



**Atuação governamental em relação às comunidades
brasileiras no exterior na área de previdência
Acordos internacionais de previdência social**

Helmut Schwarzer

Secretário de Política de Previdência Social
Ministério da Previdência

Introdução

Nas últimas décadas, o cenário internacional tem se caracterizado pelo intenso processo de globalização, marcado pelo aumento no fluxo internacional de mercadorias e de investimentos em busca de melhores condições de produção. A globalização também é marcada pelo maior trânsito de informações e de tecnologia (que, hoje, cruzam com mais facilidade os limites dos Estados-Nação) e, por isso, tem sido frequentemente descrita na literatura como um processo que enfraquece os Estados nacionais.

Há, entretanto, pelo menos um aspecto da globalização que requer um Estado mais forte e mais efetivo: o trânsito de pessoas, em geral, e de trabalhadores, em particular. O crescente movimento migratório das últimas décadas tem chamado a atenção de diversos especialistas¹, em geral preocupados com suas consequências para o mercado de trabalho e a previdência social.

A expectativa é de que, com o aumento da integração econômica e a consolidação de “blocos” político-econômicos, o trânsito de trabalhadores aumente ainda mais. Esse fenômeno traz, sem dúvida, vantagens e desvantagens para as

economias locais. As vantagens se dão em termos de melhor ajustamento entre oferta e demanda no mercado de trabalho. Países com carência de pessoal mais qualificado (e, portanto, maiores salários) tenderão a atrair profissionais de outros países com esse perfil. Outros, com maior demanda por profissionais menos qualificados, atrairão trabalhadores com esse perfil, sem grandes perspectivas em seus próprios países. As desvantagens surgem em casos de migrações provocadas por crises econômicas ou políticas de países específicos ou de migração direcionada aos países mais ricos da região em questão, independentemente da situação econômica que vivam.

Seja como for, o aumento das migrações internacionais é um dado com o qual os gestores de políticas de trabalho e de políticas previdenciárias terão, com frequência cada vez maior, que lidar. De fato, é cada vez mais comum, nos dias de hoje, que trabalhadores cumpram parte de suas trajetórias profissionais em países diferentes – e não apenas trabalhadores em áreas de fronteira (nas quais o fenômeno é, de mais longa data, esperado).

Em países como o Brasil, isso se torna ainda mais verdade. Com efeito, o Brasil é, do ponto de vista histórico, um País de imigrantes – não apenas dos colonizadores portugueses, mas também daqueles que chegaram por meio de Políticas oficiais, como italianos e japoneses, em decorrência do choque de oferta de mão-de-obra ocorrido em função da abolição da escravatura. Mais recentemente, entretanto, houve uma inversão do fluxo histórico e o País se tornou um País emissor de migrantes. Apenas na década de 1980, o saldo migratório teria sido negativo em 1,8 milhão de pessoas com 10 anos ou mais (isso é, em idade potencialmente ativa).

¹ Cf., por exemplo, os trabalhos publicados na coletânea *Migrações Internacionais e a Previdência*

Fica em aberto, dessa maneira, a importante questão de como manter tais trabalhadores socialmente protegidos (e, na medida do possível, expandir essa cobertura social), especialmente em relação a riscos sociais como a idade avançada, associados a benefícios que, em geral, exigem longa filiação previdenciária. Em outras palavras, do ponto de vista da Previdência Social, o fenômeno da migração traz como consequência o fato de muitos dos migrantes, ao contribuírem para sistemas previdenciários de países diferentes, eventualmente não completam os requisitos para obterem aposentadoria ou não qualificam-se a outros benefícios contando apenas o tempo de contribuição vertido a um dos países nos quais residiu. Como veremos, essas discontinuidades exigem políticas previdenciárias específicas, constantes nos acordos internacionais.

Os Acordos Internacionais de Previdência

A forma de corrigir esta ruptura na cobertura da Previdência Social e de evitar o risco da pobreza dos migrantes na velhice é a celebração de acordos internacionais de Previdência entre países cujo contingente populacional tenha sido influenciado por fortes correntes migratórias. No Brasil residem, legalmente, 851,6 mil estrangeiros, um número importante de trabalhadores que fazem parte da população economicamente ativa do País, muitos exercendo algum tipo de atividade remunerada abrangida pela cobertura previdenciária. Estima-se, ainda, que em 2001 havia 2.041,1 mil brasileiros residindo legalmente em diversos países do mundo. No Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), a população total é de 214.459.947 habitantes, dos quais 3.500 mil constituem a população estrangeira.

Os acordos internacionais são mecanismos delicados, que precisam superar problemas complexos: em primeiro lugar os sistemas de seguridade social são variados em todo o mundo, sendo preciso harmonizar regras bastante divergentes; segundo, uma possível transferência entre países de valores monetários terá que se submeter a uma nova legislação tributária, novas regras de mercado de capitais e de câmbio; finalmente, tais acordos devem considerar o fato de que a legislação previdenciária é atualizada constantemente.

Esses desafios não podem impedir, entretanto, que se busque, em diversas ocasiões, a melhor solução possível para os trabalhadores migrantes. O Ministério da Previdência Social entende que os acordos internacionais são, acima de tudo, uma forma de garantir os direitos dos trabalhadores em face do crescimento da migração internacional. Há tratados ou projetos de tratados internacionais normatizando e protegendo fluxos de comércio, finanças, propriedade industrial e investimentos. Os acordos internacionais em matéria de Previdência protegem os direitos dos trabalhadores envolvidos em movimentos migratórios, e é previsível que, no contexto da integração internacional crescente, tratados dessa natureza venham a ser um instrumento importante de extensão e garantia de direitos sociais, trabalhistas e previdenciários.

Os acordos internacionais de Previdência Social inserem-se no contexto da política externa brasileira, conduzida pelo Ministério das Relações Exteriores, e são resultados dos esforços conjuntos desse órgão e do Ministério da Previdência Social. O principal objetivo da realização de um acordo internacional é garantir o direito à Seguridade Social previsto na legislação de dois ou mais países, visando prover um arcabouço legal comum quanto às obrigações e direitos previdenciários.

Com a vigência de acordos internacionais, o tempo de contribuição em um ou mais países é considerado como tempo de contribuição no Brasil e nos países acordantes, de tal forma que gere benefícios em ambos países, proporcional ao tempo de contribuição em cada um deles.

No Brasil, os acordos internacionais são operacionalizados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), de forma descentralizada, mediante quatorze “Organismos de Ligação” vinculados às Gerências-Executivas do INSS nas cidades de Manaus, Salvador, Fortaleza, Goiânia, Cuiabá, Belo Horizonte, Belém, Curitiba, Recife, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Florianópolis, São Paulo, além do Distrito Federal. Esses Organismos são responsáveis pela análise e concessão dos benefícios, bem como em responder à solicitações dos segurados e dos Organismos de Ligação estrangeiros.

Neste sentido, a forte migração de trabalhadores, o recebimento de importantes fluxos de investimentos externos e as relações especiais de amizade fizeram com que o Brasil celebrasse Acordos de Previdência Social com diversos países, estando outros em fase de negociação ou de estudos para início das tratativas. Assim, o Brasil, atualmente, mantém acordos bilaterais com Argentina, Cabo Verde, Chile, Espanha, Grécia, Itália, Luxemburgo, Portugal e Uruguai. Em fase de negociação, encontram-se os acordos bilaterais com Japão, Alemanha, Países Baixos, Coréia e Estados Unidos. No âmbito multilateral, o Brasil tem acordo com os países do Mercosul (Argentina, Paraguai e Uruguai), além de estar em fase de ratificação o Acordo Ibero-americano que irá abranger vinte e um países (Andorra, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Espanha,

Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, República Dominicana, Uruguai e Venezuela).

O mais recente acordo a entrar em vigor envolve Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Trata-se do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul, assinado em 15 de dezembro de 1997, na cidade de Montevideu, Uruguai, pelos chanceleres da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, por ocasião da XIII Reunião do Conselho do Mercado Comum. Sua vigência foi fixada em 1º de junho de 2005, com a finalização da fase de ratificação entre os países signatários. Ressalte-se que a entrada em vigor desse acordo não prejudica os direitos adquiridos na vigência dos acordos bilaterais.

Esse acordo reflete as preocupações com a garantia à proteção trabalhista e social dos imigrantes e seus dependentes, que já se materializaram em declarações de compromisso que figuram em vários atos do Mercosul, dentre os quais vale citar a Declaração Sociolaboral do Mercosul, firmada pelos Presidentes dos Estados Partes em 10 de dezembro de 1998, no Rio de Janeiro. Nessa Declaração, os Estados Partes comprometem-se a estabelecer normas e procedimentos comuns relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira, bem como melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida destes trabalhadores;

O Acordo do Mercosul é o primeiro acordo internacional brasileiro em matéria previdenciária que também beneficia os funcionários públicos pertencentes aos Regimes Próprios de Previdência Social. Permite a totalização de períodos contributivos nos países acordantes para as seguintes espécies de benefícios: aposentadoria por idade (voluntária ou compulsória), aposentadoria por invalidez,

auxílio-doença e a pensão por morte. Outra proteção prevista é a isenção de contribuição no país de destino durante o deslocamento temporário inferior a doze meses, prorrogável por igual período, desde que autorizado pelo país de destino. Em tal período o trabalhador mantém seu vínculo e direitos sempre no país de origem, não necessitando, portanto, requerer esse tempo trabalhado na forma do acordo.

Por outro lado, a aplicabilidade do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul depende substancialmente da uniformidade de entendimento entre os países membros. Para tanto, estabeleceu-se a Comissão Permanente que é integrada por três membros de cada país e composta por grupos de trabalho em áreas específicas, como saúde, legislação e informática. Tem como objetivo verificar a aplicação do acordo e demais instrumentos complementares, planejar as eventuais modificações e ampliações, bem como manter negociações diretas a fim de resolver as divergências sobre a aplicação desse instrumento jurídico.

No campo da tecnologia, o Brasil se destaca no Mercosul por meio da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), sendo essa a responsável pelo desenvolvimento do sistema que permitirá o intercâmbio de dados de seguridade social entre os países membros. O produto será utilizado pelos órgãos de seguridade social da Argentina, Paraguai e Uruguai e, no Brasil, pelo INSS, e também pela Organização Ibero-americana de Seguridade Social (OISS), que irá supervisionar a funcionabilidade do sistema.

Com sua experiência, a Dataprev é responsável pelo desenvolvimento do sistema, que permitirá agilizar a concessão de benefícios no âmbito do Acordo Multilateral de Previdência Social do Mercosul aos trabalhadores migrantes. O sistema criado pelo corpo técnico da Dataprev permite gerar formulários para

preenchimento dos dados pessoais do beneficiário, dependentes e representantes legais e dos períodos de vínculos empregatícios e contribuição previdenciária. As informações circularão simultaneamente entre os países nos quais o cidadão trabalhou formalmente. A utilização do sistema poderá ser estendida a todos os países com os quais o Brasil mantém acordo internacional, para concessão de aposentadoria, pensão e auxílios. Ressalta-se que o sistema foi desenvolvido utilizando tecnologia de ponta, software livre e certificação digital para garantir alto nível de segurança da informação transmitida.

O Acordo Multilateral do Mercosul evidencia um forte interesse da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai no sentido de se implementar o Acordo Multilateral Ibero-americano em razão de um considerável fluxo migratório com Portugal e Espanha. Do ponto de vista do Brasil, ressalta-se a prioridade diplomática conferida às ações que conduzam a um crescente fortalecimento da integração entre os países sul-americanos, com respaldo contido em diversos documentos da política externa brasileira, consubstanciados no Plano Plurianual até 2011.

Desta forma, na análise das propostas para a feitura de novos acordos internacionais de Previdência Social, três pontos têm fundamental importância para a escolha da parte acordante: o volume de comércio internacional entre os países, os fluxos de investimentos internacionais e o volume de migração. A tendência de crescimento do fluxo migratório de brasileiros para o exterior nos últimos decênios obriga a Previdência Social brasileira a colocar como uma de suas prioridades a ampliação da cobertura à população migrante, o que torna necessário ampliar também o número atual de acordos, quer sejam bilaterais ou multilaterais.

Ficou assente entre as partes que as disposições do Acordo Ibero-Americano não implicarão alterações nos respectivos sistemas de previdência, mas permitirão preservar os direitos adquiridos ou em fase de aquisição pelos trabalhadores ou seus dependentes quando participarem de movimentos migratórios. Nada mais se pretende do que permitir ao trabalhador obter um benefício previdenciário nos termos da legislação nacional do país em que se encontre, computando-se o tempo de filiação previdenciária cumprido nos demais países signatários. O custo do benefício concedido será rateado entre os países de forma diretamente proporcional ao tempo de filiação verificado em cada regime nacional, por meio da sistemática já conhecida como totalização.

O Acordo Multilateral Ibero-americano de Seguridade Social não revoga as disposições dos acordos bilaterais ou multilaterais já em vigor entre esses países, mas determina que sejam aplicáveis as disposições que se mostrem mais favoráveis mediante a aplicação de um ou outro convênio. Para tanto, está proposto que o Ajuste Administrativo tratará da questão de maneira mais explícita, indicando as situações em que cada acordo poderá ser mais favorável e quais serão os beneficiários desta situação mais favorável.

Em julho de 2007, os Ministros de Estados dos países ibero-americanos assinaram a Declaração de Iquique, que aprovou o texto do projeto do acordo. Na sequência, a Declaração foi submetida à análise dos respectivos Chefes de Estado na oportunidade da realização da XVII Cimeira Ibero-americana de Chefes de Estados e de Governos, no mês de novembro seguinte, na cidade de Santiago – Chile e aprovada.

No presente caso, é imprescindível reconhecer a complexidade jurídica e as especificidades políticas e administrativas dos países envolvidos.

Conclusão: a importância da proteção social e seus principais desafios

Há um crescente reconhecimento, entre os países, da importância de que os direitos humanos dos migrantes e suas famílias sejam preservados, especialmente em um período marcado pelo pela formação de grandes blocos de países e o aumento significativo dos fluxos migratórios.

A despeito desse reconhecimento, a eliminação dos entraves existentes é, como vimos, matéria complexa. Os sistemas de seguridade social ao redor do mundo possuem, muitas vezes, regras bastante distintas e sua harmonização não é tarefa trivial.

Muitas vezes, as tratativas e os embates decorrentes da negociação envolvendo múltiplos regimes de Seguridade Social têm levado a uma considerável demora até a ratificação plena dos acordos. São necessários um grande esforço conjunto e uma vontade política explícita dos países para acelerar todo o processo de tramitação legislativa. O processo tende a ser obviamente mais fácil em acordos bilaterais que em acordos previdenciários multilaterais, que demandam grande esforço de coordenação.

O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul, ratificado por todos os signatários, é um passo fundamental para a proteção dos trabalhadores que migram entre os países do bloco.

Os países Ibero-americanos enfrentam, no momento, o desafio de tornar realidade o acordo previdenciário já assinado, superando a fase de ratificação e extendendo, definitivamente, os direitos à proteção social dos trabalhadores que migraram e migrarão entre tais países.

O trabalho do Ministério da Previdência Social tem se orientado no sentido de reconhecer a importância significativa dos acordos internacionais como meio de assegurar os direitos previdenciários dos cidadãos, de modo que visa ampliar cada vez as conversações bilaterais e multilaterais para celebração de novos acordos.