localizadas as agências temáticas”.

A destinação de recursos para a Operação Acolhida, do Ministério da defesa, é o que há de mais concreto no orçamento do governo federal. Apesar de o marco regulatório estabelecer formas de transferência de recursos e de reforço ao orçamento dos entes subnacionais, o que se nota é que não houve implementação de qualquer tipo de diálogo intergovernamental para solucionar o problema. A inexistência de cooperação federativa e de uma distribuição justa dos encargos acabou por ter na Suprema Corte do país o papel de mediação no conflito federativo instalado.

4 MECANISMOS DE TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS E EFEITOS ADVERSOS PARA O FEDERALISMO FISCAL.

A situação de uma massiva imigração humanitária na fronteira do país, num ente federativo isolado geograficamente e com difícil acesso de logística para o centro do país, indica, sob o ponto de vista federativo, a necessidade de transferência de recursos do governo central para o ente subnacional lidar com o problema do custeio da prestação dos serviços públicos dos imigrantes. Longe de constituir-se num pedido de socorro fiscal, parece mais apropriado falar-se em compartilhamento dos riscos e encargos na federação, mesmo pelo que estabelece o pacto federativo celebrado na Constituição Federal.

O impasse federativo foi instalado quando o governo federal negou o dever de contribuir financeiramente com o ente subnacional, mediante aporte extraordinário de recursos²³. Argumentou que a única obrigação que possui é a transferência de recursos estabelecida ordinariamente na Constituição Federal, composto por transferências voluntárias (convênios), obrigatórias (denominadas constitucionais) e de “fundo a fundo”. Coube à Suprema Corte do país a pacificação do referido conflito federativo.

Sobre os mecanismos de transferências de recursos no país, Prado (2001, p. 5) as classifica em três situações: i) transferências como instrumento de política fiscal federativa com

²³ Trata-se de argumento para o pedido de transferência de recursos extraordinários para o Estado de Roraima no curso da ACO 3121 em trâmite no STF. A AGU – órgão judicial da União – apresentou argumento apontando não ter qualquer obrigação de transferir recursos adicionais para o Estado, de acordo com as atribuições da Constituição Federal.

objetivo de devolução tributária (o ente central arrecada e repassa à jurisdição local uma parcela proporcional da receita ali gerada), de equalização de caráter redistributiva (o governo local acessa receitas que não teria relação com sua base tributária) e viabilização de políticas setoriais (operada com recursos de forma condicionada e que geralmente possuem gestão centralizada de recursos por ser uma política nacional); ii) transferências no orçamento cedente (denominadas legais aquelas estipuladas em lei ou na Constituição Federal) ou discricionárias ou negociadas entre o governo central e os entes subnacionais; iii) transferências livres (de uso discricionário pelos entes subnacionais) ou vinculadas (que possuem destinação específica e que seguem uma política nacional mais uniforme).

Outra observação relevante do mesmo trabalho é apontar que, por um lado, as transferências do governo federal para os entes subnacionais tiveram um crescimento exponencial desde 1995 - o que evidencia a relevância do sistema de partilha de recursos para o financiamento federativo brasileiro; por outro, o processo de descentralização de recursos não tem sustentação definida pelos encargos federativos dos entes subnacionais. (Prado, 2001, p. 38)

Neste sentido, qualquer mecanismo ou desenho de transferência de recursos passa necessariamente por uma das hipóteses trazidas anteriormente. A imigração massiva no âmbito de uma unidade subnacional provoca uma forte demanda nos serviços públicos essenciais (educação, saúde, segurança pública, assistência social e sistema prisional). Importante, portanto, avaliar a natureza das transferências fiscais realizadas pelo governo federal.

Não é por outra razão que a OCDE (2017, p. 3), em estudo sobre os custos da integração de refugiados pelos diversos países no mundo, aponta que

transferências intergovernamentais são a principal fonte de receita para os governos subnacionais em mais da metade dos países da OCDE – as medidas vão de cobrir as necessidades de gastos dos entes subnacionais ou igualar a capacidade de aumento de impostos em diferentes entes subnacionais. Tais transferências visam assegurar níveis similares de serviço público para todos os cidadãos em áreas como educação, assistência médica e saúde. As transferências fiscais para os entes subnacionais se tornaram o principal instrumento para o governo central financiar a crescente integração dos custos dos refugiados em nível subnacional.

Entretanto, existe farta literatura econômica sobre federalismo fiscal que aponta que eventual transferência de recursos do governo central para o ente subnacional pode ensejar

incentivos perversos para apropriação indevida e má alocação dos recursos pelo ente federado receptor.

Isso porque, no federalismo fiscal, a transferência de recursos tem o objetivo de reduzir ou corrigir os desequilíbrios verticais (entre níveis federativos distintos) e horizontais (entre diferentes unidades no mesmo nível federativo), contribuindo para a alocação eficiente dos recursos na federação.

Oates (2005, p. 363) alertou para o problema ocasionado pelo resgate fiscal (*fiscal bailout*) dos entes subnacionais e o estímulo perverso para aumentar o déficit e expandir os gastos no nível local, diminuindo a credibilidade do governo central perante outros entes federativos, com potencial de aumentar o déficit público como um todo e afetar a própria macroeconomia do país.

Sobre o resgate fiscal, Rangel (2003, p. 16) demonstra que os entes subnacionais de uma federação em que o governo central se mostre propenso a um socorro fiscal teriam pouco comprometimento com uma gestão fiscal saudável em razão de uma restrição orçamentária frouxa, o que acabaria por provocar uma distorção no sistema federativo ao torná-lo ineficaz economicamente.

Por sua vez, Persson e Tabellini (1996, p. 983) alertam para a existência de um *trade off* entre o compartilhamento de riscos (*risk-sharing*) e o risco moral (comportamento oportunista), na medida em que o compartilhamento de riscos com o governo central pode fazer com que o ente local adote políticas de expansão de gastos com a certeza de que haverá um socorro fiscal, aumentando, como consequência, o próprio risco fiscal do ente nacional.

Essa tese é compartilhada por Guedes e Gasparini (2007, p. 9) quando defendem que, apesar da descentralização diminuir o tamanho do governo, esta não deve ser feita com ampliação de transferências do governo central para o local, com desequilíbrio vertical, pois aumentaria a ilusão fiscal e o efeito *flypaper*, uma vez que as transferências acabariam por provocar uma expansão de gastos públicos maior do que aquela resultante de aumentos da renda *per capita* da população local.

A opinião também foi observada por Pansani (2018, p. 40) quando afirmou que as transferências intergovernamentais no federalismo podem trazer efeitos perversos, em razão dos comportamentos fiscais irresponsáveis dos administradores estaduais e municipais, pois “produzem efeito expansivo nos gastos (efeito *flypaper*) e tendem a estimular a ineficiência de

arrecadação dos subnacionais e incentivar o comportamento *free-rider* por parte dos recebedores, caracterizado pela acomodação do esforço fiscal”.

Em suma, a partir da transferência intergovernamental de recursos oriundos do governo central ocorreria um aumento de gastos no nível local sem haver o respectivo repasse na carga tributária para o cidadão envolvido. Caso houvesse um aumento da renda local – e um incremento na arrecadação – provavelmente a despesa do ente local não seria aumentada nesta proporção. Portanto, a transferência de recursos ocasionaria um incentivo negativo ou perverso.

Oates (1999, p. 1129) rejeitava, muito antes da existência de estudos específicos sobre o tema, a hipótese de que a resposta orçamentária para uma transferência intergovernamental deveria ser aproximadamente a mesma que a resposta a um aumento igual na renda privada na comunidade. Ficou evidenciado, ao contrário, que os gastos do governo local aumentam muito mais quando há aumentos nas receitas intergovernamentais caso fosse comparado com aumentos na renda privada da comunidade local, o que se passou a denominar como efeito *flypaper* (“*money sticks where it hits*”).

Em trabalho sobre descentralização fiscal e mecanismos de transferências de recursos na federação brasileira, Gasparini e Miranda (2011, p. 313) entendem que podem ocasionar um incentivo à ineficiência dos gastos públicos e comentam que

a simples existência de qualquer tipo de repasse de verbas entre as instâncias de governo cria, necessariamente, uma série de *incentivos* que precisam ser considerados no desenho federativo. Se, por um lado, as transferências abrem espaço para benefícios em termos do equilíbrio e do alcance de objetivos nacionais, por outro lado, podem propiciar distorções, como a ineficiência nos gastos e o “caronismo” fiscal, que comprometem a atuação tanto dos governos locais como do central.

Sobre o caronismo fiscal, Filho (2012, p. 70) ensina que aumentar a arrecadação gera impopularidade e desgaste político para os gestores locais, além do aumento de custos, se comparado com a simples transferência de recursos do governo central, com a qual os gestores não teriam problema político algum em aumentar o tamanho do Estado sem observar a eficiência nos gastos, razão pela qual ocorreriam os incentivos negativos desta transferência intergovernamental.

Neste sentido é que seria relevante estabelecer um mecanismo de transferência de recursos que priorizasse a equalização fiscal, que Baião (2013, p. 14) conceitua como o “processo de reduzir as disparidades horizontais provenientes de diferenças nas bases tributárias

e demandas locais”, como forma de examinar as transferências intergovernamentais sob a perspectiva federativa da equidade.

Por isso, Rezende (2007, p. 74) pontua que “quanto maiores forem as disparidades socioeconômicas estaduais e municipais, maiores serão os desequilíbrios fiscais horizontais”, isto é, aqueles que se manifestam por meio de diferenças na capacidade de financiamento de estados e de municípios. Sobre o tema, ensina que o regime de equalização fiscal complementa a partilha com governos subnacionais de receitas administradas pelo governo central, “no sentido de que a partilha cuida de promover o equilíbrio vertical e o regime de equalização se encarrega de corrigir os desequilíbrios horizontais”.

De acordo com Júnior e Gasparini (2006, p. 822), ao estabelecer um modelo e uma metodologia para avaliar a eficiência arrecadatória dos Estados, no que se refere à transferência de recursos do governo central para os entes locais – efetuando uma análise acerca da distribuição do Fundo de Participação dos Estados (FPE) especificamente - os entes subnacionais tiveram desempenho similar e revelaram baixa perda tributária, concluindo que “os Estados brasileiros encontram-se bastante equilibrados no que toca à eficiência na arrecadação pública e que eventuais negligências neste aspecto revelaram-se pequenas”.

O trabalho também conclui pela relevância das transferências intergovernamentais (descentralização vertical) para a manutenção da equidade federativa, especialmente em razão grande dimensão territorial e das fortes disparidades socioeconômicas regionais no Brasil, que exigiriam a transferência de parte das receitas tributárias do governo central para as unidades subnacionais.

Como se observa, a literatura econômica do federalismo fiscal aponta efeitos perversos produzidos a partir da transferência de recursos intergovernamental, não obstante todo o contexto jurídico, político e econômico da imigração humanitária exigir um compartilhamento justo e solidário de encargos federativos, o que a literatura internacional denomina “*fair burden sharing*”.

Eventual desenho de mecanismo de transferência precisa considerar qualquer possibilidade de incidência destes efeitos adversos, visando a eficiência dos gastos pelos entes subnacionais, sob pena de ser um custo ainda maior para a federação brasileira.

Neste sentido, Forman, Dougherty e Blöchliger (2020, p. 24) coordenaram um estudo da OCDE de boas práticas do federalismo fiscal, no qual ficou consignado o registro de

princípios norteadores sobre o tema, sendo relevante destacar a sugestão de alinhamento das responsabilidades e receitas dos entes federativos ao tempo em que sugerem o aumento da capacidade dos governos subnacionais para administrar seus próprios recursos, além de criar mecanismos adequados de coordenação entre os níveis de governo para gerenciar responsabilidades compartilhadas.

É, portanto, objetivo do presente trabalho apresentar um critério objetivo e justo de distribuição de encargos na federação brasileira no trato da imigração humanitária, como forma de se resolver a atual falta de solidariedade federativa e de injusto compartilhamento dos encargos numa política que é nacional e exclusivamente atribuída ao governo central.

5 LITERATURA INTERNACIONAL SOBRE IMIGRAÇÃO E FEDERALISMO FISCAL.

Sobre o federalismo fiscal, Oates (1972) abordou as atribuições e os poderes dos diferentes níveis de governo dentro de um mesmo país e as maneiras pelas quais os entes se relacionam, especialmente mediante instrumentos fiscais como subsídios intergovernamentais.

Furiati (2019, p. 37) explica que o racional da teoria econômica do federalismo fiscal de Oates passa por atribuir à descentralização o objetivo de maximização da eficiência alocativa, uma vez que o governo central seria responsável por prover bens de consumo para todos os cidadãos de modo uniforme no território nacional e os governos subnacionais, a provisão de bens de interesse regional, o que respeitaria o custo de obtenção de informações sobre as preferências de cada comunidade que seria mais elevado para o governo central do que para os governos subnacionais.

Ainda segundo o ensinamento de Oates (1999, p. 1127), os subsídios intergovernamentais se caracterizariam pelo fato de que um nível interno de governo pode gerar receitas fiscais além de suas despesas e então transferir o excedente para outro nível de governo para financiar parte do orçamento deste último. O autor cita os exemplos da Austrália, Canadá e da Alemanha como federações em que há transferências substanciais de renda de províncias ou Estados ricos para os mais pobres, afastando a incidência deste tipo de equalização nos Estados Unidos.

Basicamente, o ensinamento do autor é de grande contribuição para avaliar o custo benefício de se atribuir a imigração a diferentes níveis de governos internos ou conceder o poder a um único governo (no caso, federal). A avaliação é de eficiência e de produção de bem estar econômico.

Em artigo publicado sobre federalismo fiscal na União Europeia, Alves e Afonso (2008, p. 5) observam que o termo federalismo envolve a estruturação vertical do setor público, cujo objetivo é buscar a forma mais adequada de atribuir responsabilidades internamente entre os diferentes níveis de governo, não existindo uma equação rígida que determine uma situação fiscal ótima, o que explicaria a existência de diferentes formatos de federalismos no mundo. Catarino e Abraham (2018, p. 193), sobre o conceito de federalismo fiscal, concordam que o termo visa justificar esta divisão através da análise econômica, “apostando em fornecer critérios científicos para a necessidade de existência de diferentes níveis de governo visando alcançar a eficiência do gasto público e a maximização do bem-estar”.

Por sua vez, ao examinar o recorte do tema da imigração no federalismo, como forma de atribuição do tema a um específico nível de governo, Vineberg (2014, p. 18) aponta a necessidade de explorar a ideia de soberania como premissa. Assim, aponta quatro características relevantes para a definição de um Estado soberano: i) pressupõe o uso legítimo da força no seu território; ii) tem o poder de controlar as suas fronteiras; iii) atua livremente na política externa; iv) tem o reconhecimento de outros estados como ente independente.

Isso porque o federalismo pressupõe o compartilhamento de atribuições e poder entre o governo central e os entes subnacionais, estando os cidadãos submetidos a dupla jurisdição: às normas nacionais e regionais. Pode-se afirmar, portanto, que o federalismo é uma forma de contenção ao poder absoluto de um Estado por pressupor a divisão de poder interno.

Spiro (2001, p. 68), também examinando o tema da imigração sob a ótica do federalismo, aponta três modelos existentes: i) hegemonia do governo central - sistema em que os entes subnacionais têm apenas um papel indireto e periférico na tomada de decisões sobre imigração; ii) federalismo cooperativo, no qual o governo central mantém o controle e a supervisão sobre a tomada de decisões sobre imigração, mas permite o exercício regulamentar do poder pelo ente subnacional; iii) federalismo devolucionário, no qual o governo central cede o controle do tema da imigração para o ente subnacional.

Sem dúvida, cada um dos modelos propostos terá repercussões na ordem interna federativa. Se no modelo de hegemonia do governo central o controle da imigração se torna

unificado e com repercussão nacional – o que parece ser exatamente o caso do Brasil -, no federalismo cooperativo os entes subnacionais teriam um limite restrito de atuação, sendo a Austrália o melhor exemplo. Por último, a literatura internacional converge no sentido de apontar que o Canadá é atualmente o exemplo mais próximo do que o autor denomina federalismo devolucionário e seria também o modelo ideal e mais eficiente no trato do tema da imigração.

Boushey e Luedtke (2006, p. 209), ao examinarem a política de imigração canadense e americana sob a ótica do federalismo fiscal e considerando os incentivos econômicos que existiriam para a repartição de poderes, desenvolveram as seguintes hipóteses: i) considerando o alto custo e a ineficiência associados à manutenção do controle de imigração (fronteira), a atribuição será centralizada; ii) sendo a segurança e a cidadania funções tradicionais de preservação da nação, o controle da imigração deverá ser atribuição do governo central; iii) considerando que os governos subnacionais são mais adequados para determinar as necessidades locais e preferências, a integração de imigrantes (políticas de recrutamento, seleção e admissão) deverá ser determinada pelo governo subnacional; iv) considerando as preferências locais para preservação linguística e cultural específica, a política de integração de imigrantes deverá ser controlada pelos governos subnacionais.

Assim é que, a partir de um exame do tema imigração sob a ótica do federalismo, os autores concluíram que o governo central deveria centralizar a política de controle de imigração e descentralizar as políticas de recrutamento, seleção e integração. Os exemplos examinados e que confirmariam a hipótese seriam o Canadá e a Austrália. Os Estados Unidos e o Brasil não seguem propriamente este modelo.

O racional da hipótese seria o fato de que o custo de monitoramento das fronteiras pelos entes subnacionais seria muito maior caso a política de controle de imigração fosse realizada pelos entes subnacionais, que poderiam ter incentivos para serem mais restritivos na entrada no seu território. Por outro lado, as autoridades locais terão mais condições de estabelecer as preferências locais e terão mais eficiência na recepção, no acolhimento e na integração dos imigrantes.

Portanto, qualquer desenho de mecanismos formatado para o Brasil deveria pensar em incentivos para que os entes subnacionais tenham protagonismo nas políticas de recrutamento, seleção e integração. Observa-se que o marco regulatório atual da migração não tem como princípio descentralizar essas políticas, onde predomina, na verdade, falta de diálogo e

cooperação federativa, não obstante a implementação da política de realocação de imigrantes (denominada pelo governo federal de interiorização) nos diversos entes federativos do país.

No mesmo sentido, Briggs Jr. (1991, p. 19) já apontava naquele momento que na hipótese específica de uma política para refugiados não há discricionariedade no recebimento destes imigrantes em conformidade com o mercado de trabalho local, razão pela qual outra não pode ser a opção senão atribuir ao governo federal a obrigação de fornecer aos entes subnacionais assistência financeira necessária para preparar os refugiados para atender aos requisitos de emprego das comunidades locais em que estão estabelecidas, uma vez que a admissão destes imigrantes seria resultado de decisões políticas apenas do governo federal.

Observa-se, portanto, que além da necessidade de descentralizar as políticas de recrutamento, seleção e integração dos imigrantes, é preciso pensar num mecanismo de transferência de recursos federais em favor dos entes subnacionais no país para gerar os incentivos adequados para o êxito das referidas políticas, mesmo porque, no caso do Brasil, a Constituição garante educação e saúde para todos, sem qualquer tipo de restrição burocrática que seja, ambas políticas públicas com forte financiamento dos entes subnacionais.

Esta opinião é compartilhada por Cudolà (2002, p. 10) que, em estudo sobre a aplicação do marco jurídico da imigração nas administrações locais da Catalunha, na Espanha, a fim de evitar que os serviços públicos locais fossem sobrecarregados, propôs a criação de um fundo orçamentário específico para financiar a gestão, em especial em temas que sejam concorrentes entre as comunidades autônomas e os governos municipais, concluindo, expressamente, pela necessidade de cobertura financeira mediante transferência de recursos e compartilhamento dos riscos.

Sob outra ótica, mas também relevante, Wellisch e Wildasin (1995, p. 188) opinam que o efeito de bem-estar econômico da imigração numa federação dependeria se os imigrantes são contribuintes ou encargos fiscais líquidos, e tudo dependeria como os imigrantes irão disputar os empregos no mercado de trabalho da jurisdição receptora, o que tem o poder de afetar os salários locais. Dependendo do resultado desta equação, haveria incentivos ao estabelecimento de cotas internas de imigrantes ou não, sendo que a solução passa por desenvolver um sistema de subsídios intergovernamentais. Os autores concluem que uma “mudança no nível de imigração muda todo o equilíbrio geral do sistema, incluindo não apenas o equilíbrio do mercado, mas as políticas de equilíbrio de Nash escolhidas pelas duas jurisdições”.

No caso específico do Brasil, a política pública de interiorização dos imigrantes exige a aceitação voluntária do ente subnacional para receber o imigrante no seu território. No entanto, no que se refere ao ente subnacional mais afetado e pressionado pela política nacional de imigração, o Estado de Roraima, não existe qualquer tipo de submissão de vontade, o que implica, na prática, no injusto compartilhamento federativo e que, à luz do direito ou da economia, justifica a existência de um mecanismo específico de incentivos financeiros para que haja uma distribuição mais equânime dos imigrantes no território brasileiro.

Uma hipótese interessante apontando que modelos tradicionais de compartilhamento de encargos federativos decorrentes da imigração sugeririam uma carona dos estados pequenos em detrimento de estados maiores foi rejeitada por Thielemann e Dewan (2006, p. 352) que, ao examinar os dados da “ACNUR de 15 países da OCDE para o período de 1994-2002 equilibram esta visão ao mostrar que as cargas reativas são suportadas de forma desproporcional por Estados menores”.

O estudo sobre o tema interessa porque os autores concluem que os países maiores deveriam aceitar uma carga maior quando se trata da proteção dos requerentes de asilo. Cita o caso específico da União Europeia, onde a sugestão não foi acolhida no primeiro momento pela maioria dos Estados membros, mas que atualmente já incorporou o mecanismo numa justa equação de responsabilidade e solidariedade entre os Estados membros.

Ao trazer para a realidade brasileira, visualiza-se que o ente subnacional com menor PIB e menor população absoluta entre as vinte e sete unidades federativas é o mais pressionado pela imigração humanitária venezuelana, não tendo sido até o presente momento desenhado, pelo governo central, qualquer mecanismo de incentivo financeiro ou de realocação de imigrantes mediante cota por ente subnacional, como forma de efetivar uma verdadeira e concreta solidariedade federativa.

5.1 EXPERIÊNCIA DO CANADÁ E AUSTRÁLIA.

No que se refere ao Canadá, Vineberg (2014, p. 22) aponta que a Constituição de 1866 partiu da premissa de estabelecer um governo central mais forte e com atribuição de poderes específicos a cada nível de governo, apenas abrindo exceção para a agricultura e a imigração, para as quais havia jurisdição concorrente, o que daria ao país o formato de uma federação centralizada. Segundo o autor, o tema da imigração - e controle de fronteiras - estava realmente

submetido à jurisdição federal exclusiva, mas todos os outros aspectos relacionados como seleção e integração estariam dentro da jurisdição concorrente.

Sobre o federalismo na Austrália, o autor citando Galligan (2008, p. 617) observa uma característica singular no modelo ao destacar que

a simultaneidade é o caráter definidor da divisão australiana de poderes e que "permite flexibilidade e fluidez, ao invés de empacotar e encaixotar as respectivas funções e responsabilidades. O resultado, de acordo com Galligan, é um federalismo "competitivo" e não "cooperativo". A competição ocorre entre os Estados e o governo da Commonwealth, mas também entre os próprios Estados. Esta competição é o principal método para determinar as respectivas funções e responsabilidades entre a Comunidade e os Estados. No entanto, observa que competição e cooperação são dinâmicas complementares na política intergovernamental australiana e nas políticas públicas e os dois níveis de governo cooperarão quando for do melhor interesse de ambos os níveis de governo.

Ocorre que a evolução do federalismo em ambos os países demonstrou que o Canadá, que surgiu com uma forte centralização, acabou por evoluir para descentralizar as atribuições – em especial o tema da imigração, o que é atribuído pela literatura à imensa diversidade regional e cultural – até para preservação da influência francesa e inglesa de forma concomitante - e às reiteradas decisões constitucionais em favor das províncias.

Vineberg (2014, p. 29) menciona que em 1976 foi aprovada nova lei sobre imigração no Canadá, que estabeleceu que o governo federal deveria firmar acordo com as províncias com o objetivo de facilitar a formulação, coordenação e implementação de políticas e programas de imigração. Aponta que praticamente todas as províncias firmaram o referido acordo, o que demonstra a descentralização e o federalismo cooperativo sobre o tema, destacando a situação de Quebec que, visando proteger a língua francesa nativa, foi uma das primeiras e mais ativas províncias em matéria de seleção de imigrantes no Canadá.

Mesmo com toda a evolução no sistema de imigração no federalismo canadense, com ampla participação das províncias e forte descentralização, estudo de Grady e Grubel (2015, p. 2) sobre o custo líquido da imigração no Canadá²⁴ aponta que, mesmo com uma reforma mais conservadora sobre a política de imigração no país para selecionar os imigrantes mais

²⁴ O estudo aponta que entre 1985 a 2014, cerca de seis milhões e seiscentos mil imigrantes chegaram ao país, tendo sido quantificado o custo *per capita* de cada imigrante na ordem de US\$ 5.329, o que totaliza um custo de US\$ 35,2 bilhões de dólares.

qualificados e atraí-los com emprego garantido anteriormente, o número de imigrantes familiares que geralmente produzem um elevado custo é maior a ponto de não permitir a redução do custo ao longo do tempo, sinalizando que quanto menos qualificado o imigrante, há a tendência de ser menos sucedido economicamente e gerar mais custo para o Estado.

Em outro estudo dos mesmos autores, Grady e Grubel (2012, p. 8) estimaram que, no ano de 2005, as políticas de seleção de imigrantes do Canadá resultaram em uma carga fiscal média para os contribuintes canadenses de u\$ 6.000 por imigrante, o que gerava, naquele instante, para o país, um custo estimado entre u\$ 16 e 23 bilhões por ano. A conclusão sinaliza pessimismo quanto à hipótese de que os descendentes de imigrantes recentes serão capazes de ganhar o suficiente para compensar as gerações atuais e futuras de canadenses pelas transferências fiscais feitas a seus pais pelos canadenses existentes.

O que o presente trabalho pode extrair dos referidos estudos é que o tema do custo da imigração para a população nativa e a forma que esse custo é absorvido e compartilhado internamente em um determinado país é bastante estudado academicamente e na literatura econômica internacional, obviamente com vieses distintos em razão das peculiaridades locais.

No que se refere à arrecadação das receitas, o modelo federativo na Austrália é centralizador e a federação canadense, por outro lado, possui um dos sistemas mais descentralizados neste tema. Isso por si justifica parte do êxito das políticas de seleção e integração dos imigrantes na federação canadense em razão da capacidade tributária dos entes subnacionais locais.

Tendo em vista estas peculiaridades, estudo de Boothe (2003, p. 14) observa que a Austrália possui um desequilíbrio vertical que exige a utilização de mecanismos de transferência de recursos: as subvenções condicionais (*Specific Purpose Payments*), que são impostas condições para utilização dos recursos; e as subvenções incondicionais (*Federal Assistance Grants* – Subvenção de Assistência Federal). O Canadá, tendo um desequilíbrio menor em razão da forte descentralização nas receitas, possui o mecanismo da Transferência Social e de Saúde Canadense (CHST) - *Canadian Health and Social Transfer* –, para compartilhar o custeio dos programas de saúde, educação de nível superior e assistência social.

Atchison (1988, p. 7) destaca o fato de que o tema da imigração tem forte implicação para os governos em todos os níveis e aponta que “enquanto a Austrália tem fortalecido as funções federais em uma área de crescente necessidade geopolítica, o Canadá está caminhando para um modelo mais frouxo de federalismo”, no qual destaca as atribuições e poderes sobre o

tema das províncias de modo geral, em especial de Quebec e Alberta. Fato é que ambos tratam o tema da imigração como política pública com consultas regulares aos entes subnacionais, dando verdadeiro sentido ao termo federalismo de cooperação.

O que se percebe na Austrália, uma federação que surgiu descentralizada, é que os governos subnacionais têm acentuado ainda mais o protagonismo na política pública de seleção de imigrantes qualificados com incentivos regionais. Como será demonstrado a seguir, esse modelo não foi adotado no federalismo americano, não obstante a literatura majoritária apontar a descentralização no tema como um modelo a ser construído também nos EUA. Tampouco guarda qualquer semelhança com o federalismo brasileiro no tema das políticas de imigração.

5.2 EXPERIÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS.

Inicialmente, importante salientar que a federação americana foi fundada tendo como premissa a igualdade entre todos os Estados membros perante a Constituição, sendo por isso considerada uma federação simétrica. É considerada, ainda, uma federação com certo grau de descentralização administrativa e política.

Ao examinar os desafios enfrentados pelos Estados-membros na regulamentação da imigração sob a ótica do federalismo, Vineberg (2014, p. 24) lembra que a Constituição dos Estados Unidos permitia que os Estados legislassem na grande parte dos temas que haviam sido delegados ao governo federal, mas que, desde o fim da guerra civil americana, o governo federal estabeleceu uma predominância quase exclusiva na área de imigração. Sobre a Constituição americana, destaca que “os redatores presumiram que, como os Estados Unidos era uma união de Estados soberanos, ficaria claro que todos os poderes não cedidos pelos Estados ao novo governo federal permaneceriam com os Estados”.

Este é o sentido do artigo federalista n. 32 de Hamilton (2009, p. 205) – que deu origem à décima emenda²⁵ nos Estados Unidos - ao estabelecer o raciocínio de que

uma completa consolidação dos estados-membros em uma perfeita soberania nacional implicaria inteira subordinação das partes e qualquer poder que ainda lhes restasse seria dependente da decisão geral. Todavia, como o projeto da convenção visa apenas a sua união ou consolidação parcial, os governos

²⁵ “Os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por ela negados aos Estados, são reservados aos Estados ou ao povo”.

estaduais conservariam sem dúvida todas as prerrogativas de soberania que possuíam antes e não expressamente delegadas, por aquele ato, aos Estados Unidos.

Boushey e Luedtke (2006, p. 219) apontam que os entes subnacionais americanos, especialmente nas áreas de fronteira, que possuem as maiores taxas de imigração ajuizaram ações com o objetivo de obrigar o governo central a arcar com os custos de imigração em massa. Cita o exemplo ocorrido em 1994 no qual Califórnia e Texas, de forma conjunta, processaram sem sucesso o governo federal para compensação pelos custos da imigração ilegal.

Os autores apontam sobre o modelo dos Estados Unidos um episódio histórico que, em 1889, a Suprema Corte dos Estados Unidos, articulou a "doutrina do poder plênario" sobre imigração, que determinava ser o tema da imigração de competência exclusiva e irrevogável do governo federal. O artigo menciona também o precedente recente de uma lei do Estado do Arizona, em 2010, que tipificava crime estadual não portar documentos de imigração. Em junho de 2012, a Suprema Corte entendeu ser incompatível parte das normas estaduais justamente por configurar matéria federal, ainda que tenha permitido que policiais estaduais, suspeitando de algum imigrante ilegal, exija os referidos documentos. Leis semelhantes estão sendo contestadas nos Estados de Alabama, Geórgia, Indiana, Carolina do Sul e Utah.

Ao abordar o tema da imigração e o sistema de bem estar social nos Estados Unidos, Griswold (2012, p. 171) argumenta que existem vários estudos que determinam que a imigração pouco qualificada impõe perdas fiscais líquidas às unidades de governo estaduais e locais e sugere a transferência de recursos:

embora o impacto geral da imigração seja favorável aos contribuintes, o impacto nos diferentes níveis de governo é desigual. O governo federal tende a se sair melhor com a imigração porque a maioria de seus gastos sociais são destinados a pensões e assistência médica para os residentes mais idosos. Os governos estaduais e locais tendem a arcar com os custos iniciais de imigração porque grande parte de seus gastos, principalmente na educação, é destinada às famílias com crianças. (...) Se o Congresso quiser compartilhar de forma mais justa os benefícios fiscais de imigração, poderia distribuir recursos para Estados e localidades com base no impacto da imigração sobre os gastos com saúde e educação. O fato não deve exigir um aumento geral de tributos do governo, mas apenas uma transferência de recursos do nível federal, onde a imigração representa um ganho fiscal líquido, para o Estado e governos locais, onde muitas vezes se impõe uma perda fiscal líquida.

É interessante que em todos os sistemas federativos estudados, o tema é tratado sob o aspecto da atribuição e poder de legislar por um lado e, por outro, pela forma de compartilhar os encargos da política pública adotada de acolhimento e integração dos imigrantes. Não se trata, portanto, de uma situação casuística do problema da imigração humanitária dos venezuelanos no Brasil. Há necessidade realmente de o tema ser explorado sob a ótica do federalismo brasileiro, mas de forma genérica e abrangente para todo e qualquer movimento migratório massivo em direção ao território brasileiro.

Por sua vez, em artigo sobre a relevância do governo local na regulação da imigração, Rodríguez (2008, p. 578) observa que muitas leis estaduais surgiram nos Estados Unidos para tentar estabelecer restrições na relação laboral entre empregadores e imigrantes ilegais, sob o argumento da preocupação fiscal de que sobrecarregam excessivamente instituições estaduais e locais, como hospitais e escolas, sem pagar os impostos devidos. A autora demonstra a incongruência da edição destas leis por diversos Estados num contexto que a doutrina jurídica entende ser atribuição do governo federal regulamentar o tema da imigração, mas que se justifica pelo inquestionável impacto fiscal nos entes subnacionais.

Vineberg (2014, p. 22) defende que o governo federal e a Suprema Corte dos Estados Unidos reduziram ao longo do tempo a liberdade do Estado membro para atuar na área de imigração, em especial a partir da segunda metade do século XIX. O tema, portanto, é tratado de forma centralizada, com pouco compartilhamento e poder dos entes subnacionais, o que acaba por provocar um sentimento de injustiça federativa na relação intergovernamental interna do país e o tema é levado de forma recorrente à Suprema Corte do país.

A opinião é compartilhada por Schuck (2009, p. 57) quando afirma que

nenhum princípio da lei de imigração está mais firmemente estabelecido e seja tão antigo do que o poder plenário do governo federal para regular a imigração. Igualmente canônico é a noção corolária que este poder federal é indivisível e, portanto, os estados não podem exercer nenhuma parte sem uma delegação expressa ou implícita de Washington.

Portanto, nos Estados Unidos, no que se refere à imigração, o governo federal tem a exclusividade da regulamentação. O tema é abordado majoritariamente na literatura sob a perspectiva da imigração ilegal e o impacto fiscal produzido nos entes subnacionais. Diferentemente da Austrália e do Canadá, há pouca ou nenhuma cooperação entre os diferentes níveis de governo local, o que acaba por aumentar o tensionamento da relação institucional.

A literatura, de forma geral, influenciada pelo modelo desenhado por Boushey e Luedtke (2006, p. 220) vê nos exemplos de federalismo canadense e australiano (com cooperação e descentralizado) o caminho institucional mais adequado para aperfeiçoar o modelo americano de tratamento da imigração, sob o argumento econômico de que as políticas descentralizadas de recrutamento, seleção e integração de imigração seriam muito mais eficientes e inclusivas sob o aspecto dos próprios imigrantes.

Por fim, do ponto de vista da repartição de encargos no âmbito interno, estudo de Thielemann, Williams e Boswell (2010, p. 54) aponta que “os mecanismos consistem principalmente em Organizações Não Governamentais em vez de Estados se voluntariarem para certa proporção da cota global dos EUA, com algumas considerações sobre o interesse do refugiado”. Neste sentido, cada ONG aceita um percentual do total de refugiados admitidos com base na média de sua participação em processos nos três anos anteriores.

Para que se tenha uma ideia de custos em programas de assentamento de refugiados no território americano, estudo da OCDE (2017, p. 2) resume que os Estados Unidos “gastaram 1,56 bilhões de dólares durante o ano fiscal de 2015 (0,01% do PIB) administrando um dos maiores programas de reassentamento da OCDE: 70.000 migrantes no ano fiscal de 2015/16, a ser expandido para 110.000 no ano fiscal de 2016/17”.

Verifica-se, portanto, uma preocupação mais alinhada com a integração em si – que produz obviamente um custo fiscal – do que o próprio compartilhamento federativo de encargos, destacando a singularidade do sistema de saúde americano que não é essencialmente gratuito e universal. Neste caso, o custo da educação pública permanece com os Estados e as municipalidades e tem sido objeto de debate federativo sobre a forma de financiamento e o custo fiscal líquido do imigrante.

5.3 EXPERIÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA

Não obstante o forte debate na literatura sobre se a União Europeia deve ou não ser considerada uma federação, o presente trabalho parte da premissa teórica defendida por Catarino e Abraham (2018, p. 191) no sentido de “embora não se trate de uma federação pelos cânones tradicionais, inegável que a UE apresenta algumas características típicas do federalismo”, tendo citado, dentre outras características, que o Tratado da União Europeia se assemelha a uma Constituição e existem mecanismos de transferências financeiras de Estados

membros a instituições comunitárias (bem como de instituições comunitárias a Estados-membros), recordando os instrumentos federais de transferências intergovernamentais.

Em documento firmado em junho de 2007 pela Comissão Europeia denominado “*Green Paper on the future Common European Asylum System*”²⁶, já era feito um diagnóstico de que a partilha justa e solidária de refugiados no âmbito da União Europeia necessitava de ajustes e esforços em comum mediante regulação própria, uma vez que havia Estados membros que, pela localização geográfica, sofriam já naquele instante com encargos excessivos do ponto de vista comunitário. Não é de hoje que existe uma forte literatura sobre o conceito teórico de “*burden sharing*”.

Inicialmente, houve a tentativa de regulamentar o tema mediante o sistema de Dublin – definido com o objetivo de definir responsabilidade pela partilha de refugiados – mas que não foi concebido como um instrumento de repartição de encargos, mas tão somente para definir qual Estado-Membro seria responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado no território comunitário.

Henriques (2014, p. 130) aponta que a inefetividade do sistema de proteção aos refugiados na UE pode ser demonstrada a partir do fato de que o formato produz uma série de obrigações assimétricas entre os Estados membros, uma vez que a maioria dos solicitantes entra no território europeu pelos países do Sul, devendo ser ali acolhidos, o que acaba por produzir uma forte pressão pontual e localizada nestes países. Por outro lado, a autora argumenta que os países do Norte estariam falhando no princípio do compartilhamento justo de responsabilidades especificado no artigo 80 do Tratado Sobre Funcionamento da União Europeia.

O que se nota é que a União Europeia decidiu normatizar os princípios da solidariedade e da partilha justa de responsabilidades quanto ao tema da imigração. Isso não significa, porém, que, na prática, o sistema esteja maduro e completamente desenhado, em especial com atenção a uma justa distribuição de encargos entre os Estados. Isso porque permanece a regra comunitária genérica de que o país que recebe o imigrante é o responsável pelo processo de asilo/refúgio, o que acaba por sobrecarregar Estados membros localizados no mediterrâneo mais próximos da Síria, por exemplo.

²⁶ Extraído do endereço eletrônico <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0301:FIN:EN:PDF>. Acesso em 20 de outubro de 2020.

Pela relevância da norma comunitária para o tema imigração, importa transcrever o teor do art. 80 do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia na íntegra:

as políticas da União referidas no presente capítulo e a sua execução são regidas pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro. Sempre que necessário, os atos da União adoptados por força do presente capítulo conterão medidas adequadas para a aplicação desse princípio.

Thielemann (2005, p. 814) menciona estudo de Noll (2000) como sendo o primeiro autor que sistematizou as maneiras de lidar com a desigual distribuição dos imigrantes que os Estados membros enfrentam: i) harmonizar a legislação de asilo (política de partilha); ii) partilha de encargos físicos (pessoas); e, iii) repartição de encargos financeiros (compartilhar dinheiro).

Por sua vez, Gray (2013, p. 186) critica o fato de que a alocação de imigrante baseada em premissa voluntária não produziria uma partilha justa, o que acabaria por esvaziar o conteúdo normativo. Assim, concorda com a proposição de que a formatação ideal seria “compartilhar dinheiro”, caracterizada por uma assistência financeira de acordo com o número de imigrantes que precisariam de proteção em cada território, por constituir a forma mais forte e justa de partilha dos encargos, sendo o mecanismo mais eficiente para aliviar a pressão desproporcional da imigração em apenas alguns Estados membros.

Thielemann (2005, p. 817), muito antes, ao examinar a criação pelo Conselho Europeu do Fundo Europeu para Refugiados em 28 de setembro de 2000, apontou o contexto em que surgiu a ideia de um financiamento comum pelos Estados membros, devendo ser alocado recursos proporcionalmente aos esforços de cada ente para receber refugiados. O primeiro orçamento foi estipulado em € 216 milhões de euros entre os anos de 2000-2004, com atribuição de um valor fixo para todos os Estados membros (no importe de 500 mil euros anuais) e outro flexível e que seria aferido a partir dos dados oficiais sobre o número absoluto de refugiados em cada Estado membro. O Estado membro seria obrigado a apresentar um relatório plurianual prévio para acompanhamento e aprovação pelo Conselho.

Evoluindo sobre o tema, o autor conclui que o modelo de repartição de encargos com um valor fixo destinado para todos os Estados-membros foi se comprovando ineficaz em relação à solidariedade federativa e à redistribuição dos encargos entre os Estados-membros, ressaltando que atualmente o elemento proporcional (variável) do fundo compensa os Estados-

membros de acordo com o número absoluto de requerentes de proteção recebidos, numa tentativa de ser mais justo e eficiente na distribuição dos recursos.

Ao examinar o contexto da imigração síria na União Europeia, Karageorgiou (2016, p. 6) utiliza os números da realidade local para demonstrar que não existe repartição justa e solidária quando o tema é acolhimento de refugiados. Neste sentido, aponta que, dos 3,9 milhões de refugiados sírios, apenas 122 mil sírios pediram asilo na UE em 2014, dos quais 60% registraram internamente o pedido em dois países: Alemanha e Suécia.

Neste sentido, ainda sob o contexto da União Europeia, a autora aponta que, na hipótese de um movimento migratório de grande escala, existem dois caminhos para uma federação: ou a obrigação de conceder proteção é colocada em cada Estado isoladamente ou esta obrigação é considerada coletiva, o que pressupõe uma ação compartilhada entre os Estados-membros dos encargos advindos desta decisão. Na hipótese de não existir solidariedade na prática, os Estados membros estariam legitimados para tomar decisões políticas isoladas e restritivas que acabariam por atingir os imigrantes e a própria política comunitária.

Karageorgiou (2016, p. 9), por fim, examinando a realidade na União Europeia, aponta a dificuldade na implementação e no estabelecimento de critérios para definir a solidariedade e a partilha justa dos encargos entre os Estados membros:

a questão principal no que diz respeito à assistência financeira é a questão de como a alocação de dinheiro deve ser decidida para que uma partilha justa seja garantida; quais critérios devem ser considerados para que a UE aloque uma certa quantia de dinheiro para um certo Estado; e se os mesmos critérios são usados em práticas de proteção de compartilhamento. O que pode ser discutido aqui é que podem existir outras opções ao invés de se basear no número de requerentes de proteção registrados em um país. Deve-se prestar atenção, por exemplo, à capacidade de um Estado receber e acomodar requerentes de asilo enquanto durar o processo de asilo, bem como sua capacidade de atender as funções processuais e administrativas no que diz respeito ao processamento do exame de pedidos de asilo. Na medição da capacidade, PIB per capita, população, tamanho territorial e a densidade populacional podem servir de indicadores.

O fato é que o que há de mais concreto sobre uma partilha de encargos em matéria de asilo numa federação é a partilha financeira através do Fundo de Asilo, Migração e Integração

- FAMI, estabelecido pelo Regulamento EU 516/2014²⁷, que atribui um montante fixo por Estado-Membro, além de um montante variável em função da proporção de pessoas que se beneficiam de proteção em cada Estado-membro da UE.

Assim, de acordo com o referido regulamento, o item 36 observa que

grande parte dos recursos disponibilizados pelo Fundo deverá ser atribuída proporcionalmente à responsabilidade assumida por cada Estado membro no seu esforço para gerir os fluxos migratórios, com base em critérios objetivos. Para este efeito, deverão ser utilizados os últimos dados estatísticos disponíveis recolhidos pelo Eurostat ao abrigo do Regulamento (CE) n. 862/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho e relativos aos fluxos migratórios, designadamente o número de pedidos de asilo, o número de decisões favoráveis à concessão do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária, o número de refugiados reinstalados, o número de nacionais de países terceiros legalmente residentes, o número de nacionais de países terceiros que obtiveram uma autorização de residência de um Estado membro, o número de decisões de regresso emitidas pelas autoridades nacionais e o número de regressos efetuados.

Tendo em vista a situação excepcional dos países mais próximos geograficamente da Síria, o regulamento estipula maior transferência de recursos financeiros para os Estados de Chipre e Malta em razão de terem desafios atuais maiores no tema migratório. Também é destinado recurso para a adoção de uma política comum para distribuição de imigrantes em outros Estados-membros, estando regulamentado que o fundo deverá proporcionar assistência específica sob a forma de incentivos financeiros (montantes fixos) por cada pessoa reinstalada em outro Estado membro.

O programa de reinstalação do imigrante em outro Estado membro tem o objetivo de diminuir o impacto em determinados Estados com mais fluxos de imigrantes e visa atender a solidariedade e necessidade de compartilhar as responsabilidades entre os Estados membros, estabelecendo-se incentivos financeiros destinados a transferir beneficiários de proteção internacional de um Estado membro para outro.

De acordo com o art. 14 do referido ato normativo, o montante global para a execução do aludido regulamento é de 3,137 bilhões de euros, sendo 2,752 bilhões para os programas nacionais dos Estados membros e 385 milhões de euros para as ações da União, a ajuda de

²⁷ O Regulamento pode ser obtido no endereço eletrônico <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/28b43d59-dff1-11e3-8cd4-01aa75ed71a1/language-pt/format-PDFA1A>. Acesso em 20 de outubro, de 2020.

emergência, a Rede Europeia das Migrações e a assistência técnica da Comissão, dos quais pelo menos 30% são usados para as ações da União e para a Rede Europeia das Migrações.

Por sua vez, dos 2,752 bilhões de euros destinados aos Estados membros, de acordo com o art. 15, item 1, pela sua relevância para o desenho de transferências de recursos formatados pela União Europeia, importa esclarecer que 2.392 milhões de euros são direcionados diretamente para os Estados membros e 360 milhões de euros para o programa de distribuição, reinstalação e transferência de imigrantes de um Estado membro para outro.

O Anexo I que trata da distribuição dos recursos internamente na União Europeia, por sua vez, aponta que, dos 27 Estados membros da UE, apenas Malta e Chipre receberam o valor de dez milhões de euros como valor fixo, sendo que todos os demais vinte e cinco Estados receberam cinco milhões de euros cada. Por sua vez, no que se refere ao montante variável, as maiores transferências de recursos foram destinadas ao Reino Unido (16,26%), Itália (13,59%), França (11,60%), Grécia (11,32%) e Espanha (11,22%) e levam em consideração um cálculo próprio estabelecido pela média percentual das dotações de 2011-2013 do Fundo Europeu para Refugiados, bem como do Fundo para a Integração e do Fundo Europeu de Regresso.

O regulamento estabelece também que para cada imigrante reinstalado em outro Estado-membro é transferido um valor extraordinário de seis mil euros a cada dois anos. Este valor é aumentado para dez mil euros se a pessoa for qualificada como vulnerável (mulheres e crianças em risco, menores não acompanhados e pessoas com necessidade médicas).

De acordo com o art. 35 do Regulamento COM (2016) 270²⁸ final da União Europeia, sobre a capacidade de cada Estado membro em receber e integrar o imigrante, o mecanismo de alocação (ou transferência) deve ser aplicado em benefício de um Estado membro, quando esse mesmo ente é pressionado com um número desproporcional de aplicações para proteção internacional das quais é o Estado membro responsável sob a égide do regulamento. O ato normativo aponta que, se o percentual extrapolar 150% da cota indicada de imigrantes para aquele ente, o mecanismo deve ser acionado.

Por fim, o artigo mais relevante do referido regulamento aponta a equação para calcular a cota de imigrante de cada Estado membro que deve ser determinado pelo: a) tamanho

²⁸ COM (2016) 270 final - REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL – Extraído do endereço eletrônico <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-270-EN-F1-1.PDF>. Acesso em 25 de outubro/2020

da população (ponderação de 50 %); (b) PIB total (ponderação de 50%). A equação pode ser traduzida na fórmula a seguir

$$\begin{aligned} \text{Efeitos População (A)} &= \frac{\text{População Estado membro}}{\text{População União Europeia}} \\ \text{Efeitos PIB (B)} &= \frac{\text{PIB Estado membro}}{\text{PIB União Europeia}} \\ \text{Cota (imigrante) Estado membro} &= 50\% \text{ (A)} + 50\% \text{ (B)} \end{aligned}$$

A ideia por trás desta equação é estabelecer que os países mais ricos e mais populosos no âmbito da União Europeia tenham uma cota definida maior para recebimento de imigrantes. Segundo a CEASEVAL²⁹ – instituição que avalia o sistema comum europeu de asilo -, Chipre (823%), Grécia (650%), Malta (397%), Alemanha (157%) e Luxemburgo (152%) seriam os países atualmente que estariam acima do percentual máximo de 150% fixado pela cota europeia de imigrantes.

Sobre o referido sistema de realocação de imigrantes para compartilhar de forma justa os encargos da política migratória, Wolleggem (2018, p. 5) sintetiza de forma didática a problemática apontando que a novidade do sistema de Dublin IV é a previsão de um mecanismo corretivo para compartilhar os encargos de movimentos migratórios desproporcionais, definido a partir de atribuição para cada Estado membro de uma cota justa determinada de pedidos de asilo calculados sobre seu PIB relativo e população, conforme raciocínio a seguir

é determinado um limiar (vamos chamá-lo T1) que, uma vez ultrapassado, aciona um mecanismo de realocação. Os Estados membros abaixo de um determinado outro limiar (que chamaremos de T2) se tornará responsável por uma parte dos requerentes de asilo. (...) A proposta da Comissão propõe um T1 a 150% e um T2 a 100%. No que diz respeito ao T1, significa que o mecanismo de realocação será acionado quando um Estado membro tiver ultrapassado sua parte justa de metade do máximo que lhe foi dado. Por exemplo, se, de acordo com seu PIB e população, está determinado que Malta deve ser responsável por 0,1% do total de pedidos de asilos apresentados em toda UE que, em um ano hipotético correspondem, digamos, a 1.000 requerentes de asilo, o mecanismo será acionado quando Malta exceder 1.500 pedidos de asilo. Nessa situação, os candidatos extras de Malta (aqueles além dos 1.500) serão realocados para outros Estados membros. Mas não para quaisquer estados membros; apenas para aqueles que estão abaixo do T2, abaixo de sua parcela justa (calculada com base no PIB e na população) de aplicações em comparação com o total de aplicações apresentadas na UE.

²⁹ Extraído do endereço eletrônico <http://ceaseval.eu/publications/infographic/sharing-responsibilities-in-the-common-european-asylum-system>. Acesso em 25 de outubro/2020.

O autor conclui apontando que o que há de mais relevante nesta regulação da União Europeia denominada Dublin IV é o mecanismo corretivo, justamente por se configurar numa forma justa de redistribuir os imigrantes (requerentes de asilo) em todo o território da Europa em função da capacidade mensurada objetivamente para cada Estado membro. O cálculo é feito anualmente de acordo com o número de requerentes de asilos em toda a Europa. Leva em consideração também a população e o PIB de cada país naquele ano, isso em relação ao número absoluto da Europa.

Como se observa, o modelo de mecanismos de transferência de recursos da União Europeia parece ser o mais maduro tecnicamente e politicamente sobre o tema do compartilhamento justo dos encargos (teoria do “*fair burden sharing*”) e isso decorre justamente pelo fato de não envolver apenas a transferência de recursos para os Estados membros, mas também a definição de uma cota aferida com critérios objetivos e transparentes de obrigatoriedade para cada Estado membro acolher os imigrantes no âmbito do território comunitário. Trata-se, portanto, de compartilhar “dinheiro” e compartilhar “encargos”, mediante a obrigação de promover a integração de um determinado número de imigrantes.

Em outro documento da União Europeia, desta feita a Resolução do Parlamento Europeu, de abril de 2016³⁰, sobre a situação da migração dos sírios no Mediterrâneo e aplicação do princípio da solidariedade, foram apontados os critérios que podem vir a balizar a decisão de distribuição de recursos internamente entre os Estados membros:

Item 18. É da opinião de que, para além dos critérios constantes das decisões de recolocação, nomeadamente o PIB do Estado membro, a população do Estado membro, a taxa de desemprego no Estado membro e os últimos números de requerentes de asilo no Estado membro, devem ser ponderados dois outros critérios, a saber, a dimensão do território e a densidade populacional do Estado-Membro.

Por fim, Baumgartner e Wagner (2018, p. 8) apontam em um estudo recente que a União Europeia segue aperfeiçoando o sistema de compartilhamento de riscos diante do tema de imigração, no sentido de estar em debate nova proposta que prevê, basicamente, um incentivo financeiro de 10 mil euros em dois casos: 1) para cada imigrante que o Estado membro

³⁰ Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de abril de 2016, sobre a situação no Mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da UE em relação à migração (2015/2095(INI)). Extraído do endereço eletrônico https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0102_PT.html?redirect. Acesso em 25 de outubro de 2020.

acolha acima do percentual de 120% de sua cota justa fixada, e, 2) para cada imigrante assumido de outro Estado membro. A proposta também prevê que se houver decisão de asilo positiva, outros 20 mil euros serão acrescidos para compensar as medidas de integração. Além disso, para cada imigrante transferido internamente, o Estado que o abrigava anteriormente será reembolsado em 500 euros per capita.

O artigo revela, ainda, que, após o massivo movimento migratório em 2015, o valor atribuído pela União Europeia para o tema foi continuamente ampliado até mais do dobro do montante inicial previsto para o período 2014-2020, ou seja, 6,8 bilhões de euros. Para o período de 2021-2027, a Comissão Europeia propôs aumentar ainda mais os recursos dedicados a este fundo para 10,4 bilhões de euros, o que comprova a magnitude da política adotada no âmbito comunitário sobre o tema da imigração, configurando-se na política pública mais robusta financeiramente sobre o tema entre as federações no mundo.

Os autores ainda destacam outra proposta que está em debate atualmente no sentido de exigir uma contribuição financeira em favor da União Europeia de 25 a 35 mil euros daquele Estado membro que rejeitar ou receber menos imigrantes que a cota prevista. O tema já foi objeto de debate anterior – no qual se estipulava uma contribuição de 0,002% do PIB nacional para aquele membro que não cumprir a sua cota -, mas a ideia nunca chegou a ser implementada.

Fato é que o Regulamento COM (2016) 270³¹ já impõe ao Estado membro que, após doze meses seguir recusando receber imigrantes no sistema de transferência interno na EU, deverá promover uma contribuição solidária de 250.000 euros por cada imigrante que deveria ter sido atribuído a esse Estado-membro durante o respectivo período. A contribuição de solidariedade será paga em favor do Estado membro responsável pelo exame do pedido de asilo³².

Examinando alguns modelos internos na União Europeia, é importante destacar o mecanismo de transferência de recursos intergovernamental no âmbito específico da Finlândia.

³¹ COM (2016) 270 final - *REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*. Extraído do endereço eletrônico <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-270-EN-F1-1.PDF>. Acesso em 16 de outubro de 2020.

³² É como se fosse criado um “mercado” de concessão de asilo em âmbito europeu com cotas “transacionáveis”.

De acordo com o estudo produzido a pedido do Parlamento Europeu por Thielemann, Williams e Boswell (2010, p. 53), os princípios que regem a relação do governo central com os entes subnacionais se fundamentam no modelo a seguir: cada município tem o direito à autodeterminação; através da negociação, os municípios podem se tornar mais receptivos para os requerentes de asilo; e os municípios recebem uma contribuição financeira ao receber imigrantes. Sobre o valor da cota definida, o estudo observa que “o governo dá uma quantia fixa para o município receptor, mas esta soma não foi aumentada desde 1994 e não corresponde aos custos reais”, alertando que a preocupação principal das municipalidades é com o aumento de custo na educação, saúde e alojamentos, o que não difere das demais federações estudadas.

O Reino Unido, por sua vez, segundo os autores mencionados acima, estabeleceu que a integração dos imigrantes no país deve obedecer o limite estabelecido por cada uma de suas seis regiões, citando o exemplo de Yorkshire, no norte do país, que estabeleceu um limite de um imigrante (requerente de asilo) para cada 300 (trezentos) habitantes. O número estaria relacionado com o impacto do acolhimento dos requerentes de asilo mediante o exame de indicadores tais como diversidade étnica, disponibilidade de moradia, emprego, idioma treinamento, etc.

Já na França, os governos estaduais e locais possuem acesso a um orçamento do governo central dedicado para pagar os custos dos requerentes de asilo, o que inclui moradia, educação, custos com saúde, etc. Não há sistema de responsabilidade compartilhada entre as regiões, mas o orçamento central distribui os recursos de acordo com as grandes discrepâncias com base no número de requerentes de asilo entre regiões, ou seja, a região que possui mais imigrantes recebe mais recursos de forma proporcional.

Do ponto de vista interno dos países europeus, a OCDE (2017, p. 5) aponta que

na maioria dos países, o custo de registro, recepção e apoio de emergência é suportado pelo governo central, enquanto o custo de integração após a recepção inicial (no caso de requerentes de asilo, após ter obtido proteção internacional) recai em grande parte sobre os entes subnacionais, embora alguns subsídios sejam geralmente concedidos para cobrir o custo inicial. Os custos para o recebimento e integração dos refugiados são altos, especialmente nos primeiros anos, como mostram os dados da Suécia e da Austrália. Uma vez que se tornam refugiados e se estabelecem, a participação dos entes subnacionais nos custos relacionados tende a subir pelo menos inicialmente. Além disso, os custos fiscais dos entes subnacionais são menos previsíveis do que os do governo central, porque a integração é um processo com muitas incertezas: reembolso parcial e/ou tardio dos custos. (...) Especialmente em áreas com alta imigração, a velocidade com que as transferências

intergovernamentais são implementadas é particularmente importante, pelo menos nos muitos países onde tais transferências são uma importante fonte de recursos públicos para os governos locais.

Isso somente demonstra a complexidade do tema da imigração e dos desafios técnicos que o compartilhamento justo e solidário dos encargos e responsabilidades impõe internamente nas federações de modo geral, não havendo ainda um desenho ideal e concluído de incentivos econômicos no âmbito da União Europeia, ainda que seja um dos modelos mais avançados que existam sobre o tema na literatura internacional.

5.4 EXPERIÊNCIA DA AMÉRICA DO SUL

No âmbito da América do Sul, a Colômbia possui cinco postos de controle ao longo dos dois mil e duzentos quilômetros de fronteira com a Venezuela e é o país sul americano mais impactado pela imigração venezuelana. A ACNUR (2020, p. 70) estima que, no ano de 2019, 1,4 milhão de imigrantes viviam no país, considerando os mais de 500 mil colombianos que regressaram da Venezuela para o seu país nativo. O governo colombiano³³, por outro lado, aponta números semelhantes, uma vez que, em março de 2019, havia 1,2 milhão de venezuelanos no seu território, dos quais quase 500.000 seriam irregulares.

Estudo do Banco Mundial (2018, p. 23) realizado a pedido do governo colombiano apontou que:

o impacto fiscal da migração na Colômbia no curto prazo pode ser um desafio para o país. Estima-se que em 2018 entre 0,26% e 0,41% do PIB seriam necessários para fornecer acesso a serviços para o migrante elegível e população retornada em um nível semelhante quando fornecidos à população local. Além disso, seria necessário fazer investimentos em infraestrutura no médio prazo, para ampliar a rede de serviços nas áreas de recebimento, particularmente em educação, saúde, água e saneamento. Essas descobertas são encontradas alinhando com a experiência internacional, onde os países destinatários experimentam pressões fiscais no curto prazo.

³³ *Radiografia de venezuelanos em Colombia em 31 de marzo de 2019, Ministerio de Relaciones Exteriores.* Extraído do endereço eletrônico <https://www.migracioncolombia.gov.co/documentos/comunicaciones/infografias/RADIOGRAFIA%20VENEZOLANOS%20EN%20COLOMBIA%20MARZO%202019.pdf>. Acesso em 25 de junho de 2020.

Segundo o referido estudo, os imigrantes têm se concentrado principalmente nas áreas de fronteira (Norte de Santander, Arauca e La Guajira), Bogotá e a Costa Atlântica. Diferente do caso brasileiro, onde existe uma concentração de imigrantes no Estado de Roraima, a integração e acolhimento dos imigrantes na Colômbia demonstra uma capilaridade mais ampla no território, o que parece contribuir para a efetividade das políticas públicas desenhadas para os migrantes (2018, p. 61).

Outro aspecto a ser destacado é que a Colômbia não é formatada politicamente como uma federação, mas como um Estado unitário, o que garante a autonomia territorial e descentralizada dos departamentos e distritos³⁴, modelo que, certamente, contribui para a transferência de recursos e o reforço orçamentário dos locais mais pressionados pelo movimento migratório.

Por sua vez, outra situação que difere do Brasil é que, para acessar a saúde pública há necessidade de o cidadão estar filiado ao sistema de saúde, como forma de garantir que recursos sejam destinados para determinada região de acordo com a estimativa do governo. Existe um sistema subsidiado (mediante o pagamento de um seguro) e outro direcionado à população pobre, mas que precisa estar formalmente inscrita no sistema. Segundo o Banco Mundial, em junho de 2018, dos 442.462 imigrantes venezuelanos registrados, apenas 4.945 eram filiados ao sistema de saúde. Dados da ACNUR (2020, p. 77), por sua vez, apontaram que, do total de 597.583 imigrantes com autorização de estadia especial, apenas 25,6% (158.829) eram filiados ao sistema nacional de saúde do país.

O estudo apontou, também, que uma das iniciativas mais eficientes para lidar com a crise migratória no país foi a criação pelo governo colombiano do programa Gestão de Fronteiras, a fim de melhorar a coordenação e articulação, não só entre entidades de nível central, mas também entre estas com governos departamentais e municipais, visando a otimização de esforços para acessar fundos de cooperação internacional voltados para a

³⁴ De acordo com art. 1º da Constituição: “*Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general*”. Extraído do endereço eletrônico <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>. Acesso em 18 de outubro/2020.

migração e desenvolver mecanismos para coletar informações sobre fluxos migratórios para a tomada de decisões de políticas públicas.

Por sua vez, uma recomendação expressa do estudo foi no sentido de que o governo central reconheça o aumento das despesas já assumidas pelos entes territoriais que têm financiado a prestação de serviços públicos, principalmente saúde e educação, evitando seu impacto econômico local e como forma de estimular a continuidade da prestação de serviços aos imigrantes. A partir disso, houve sugestão também de suplementação de orçamento local de acordo com a estimativa da população de imigrantes e o nível de vulnerabilidade da população local.

No que se refere à saúde, o governo central colombiano editou o Decreto n. 866, de 25 de maio de 2017 para, a partir daquele momento, reconhecer o direito dos imigrantes nas áreas de fronteiras a receber atendimentos de urgência mesmo sem o seguro exigido no país e que não tenha capacidade de pagamento. Ficou estabelecido que seria priorizada internamente a transferência de recursos extraordinários para os distritos locais e que seriam aferidos de acordo com o número de imigrantes atendidos, conforme artigo 2.9.2.6.4, a seguir transcrito pela relevância do tema:

os recursos disponíveis para o atendimento emergencial inicial prestado aos nacionais dos países limítrofes no território nacional serão distribuídos entre os departamentos e distritos que servem a população fronteiriça, com base no número de pessoas que historicamente foram atendidas, privilegiando em qualquer caso os departamentos localizados nas fronteiras³⁵.

Portanto, nota-se que, com relação à saúde, o governo decidiu por estabelecer um mecanismo de transferência de recursos para os departamentos e distritos fronteiriços, com base no número de pessoas que historicamente foram atendidas. O fato de não ser propriamente uma federação obviamente pode ter facilitado a decisão política e a execução, mas o precedente é relevante para demonstrar a necessidade de algum tipo de compensação financeira e reforço de orçamento nas áreas mais atingidas pela imigração humanitária.

Avaliando a política pública local – em resposta à crise migratória -, Cadena e Gutierrez (2018, p. 42) apontam o dilema do governo colombiano para preservar o equilíbrio

³⁵ Tradução livre. Extraído do endereço eletrônico <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20866%20DEL%2025%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>. Acesso em 20 de outubro de 2020.

orçamentário “diante do ‘direito à saúde’ e da materialização do princípio da universalidade, destacando o choque da implementação de políticas públicas em saúde em favor da população venezuelana e "o princípio da sustentabilidade fiscal do Estado colombiano".

Por sua vez, o Peru é o segundo país que mais recebeu imigrantes venezuelanos na América do Sul. Segundo a ACNUR (2020, p. 110), 866 mil imigrantes viviam no país em setembro de 2019. Para se beneficiar de qualquer serviço social local, o sistema exige carteira de identidade ou que o imigrante seja qualificado em uma categoria especial de vulnerabilidade fornecida pelas autoridades de migração. Do total de imigrantes, o estudo da ACNUR estima que apenas 10% possuem algum tipo de registro oficial no país. Especificamente em relação à saúde, somente gestantes e crianças menores de cinco anos têm acesso gratuito e universal.

O estudo também fez o diagnóstico da situação dos imigrantes no Chile e estimou estarem vivendo, em junho de 2019, 371 mil venezuelanos, dos quais 73% estariam sediados na capital Santiago, o que faz do país andino o terceiro maior anfitrião no hemisfério Sul. O sistema de saúde chileno, a menos que seja emergência e haja risco de vida, exige que o cidadão seja filiado a um dos sistemas existentes no país: o subsidiado público ou o privado. A grande maioria dos imigrantes venezuelanos no Chile não está inscrito em nenhum dos sistemas de saúde, o que os impede de acessar o serviço público.

Por fim, o Equador recebeu 1,7 milhões de refugiados entre 2016 e 2019, segundo a ACNUR (2020, p. 90). Em julho de 2019, o governo editou o Decreto Executivo n. 826 estabelecendo a obrigatoriedade de visto de entrada no país para venezuelanos, o que alterou o cenário de migração local. O estudo aponta que a média diária de entradas no país, que já havia sido de dois mil imigrantes, caiu para 23 registros após a alteração na política migratória. Tanto o direito à saúde quanto o direito à educação são garantidos na Constituição, o que acabou por provocar uma forte pressão nos serviços públicos locais.

Observa-se, portanto, que a simples obrigatoriedade de o imigrante ser inscrito no sistema de saúde para acessar os serviços públicos na Colômbia e no Chile, do ponto de vista dos encargos internos para os governos locais, se mostra uma significativa diferença estrutural do sistema de acesso universal garantido no Brasil, uma vez que não se exige qualquer tipo de documento no Sistema Único de Saúde para atendimento do cidadão, seja brasileiro ou estrangeiro.

A constatação anterior, longe de fazer qualquer juízo de valor sobre o sistema universal de saúde no Brasil, apenas reforça a necessidade de que, tendo em vista a garantia de bem estar

social expressa na Constituição Federal de 1988, haja o compartilhamento justo e adequado dos encargos financeiros da política nacional adotada no país, seja mediante a compensação financeira para os entes subnacionais, seja mediante a estipulação de cota de imigrantes para todos os entes subnacionais do país.

6 DESENHO DOS MECANISMOS DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS E COMPARTILHAMENTO DE ENCARGOS NA HIPÓTESE DE IMIGRAÇÃO HUMANITÁRIA

A partir de todo o contexto fático, jurídico e econômico apresentado e da revisão de literatura internacional realizada, este trabalho busca então sugerir um formato de mecanismo de transferência de recursos para os entes subnacionais pressionados em seu território por um forte movimento migratório humanitário.

Um dos principais diagnósticos seguido de recomendações feitas ao Brasil no trato migratório, apresentada no trabalho de Torelly, Khoury, Vedovato e Gonçalves (2017, p. 177), foi a falta de transparência do governo federal quanto ao orçamento destinado à imigração, a seguir transcrito

uma das principais debilidades da governança migratória brasileira, identificada tanto nos estudos prévios quanto pelo conjunto de atores ouvidos pela OIM, diz respeito à impossibilidade de sequer conhecer o atual orçamento que o Brasil dedica atualmente às políticas migratórias. Dotada de previsão orçamentária própria, a questão migratória alcançaria maior autonomia para vislumbrar programas de longo prazo, passando de projetos difusos e pontuais para uma política sólida. Na impossibilidade de atribuição de um orçamento central, dada a multiplicidade de agências atuantes no tema, alternativamente, cada ator deveria contar com orçamento próprio designado para o tratamento de questões migratórias.

Como visto, o marco regulatório atual da migração - composto pelas Leis n. 13.445/2017 e n. 13.684/2018 – já estabelece a possibilidade de instrumentos de transferência de recursos para as áreas de saúde, educação e assistência social mediante a modalidade “fundo a fundo”.

O marco legal já estabeleceu que caberá à Comissão Tripartite do Sistema Único de Saúde pactuar as diretrizes, o financiamento e as questões operacionais que envolvam a ampliação da demanda por serviços de saúde como forma de estabelecer “valores *per capita* em cada bloco de financiamento do SUS compatíveis com as necessidades dos Estados e dos

Municípios receptores do fluxo migratório”. É preciso que seja realmente implementada uma política pública voltada a compensar os entes subnacionais receptores de imigrantes.

Por sua vez, não se ignora que o tema é tão atual que a Suprema Corte do país, provocada a pacificar o conflito federativo concreto (Estado de Roraima x União, ACO 3121), por maioria do Colegiado, em decisão ainda pendente de recurso pelas partes, entendeu por determinar à União a transferência de recursos adicionais ao Estado de Roraima em quantia correspondente à metade dos custos que vem suportando com a prestação de serviços públicos aos imigrantes oriundos da Venezuela. Este precedente é paradigmático para orientar o debate federativo sobre o tema no país.

Mas é importante afirmar que o presente trabalho não pretendeu se limitar a apontar os mecanismos de transferência de recursos que existem atualmente no marco regulatório à disposição do federalismo brasileiro, mesmo porque não encontrou qualquer evidência de que estejam sendo utilizados pelo governo central em favor das entidades subnacionais. O que existe de comprovação é que foi instalado um conflito federativo no âmbito do STF e a Corte foi obrigada a se pronunciar no sentido de obrigatoriedade do compartilhamento dos custos.

O que se observou a partir de toda literatura internacional revisada e dos dados demonstrados no trabalho, é a importância que o desenho de mecanismos de transferências de recursos e encargos no contexto de uma imigração humanitária no país seja pensado no contexto de uma política nacional de migração permanente e que envolva amplamente a federação brasileira, e que tenha um racional econômico que afaste os efeitos adversos como o caronismo fiscal e o efeito *flypaper*. Dos países sul americanos, o Brasil não faz fronteira apenas com o Chile e com o Equador, isso para não falar da proximidade com os países caribenhos da América Central, o que comprova a relevância e a atualidade do tema.

O modelo da União Europeia, que estabelece cotas mínimas de imigrantes com base em critérios populacionais e de produção econômica, mediante uma compensação financeira fixa de obrigação do governo federal, parece ser o modelo mais adequado e racional para a realidade brasileira. É relevante neste formato que haja o mecanismo de realocação e/ou redistribuição interna de imigrantes como forma de atender o princípio da solidariedade federativa e do compartilhamento justo de encargos.

Neste sentido, é importante destacar que o STF, no julgamento da ACO 3121, entendeu que o princípio da solidariedade é constitucional e aplica-se nas relações entre os entes federados. Abordando o federalismo de cooperação, Bercovici (2002, p. 14) já apontava que “a

estruturação federal pressupõe transferência considerável de recursos públicos entre as regiões, fundamentada no princípio da solidariedade”.

Uma vez reconhecido o princípio da solidariedade como integrante da ordem constitucional e do federalismo brasileiro, não há como deixar de apontar a necessidade de reforma do marco regulatório legal atual da migração para incluir, expressamente, o compartilhamento justo dos encargos federativos decorrentes de imigração humanitária no país, tendo como contrapartida a adoção de políticas públicas de acolhimento e integração dos imigrantes pelos entes subnacionais.

Por isso, a importância de se definir um orçamento prévio do governo central para o tema da realocação dos imigrantes no território brasileiro, bem como a definição prévia de critérios para determinar a fixação de cota mínima e máxima de imigrantes para cada Estado membro do país, tal como o mecanismo desenhado no âmbito da União Europeia. O sistema de cota deverá ser impositivo para os entes subnacionais, não admitindo nenhum tipo de consentimento prévio, sob pena de não se traduzir no compartilhamento justo de responsabilidades federativas³⁶.

Por sua vez, de acordo com os níveis de descentralização da federação brasileira, entende-se que o desenho mais eficiente para estabelecimento de cota de imigrantes deve ser entre os Estados (na qualidade de unidade federativa) e, não, dos municípios, seja pelo fato de permitir uma melhor fiscalização por parte do governo central, seja por atribuir a cada Estado a possibilidade de constituir uma política própria de integração e acolhimento dos imigrantes no seu território de forma ampla, tal como nos modelos de federalismo canadense e australiano.

Neste sentido, a solução deverá envolver duas ordens de relações proporcionais com mesmo peso cada e aferidas objetivamente com dados de entidades do próprio governo federal: i) população local/nacional e; ii) PIB local/nacional. O mecanismo de compartilhamento de encargos se completa com o estabelecimento de um valor fixo pelo governo central para ser transferido por imigrante *per capita* realocado internamente no território brasileiro, cujos valores serão financiados pelo governo central.

O racional da ideia de compartilhar responsabilidade interna na federação passa por, considerando as desigualdades sociais, populacionais e econômicas do país, aplicar uma

³⁶ Como a política migratória é de responsabilidade da União, a existência de um movimento migratório onerando desigualmente as unidades subnacionais impõe a formulação de uma política nacional de acolhimento e integração dos imigrantes.

equação que defina a cota do Estado membro com peso de 50% na relação populacional e 50% na relação produção interna bruta (PIB). Isso significa definir um mecanismo em que unidades federativas mais ricas e mais populosas terão uma obrigação maior para definir políticas públicas de acolhimento e integração dos imigrantes.

A premissa utilizada é de que as unidades federativas mais populosas conseguirão diluir o custo fiscal da recepção e acolhimento destes imigrantes justamente por terem mais capacidade fiscal de arrecadação local. O mesmo se refere à atividade produtiva, neste caso, com a observação de que a hipótese de dinamismo econômico favoreça à rápida inserção dos imigrantes no mercado de trabalho local, o que não acontece quando a economia tem baixo dinamismo, tal como ocorre atualmente em Roraima.

A simples equação e a definição de cota para cada unidade federativa não se mostraram suficientes na União Europeia. É preciso a definição de um mecanismo que proteja, do ponto de vista federativo, a unidade subnacional que eventualmente seja mais afetada pela pressão migratória humanitária. Por outro lado, servirá de obrigatoriedade para que outros entes federativos – eventualmente não atingidos pela imigração massiva no seu território – recebam imigrantes realocados no seu território.

Neste sentido é que parece eficiente o formato de incentivos europeu para a hipótese específica de acionar o mecanismo de realocação caso algum Estado membro do país esteja acolhendo mais de 150% da sua cota definida pela equação de equilíbrio, o que atrairia o pagamento de uma cota para o ente subnacional receptor da nova realocação.

Neste sentido, aplicando a equação incidente na União Europeia à realidade brasileira, haveria o seguinte cenário no que tange às cotas internas de imigrantes

$\text{Efeitos População (A)} = \frac{\text{População Estado membro}}{\text{População Brasil}}$
$\text{Efeitos PIB (B)} = \frac{\text{PIB Estado membro}}{\text{PIB Brasil}}$
$\text{Cota (imigrante) Estado membro} = 50\% \text{ (A)} + 50\% \text{ (B)}$

Assim, seria necessário aferir a população proporcional de cada Estado na relação com a população do Brasil, bem como a relação do PIB do ente subnacional com o PIB do Brasil, o que daria o resultado expresso no quadro a seguir.

Quadro 7 – Aplicação da equação EU para definição de cotas no federalismo brasileiro

	População (2020)	Resultado A	PIB (2017)	Resultado B
Brasil	211.755.692		6.583.000.000.000,00	
Acre	894.470	0,0042	14.271.000.000,00	0,0022
Alagoas	3.351.543	0,0158	52.843.000.000,00	0,0080
Amapá	861.773	0,0041	15.480.000.000,00	0,0024
Amazonas	4.207.714	0,0199	93.204.000.000,00	0,0142
Bahia	14.930.634	0,0705	268.661.000.000,00	0,0408
Ceará	9.187.103	0,0434	147.890.000.000,00	0,0225
Distrito Federal	3.055.149	0,0144	244.683.000.000,00	0,0372
Espirito Santo	4.064.052	0,0192	113.352.000.000,00	0,0172
Goiás	7.113.540	0,0336	191.899.000.000,00	0,0292
Maranhão	7.114.598	0,0336	89.524.000.000,00	0,0136
Mato Grosso	3.526.220	0,0167	126.805.000.000,00	0,0193
Mato Grosso do Sul	2.809.394	0,0133	96.372.000.000,00	0,0146
Minas Gerais	21.292.666	0,1006	576.199.000.000,00	0,0875
Pará	8.690.745	0,0410	155.195.000.000,00	0,0236
Paraíba	4.039.277	0,0191	62.387.000.000,00	0,0095
Paraná	11.516.840	0,0544	421.375.000.000,00	0,0640
Pernambuco	9.616.621	0,0454	181.551.000.000,00	0,0276
Piauí	3.281.480	0,0155	45.359.000.000,00	0,0069
Rio de Janeiro	17.366.189	0,0820	671.362.000.000,00	0,1020
Rio Grande do Norte	3.534.165	0,0167	64.295.000.000,00	0,0098
Rio Grande do Sul	11.422.973	0,0539	423.151.000.000,00	0,0643
Rondônia	1.796.460	0,0085	43.506.000.000,00	0,0066
Roraima	631.181	0,0030	12.103.000.000,00	0,0018
Santa Catarina	7.252.502	0,0342	277.192.000.000,00	0,0421
São Paulo	46.289.333	0,2186	2.119.854.000.000,00	0,3220
Sergipe	2.318.822	0,0110	40.704.000.000,00	0,0062
Tocantins	1.590.248	0,0075	34.102.000.000,00	0,0052
Total	211.755.692	1	6.583.000.000.000,00	1

Fonte: População referência 2020 (IBGE)³⁷ e PIB referência 2017 (IBGE)³⁸

³⁷ Extraído do endereço oficial do IBGE. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em outubro/2020.

³⁸ Extraído do endereço oficial do IBGE. <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em outubro/2020.

Por sua vez, considerando o número de 100 mil imigrantes requerentes de asilo político no Brasil como forma de ilustrar a definição de cotas³⁹, a distribuição de cotas no país deveria seguir o quadro a seguir.

Quadro 8 – Simulação para definição de cota de imigrantes sob a ótica da equação de compartilhamento de encargos da União Europeia (Dublin IV)

	Resultado (População)	Cota (50.000) - A	Resultado (PIB)	Cota (50.000) - B	Total Cota por Estado
Acre	0,0042	211	0,0022	108	320
Alagoas	0,0158	791	0,0080	401	1193
Amapá	0,0041	203	0,0024	118	321
Amazonas	0,0199	994	0,0142	708	1701
Bahia	0,0705	3525	0,0408	2041	556
Ceará	0,0434	2169	0,0225	1123	3293
Distrito Federal	0,0144	721	0,0372	1858	2580
Espirito Santo	0,0192	960	0,0172	861	1821
Goiás	0,0336	1680	0,0292	1458	3137
Maranhão	0,0336	1680	0,0136	680	2360
Mato Grosso	0,0167	833	0,0193	963	1796
MS	0,0133	663	0,0146	732	1395
Minas Gerais	0,1006	5028	0,0875	4376	9404
Pará	0,0410	2052	0,0236	1179	3231
Paraíba	0,0191	954	0,0095	474	1428
Paraná	0,0544	2719	0,0640	3200	5920
Pernambuco	0,0454	2271	0,0276	1379	3650
Piauí	0,0155	775	0,0069	345	1119
Rio de Janeiro	0,0820	4101	0,1020	5099	9200
RN	0,0167	834	0,0098	488	1323
RS	0,0539	2697	0,0643	3214	5911
Rondônia	0,0085	424	0,0066	330	755
Roraima	0,0030	149	0,0018	92	241
Santa Catarina	0,0342	1712	0,0421	2105	3818
São Paulo	0,2186	10930	0,3220	16101	27031
Sergipe	0,0110	548	0,0062	309	857
Tocantins	0,0075	375	0,0052	259	635
Total	1	50.000	1	50.000	100.000

(Elaboração própria)

³⁹ O número trazido no início do trabalho, segundo a Polícia Federal, é de que, até setembro de 2019, 124 mil imigrantes venezuelanos apresentaram requerimento de refúgio no Brasil.

Para contextualizar os achados, toda a simulação efetuada partiu da premissa que existiriam 100.000 imigrantes para serem distribuídos no país. Obviamente esse cálculo pode ser feito com base em números absolutos maiores ou menores, uma vez que o que realmente importa para sua definição é a equação de definição da cota de imigrante por Estado.

Assim, apenas avaliando os números nos entes federativos que mais integraram imigrantes venezuelanos até 2019, considerando o número de residentes no Estado de Roraima apontado pela Polícia Federal (2019) de 66.705, de 12.450 no Amazonas e 10.538 no Estado de São Paulo, observa-se que a cota proporcional calculada para Roraima seria de 241 imigrantes, para o Amazonas 1701 e São Paulo, 27.031 imigrantes no universo de cem mil imigrantes a serem alocados na federação.

O número de imigrantes residentes do Estado de Roraima seria, em 2019, 276 vezes maior que a cota calculada com a mesma equação e critérios da União Europeia (Dublin IV). Isso demonstra que o mecanismo complementar – que determina que na hipótese de um Estado membro ter um número maior que 150% da cota de imigrantes definida – deveria ser acionada, para que houvesse uma redistribuição e realocação dos imigrantes em outros Estados membros, não permitindo que apenas um ente federativo ficasse sobrecarregado com o ônus da política nacional migratória.

Obviamente o sistema europeu e o tratamento que se dá aos imigrantes, em especial os asilados, vêm evoluindo ao longo de décadas, tendo amadurecido, inclusive, o mecanismo de transferência de recursos para os Estados membros mediante a definição de um valor *per capita* por imigrante. Não obstante a relevância do tema e a contribuição acadêmica para o federalismo fiscal brasileiro, não é objetivo deste trabalho definir o valor da cota por imigrante que a federação brasileira deveria adotar, podendo este tema ser abordado em futuros trabalhos sobre federalismo fiscal e imigração.

A proposta aqui sugerida trata de um mecanismo transparente, de fácil compreensão pelos atores governamentais e de simples implementação. Ao precificar o custo de um imigrante – atribuindo responsabilidade pelas políticas públicas de acolhimento e integração dos imigrantes ao ente subnacional em contrapartida -, o custo de transação federativo é menor em razão da existência de informações transparentes sobre o orçamento disponível. Tudo isso contribui para que exista um sentimento de justiça federativa e para a própria aplicação dos recursos dos contribuintes.

Ao propor esse mecanismo de transferência de recursos e de compartilhamento de encargos, há que se falar em incentivos perversos decorrentes das transferências intergovernamentais, uma vez que estar-se-ia atribuindo a política de acolhimento e integração diretamente para os entes subnacionais, cujas políticas públicas assistenciais, de formação e posicionamento do imigrante no mercado de trabalho seria, expressamente, de atribuição dos governos estaduais.

Os possíveis efeitos adversos poderiam ser contornados, por exemplo, com a definição, pela legislação, de padrões mínimos de acolhimento e de integração, também aferidos por fatores objetivos, cujo descumprimento acarrete a diminuição, em percentual a ser também estabelecido de forma objetiva, de eventual aporte a que o ente federativo faça jus a partir dessa política⁴⁰. Alinha-se, com isso, os objetivos da política federativa nacional, tanto no governo central como nas unidades subnacionais.

No Brasil, importante afirmar que a referência sobre o tema do acolhimento e integração dos imigrantes é a iniciativa do Município de São Paulo na criação do Centro de Referência e Atendimento Para Imigrantes (CRAI), gerido pelo terceiro setor, com objetivo de prestar serviços em favor da população imigrante, independentemente de sua situação documental no país, com a finalidade de promover o acesso a direitos e a inclusão social, cultural e econômica⁴¹. Também o Estado de São Paulo editou um Guia do Imigrante⁴² orientando todos os serviços públicos oferecidos à população imigrante.

Portanto, a solução passa por sugerir a alteração do marco regulatório da migração, descentralizando as políticas públicas de acolhimento e integração para os entes subnacionais. Do ponto de vista da equalização fiscal e da solidariedade federativa, com o mecanismo sugerido, os encargos e responsabilidades seriam devidamente compartilhados entre todas as unidades federativas do país, sem pressionar uma ou algumas poucas unidades federativas.

⁴⁰ O padrão mínimo na política de acolhimento e integração busca evitar o efeito *flypaper* da transferência de recursos para os entes subnacionais. Ainda que houvesse um custo de transação para o governo federal, seria melhor do que atribuir um valor e não haver nenhum tipo de controle de efetividade na política.

⁴¹ A política pública foi estabelecida pela Lei Municipal n. 16.478/2016 e regulamentada pelo Decreto n. 57.533/2016. Mais informações podem ser obtidas no endereço eletrônico https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/crai/index.php?p=186973. Acesso em 15/11/2020.

⁴² As informações podem ser obtidas no endereço eletrônico <http://www.guiadoimigrante.sp.gov.br/#gsc.tab=0>. Acesso em 15/11/2020.

É preciso advertir, porém, para a necessidade de instituição de um orçamento próprio financiado pelo governo central para subsidiar essa política de realocação e redistribuição de imigrantes entre os entes federativos, mas especialmente constituindo uma autoridade governamental com poder de fiscalização e aferição dos programas de migração interna no país, sob pena de que o ente subnacional seja beneficiado com o valor da cota de imigrante e não dê a contrapartida de política pública necessária e desenhada no marco regulatório próprio.

Há que lembrar estudo da OCDE (2017, p. 7) que diagnosticou as melhores práticas entre os países para eficiência das políticas públicas relacionadas ao tema da imigração humanitária, estando entre estas a adoção da política de integração pelos entes subnacionais

a integração de refugiados envolve grandes custos fiscais iniciais a curto e médio prazo, mas, se for bem sucedida, gerará benefícios fiscais a longo prazo. Os benefícios líquidos dependem da capacidade das políticas de integração realizadas pelos entes subnacionais, bem como do apoio fiscal do governo central. Como tal, o sucesso da integração depende de dois fatores: 1) que o financiamento é justo, ou seja, reflete amplamente os verdadeiros custos de integração das comunidades; e 2) que é eficiente, ou seja, induz as comunidades a ajudar os refugiados a se integrarem efetivamente.

O que parece evidente é que, diante de todo levantamento de dados, da pesquisa realizada, mas especialmente da revisão de literatura efetuada, o diagnóstico é de que o federalismo fiscal brasileiro, diante da aprovação do novo marco regulatório da migração em 2017 e da possibilidade de novas ondas migratórias em direção ao território brasileiro, carece de um mecanismo de transferência de recursos intergovernamental, mas especialmente que seja estabelecido um mecanismo efetivo de compartilhamento justo de encargos no âmbito interno da federação, sem proporcionar eventuais efeitos adversos como o caronismo fiscal e o efeito *flypapper*.

7 CONCLUSÃO

O presente trabalho se propôs a examinar o tema da imigração humanitária sob a ótica da literatura internacional de federalismo fiscal, em especial como os diversos modelos federativos e suas formas diversificadas de divisão de atribuições, em busca da alocação eficiente dos recursos, lida com o tema da formulação de políticas públicas atinentes aos imigrantes e o respectivo financiamento por diferentes níveis internos de governo.

O Brasil vivencia desde o ano de 2015 um movimento migratório de venezuelanos em direção ao seu território de forma massiva mas que, por questões pontuais geográficas e de difícil logística de acesso ao ente subnacional, acaba por concentrar de modo desproporcional esse contingente populacional no território do Estado de Roraima que, pelas peculiaridades socioeconômicas, acaba por ficar pressionado pela forte demanda nos serviços públicos locais e com a responsabilidade federativa praticamente exclusiva para promover a integração e o acolhimento destes imigrantes.

O novo marco regulatório da migração – inaugurado pelas Leis n. 13.445/2017 e n. 13.684/2018 – possui alguns instrumentos de transferências de recursos para os entes subnacionais que estejam sofrendo pressão por movimentos migratórios humanitários, mas o que se observou na prática foi a falta de diálogo e cooperação entre os entes federativos, que chegou a culminar com o ajuizamento pelo ente subnacional da ACO 3121 no âmbito do Supremo Tribunal Federal, julgada procedente em parte para determinar o custeio compartilhado entre os entes na razão de 50% dos gastos efetuados com os imigrantes venezuelanos.

A proposta do trabalho foi revisar a literatura econômica do federalismo fiscal, que estuda efeitos perversos decorrentes da transferência de recursos intergovernamentais, tais como o caronismo fiscal e o efeito *flypaper*, para avaliar a possibilidade de desenhar um modelo de transferência de recursos e de encargos (responsabilidades) federativos que garanta a eficiência econômica na alocação dos recursos sem a ocorrência dos referidos efeitos.

De forma geral, a literatura econômica confirma ser mais eficiente e menos custoso atribuir a política de controle de fronteira e imigração (ingresso no país) para o governo central. No entanto, diversos países do mundo delegam a política de acolhimento e integração para os entes subnacionais, por estarem mais próximos da formulação de políticas específicas para a inserção social dos imigrantes. Os exemplos clássicos deste modelo seriam Austrália e Canadá, com um federalismo cooperativo e com muito diálogo intergovernamental acerca do tema.

Já os Estados Unidos se caracterizam por ter um modelo que atribui ao governo central a exclusividade do tema da imigração e controle de fronteira. Existe um histórico de tensionamento federativo com os Estados membros que se sentem pressionados com os custos fiscais da imigração ilegal, inclusive com edição de leis estaduais restritivas em tema de imigrantes que obrigaram a Suprema Corte do país declará-las incompatíveis com o poder

atribuído ao governo federal. De certa forma, neste tema, o modelo do federalismo brasileiro se assemelha ao modelo americano.

O mais maduro desenho formatado de mecanismo de transferência de recursos e de compartilhamento de encargos entre os Estados membros encontra-se na União Europeia – que possui a literatura econômica mais aprofundada sobre a teoria do “*burden sharing*” - que, além de estabelecer um fundo comum com orçamento para distribuição entre todos os países, decidiu, ao longo dos últimos vinte anos, formatar um modelo de compartilhamento de recursos financeiros e de encargos mediante cotas de imigrantes por país, com base em dois critérios (população e PIB), tudo para atender ao princípio da solidariedade estabelecido no art. 80, do Tratado Sobre Funcionamento da União Europeia.

O trabalho então buscou contribuir com uma sugestão de alteração do marco regulatório nacional para, nos moldes do modelo europeu, incluir a possibilidade de estabelecer cotas impositiva de imigrantes para os entes federativos no país, possibilidade de realocação e redistribuição de imigrantes na hipótese de um ente possuir mais imigrantes que a cota definida. Em contrapartida, ficaria responsável pelas políticas de acolhimento e integração dos imigrantes.

O trabalho entendeu relevante apontar a necessidade de estabelecer um valor financeiro *per capita* a ser transferido para o ente subnacional pela realocação do imigrante, mas a fixação deste valor não foi objeto de estudo e pode ser indicado como tema a ser explorado por pesquisadores e acadêmicos que apreciam a temática do federalismo fiscal. A possibilidade de incidência de qualquer efeito perverso relatado na literatura, decorrentes das transferências intergovernamentais seria mitigada pela instituição de padrões mínimos nacionais de acolhimento e integração de imigrantes, cujo descumprimento levaria à diminuição da parcela financeira a ser recebida.

Entende-se, desta forma, que, mais do que transferência direta de recursos do governo central para os entes subnacionais, torna-se essencial que a formatação do modelo envolva compartilhamento justo dos encargos e responsabilidades federativas pela política nacional de migração – mas especialmente aquela humanitária – como forma de efetivar o princípio da solidariedade e cooperação federativa estabelecidas na Constituição Federal.

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. (2007). Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In*: ARAÚJO, M. F.; BEIRA, L. **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. São Paulo: FUNDAP, v. 1, p. 13-31.

ACNUR - Agência da ONU para Refugiados. (2020). **Refugee and Migrant Response Plan 2020: For Refugees and Migrants From Venezuela**. UNHCR - The UN Refugee Agency. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/73277>. Acesso em: 19 de julho de 2020.

ALVES, R. H.; AFONSO, O. (2008). Fiscal Federalism in the European Union: How Far Are We? *In*: FERREIRO, J.; FONTANA, G.; SERRANO, F. (eds) **Fiscal Policy in the European Union**, Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2008, p. 6-24.

ATCHISON, J. (1988). Immigration in Two Federations: Canada and Australia. **International Migration**, 26(1), pp. 5 - 32. Disponível em > <https://doi.org/10.1111/j.1468-2435.1988.tb00609.x>

BAENINGER, R.; DEMÉTRIO, N. B.; & DOMERICONI, J. (2020). **Atlas Temático: Observatório das Migrações em São Paulo - Migrações Venezuelanas**. Nepo - UNICAMP. Campinas - SP: Nepo/UNICAMP.

BAIÃO, A. L. (2013). **O Papel das Transferências Intergovernamentais na Equalização Fiscal dos Municípios Brasileiros**. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10988>

BANCO MUNDIAL. (2018). **Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo**. Banco Mundial, Colombia. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10986/30651>

BAUMGARTNER, P.; WAGNER, M. (2018). **Sharing responsibilities in the Common European Asylum System**. Disponível em : <https://www.cidob.org/en/content/download/75068/2417878/version/4/file/WORKING%20P>

APER%20No.%204.%20Sharing%20responsibilities%20in%20the%20Common%20European%20Asylum%20System.pdf.

BERCOVICI, G. A Descentralização de Políticas Sociais e o Federalismo Cooperativo Brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, Vol. 3, n. 1, Março de 2002. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/81291/84931>

BOOTHE, P. (2003). Tributação, Gastos e Compartilhamento nas Federações: a evidência da Austrália e do Canadá. Em *Gestão fiscal nas federações*. ed. Ottawa.

BOUSHEY, G.; LUEDTKE, A. (Setembro, 2006). Fiscal Federalism and the Politics of Immigration: Centralized and Decentralized Immigration Policies in Canada and The United States. **Journal of Comparative Policy Analysis**, Vol. 8, No. 3, p. 207 - 224.

BRASIL. (1988). **Constituição Federal**. Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

BRASIL. (24 de Maio de 2017). **Lei Federal n. 13.445** - Institui a Lei de Migração. Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm

BRASIL. (21 de Junho de 2018). **Lei Federal nº 13.684** - Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm#art6

BRIGGS JR., V. M. (1991). Immigration Policy: Political or Economic? **Challenge**, 34:5, p. 12-19. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/05775132.1991.11471530>

CADENA, A. P., & GUTIÉRREZ, Y. G. (2018). **Políticas Públicas en Salud para inmigrantes en Colombia**. Bogotá: UNAD.

CATARINO, J. R., & ABRAHAM, M. (2018). O Federalismo Fiscal no Brasil e na União Européia. **Revista Estudos Institucionais**, Vol. 4, 1.

CAVALCANTI, L., OLIVEIRA, T., & MACEDO, M. (2019). **Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2019**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral, Brasília/DF. Disponível: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. (2007). **GREEN PAPER on the future Common European Asylum System. Brussels**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0301:FIN:EN:PDF>. Acesso em: 26 de outubro de 2020.

COLÔMBIA (2016). **Constitución Política de Colombia**. Edición especial preparada por la Corte Constitucional. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

CUDOLÀ, V. A. (Outubro, 2002). La aplicación del marco jurídico de la inmigración en las administraciones locales: un primer balance. **Fundación Democracia y Gobierno Local**, p. 7 – 43.

EUROPEAN COMMISSION. (Maio 2016). **COM (2016) 270 final. REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL** establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-270-EN-F1-1.PDF>. Acesso em: 03 de outubro de 2020.

FGV - Diretoria de Análise de Políticas Públicas. (2020). **A economia de Roraima e o fluxo venezuelano**: evidências e subsídios para políticas públicas. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, Diretoria de Análise de Políticas Públicas.

FILHO, J. G. (2012). **Transferências Intergovernamentais e Esforço Tributário**: o caso dos Municípios de Goiás - 2000 à 2009. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/filedownload.jsp?fileid=8a8182a24f0a728e014f0b28e3451133>

FORMAN, K., DOUGHERTY, S., & BLÖCHLIGER, H. (Abril, 2020). Synthesising Good Practices in Fiscal Federalism. **Economic Policy Paper**, No. 28, *OECD*.

FURIATI, A. A. (2019). **Transferências Voluntárias e Redução das Desigualdades no Brasil**: Uma análise do papel das emendas parlamentares na equalização fiscal da Federação brasileira. Brasília: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA.

GALLIGAN, B. (2008). Processes for Reforming Australian Federalism. **University of New South Wales Law Journal**, Vol. 31, No. 2, p. 617-642. Fonte: <https://search.informit.com.au/documentSummary;dn=332946284435807;res=IELAPA>

GASPARINI, C. E., & MIRANDA, R. B. (2011). Transferências, Equidade e Eficiência Municipal no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas n. 36*, IPEA. Fonte: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/230>

GRADY, P., & GRUBEL, H. (November, 2015). Immigration and the Welfare State Revisited: Fiscal Transfers to Immigrants in Canadá in 2014. **MPRA Paper**, No. 67944. Disponível em: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/67944/>

GRUBEL, H. & GRADY, P. (March, 2012). Fiscal Transfers To Immigrants in Canada: Responding to Critics and Revised Estimate. **Studies in Immigration & Refugee Policy**, Fraser Institute. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2031039

GRAY, H. (2013). Surveying the Foundations: Article 80 TFEU and the Common European Asylum System. **Liverpool Law Rev**, 34, p. 175–193.

GRISWOLD, D.T (2012). Immigration and The Welfare State. **Cato Journal**, Vol. 32, No. 1 (Winter 2012).

GUEDES, K. P., & GASPARINI, e. C. (Abril, 2007). Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. **Econ. Aplic.**, 11(2).

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. (2009). **O Federalista**. Trad. por R. R. Gama. 3ª. ed. Campinas: Russel Editores.

HENRIQUES, A. B. (2014). A (in)efetividade do sistema europeu comum de refúgio na proteção dos refugiados na União Europeia. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, Vol. 5 (1).

IBGE. (2019). *Estimativas da População Residente Para os Municípios e Para as Unidades da Federação - Brasileiros com Data de Referência em 1º de Julho de 2019*. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101662.pdf>. Acesso em: 19 de julho de 2020.

JÚNIOR, C. V.; GASPARINI, C. E. (outubro, 2006). Análise da Equidade e da Eficiência dos Estados no Contexto do Federalismo Fiscal Brasileiro. **Estudos econômicos**, São Paulo, v. 36, n. 4, p. 803-832.

KARAGEORGIU, E. (Janeiro, 2016). Solidarity and sharing in the Common European Asylum System: The Case of Sirian Refugee. **European Politics and Society**. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/23745118.2016.1121007>

KEMNITZ, A. (2001). Endogenous growth and the gains from immigration. **Economics Letters** 72.

MARTINELLI, A. (2019). **Os refugiados Venezuelanos no Brasil e seus impactos socioeconômicos para o Estado de Roraima diante da nova Lei de imigração**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/6153/1/MO%206154%20-%20MARTINELLI.pdf>

MIRANDA, J. (2011). **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. (1980). **Finanças públicas: Teoria e Prática**. São Paulo: USP.

NOLL, G. (2000). **Negotiation Asylum: The UE Acquis, Extraterritorial Protection and The Common Market of Deflection**. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers. Disponível em: [https://portal.research.lu.se/portal/en/publications/negotiating-asylum-the-eu-acquis-extraterritorial-protection-and-the-common-market-of-deflection\(ea18a437-0f32-4924-b433-a2cdf8fbe91f\)/export.html](https://portal.research.lu.se/portal/en/publications/negotiating-asylum-the-eu-acquis-extraterritorial-protection-and-the-common-market-of-deflection(ea18a437-0f32-4924-b433-a2cdf8fbe91f)/export.html)

OATES, W. E. (1972). **Fiscal Federalism**. Edward Elgar Publishing.

OATES, W. E. (September de 1999). An Essay on Fiscal Federalism. **Journal of Economic Literature**, Vol. 37, No. 3, p. 1120 - 1149. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2564874>

OATES, W. E. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. **International Tax and Public Finance**, 12, p. 349-373.

OECD (2017). Who Bears The Cost of Integration Refugees? **Migration Policy Debates**, n, 13, January. Disponível em: <http://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-13.pdf>

OLIVEIRA, B. B. (2016). **Influência da imigração na taxa de desemprego e nos salários: uma análise empírica no Reino Unido e na Alemanha**. Brasília: UNB.

PANSANI, D. A. (2018). **Cálculo de Índice de Ilusão Fiscal a partir de Evidências do Efeito Flypaper e da Ilusão causada pela complexidade da estrutura tributária de Estados e Municípios**. Brasília: UNB. 143 p.

PARLAMENTO EUROPEU. (2014). **Regulamento (UE) N. 516/2014**. Estrasburgo: Jornal Oficial da União Europeia.

PARLAMENTO EUROPEU. (2016). *Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de abril de 2016, sobre a situação no Mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da UE em relação à migração (2015/2095(INI))*. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0102+0+DOC+XML+V0//PT>». Acesso em: 23 de maio de 2017.

PARLAMENTO EUROPEU. (2016). **Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia**. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF.

PERSSON, T., & TABELLINI, G. (Outubro, 1996). Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution. **The Journal of Political Economy**, Vol. 104, No. 5, p. 979-1009. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2138949>.

PIRES, M. C. (Jan/Jun, 2013). Federalismo brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 106, p. 163-189.

POLÍCIA FEEDRAL. (Setembro, 2019). **Relatório com apresentação de dados pela Coordenação-Geral de Polícia de Imigração**. Brasília. Disponível em http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/Apresentao_setembro_2019_VF.pdf/view. Acesso em: 25 de setembro de 2020.

PRADO, S. (2001). *Transferências Fiscais e Financiamento Municipal no Brasil*. São Paulo: UNICAMP.

RANGEL, M. (2003). **Resgates Financeiros, Restrição Orçamentária Fraca e Postura Fiscal nos Estados Brasileiros**. Rio de Janeiro: BNDES.

REZENDE, F. (2010). Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. *In: Oliveira, R. P.; Santana, W. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, pp. 71-88.

RIBAS, C. V. (2018). La migración en Venezuela como dimensión de la crisis. **Pensamiento Propio** 47, p. 91 - 128. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/09/009-Vargas.pdf>

RIKER, W. H. (1964). **Federalism: Origin, Operation, Significance**. Boston: Little Brown.

RODRÍGUEZ, C. M. (Feb de 2008). The Significance of the Local in Immigration Regulation. *Michigan Law Review*, Vol. 106, No. 4, 567 - 642. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/40041632>

ROWTHORN, R. (2008). The fiscal impact of immigration on the advanced economies. **Oxford Review of Economic Policy**, 24, pp. 560-580.

SCHUCK, P. H. (Outubro, 2009). Taking Immigration Federalism Seriously. **The Forum**, Vol. 7, Issue 3. Disponível em: <https://doi.org/10.2202/1540-8884.1321>

SIMÕES, A. et. al. (2019). **Resumo Executivo. Relatório de Conjuntura: Tendências da Imigração e Refúgio no Brasil**. Brasília-DF: OBMigra. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>

SIMÕES, G. et. al. (2017). **Perfil Sociodemográfico e Laboral da Imigração Venezuelana no Brasil**. Conselho Nacional de Imigração - CNIg. Disponível em: <http://obmigra.mte.gov.br/index.php/publicacoes-obmigra>

SOUZA, A. R.; SILVEIRA, M. (2018). O fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil (2014-2018): análise do arcabouço jurídico brasileiro e da conjuntura interna venezuelana. **Cadernos Prolam USP**, vol. 17, n. 32, p. 114 – 132.

SPIRO, P. J. (Março de 2001). Federalism and immigration: models and trends. *International Social Science Journal*. Vol. 53, Issue 167, p. 67-73.

STF. **Decisão Estado Roraima x União - gastos com imigrantes venezuelanos**, ACO 3121 (STF 27 de outubro de 2020). Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5437155>

STN. (2020). *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais*. Brasília: Ministério da Economia. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2020/114>. Acesso em: setembro de 2020.

THIELEMANN, E. R. (2005). Symbolic Politics or Effective Burden-Sharing? Redistribution, Side-Payments and the European Refuge Fund. **JCMS**, Vol. 43. Number 4, p. 807–24.

THIELEMANN, E. R., & DEWAN, T. (2006). The Myth of Free-Riding: Refuge Protection and Implicit Burden-Sharing. **West European Politics**, Vol. 29, n. 2, p. 351-369. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402380500512742>.

THIELEMANN, E.; WILLIAMS, R.; BOSWELL, C. (2010). What system of burden sharing between Member States for the reception of asylum seekers? Brussels: European Parliament's Committee on Civil Liberties. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

TORELLY, M.; KHOURY, A.; VEDOVATO, L. R.; GONÇALVES, V. K. (2017). **Visões do Contexto Migratório no Brasil**. Brasília: Organização Internacional para as Migrações, Agência das Nações Unidas Para as Migrações.

WOLLEGHEM, Pierre Georges Van (2018). **If Dublin IV were in place during the refugee crisis...A simulation of the effect of mandatory relocation**. Milano. ISMU, Paper January, p. 2-22. 2018. Disponível em: http://old.ismu.org/wp-content/uploads/2018/01/VanWolleghem_January2018.pdf

VINEBERG, R. (2014). Immigration and Federalism: Responsibility for Immigration in the Light of the Literature on Federalism. *In*: Baglay, D.; Nakache, D. **Immigration Regulation in Federal States**. Nova Iorque: Springer, p. 17-38.

WELLISCH, D., & WILDASIN, D. E. (1996). Decentralized income redistribution and immigration. **European Economic Review** 40, 187-217.