



ISSN 0034-835X  
e-ISSN 2596-0466

# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília – DF

Ano 57

# 225

janeiro a março de 2020

SENADO FEDERAL



# Proteção previdenciária de imigrantes no Brasil

A cobertura dos acordos internacionais de cooperação previdenciária

MARCELO LEONARDO TAVARES

LUIS LOPES MARTINS

**Resumo:** O artigo examina a cobertura prevista nos acordos internacionais previdenciários firmados pelo Brasil, comparando-a com a cobertura garantida aos demais segurados do Regime Geral de Previdência Social. Conclui que a proteção previdenciária em tais acordos é significativamente mais restrita e que a tendência observável é de manutenção ou agravamento dessa limitação, com foco cada vez maior na cobertura de apenas três riscos sociais: idade avançada, incapacidade laborativa e morte.

**Palavras-chave:** Previdência social. Migração internacional. Acordos internacionais.

## The social insurance protection of immigrants in Brazil: the coverage of international social security cooperation agreements

**Abstract:** The article examines the coverage set forth in the social insurance international agreements signed by Brazil, comparing it with that guaranteed for the other insured persons of the Brazilian social security system. It concludes that social insurance protection in such agreements is significantly more restrictive and the observable tendency is to maintain or worsen this limitation, with an increasing focus on covering only three social risks: old-age, labor incapacity and death.

**Keywords:** Social insurance. International migration. International agreements.

Recebido em 30/9/19  
Aprovado em 15/12/19

## 1 Introdução

O trabalho é um instrumento relevante para a economia dos indivíduos e das nações, e o único meio de garantia de subsistência das pessoas na grande maioria das vezes. Ao lado do capital e da terra, é um dos elementos da produção de riqueza.

A busca da segurança econômica por meio de melhores oportunidades de trabalho é um dos principais fatores da migração internacional, fenômeno facilitado, nos tempos atuais, por aspectos como a intensificação dos fluxos de informações, as transformações tecnológicas e o maior acesso aos deslocamentos (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, c2017).

Se, por um lado, a migração internacional pode promover a segurança econômica individual pelo trabalho, por outro, gera a necessidade de consideração de suas consequências previdenciárias. Por certo, o trabalho do imigrante<sup>1</sup> produz efeitos econômicos praticamente imediatos, mas o reflexo previdenciário ocorre em prazo alargado, pois muitas vezes exige a comprovação de períodos relativamente longos de filiação e contribuição como requisito para a proteção.

O que acontece, então, com trabalhadores que estiveram vinculados a regimes previdenciários em mais de um país e que em nenhum deles, isoladamente, tenham completado os requisitos necessários para serem amparados?

Há diversos instrumentos para lidar com esse problema, mas a principal resposta política para a proteção previdenciária de migrantes internacionais ainda é a cooperação internacional mediante acordos previdenciários bilaterais ou multilaterais – mecanismos que, entre outras previsões, permitem o reconhecimento recí-

proco dos períodos de contribuição ou carência, chamados de *totalização de períodos* nesses instrumentos.

O fenômeno da migração internacional, que se tem acentuado nos últimos tempos, ressalta a importância dos acordos internacionais de cooperação previdenciária, de modo que se pode questionar: qual é a proteção social garantida nos acordos internacionais previdenciários dos quais o Brasil participa? Existe diferença entre a proteção previdenciária garantida para os beneficiários dos acordos internacionais de previdência e os demais segurados do regime protetivo brasileiro?

Para responder a esses questionamentos, este trabalho foi estruturado em três seções. De início, busca-se introduzir brevemente o contexto da crescente relevância da proteção social e econômica de migrantes, bem como compreender o objetivo da previdência social. Em seguida, é detalhada a proteção previdenciária brasileira, relacionando cada um dos eventos que ensejam a cobertura estatal, bem como seus requisitos legais, a fim de verificar quais são os mais sensíveis para os imigrantes, por exigirem períodos mais longos de contribuição ou carência. Por fim, examina-se a cobertura garantida em cada um dos acordos internacionais de previdência dos quais o Brasil é signatário, comparando-a com a cobertura geral do regime previdenciário brasileiro para compreender tanto as atuais diferenças quanto as tendências da cooperação internacional brasileira.

## 2 Migração internacional e proteção social

A migração internacional é um dos principais instrumentos utilizados pelos indivíduos na busca de melhores condições econômicas, sociais e políticas. Na sociedade globalizada,

<sup>1</sup> Ainda que o presente trabalho por vezes se refira ao imigrante, as reflexões aqui expostas tratam não apenas da sua situação jurídica, mas também da dos emigrantes brasileiros que retornam ao País.

a interdependência econômica dos Estados e as facilidades de maior conectividade e de deslocamentos apresentam-se como novos fatores que afetam a mobilidade internacional, reduzindo alguns dos principais obstáculos relacionados a esse fenômeno (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, c2017)<sup>2</sup>.

Se, por um lado, tal conjuntura proporciona um dramático aumento na capacidade de acesso à informação e no fluxo de pessoas, capitais, bens e ideias, por outro, ainda há empecilhos bastante tradicionais para os deslocamentos internacionais. Entre os diversos problemas, que variam desde barreiras linguísticas e culturais até o crescente discurso político antiglobalização (MCAULIFFE; GOOSSENS; SENGUPTA, c2017), um tem especial relevância para este trabalho: a proteção econômica e social de migrantes internacionais<sup>3</sup>.

Os instrumentos de efetivação da proteção social, como a assistência ou a previdência, ainda são estruturados de forma tradicional, usualmente relacionados ao vínculo formal de emprego ou à nacionalidade. Isso faz com que essas políticas se estabeleçam como instrumentos que, muitas vezes, não apenas não reduzem as vulnerabilidades relacionadas aos imigrantes, como, em sentido oposto, as acentuam, a depender da maneira como o sistema protetivo é arquitetado (FAIST, 2013)<sup>4</sup>.

Por isso, o crescente fluxo internacional de pessoas afeta (ou, ao menos, deveria afetar) a forma como a proteção social deve ser estruturada, sendo desejável a previsão de mecanismos como a viabilização do acesso de imigrantes aos regimes protetivos nacionais, o acesso a redes informais de apoio aos imigrantes e sua família e, por fim, o fator que é o foco do presente trabalho: a portabilidade de direitos previdenciários entre países.

## **2.1 Proteção previdenciária em duas dimensões: indivíduos e riscos sociais cobertos**

Antes de tratar da análise da situação jurídica atual da portabilidade de direitos econômicos acumulados de imigrantes no Brasil, cabe perguntar: para que serve a previdência social? Apesar de parecer uma pergunta meramente provocativa, não raramente a finalidade da previdência social é esquecida nos inúmeros debates sobre o tema.

---

<sup>2</sup>Sobre o tema da migração internacional na sociedade globalizada, ver International Organization for Migration (c2017), Global Commission on International Migration (c2005) e Villen (2018).

<sup>3</sup>Sobre os debates acerca da proteção econômica e social de migrantes internacionais, ver Vonk (2018), Paul (2017), Sabates-Wheeler e Koettl (2010) e Avato, Koettl e Sabates-Wheeler (2010).

<sup>4</sup>Sobre o tema, ver United Nations (2018) e Van Panhuys, Kazi-Aoul e Binette (2017).

As discussões sobre o regime protetivo brasileiro – e a recente reforma da previdência promovida pela Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019 (BRASIL, 2019b) não foge à regra – quase sempre trazem reflexões e sugestões sobre o regime financeiro mais adequado, requisitos de elegibilidade de benefícios, seus efeitos redistributivos ou aspectos tributários. Em meio a tantas perguntas relevantes, uma parece ficar relegada ao segundo plano: qual é o objetivo central da proteção previdenciária?

Outros direitos sociais e econômicos trazem na própria denominação uma noção intuitiva da ação que se pode exigir do Estado. Expressões como *saúde*, *educação* ou *proteção à maternidade*, ainda que possam gerar discordância acerca dos limites desejáveis de atuação estatal, já trazem em si uma razoável indicação de qual é o valor protegido, o objetivo a ser perseguido.

O termo *previdência social*, por outro lado, não desfruta de muita nitidez. Algumas expressões mais ou menos equivalentes utilizadas para designar arranjos similares em outros países podem ser um pouco mais claras, como *seguro social*, *social insurance* ou *seguridad social*, sempre tendo como elemento central a ideia de segurança. Ainda assim, fica a dúvida: segurança em face de quê? A resposta é simples: riscos sociais.

Riscos sociais<sup>5</sup> são eventos a que as pessoas estão sujeitas na vida em sociedade e que provocam grande impedimento ou tornam socialmente indesejável que um indivíduo mantenha seu sustento ou de sua família pela utilização de sua força de trabalho. O papel fundamental de

qualquer arranjo previdenciário é justamente o de proteger indivíduos em face de tais eventos, garantindo uma prestação estatal, normalmente pecuniária, em caso de sua concretização.

Por compor o núcleo duro do regime protetivo, a compreensão de quais são os riscos sociais a serem tutelados pelo Estado constitui debate central do Direito Previdenciário. Numa sociedade em que a força de trabalho representa, na maioria das vezes, o único mecanismo para a garantia da subsistência, é relevante compreender o processo que leva o Estado a reconhecer um evento como socialmente legítimo a ponto de justificar o afastamento do trabalho e ensejar a substituição da remuneração por um benefício previdenciário<sup>6</sup>.

O rol de riscos sociais resguardados em âmbito previdenciário mudou significativamente ao longo do tempo, juntamente com a própria sociedade e com a percepção do papel do Estado. Os primeiros arranjos protetivos institucionais, por exemplo, revelam uma compreensão muito diferente dos eventos sociais legitimados a receber o amparo previdenciário.

O surgimento dos regimes previdenciários, no final do século XIX, estava longe de representar um reconhecimento da solidariedade social em sua acepção comutativa, ou seja, “[d]o favorecimento ao sentimento de pertencimento da pessoa a um grupo determinado de iguais, bem como a avaliação de que se deve proteger o outro para que haja proteção de si mesmo em caso de necessidade” (TAVARES; SOUSA, 2016, p. 279). Ao contrário, no início a atuação estatal tinha como preocupação central a mitigação do crescimento da insatisfação das classes trabalhadoras e dos ideais socialistas. Justamente por isso, havia especial atenção para o efeito dos numerosos acidentes laborais – sobretudo

<sup>5</sup> Existem críticas à utilização do termo *risco social*, por englobar também eventos venturosos, como a maternidade, de forma que seria desejável sua substituição por outras expressões como *necessidades sociais*. Não concordamos com essa crítica, tendo em vista que o termo *risco* não necessariamente significa um evento indesejável, mas sim o conceito econômico utilizado para definir incertezas matematicamente mensuráveis. Para uma análise completa dos conceitos de risco e incerteza, ver Knight (1972).

<sup>6</sup> Ainda que haja benefícios sem o caráter de substituição à remuneração, essa é a regra geral.

na indústria – que, entre outras consequências, eliminavam ou reduziam a capacidade de trabalho dos indivíduos, levando-os à miséria e à indignidade. Não à toa os primeiros modelos previdenciários tinham uma concepção bastante limitada tanto dos grupos que mereceriam a atenção estatal quanto dos eventos que ensejariam a concessão de prestações previdenciárias.

Relativamente aos indivíduos cobertos, prevaleceu a visão mais restritiva, limitando a proteção a trabalhadores assalariados, os quais deveriam verter contribuições específicas, em conjunto com contribuições dos empregadores. Isso não era exatamente uma grande novidade, uma vez que já era comum a contratação de cobertura de seguros em face de tais eventos, prestada por seguradoras privadas. A diferença passava a ser a cobertura compulsória mediante um arranjo protetivo institucional, mas ainda com manutenção de características típicas dos seguros, como a limitação do grupo coberto e a exigência de contrapartida contributiva. Por isso, esse modelo previdenciário ficou conhecido como securitário. Em relação aos riscos sociais protegidos, privilegiaram-se os mais diretamente relacionados à atividade laboral em si, especialmente os acidentes de trabalho. Em seguida, foram incluídos também eventos como invalidez e idade<sup>7</sup>.

Aos poucos se modificaram os valores das sociedades, bem como a visão sobre os indivíduos que mereceriam proteção previdenciária e sobre os eventos que seriam merecedores da atenção governamental. O rol de riscos sociais juridicamente tutelados ganhou corpo, tendência identificável especialmente após a Segunda Guerra Mundial, e representou um rompimento notável com o paradigma anterior. O ideal de solidariedade deslocou-se para o centro do sistema – agora em sua acepção comutativa – como fundamento da proteção social.

Nesse segundo período, houve o alargamento da relação de pessoas e de eventos protegidos, bem como o surgimento de um paradigma distinto para conferir direitos previdenciários. O objetivo da proteção dos trabalhadores cedeu a uma visão de necessidade de promoção de proteção universal<sup>8</sup>. Os regimes passaram a ser financiados por tributos gerais e a garantir prestações mínimas a todos os cidadãos, sem distinção, com acepção distributiva de renda. Do lado dos riscos sociais, a segunda fase ampliou o rol de eventos a serem cobertos, de forma a garantir a proteção denominada “do berço ao túmulo”, passando a amparar também

---

<sup>7</sup> O marco inicial da cobertura previdenciária como um arranjo protetivo institucional é a legislação alemã sobre seguro de doença, em 1883, seguida pelo seguro de acidentes de trabalho, em 1884. Os eventos de invalidez e idade, por sua vez, passaram a ser cobertos a partir de 1889. Sobre o tema, ver Redi (2004).

<sup>8</sup> O principal documento inspirador do modelo de proteção social universal é o Relatório Beveridge (1942), plano de reestruturação do regime protetivo do Reino Unido, apresentado em 1942.

acontecimentos de natureza mais diversificada, como o desemprego e a maternidade. O que se observa nessa segunda fase é a ascensão da universalização dos regimes protetivos, com a ampliação da cobertura previdenciária no que diz respeito tanto à população coberta quanto aos riscos sociais.

Contudo, após esse período de *euforia protetora* (IBRAHIM, 2011) e a partir das primeiras crises do *Welfare State*, na década de 1980 as atenções voltaram-se para o equilíbrio financeiro dos sistemas, ora por meio de securitização dos esquemas universais, ora pela maior rigidez paramétrica, com a introdução ou a majoração de requisitos relacionados ao tempo de contribuição ou mesmo pela eliminação de certos benefícios e vantagens. É claro que o refluxo protetivo não se deu de forma brusca, estanque ou mesmo linear. Na prática, ao longo do tempo, observou-se a convergência entre os dois modelos, com mútua influência, ou seja, a inclusão tanto de aspectos universalizantes nos modelos inicialmente securitários quanto o oposto.

As mudanças foram sentidas com maior ou menor intensidade em cada regime protetivo e ocorreram de distintas maneiras em cada país, no que se refere tanto ao momento de concretização de tais alterações quanto ao conteúdo e à forma. A influência de cada um desses modelos no sistema previdenciário brasileiro e as dissonâncias deste em relação a outros modelos de proteção são aspectos relevantes para compreender algumas dificuldades, peculiaridades e tendências dos acordos internacionais.

### 3 Os riscos sociais protegidos no Brasil

No Brasil, a influência dos dois modelos protetivos – securitário e universal – é facilmente perceptível. A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, [2019a]) consagrou não somente a tendência de universalização dos direitos sociais verificada no pós-guerra, mas também ampliou o rol de riscos sociais amparados.

A universalização foi fixada como primeiro objetivo da seguridade social (art. 194, parágrafo único, I, da CRFB<sup>9</sup>), mas esse princípio jamais chegou a ser verdadeiramente concretizado na previdência social. Ao contrário do que aconteceu com a saúde, na previdência social foi mantido o paradigma securitário predominante desde os primeiros arranjos

---

<sup>9</sup>“Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I – universalidade da cobertura e do atendimento” (BRASIL, [2019a]).

protetivos brasileiros, ainda que com aspectos de evidente influência dos modelos universalizantes<sup>10</sup>.

Quanto aos riscos sociais, a CRFB e a legislação previdenciária consolidaram a tendência de ampliação da proteção previdenciária, que inclui atualmente dez eventos: (i) idade avançada; (ii) tempo de contribuição sob condições especiais; (iii) morte; (iv) incapacidade total e permanente; (v) incapacidade parcial ou temporária; (vi) redução de capacidade laborativa; (vii) maternidade; (viii) despesas familiares com crianças; (ix) reclusão; e (x) desemprego<sup>11</sup>.

Apesar do rol amplo de eventos cobertos, justamente em razão da manutenção do paradigma predominantemente securitário, nem todos os trabalhadores gozam de tais garantias. Além dos excluídos da proteção previdenciária por não serem segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)<sup>12</sup> ou por não preencherem os requisitos contributivos necessários, há um grupo de indivíduos que não raramente tem direito a um rol muito mais restrito de benefícios: os migrantes internacionais.

### **3.1 A concessão de benefícios no Regime Geral de Previdência Social**

A concessão de benefícios previdenciários no RGPS prevê, como regra geral, a exigência de carência e/ou tempo de contribuição. Esses requisitos tendem a ser especialmente mais elevados nos *benefícios programáveis*, ou seja, aqueles em que a materialização do risco social coberto é passível de ser previsto com razoável probabilidade. Eventos como idade avançada, por exemplo, podem ser antecipados com relativa precisão e, por isso, estão nessa categoria. Nesses casos, é justificável que o Estado exija um número de contribuições relativamente elevado para a concessão do benefício, a fim de que o montante vertido na fase inativa guarde razoável correspondência com as contribuições.

Os benefícios programáveis contrapõem-se aos denominados *não programáveis* ou *de risco*, isto é, que garantem a cobertura em face de acontecimentos de ocorrência incerta, tais como incapacidade laborativa ou maternidade. Justamente por poderem ocorrer a qualquer momento, não seria razoável exigir o cumprimento de longos períodos de contribuição para garantir a proteção em face desses infortúnios, sob perigo de desamparar boa parte dos trabalhadores.

---

<sup>10</sup> Resultado da influência de outro princípio constitucional, o da seletividade, previsto no art. 194, parágrafo único, III, da CRFB.

<sup>11</sup> A EC n<sup>o</sup> 103/2019 excluiu a cobertura do tempo de contribuição.

<sup>12</sup> Para uma análise dos padrões de inserção previdenciária no Brasil, ver Ansiliero e Costanzi (2017).

Por isso, observa-se uma grande discrepância entre os períodos mínimos de contribuição/carência exigidos entre benefícios programáveis (aposentadoria por idade, especial e por tempo de contribuição<sup>13</sup>), em que os períodos de carência ou tempo de contribuição exigidos são sempre superiores a quinze anos, e benefícios não programáveis (pensão por morte<sup>14</sup>, aposentadoria por invalidez, auxílio-doença, auxílio-acidente, salário-maternidade, salário-família, auxílio-reclusão e seguro desemprego), em que a exigência contributiva, quando há, é sempre igual ou menor que 1 ano, exceto no auxílio-reclusão, em que a carência é de dois anos<sup>15 16</sup>.

Para o direito à concessão de benefícios previdenciários no Brasil, tende a ser um problema especialmente sensível para os imigrantes a necessidade de cumprimento dos requisitos de tempo de contribuição ou de carência.

### **3.2 A totalização de períodos de contribuição por migrantes internacionais no Brasil**

Migrantes internacionais – sejam estrangeiros que vieram para o Brasil, sejam brasileiros que emigraram e voltaram – não raramente laboraram por períodos consideráveis no exterior, onde contribuíram para o regime previdenciário local. Ocorre que, ao virem para o Brasil, tais contribuições em princípio são ignoradas.

---

<sup>13</sup> Em que pese a eliminação da aposentadoria por tempo de contribuição do sistema previdenciário brasileiro depois da promulgação da EC nº 103/2019, o benefício ainda é assegurado aos que contam com direito adquirido à sua concessão. Além disso, a reforma previdenciária previu regras de transição mais suaves para determinados grupos com direito acumulado.

<sup>14</sup> Em relação à pensão por morte, o benefício pode ter natureza programável ou não programável, a depender do momento de ocorrência do evento gerador.

<sup>15</sup> Não havia exigência de carência até a edição da Medida Provisória nº 871/2019 (BRASIL, 2019e), convertida na Lei nº 13.846/2019 (BRASIL, 2019d).

<sup>16</sup> Devem ser consideradas as exceções previstas no art. 26 da Lei de Benefícios (Lei nº 8.213/1991) (BRASIL, [2019c]).

Esse contraste entre a relativa facilidade de mobilidade laboral e a dificuldade de mobilidade previdenciária é preocupante na sociedade contemporânea. De uma parte, a migração internacional é cada vez mais comum, mas, de maneira oposta, ainda existem importantes óbices à portabilidade de direitos previdenciários acumulados, imprescindíveis nos modelos protetivos securitários, como o brasileiro (BLANPAIN, 2013).

A principal forma de viabilizar tal portabilidade é pela cooperação internacional, com assinatura de acordos internacionais em matéria previdenciária que permitam a colaboração dos regimes de diferentes países, a fim de reconhecer reciprocamente direitos individuais acumulados, bem como estabelecer regras relativas a aspectos como operacionalização administrativa e compensação financeira.

O primeiro passo é a efetiva realização de tais acordos. Nesse ponto, não há dúvidas de que a cooperação internacional brasileira em matéria previdenciária apresentou avanços expressivos recentemente. Nos últimos 15 anos, observou-se a priorização dos países que têm elos migratórios históricos mais fortes com o Brasil, com a entrada em vigor de oito acordos bilaterais e dois multilaterais, que abrangeram um total de treze novos países, incluindo nove nações que representam as principais rotas migratórias para brasileiros<sup>17</sup>. Quantitativamente, isso significou um salto de cerca de 20% para mais de 80% na população de imigrantes abrangida (IBRAHIM; MARTINS, 2018)<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Vale mencionar a atualização de acordos internacionais mais antigos nesse período, como os firmados com a Espanha e Luxemburgo.

<sup>18</sup> Existem outros acordos internacionais em matéria previdenciária (incluindo um multilateral, envolvendo a Comunidade de Países de Língua Portuguesa) em processo de ratificação, além de processos em fase de tramitação ou de negociação com mais de uma dúzia de países. A estes se somam os países que ainda não ratificaram a Convenção Ibero-americana de Segurança Social.

Os acordos existentes e sua data de vigência constam da Tabela 1<sup>19</sup>:

**Tabela 1**

Países com os quais o Brasil mantém acordo de cooperação previdenciária e ano de início da vigência

PAÍS ACORDANTE	ACORDO ATUAL	PRIMEIRO ACORDO
Luxemburgo	2018	1967
Itália	1977	–
Cabo Verde	1979	–
Grécia	1990	–
Portugal	1995 <sup>20</sup>	1969
Espanha	2018	1995
Mercosul	2005	– <sup>21</sup>
Chile	2009	1996
Ibero-americano	2011	–
Japão	2012	–
Alemanha	2013	–
Canadá	2014	–
França	2014	–
Bélgica	2014	–
Coreia do Sul	2015	–
Quebec <sup>22</sup>	2016	–
Estados Unidos	2018	–
Suíça	2019	–

Fonte: elaborada pelos autores.

É inegável o avanço quantitativo dos acordos, mas há uma questão fundamental: qual é a proteção em face de riscos sociais assegurada por esses instrumentos em comparação com a cobertura prevista para os demais segurados do RGPS?

<sup>19</sup> Apesar da existência de esforços diplomáticos com o objetivo de coordenação de regimes de seguridade social anteriormente à Segunda Guerra Mundial, os acordos recíprocos no formato atual só emergiram após esse conflito (BRASIL, 2001).

<sup>20</sup> Também foi firmado um acordo adicional, em vigor desde 2006.

<sup>21</sup> Anteriormente já existiam acordos bilaterais firmados com o Uruguai (1980) e a Argentina (1982), além de acordo com o Paraguai, especialmente os relacionados aos trabalhadores da Usina Hidrelétrica de Itaipu.

<sup>22</sup> Conforme o Parecer da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 34/2015 (BRASIL, 2015b), no Canadá, embora sejam autônomas para organizar seus sistemas de seguridade, a maior parte das províncias delega sua administração ao governo central. A exceção é Quebec, que administra seu próprio sistema, tornando necessário firmar acordo específico. Tal possibilidade já havia sido prevista no acordo firmado com o Canadá.

## 4 A proteção previdenciária nos acordos internacionais

Imagine-se uma trabalhadora chamada Ana. Imagine-se que ela tenha morado em outro país dos vinte aos quarenta e sete anos de idade, tendo acumulado vinte anos de contribuição para o regime de previdência no exterior, e que se tenha mudado para o Brasil. Nos quinze anos seguintes, Ana alternou-se entre períodos de desemprego, de trabalho informal e de trabalho formal, somando 10 anos de contribuição para o RGPS.

Nesse cenário hipotético, a previdência brasileira, em princípio, reconhece apenas os dez anos de contribuição no Brasil, de forma que não será concedido a Ana qualquer benefício previdenciário que a proteja em face da idade avançada, dada a falta de carência, que é de 180 meses (15 anos). A única forma de assegurar a proteção previdenciária em face da velhice depende de o Brasil e o país em que ela trabalhou anteriormente cooperarem e reconhecerem reciprocamente os períodos de trabalho<sup>23</sup>.

Caso Ana tenha trabalhado, por exemplo, em Portugal, terá direito no RGPS à aposentadoria por idade. Caso tenha completado os requisitos até a promulgação da EC nº 103/2019, terá também acesso à aposentadoria por tempo de contribuição<sup>24</sup>. O mesmo aconteceria caso ela tivesse trabalhado na Alemanha ou na Grécia. Por outro lado, independentemente da data de cumprimento dos requisitos de elegibilidade, Ana terá direito unicamente à aposentadoria por idade caso tenha laborado anteriormente na Itália, Japão ou Chile. De forma mais grave, caso o trabalho tenha sido exercido na Colômbia, Venezuela, Israel, Suécia, Austrália ou China, ela não terá direito a benefício algum pelo RGPS.

O que se extrai desse cenário fictício é que indivíduos com situações fáticas muito similares têm direito a garantias jurídicas previdenciárias profundamente diferentes a depender do país em que tenham exercido atividades laborativas antes de migrarem para o Brasil, em virtude da existência ou não dos acordos de cooperação e dos termos em que são firmados.

### 4.1 As coberturas programáveis nos acordos previdenciários

A Tabela 2 mostra a atual previsão de cobertura previdenciária dos benefícios programáveis (que, como dito, tendem a ser os mais sensíveis para migrantes internacionais) em países com os quais o Brasil mantém acordo previdenciário:

---

<sup>23</sup> Deve ser ressalvada a hipótese de concessão de benefícios por período independente, em que não se utiliza o período de seguro de um dos países. Esse não é, no entanto, o foco da análise do presente artigo.

<sup>24</sup> Ou, naturalmente, caso se enquadre numa das hipóteses das regras de transição.

**Tabela 2**

Coberturas previstas nos acordos internacionais: benefícios programados

PAÍS ACORDANTE / BENEFÍCIO	Apos. por idade	Apos. por tempo de contribuição	Apos. especial
Luxemburgo	X	–	–
Itália	X	–	–
Cabo Verde	X	X	–
Grécia	X	–	–
Portugal	X	X	–
Espanha	X	–	–
Mercosul	X	–	–
Chile	X	–	–
Ibero-americano	X	–	–
Japão	X	–	–
Alemanha	X	X	X
Canadá	X	–	–
França	X	–	–
Bélgica	X	–	–
Coreia do Sul	X	–	–
Quebec	X	–	–
Estados Unidos	X	–	–
Suíça	X	–	–

Fonte: elaborada pelos autores.

Em relação aos benefícios programáveis, existe um evidente foco da cooperação internacional na cobertura da idade avançada, presente nos dezoito acordos internacionais firmados pelo Brasil. A previsão invariável de garantia da aposentadoria por idade não chega a ser surpreendente, pois se trata de uma das coberturas mais tradicionais – o principal risco social coberto pelos regimes previdenciários atualmente no mundo<sup>25</sup>.

É bem verdade que, no Brasil, a aposentadoria por idade dividia, até a EC nº 103/2019, o protagonismo dos benefícios programáveis com a aposentadoria por tempo de contribuição e, em menor medida, com a aposentadoria especial, sendo que o número de concessão dos dois últimos foi superior ao de aposentadorias por idade em áreas urbanas nos últimos anos (ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2017).

No resto do mundo, entretanto, o quadro é bastante diverso, o que se reflete nos acordos previdenciários. A aposentadoria por tempo de contribuição contava pouquíssimos equivalentes em regimes previden-

<sup>25</sup> A proteção social em face da idade avançada é a mais comum em todas as regiões do mundo. Sobre a cobertura previdenciária e assistencial comparada, ver International Labour Organization (2017).

ciários estrangeiros. Apenas doze países do mundo têm cobertura similar e nenhum deles tem elos migratórios especialmente fortes com o Brasil: Arábia Saudita, Argélia, Bahrein, Egito, Equador, Hungria, Iêmen, Irã, Iraque, Luxemburgo, Sérvia e Síria (NERY, 2016, p. 16).

No Brasil, mesmo antes das alterações promovidas pela EC nº 103/2019, a aposentadoria por tempo de contribuição sempre esteve recorrentemente no centro de discussões sobre a aceitabilidade de sua existência, sofrendo críticas principalmente em razão da pertinência de considerar tempo de contribuição como um risco social a ser protegido e quanto à regressividade do benefício.

A previsão da aposentadoria especial nos acordos previdenciários firmados pelo Brasil também parece sofrer com a inexistência de equivalentes diretos em sistemas estrangeiros. Apesar de se tratar de benefício relacionado a risco social mais justificável que o da aposentadoria por tempo de contribuição, a forma de cobertura invariavelmente é distinta da existente no Brasil, em que há um benefício específico relacionado com o exercício de atividades sob condições nocivas<sup>26</sup>. Nos regimes previdenciários estrangeiros, quando há alguma diferenciação, ela geralmente é apresentada sob a forma de redução dos requisitos para a aposentadoria por idade (por exemplo, diminuição dos critérios de idade mínima, de tempo de contribuição, ou majoração das contribuições acumuladas) (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2014).

Entre os países que dão tratamento diferenciado para esses trabalhadores, diversos mantêm acordos previdenciários com o Brasil, casos da Alemanha, Argentina, Bélgica, Espanha e Portugal. No entanto, há diferenças fundamentais. De todos, o Brasil é o único que não estipulava idade mínima para o benefício, com critério de concessão exclusivamente relacionado com número de anos de exercício da atividade, algo que somente foi modificado com a EC nº 103/2019. Além disso, não raramente tais benefícios são voltados para grupos muito mais restritos que os da legislação brasileira. Na Bélgica, por exemplo, a cobertura especial limita-se a mineradores, trabalhadores marítimos e trabalhadores da aviação. Em Portugal, o rol inclui apenas nove categorias, abrangendo algumas menos convencionais como bailarinos profissionais clássicos ou contemporâneos e bordadeiras da Região Autónoma da Madeira.

Uma hipótese é que essas acentuadas diferenças no tratamento do tema tenham influenciado a exclusão da aposentadoria especial da cobertura prevista pela imensa maioria dos acordos internacionais, com a única

---

<sup>26</sup> Não se pode desprezar a existência de debates acerca da natureza do benefício de aposentadoria especial, notadamente se seria espécie de aposentadoria por tempo de contribuição ou espécie autônoma de benefício. Neste artigo, os autores filiam-se à segunda corrente.

exceção do firmado com a Alemanha. Isso muitas vezes acaba por criar uma situação bastante curiosa, em que ambos os regimes reconhecem que certas atividades apresentam peculiaridades e necessidade de tratamento previdenciário especial; porém, em razão de cada regime tratar a questão de forma diversa, conferindo vantagens desiguais, pactua-se que o trabalhador não terá vantagem alguma.

## 4.2 As coberturas de risco nos acordos previdenciários

Quanto às coberturas não programáveis ou de risco, a previsão dos acordos internacionais previdenciários firmados pelo Brasil é a elencada nas Tabelas 3 e 4:

**Tabela 3**

Coberturas previstas nos acordos internacionais: benefícios de risco (incapacidade)

PAÍS ACORDANTE / BENEFÍCIO	Apos. invalidez	Auxílio-doença	Auxílio-acidente
Luxemburgo	X	–	–
Itália	X	X	X
Cabo Verde	X	X	X
Grécia	X	X	X
Portugal	X	X	X
Espanha	X	X <sup>27</sup>	X <sup>28</sup>
Mercosul	X	X <sup>29</sup>	–
Chile	X	–	–
Ibero-americano	X	X <sup>30</sup>	X <sup>31</sup>
Japão	X	–	–
Alemanha	X	–	X
Canadá	X	–	–
França	X	X	–
Bélgica	X	–	–
Coreia do Sul	X	–	–
Quebec	X	–	–
Estados Unidos	X	–	–
Suíça	X	–	–

Fonte: elaborada pelos autores.

<sup>27</sup> Apenas para os benefícios de natureza acidentária.

<sup>28</sup> Apenas para os benefícios de natureza acidentária.

<sup>29</sup> A previsão do benefício de auxílio-doença não consta do acordo, senão da Resolução nº 1/2005, da Comissão Multilateral Permanente.

<sup>30</sup> Apenas para os benefícios de natureza acidentária.

<sup>31</sup> Apenas para os benefícios de natureza acidentária.

**Tabela 4**

Coberturas previstas nos acordos internacionais: benefícios de risco (outros riscos)

PAÍS ACORDANTE / BENEFÍCIO	Pensão por morte	Salário-maternidade	Salário-família	Auxílio-reclusão	Seguro-desemprego
Luxemburgo	X	-	-	-	-
Itália	X	-	-	-	-
Cabo Verde	X	X	X	-	-
Grécia	X	X	X	-	-
Portugal	X	X	X	-	-
Espanha	X	-	-	-	-
Mercosul	X	-	-	-	-
Chile	X	-	-	-	-
Ibero-americano	X	-	-	-	-
Japão	X	-	-	-	-
Alemanha	X	-	-	-	-
Canadá	X	-	-	-	-
França	X	X	-	-	-
Bélgica	X	-	-	-	-
Coréia do Sul	X	-	-	-	-
Quebec	X	-	-	-	-
Estados Unidos	X	-	-	-	-
Suíça	X	-	-	-	-

Fonte: elaborada pelos autores.

É especialmente interessante nos acordos internacionais o panorama dos benefícios mais diretamente relacionados com a perda de capacidade laborativa: aposentadoria por invalidez, auxílio-doença e auxílio-acidente.

Como já se mencionou, muito antes de representar o reconhecimento da igualdade dos indivíduos e a necessidade de instrumentos capazes de promover solidariedade social, o desenvolvimento inicial dos regimes de proteção social institucionais no século XIX teve como finalidade central a mitigação do crescimento da insatisfação das classes trabalhadoras. Por isso, a prioridade inicial de tais regimes era justamente garantir prestações pecuniárias em face da perda de capacidade laborativa, especialmente na hipótese de acidente de trabalho.

Esse foco de proteção em face da incapacidade para o trabalho, que marcou o início dos regimes previdenciários, ainda parece refletir-se nos acordos internacionais de previdência, configurando o risco social não programável mais amplamente atendido. Em todos os acordos há cobertura da incapacidade permanente e é muito mais comum a cobertura de incapacidade parcial/temporária e de redução de capacidade do que

outros riscos sociais não programáveis como a maternidade ou o desemprego. Ainda assim, não se pode dizer que a previsão das coberturas de incapacidade temporária e parcial seja comum: apenas oito dos dezoito acordos preveem direito ao benefício de auxílio-doença e apenas sete ao auxílio-acidente, sendo que, nos acordos Iberoamericano e com a Espanha, a cobertura existe apenas na hipótese de acidentes laborais.

Num primeiro momento, parece justificável a priorização da cobertura do benefício de aposentadoria por invalidez em razão da relação com um evento mais grave, a incapacidade total e permanente. No entanto, deve ser feita uma ressalva que evidencia a gravidade da diferença de tratamento dos benefícios por incapacidade do RGPS para os beneficiários dos acordos internacionais. Cabe lembrar que o auxílio-doença não se destina apenas à incapacidade laborativa temporária, mas também à incapacidade parcial e permanente, ou seja, quando o trabalhador não pode mais exercer a atividade em que laborava, mas pode ser reabilitado para outras funções.

Um exemplo pedagógico seria de um trabalhador jovem e com razoável nível de instrução, responsável pela instalação e manutenção de máquinas de uma fábrica e que perca a mobilidade de um braço. Sem dúvida, esse indivíduo não poderá mais exercer a atividade anterior, mas é plenamente viável que seja reabilitado para atuar em áreas administrativas da empresa, por exemplo. Mesmo nesses casos em que as sequelas são definitivas, por pairar no ar esse espírito da possibilidade de reabilitação (que raramente se concretiza), muitas vezes não é concedida a aposentadoria por invalidez, mas sim o benefício de auxílio-doença, ainda que por períodos extremamente longos, não sendo incomum que tenha duração superior a uma década.

Ao inviabilizar o auxílio-doença para os beneficiários dos acordos internacionais, atribui-se a esse grupo um ônus maior em caso de ocorrência

de algum acidente ou incapacidade laboral, com a exigência de comprovação de impossibilidade de reabilitação, mesmo nos casos em que as sequelas e a incapacidade para a atividade desempenhada sejam permanentes, sob risco da própria subsistência do indivíduo.

De forma parecida, o auxílio-acidente também se destina à cobertura de risco social com consequências perenes: a redução permanente de capacidade laborativa. Um exemplo de concessão do benefício seria um digitador que perca dois dedos de uma das mãos. Ele certamente não está incapaz para o trabalho, mas sua capacidade foi significativamente reduzida. Como também se observou a respeito da aposentadoria especial, mesmo nos acordos com países em que existem coberturas muito similares à do auxílio-acidente, a exemplo da França e do Chile, tal benefício não foi previsto.

Em relação aos demais riscos sociais não programáveis, eles parecem ocupar posição pouquíssimo prioritária nos tratados previdenciários. O caso mais grave, sem dúvida, é o do salário-maternidade, que, apesar de configurar risco social coberto em praticamente todos os países acordantes – a única exceção são os Estados Unidos<sup>32</sup> –, é garantido em apenas quatro acordos.

No mesmo sentido, em todos os países há garantia de algum tipo de cobertura protetiva ao desemprego temporário, mas o seguro-desemprego não é previsto em nenhum acordo internacional. A exclusão pode relacionar-se com um aspecto mais pragmático, tendo em vista que o desemprego é situação extremamente comum no momento da imigração.

Em relação ao salário-família e ao auxílio-reclusão, ambos os benefícios apresentam peculiaridades que explicam a sua inexistência como regra nos pactos de cooperação previdenciária.

---

<sup>32</sup> Nos Estados Unidos, não existem benefícios previdenciários institucionais de amparo à maternidade em âmbito nacional (SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION, 2018).

São benefícios que poderiam perfeitamente ser classificados como não previdenciários e, no segundo caso, a cobertura é em face de um risco social pouco ortodoxo.

O salário-família é voltado para segurados de grupos familiares de baixa renda e com filhos menores de 14 anos ou inválidos. No auxílio-reclusão, o risco é a prisão do instituidor de baixa renda. Tais coberturas aproximam-se muito mais de políticas assistenciais que previdenciárias, inclusive pela necessidade de comprovação de baixa renda para a sua concessão, característica tipicamente associada à assistência social. Por tais razões, apesar de não ser raro ver em países estrangeiros complementações de renda ou benefícios similares, especialmente em relação à cobertura de despesas familiares com crianças, é mais comum que componham o regime assistencial ou universal, o que pode ajudar a esclarecer sua exclusão dos tratados internacionais<sup>33</sup>.

### 4.3 A proteção social garantida pelos acordos internacionais previdenciários

Que reflexões se podem fazer relativamente à atual previsão de cobertura de riscos sociais nos acordos internacionais previdenciários dos quais o Brasil é signatário?

A primeira é a indiscutível preponderância da cobertura de três riscos sociais: (i) idade avançada, (ii) morte e (iii) incapacidade. São

benefícios básicos nos sistemas gerais de previdência e previstos, em geral, desde a origem nos diversos países. A ampla maioria dos acordos prevê a proteção apenas em face desses três riscos, aliás de forma bastante restritiva em relação à incapacidade, em que predomina a cobertura da incapacidade total e permanente ou em decorrência de acidentes laborais.

De forma geral, a tendência – em certa medida compreensível – parece ser a de cobertura justamente dos riscos sociais com caráter definitivo, preterindo coberturas em face de eventos que geram impedimentos temporários, como desemprego ou maternidade, no caso dos quais é mais rápida a aquisição dos requisitos de elegibilidade.

Cabe destacar aqui a utilização da palavra *tendência*: em regra, os acordos previdenciários com coberturas mais amplas de riscos sociais (casos de Portugal, Grécia, Itália e Cabo Verde) são exatamente os acordos mais antigos, e a limitação aos três benefícios mencionados tem sido a principal marca dos acordos recentes.

Também se pode afirmar que a cobertura previdenciária mais restritiva que caracteriza a maioria dos acordos não representa um estágio inicial de relação de cooperação previdenciária entre os países, que poderia posteriormente evoluir para uma cobertura mais abrangente de benefícios e riscos sociais, mas sim uma tendência de restrição dos direitos previdenciários nos acordos internacionais. Essa observação é ratificada por exemplos notáveis de redução da cobertura ao longo do tempo, a partir da assinatura de tratados de atualização da cooperação previdenciária, que apresentaram termos bem mais restritivos.

É extremamente elucidativo o caso da Espanha: o acordo firmado com o país ibérico em 1995 contava com previsão protetiva bastante ampla – com cobertura de benefícios como auxílio-doença, aposentadoria por tempo de

<sup>33</sup>No mundo, 69 países garantem benefícios em face de despesas familiares em sistemas não contributivos, ante 34 países em que tal cobertura exige a comprovação de contribuições e mais 14 países em que coexistem os dois modelos. Em relação aos países em que é exigida a contrapartida contributiva, a imensa maioria é de nações africanas e asiáticas que não mantêm cooperação internacional previdenciária com o Brasil. Dos países que garantem a cobertura de despesas familiares e que têm acordos firmados em matéria previdenciária, 9 asseguram tal risco em modelos securitários: Argentina, Bolívia, Chile, Japão, Bélgica, Grécia, Itália, Portugal e Reino Unido. À exceção da Grécia, em todos os casos existem coberturas paralelas em modelos assistenciais (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2017).

serviço, salário-maternidade e salário-família –, mas o direito a tais prestações foi eliminado com a entrada em vigor em 2018 do Acordo Complementar de Revisão do Convênio de Seguridade Social (BRASIL, 2018), que passou a prever apenas as prestações básicas mais comuns nos pactos internacionais: aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, pensão por morte e benefícios em decorrência de acidentes de trabalho e doenças profissionais.

O mesmo ocorreu com Luxemburgo, o primeiro país a firmar acordo de cooperação em matéria previdenciária com o Brasil. O primeiro pacto entre os países previa a concessão, pelo RGPS, de benefícios como auxílio-doença e salário-maternidade, ao passo que o novo acordo, também de 2018, prevê unicamente o direito aos benefícios de aposentadoria por idade, aposentadoria por invalidez e pensão por morte.

## 5 Conclusão

A análise dos riscos sociais cobertos nos acordos internacionais de cooperação em matéria previdenciária dos quais o Brasil é signatário aponta um relevante crescimento da população abrangida, em função da assinatura de acordos com países de relevante fluxo migratório com o Brasil nos últimos anos. Com isso, a população de migrantes internacionais potencialmente beneficiada por tais tratados passou de cerca de 20% em 2005 para mais de 80% atualmente – um inquestionável avanço. Apesar desse progresso quantitativo, é fundamental o exame dos termos de tais acordos, ou seja, da evolução do conteúdo da cooperação internacional brasileira em matéria previdenciária, com foco na cobertura de riscos sociais, o elemento central da proteção previdenciária.

Nessa perspectiva, o cenário é distinto: observa-se uma limitação do foco da coopera-

ção internacional previdenciária a três riscos sociais: idade avançada, morte e incapacidade (especialmente a incapacidade total e permanente ou a decorrente de acidentes laborais), os quais são cobertos em todos os acordos em vigor e caracterizam-se, além da longa tradição histórica de sua cobertura pelos regimes previdenciários, pelo fato de geralmente garantirem prestações vitalícias ou de longo prazo<sup>34</sup>. Entre eles, é especialmente relevante a cobertura da idade avançada, sem dúvida o risco social protagonista de qualquer regime previdenciário nas sociedades contemporâneas. A onipresença de sua cobertura nos acordos internacionais é fato que merece destaque, inclusive em virtude de o benefício correlato – aposentadoria por idade – exigir período bastante longo de carência, o que reforça a importância de sua previsão nos tratados internacionais previdenciários. De qualquer forma, uma coisa é certa: a cobertura dos migrantes beneficiários dos acordos internacionais é muito distinta dos demais segurados do RGPS.

Quanto aos benefícios programáveis, os beneficiários dos acordos geralmente não têm direito à aposentadoria por tempo de contribuição e à aposentadoria especial, ainda que a própria existência do primeiro seja passível de críticas, inclusive com sua recente eliminação do RGPS em razão das alterações constitucionais promovidas pela EC nº 103/2019.

Também impressiona que prestações temporárias comuns em regimes previdenciários estrangeiros e que garantem a cobertura em face de riscos sociais relevantes, como incapacidade temporária ou gravidez, sejam tão pouco comuns nos tratados: apenas oito dos dezoito acordos preveem o direito ao auxílio-doença

<sup>34</sup> Em relação à pensão por morte, devem-se considerar as alterações no tocante à duração do benefício, promovidas pela Lei nº 13.135/2015 (BRASIL, 2015a) na Lei nº 8.213/1991.

(dois deles apenas em caso de acidente de trabalho) e somente quatro ao salário-maternidade. A esses benefícios juntam-se salário-família, auxílio-acidente, auxílio-reclusão e seguro-desemprego, todos com poucos ou nenhum caso de previsão normativa nos acordos internacionais. Nesses casos, não se pode deixar de mencionar que a gravidade da ausência de previsão é mitigada pela relativa rapidez para a obtenção dos requisitos de elegibilidade de tais benefícios, em todos os casos inferior a dois anos e quase sempre igual ou inferior a um ano.

Mesmo assim, tais restrições parecem gerar uma diferença notável na distribuição de benefícios concedidos à população brasileira em geral e nos benefícios concedidos aos migrantes internacionais com base nos acordos previdenciários. Juntos, aposentadoria por idade, pensão por morte e aposentadoria por invalidez representaram 94,6% do total de benefícios concedidos em 2017 no âmbito dos acordos internacionais, percentual muito superior ao que representaram tais benefícios do RGPS para a população geral: menos de 30% (ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2017).

Em razão de tudo o que se observou, é possível chegar a duas conclusões relevantes. Primeiramente, a proteção previdenciária garantida pelos acordos internacionais previdenciários é muito mais restrita que a dos demais segurados do RGPS. Em segundo lugar, tais diferenças não representam um estágio inicial de cooperação internacional previdenciária que poderia evoluir ao longo do tempo até a total compatibilização dos regimes. Pelo contrário, observa-se que tanto os acordos mais recentes quanto os convênios de atualização dos acordos firmados no passado têm pactuado termos mais restritivos, limitando-se normalmente à proteção de três riscos sociais: idade avançada, morte e incapacidade laborativa.

Se inicialmente os acordos internacionais previdenciários firmados pelo Brasil pareciam ter pretensões ambiciosas, com grande integração entre os regimes e reconhecimento recíproco dos períodos de totalização aplicável praticamente à integralidade dos benefícios previstos no RGPS, hoje se verifica um objetivo mais discreto, com foco nos três riscos sociais mencionados, que, além de seu caráter permanente, guardam outra característica em comum: foram justamente os três primeiros riscos sociais acobertados pelos primeiros arranjos institucionais previdenciários, num momento de visão muito mais restritiva sobre os direitos sociais dos indivíduos.

Por fim, uma constatação objetiva ilustra a gravidade dessa tendência atual de restrição protetiva dos acordos internacionais: além de não assegurar aos imigrantes a efetiva cobertura dos riscos sociais garantidos na CRFB, a maioria dos acordos seria incapaz sequer de cumprir as normas mínimas de cobertura previdenciária de riscos sociais previstas nos prin-

cipais tratados internacionais de direitos humanos firmados pelo Brasil, inclusive as do Protocolo de San Salvador e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

## Sobre os autores

Marcelo Leonardo Tavares é doutor em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil; pós-doutorando em Direito Público na Université Lyon III (Jean Moulin), Lyon, França; professor adjunto da UERJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; juiz federal, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
E-mail: marceloltavares@globo.com

Luis Lopes Martins é mestre em Direito da Regulação pela Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; doutorando em Direito do Trabalho e Previdenciário na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; assessor de desembargadora no Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
E-mail: lopesmartins.luis@gmail.com

## Como citar este artigo

(ABNT)

TAVARES, Marcelo Leonardo; MARTINS, Luis Lopes. Proteção previdenciária de imigrantes no Brasil: a cobertura dos acordos internacionais de cooperação previdenciária. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 57, n. 225, p. 61-82, jan./mar. 2020. Disponível em: [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/225/ril\\_v57\\_n225\\_p61](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/225/ril_v57_n225_p61)

(APA)

Tavares, M. L., & Martins, L. L. (2020). Proteção previdenciária de imigrantes no Brasil: a cobertura dos acordos internacionais de cooperação previdenciária. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 57(225), 61-82. Recuperado de [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/225/ril\\_v57\\_n225\\_p61](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/225/ril_v57_n225_p61)

## Referências

ANSILIERO, Graziela; COSTANZI, Rogério Nagamine. Cobertura e padrão de inserção previdenciária dos trabalhadores autônomos no regime geral de previdência social. *Texto para Discussão (Ipea)*, Rio de Janeiro, n. 2.342, p. 5-70, out. 2017. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8113/1/td\\_2342.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8113/1/td_2342.pdf). Acesso em: 27 dez. 2019.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Brasília, DF: Ministério da Fazenda: DATAPREV: INSS, 2017, v. 24. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2019.

AVATO, Johanna; KOETTL, Johannes; SABATES-WHEELER, Rachel. Social security regimes, global estimates, and good practices: the status of social protection for international

migrants. *World Development*, [s. l.], v. 38, n. 4, p. 455-466, Apr. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.10.003>.

BEVERIDGE, William Henry. *Social insurance and allied services*. London: H. M. Stationery Office, 1942. Disponível em: <https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.275849>. Acesso em: 27 dez. 2019.

BLANPAIN, Roger (ed.). *Social security and migrant workers: selected studies of cross-border social security mechanisms*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2013. (Bulletin of Comparative Labour Relations, 84).

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2019a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 27 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 9.567, de 16 de novembro de 2018*. Promulga o Acordo Complementar de Revisão do Convênio de Seguridade Social Firmado entre a República Federativa do Brasil e o Reino da Espanha, em Madri, em 24 de julho de 2012. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9567.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9567.htm). Acesso em: 27 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019*. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 27 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019c]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm). Acesso em: 27 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015*. Altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 de junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2015a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13135.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13135.htm). Acesso em: 27 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019*. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2019d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13846.htm). Acesso em: 27 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória nº 871, de 18 de janeiro de 2019*. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019e. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv871.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv871.htm). Acesso em: 27 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Acordos internacionais de previdência social*. Brasília, DF: MPAS, 2001. (Coleção Previdência Social, v. 14). Disponível em: [https://siabi.trt4.jus.br/biblioteca/direito/legislacao/norma%20sem%20numero/Acordos%20Internacionais%20com%20Brasil\\_previdencia.pdf](https://siabi.trt4.jus.br/biblioteca/direito/legislacao/norma%20sem%20numero/Acordos%20Internacionais%20com%20Brasil_previdencia.pdf). Acesso em: 27 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Parecer [da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 34, de 2015]*. Brasília, DF: Senado Federal, 2015b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4726926&ts=1559285723090&disposition=inline>. Acesso em: 27 dez. 2019.

FAIST, Thomas (ed.). *Transnational social protection: an emerging field of study*. Bielefeld: COMCAD, 2013. (COMCAD Working Paper Series, n. 113). Disponível em: [https://www.uni-bielefeld.de/en/soz/ab6/ag\\_faist/downloads/WP\\_113.pdf](https://www.uni-bielefeld.de/en/soz/ab6/ag_faist/downloads/WP_113.pdf). Acesso em: 27 dez. 2019.

GLOBAL COMMISSION ON INTERNATIONAL MIGRATION. *Migration in an interconnected world: new directions for action*. Switzerland: SRO-Kundig, c2005. Disponível em: [https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/gcim/GCIM\\_Report\\_Complete.pdf](https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/GCIM_Report_Complete.pdf). Acesso em: 27 dez. 2019.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *A previdência social no Estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação*. Niterói: Impetus, 2011.

IBRAHIM, Fábio Zambitte; MARTINS, Luis Lopes. Migração internacional e efetivação de direitos econômicos e sociais: o papel da cooperação internacional previdenciária. In: LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio; FOLMANN, Melissa (org.). *Direito previdenciário nos 30 anos da Constituição Federal e 70 anos da Declaração Universal de Direitos Humanos*. Curitiba: IBDP, 2018. p. 49-66.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *World social protection report 2017-19: universal social protection to achieve the sustainable development goals*. Geneva: ILO, 2017. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_604882.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_604882.pdf). Acesso em: 27 dez. 2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *World migration report 2018*. Geneva: IOM, c2017. Disponível em: [https://www.iom.int/sites/default/files/country/docs/china/r5\\_world\\_migration\\_report\\_2018\\_en.pdf](https://www.iom.int/sites/default/files/country/docs/china/r5_world_migration_report_2018_en.pdf). Acesso em: 27 dez. 2019.

KNIGHT, Frank H. *Risco, incerteza e lucro*. Traduzido por Hunfredo Cantuária. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1972. (Economia e Administração).

MCAULIFFE, Marie; GOOSSENS, Alexandra M.; SENGUPTA, Anita. Mobility, migration and transnational connectivity. In: INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *World migration report 2018*. Geneva: IOM, c2017. p. 149-169. Disponível em: [https://www.iom.int/sites/default/files/country/docs/china/r5\\_world\\_migration\\_report\\_2018\\_en.pdf](https://www.iom.int/sites/default/files/country/docs/china/r5_world_migration_report_2018_en.pdf). Acesso em: 27 dez. 2019.

NERY, Pedro Fernando. Idade mínima: perguntas e respostas. *Textos para Discussão (Senado Federal)*, Brasília, DF, n. 190, p. 3-41, mar. 2016. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518439/Textos\\_para\\_discussao\\_190.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518439/Textos_para_discussao_190.pdf). Acesso em: 27 dez. 2019.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre: un estudio comparado*. Santiago: OIT, 2014. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms\\_244747.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_244747.pdf). Acesso em: 27 dez. 2019.

PAUL, Ruxandra. Welfare without borders: unpacking the bases of transnational social protection for international migrants. *Oxford Development Studies*, Oxford, UK, v. 45, n. 1, p. 33-46, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1080/13600818.2016.1271868>.

REDI, Maria Fernanda de Medeiros. *Fundamentos da regulação da previdência privada no Brasil*. 2004. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

SABATES-WHEELER, Rachel; KOETTL, Johannes. Social protection for migrants: the challenges of delivery in the context of changing migration flows. *International Social Security Review*, [s. l.], v. 63, n. 3-4, p. 115-144, July 2010. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-246X.2010.01372.x>.

SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. *Social security programs throughout the world: the Americas*, 2017. Washington, DC: SSA, 2018. Disponível em: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2016-2017/americas/ssptw17americas.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2019.

TAVARES, Marcelo Leonardo; SOUSA, Ricardo José Leite. O princípio da solidariedade aplicado à previdência social. *Revista Jurídica*, Curitiba, v. 1, n. 42, p. 277-293, 2016. DOI: 10.21902/revistajur.2316-753X.v1i42.1495. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1495/1023>. Acesso em: 27 dez. 2019.

UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. *Promoting inclusion through social protection: report on the world social situation 2018*. New York: United Nations, 2018. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2018/07/1-1.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2019.

VAN PANHUYS, Clara; KAZI-AOUL, Samia; BINETTE, Geneviève. Migrant access to social protection under bilateral labour agreements: a review of 120 countries and nine bilateral arrangements. *ESS – Working Paper*, Geneva, n. 57, p. 1-81, 2017. Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54405>. Acesso em: 27 dez. 2019.

VILLEN, Patrícia. *(In)visíveis globais: imigração e trabalho no Brasil*. São Paulo: Alameda, 2018.

VONK, Gijsbert. Sailing the seven seas: a schematic overview of mechanisms that can be used to strengthen the social security protection of persons moving in and out of the EU. *European Journal of Social Security*, [s. l.], v. 20, n. 2, p. 204-216, June 2018. DOI: <https://doi.org/10.1177/1388262718771793>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1388262718771793>. Acesso em: 27 dez. 2019.