

Propostas para a coordenação dos sistemas de seguridade social

dos países da Ibero-América
e da União Europeia



Com o apoio:



Propostas para a coordenação dos sistemas de seguridade social

dos países da Ibero-América
e da União Europeia



Organização Ibero-americana de Seguridade Social (Organización Iberoamericana de Seguridad Social, OISS)

Em caso de dúvidas, entre em contato com a Secretaria-Geral da OISS pelo telefone +34 91 561 17 47, pelo e-mail sec.general@oiss.org ou pelos meios de contato disponíveis em www.oiss.org.

Esta publicação conta com o financiamento da Cooperação Espanhola por meio da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID). O conteúdo deste texto é de responsabilidade exclusiva de seus autores e não reflete necessariamente as opiniões da AECID nem da OISS.

Coordenação:

- María José Tarrero Martos

Autores (as):

- María José Tarrero Martos
- Arturo Vidal Amaral
- Cristina Sánchez-Rodas Navarro

Dezembro de 2025

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial deste material sem a autorização expressa da OISS. O conteúdo e as informações desta publicação poderão ser citados, desde que a fonte seja mencionada. É proibido o uso deste trabalho para fins comerciais.

ISBN em tramitação

Com o apoio financeiro de:



Índice

PRÓLOGO	9
PREÂMBULO	11
I. “A MOBILIDADE GLOBAL E NA UNIÃO EUROPEIA: “REPERCUSSÕES SOCIAIS, TRABALHISTAS E ASPECTOS NORMATIVOS E JURÍDICOS”.	13
1. Introdução/Contexto	13
1.1. Movimentos migratórios/migração trabalhista	14
1.2. Histórico da coordenação dos sistemas de Seguridade Social	16
1.3. Novas formas de trabalho: trabalho remoto e nômades digitais	23
2. Mobilidade profissional justa na União Europeia: a mobilidade temporária de trabalhadores.....	25
3. Processo de tomada de decisões na União Europeia / Instrumentos legislativos.....	26
3.1. Instrumentos jurídicos à disposição da União Europeia:	29
4. A livre circulação de trabalhadores dentro da União Europeia.....	30
5. A coordenação dos sistemas de seguridade social na União Europeia.....	31
5.1. Regulamentos 883/2004 e 987/2009	31
5.2. Aplicação a cidadãos de países fora da UE	34
6. As novas formas de trabalho na coordenação dos sistemas de seguridade social na União Europeia.....	35
6.1. O teletrabalho ou trabalho remoto	36
6.2. Os nômades digitais	37
7. A mobilidade dos cidadãos de países não membros da UE	39
8. As relações entre a União Europeia e a América Latina	40
II. “A MOBILIDADE TRABALHISTA NA AMÉRICA LATINA”	41
1. A transformação das comunidades por meio da imigração	41
2. A migração na América	43
3. Situação atual.....	44
4. A seguridade social como garantia dos direitos humanos dos migrantes	45
5. A Convenção Ibero-americana de Segurança Social de 1978.	46
6. O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul.....	47

7. O Instrumento Andino de Seguridad Social	50
8. Projeto de Código Ibero-americano de Seguridad Social	50
9. A Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social (CMISS)	50
10. Possível ponte jurídica entre a CMISS e os Estados-membros da UE.....	58

III. “UMA ‘PONTE JURÍDICA’ EURO-IBERO-AMERICANA ENTRE A CONVENÇÃO MULTILATERAL IBERO-AMERICANA DE SEGURANÇA SOCIAL E O REGULAMENTO (CE) 883/2004”

60

1. Resposta (in)suficiente dos acordos internacionais e multilaterais de seguridade social diante da globalização das migrações	60
1.1. Aplicação das convenções bilaterais de seguridade social entre os Estados da União Europeia e os Estados Ibero-americanos a todos os cidadãos da União Europeia: Luzes e sombras da sentença Gottardo	62
2. O objetivo de estender a Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social aos Estados da União Europeia.....	63
2.1. Por que a Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social não deveria ser aberta a Estados que não fazem parte da Comunidade Ibero-americana?.....	64
2.2. Seria viável a extensão da Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social por meio de uma diretiva? Os precedentes da Convenção da OIT sobre o trabalho marítimo e da Diretiva 2009/13	65
3. O precedente dos Acordos Euro-Mediterrâneos: Coordenação da seguridade social com os países do Magrebe.....	66
4. Sobre a viabilidade de uma “ponte jurídica” entre a Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social e o Regulamento 883/2004	67
5. (In)Compatibilidade da Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social com o Regulamento 883/2004	69
5.1. Âmbito de aplicação subjetivo: Convergências e divergências	69
5.2. Âmbitos de aplicação material não idênticos	70
5.3. Áreas de aplicação territorial	71
5.4. Livre circulação de trabalhadores e coordenação da seguridade social: objetivos compartilhados pela Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social e pelo Regulamento (CE) nº 883/2004	72
5.5. Pilares da coordenação na Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social e no Regulamento 883/2004.....	73
5.6. Competência jurisdicional: Divergências	75

6. Aplicação do Regulamento 883/2004 e da Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social: Questões preliminares a serem consideradas	76
6.1. Extraterritorialidade dos regulamentos de coordenação dos sistemas de seguridade social	76
6.2. Aplicação da Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social aos cidadãos de países nos quais se aplica o direito da UE	78
6.3. Aplicação do Regulamento 883/2004 aos cidadãos de países ibero-americanos: o Regulamento 1231/2010	78
6.4. Exportação de pensões contributivas da seguridade social a todos os países ibero-americanos: O caso espanhol	81
6.5. Totalização de períodos quando são aplicáveis a Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social e o Regulamento 883/2004: Divergências entre a prática administrativa espanhola e a doutrina judicial	82
7. Roteiro para uma Convenção-Quadro euro-ibero-americana de Seguridade Social	84
7.1. Questões gerais.....	84
7.2. Convenção-Quadro euro-ibero-americana: A terminologia é importante	86
7.3. Um caminho alternativo mais ágil: uma Convenção-Quadro euro-ibero-americana elaborada pela OISS e aberta à assinatura dos Estados-Partes da CMISS, da UE e de seus Estados-membros	91
8. Conclusões	92
IV. A TÍTULO DE CONCLUSÃO	95
1.- Instrumentos jurídicos que União Europeia possui:	95
2.- Instrumento ao abrigo da Convenção Multilateral Ibero-americana:	96
V. BIBLIOGRAFIA	99

■ PRÓLOGO

Há mais de vinte anos, a Organização Ibero-americana de Seguridade Social (Organización Iberoamericana de Seguridad Social, OISS) apresentou à XV Cúpula Ibero-americana de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Salamanca (Espanha) em 2005, o que mais tarde se tornaria a Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social, assinada por 16 países ibero-americanos e vigente já em 13 deles. Naquela época, embora os fluxos migratórios já estivessem começando a mudar, a aposta em um mecanismo de coordenação dos sistemas de seguridade social em uma escala tão ampla e sem uma instituição que a sustentasse foi realmente uma aposta visionária.

Décadas depois, as migrações se tornaram um dos fenômenos que definem nossas sociedades atuais, não apenas na região ibero-americana, mas também no âmbito global. A Europa é um dos principais destinos da migração latino-americana, ao mesmo tempo em que a América Latina é um destino em ascensão para a migração europeia, em função das mudanças nas alianças geoestratégicas globais.

A formalização do trabalho dos migrantes em ambas as regiões e sua filiação a sistemas contributivos de seguridade social são essenciais para sua plena participação nas sociedades de acolhimento e para uma garantia de uma qualidade de vida digna. Para que a migração não implique a perda das contribuições feitas no país de origem ou em outros países nos quais se contribuiu, seja para regimes de repartição, de capitalização ou mistos, os Estados-membros da União Europeia contam com regulamentos comunitários que coordenam seus sistemas de seguridade social, enquanto os países ibero-americanos podem aplicar a Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social. No entanto, as pessoas que se deslocam entre essas duas regiões nem sempre dispõem de mecanismos para que as contribuições pagas em outros países continuem a ser válidas.

É verdade que existem acordos bilaterais entre alguns desses países, mas seria necessário assinar um grande número de novos acordos para cobrir todos os casos possíveis. Somente na região ibero-americana estão em vigor 53 acordos bilaterais, dos 231 que seriam possíveis.

Por isso, a necessidade de encontrar formas de coordenar os sistemas de seguridade social entre as duas regiões parece mais urgente do que nunca.

Esse é o objetivo desta importante publicação, na qual, após uma análise da situação da migração laboral e das possíveis ferramentas, três renomados especialistas – a quem aproveito para agradecer sua colaboração – nos apresentam suas propostas sobre como avançar rumo a essa coordenação birregional em matéria de seguridade social. A alteração da CMISS, a

adaptação dos regulamentos comunitários e a criação de uma convenção-quadro euro-ibero-americana são algumas das possíveis vias que estão sendo analisadas, a partir do lançamento de luz sobre sua viabilidade e os aspectos positivos e negativos de cada uma delas.

Qualquer uma dessas opções implicaria um longo processo de negociações entre os países europeus, as instituições comunitárias e os países ibero-americanos; um caminho complexo, sem dúvida, mas com um objetivo tão importante que certamente compensaria as eventuais dificuldades.

Em novembro de 2026, a Espanha voltará a sediar uma Cúpula Ibero-americana, um cenário ideal para marcar o início desse processo de busca pelo melhor instrumento para articular a coordenação birregional no tocante à seguridade social.

A OISS, cumprindo sua missão de promover o bem-estar econômico e social dos cidadãos da região, traz essas valiosas reflexões para o processo e reitera, mais uma vez, sua disposição de acompanhar esses debates e contribuir com a experiência de mais de 70 anos a serviço da seguridade social na Ibero-América.

Por fim, concluo agradecendo à Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) pelo apoio prestado a esta organização e à Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social, que tem sido fundamental para fortalecer a seguridade social na região.

Madri, dezembro de 2025.

Gina Magnolia Riaño Barón

Secretária Geral

Organização Ibero-americana de Seguridade Social
(Organización Iberoamericana de Seguridad Social, OISS)

■ PREÂMBULO

Desde o início dos tempos, os seres humanos têm procurado estabelecer-se em ambientes que lhes proporcionem as melhores condições de vida e oportunidades de evoluir. Assim, os movimentos migratórios têm sido uma constante na história da evolução do homem.

O homem moderno não é uma exceção, mesmo com todas as implicações que isso acarreta do ponto de vista regulatório, no qual as áreas dos direitos trabalhistas e da proteção social são algumas das mais afetadas. Garantir a cobertura das situações de necessidade por meio da atualização dos riscos protegidos torna-se, assim, um pilar fundamental da mobilidade trabalhista.

Este estudo tem como objetivo analisar a situação dos fluxos migratórios entre a América Latina e a União Europeia, e como se poderia estabelecer mecanismos de vinculação para que, no cálculo dos benefícios da seguridade social, seja levado em conta se os períodos de contribuição foram cumpridos em um ou outro território.

Para isso, foram reunidos três artigos. O primeiro, elaborado por María José Tarrero, tem como objetivo contextualizar a situação, por meio de uma análise mais aprofundada dos regulamentos de coordenação dos sistemas de seguridade social da União Europeia, dos processos de tomada de decisão comunitários e da situação dos fluxos migratórios e de como são tratados.

O segundo, apresentado por Arturo Vidal, parte da análise da Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social, na qual, como destacou a Dra. Gina Magnolia Riaño Barón, secretária-geral da OISS, *“o impulso constante da Organização Ibero-americana de Seguridade Social (OISS) tem sido fundamental para a negociação, ratificação e aplicação deste acordo, ao dinamizar as negociações entre governos, divulgar seus benefícios e realizar ações de divulgação e capacitação, ajudando a superar as reticências que surgiram inicialmente”*, estuda a possibilidade de alterar a CMISS para ampliar seu âmbito de aplicação para além dos países ibero-americanos.

E o terceiro, de autoria de Cristina Sánchez-Rodas Navarro, aprofunda-se em várias vias possíveis para estabelecer uma coordenação ou ponte entre ambos os instrumentos: a adaptação dos Regulamentos de coordenação dos sistemas de seguridade social da União Europeia,

1.— Riaño Barón, Gina Magnolia. (2021). “Una década del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social”. <https://somosiberoamerica.org/tribunas/construyendo-ciudadania-10-anos-del-convenio-multilateral-iberoamericano-de-seguridad-social/>

883/2004 e 987/2009, e da Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social, bem como o possível desenvolvimento de um novo instrumento euro-ibero-americano.

Este trabalho é concluído com algumas reflexões que servem como resumo das contribuições feitas pelos autores.

I. “A MOBILIDADE GLOBAL E NA UNIÃO EUROPEIA: “REPERCUSSÕES SOCIAIS, TRABALHISTAS E ASPECTOS NORMATIVOS E JURÍDICOS”.

María José Tarrero Martos

*Técnica Superior em Administração da Seguridade Social*²

1. Introdução/Contexto

A proteção social dos trabalhadores e de seus familiares constitui um pilar essencial dos estados de bem-estar social, da justiça social e dos movimentos migratórios.

Desde a Revolução Industrial, vêm sendo implementadas em todos os países diversas medidas para dar cobertura às situações de necessidade que surgem quando determinados riscos se atualizam.

Assim, como embriões de toda essa estrutura de direitos e obrigações, encontram-se os sistemas estabelecidos na Alemanha e no Reino Unido por Bismarck e Beveridge, respectivamente.

A base de ambos diferia substancialmente, pois, enquanto o sistema britânico se apoiava na ideia de uma proteção básica para todos os cidadãos – que poderia ser ampliada ou aprimorada para os trabalhadores pelas empresas ou pelos sindicatos –, o modelo implementado por Bismarck nasceu com a ideia da contribuição, vinculando a proteção às circunstâncias em que, por motivos alheios à vontade dos trabalhadores, ocorria uma perda de renda e, em alguns casos, um aumento das despesas.

Dessa forma, pode-se dizer que o sistema britânico inspirou as prestações de caráter assistencial e universal, enquanto o modelo continental sustenta os princípios dos modelos contributivos.

No entanto, atualmente, não existem sistemas puros, uma vez que, com o passar do tempo e a evolução das sociedades, surgiram sinergias que determinaram a coexistência de ambos os modelos na maior parte dos sistemas de seguridade social.

2.– Conselheira do Trabalho, Migração e Seguridade Social na Representação Permanente da Espanha junto à União Europeia desde julho de 2022. As opiniões expressas neste documento são de responsabilidade pessoal

Além disso, a busca por uma proteção adequada e suficiente levou à introdução de reformas que resultaram em benefícios de natureza diversa. Por isso, é possível observar como, nos últimos tempos, sobretudo desde a pandemia da COVID-19 e seus efeitos em todos os segmentos da população, as prestações de caráter mínimo ou as rendas mínimas universais têm sido ampliadas.

Por outro lado, a globalização e os fluxos migratórios levaram à necessidade de estabelecer normas internacionais que garantam a proteção social dos trabalhadores migrantes e de seus familiares. Para esse fim, a ferramenta básica e primária são os acordos bilaterais nessa área. Não se pode perder de vista que a competência em matéria de regulamentação da seguridade social é essencialmente nacional; portanto, o âmbito internacional deve buscar uma solução para a melhor forma de coordenar o funcionamento dos diversos sistemas que podem entrar em jogo na hora de proteger a mobilidade profissional.

Após os acordos bilaterais, surgiram os instrumentos de caráter multilateral. Alguns desses surgiram para resolver a questão da mobilidade entre os cidadãos de uma organização supranacional, como a União Europeia, na qual cada Estado mantém sua soberania, mas na qual são estabelecidas políticas e normas de caráter comum em determinados âmbitos. Outros desses instrumentos surgiram para facilitar a mobilidade e a proteção social entre estados com interesses comuns, com base em razões tanto históricas quanto econômicas. Assim, temos, por um lado, os regulamentos comunitários de coordenação dos sistemas de seguridade social e, por outro, a Convenção Multilateral Ibero-americana.

O objetivo deste estudo é analisar a situação no que diz respeito aos direitos e obrigações de seguridade social das empresas, dos trabalhadores e dos cidadãos que exercem seu direito à mobilidade em ambos os cenários, bem como as possíveis formas de interação entre esses dois instrumentos.

1.1. Movimentos migratórios/migração trabalhista

Os movimentos e fluxos migratórios entre a Europa e a América Latina fazem parte da história e dos laços entre os dois continentes. Em busca de novas oportunidades profissionais e econômicas, foram os europeus, em meados do século XIX, que começaram a migrar para o Novo Continente. Por país de origem, destacam-se espanhóis, portugueses e alemães, tendo como destinos prioritários a Argentina, a Venezuela, o Brasil e Cuba.

No entanto, em meados do século XX, essa tendência se inverteu, e foram os cidadãos da América Latina que começaram a se mudar para a Europa.

O crescimento dos fluxos migratórios é constante, tendo atingido a marca de quase 170 milhões de trabalhadores, conforme indicam os dados da Organização Internacional do Trabalho. O número total de migrantes no ano de 2024, segundo o relatório da Organização Internacional para as Migrações, é estimado em 281 milhões, dos quais 48% são mulheres e 10% são crianças.

Os principais países europeus para quem deseja emigrar são a Alemanha, a França, a Espanha e a Itália.

A migração também tem um impacto significativo nas tendências demográficas, sobretudo nos países em que o envelhecimento da população – e, conseqüentemente, a redução da força de trabalho – é mais acentuado.

De acordo com as estimativas mais recentes, cerca de cinco milhões de pessoas originárias da América Latina residem em países da UE, sendo a Espanha o Estado-membro com a maior comunidade, com quase três milhões, seguida pela França, com um milhão e trezentos mil; a Itália, com pouco mais de trezentos mil; e Portugal e Alemanha, com aproximadamente cem mil cada um.

No entanto, a falta de dados padronizados, desagregados por nacionalidade, torna muito difícil ter um panorama real dos trabalhadores provenientes da América Latina e do Caribe na União Europeia.

A título de exemplo, na Espanha, os dados sobre a filiação de trabalhadores estrangeiros incluem, separadamente, os cidadãos da Colômbia (252.869 filiados em fevereiro de 2026), da Venezuela (213.476), do Peru (101.559) e do Equador (73.315).³

A mesma situação se aplica aos trabalhadores da União Europeia na região da América Latina e do Caribe. Estima-se que cerca de seis milhões de cidadãos europeus residam lá, mas esse número inclui não apenas os trabalhadores, mas também estudantes e aposentados. A realidade é que a forte presença de empresas na América Latina e no Caribe estimula a mobilidade entre ambas as regiões, mas é difícil ter um panorama real, como já foi mencionado, devido à falta de dados desagregados de acordo com a situação profissional.

Nesse contexto, a União Europeia tem reconhecido a região da América Latina e do Caribe como parceira natural, mantendo acordos com vinte e sete países da região. É preciso levar em conta, além disso, que a UE é o maior investidor na América Latina e o maior contribuinte para a cooperação para o desenvolvimento.

Como ponto culminante, a Comissão Europeia aprovou, em junho de 2023, a Comunicação sobre “Uma nova agenda para as relações entre a UE e a América Latina e o Caribe”.

Esta agenda tem como pontos prioritários:

- A renovação da associação política
- A estratégia para acelerar as transições ecológica e digital, bem como para combater as desigualdades
- O fortalecimento da agenda comercial
- A união de forças para combater o crime organizado e em prol da justiça e da segurança cidadã
- Promoção da paz, da democracia, do Estado de Direito, dos direitos humanos e da ajuda humanitária

Destaca-se, além disso, o papel que a Assembleia Parlamentar Euro-Latino-Americana (Euro-Lat) deve desempenhar.

3.– Informações estatísticas sobre a filiação à seguridade social

Para a União Europeia, a migração laboral regular deve desempenhar um papel importante no futuro, como um dos fatores-chave para enfrentar o desafio demográfico. Para esse fim, é essencial estabelecer as medidas necessárias para garantir a inclusão e a integração dos migrantes em seus países de destino. E, para isso, a garantia dos direitos à proteção social que estão em vias de serem adquiridos constitui um pilar fundamental.

1.2. Histórico da coordenação dos sistemas de Seguridad Social

Os sistemas de proteção, em sentido amplo, e os de Seguridad Social, em particular, desempenham um papel essencial na mobilidade livre e justa dos cidadãos, especialmente dos trabalhadores. A garantia da manutenção dos direitos adquiridos, bem como dos direitos em vias de aquisição, é um dos pilares fundamentais dos movimentos migratórios laborais. Para alcançar esses objetivos, os instrumentos internacionais devem desempenhar um papel fundamental, seja por meio de convenções bilaterais ou multilaterais.

No contexto atual, em que a mobilidade é cada vez mais acentuada e, com o surgimento de novas formas de trabalho, como o trabalho à distância ou os chamados “nômades digitais”, cresce a necessidade de se chegar a esse tipo de acordo.

Desde suas origens como sistemas básicos de proteção, os sistemas de seguridad social têm evoluído até se tornarem uma verdadeira ferramenta para a promoção do crescimento econômico, da democracia e da coesão social.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos reconhece, como um dos direitos que devem ser garantidos a todos os homens, o direito à seguridad social. Outros instrumentos internacionais, como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, também reconhecem a importância da proteção oferecida pela seguridad social.

Não se pode esquecer que os trabalhadores migrantes enfrentam dificuldades de diversos tipos, e o acesso à proteção social em geral – e à seguridad social em particular – pode ser considerado uma delas. Essa situação seria consideravelmente agravada se não houvesse normas e regras internacionais que minimizassem, e até mesmo evitassem, essas situações difíceis.

Com o objetivo de amenizar a situação de vulnerabilidade em que esses trabalhadores e seus familiares podem se encontrar, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) tem desempenhado um papel fundamental, empenhada em garantir a proteção desse grupo desde sua fundação, no ano de 1919.

Dessa forma, foram aprovadas convenções de diversa natureza, destacando-se a Convenção 102, ou Normas Mínimas de Seguridad Social.

De modo geral, a OIT tem buscado garantir a igualdade de tratamento aos trabalhadores migrantes em relação aos trabalhadores e cidadãos nacionais, bem como evitar que a mudança de residência seja motivada pela perda de direitos trabalhistas e sociais.

Um dos problemas que a coordenação dos sistemas e das normas de proteção social precisa enfrentar é o fato de que esses instrumentos de coordenação tenham sido ratificados por poucos Estados. Para que sejam eficazes, todos os acordos internacionais precisam ser apoiados,

ratificados e implementados por um número significativo de países. Caso contrário, eles já nascerão com uma eficácia muito limitada.

Dessa forma, é importante mencionar um dos primeiros acordos relativos à coordenação dos sistemas de seguridade social: a Convenção nº 19 da OIT, concernente à igualdade de tratamento dos trabalhadores estrangeiros e nacionais em matéria de indenização por acidentes no trabalho. Por força dessa disposição, os países que ratificassem essa Convenção se comprometiam a garantir aos trabalhadores nacionais de outros países – que também tivessem ratificado essa Convenção – e que sofressem consequências decorrentes de riscos ocupacionais, a proteção prevista para seus próprios cidadãos. Os familiares desses trabalhadores estrangeiros também ficam cobertos.

Outras convenções da OIT que são importantes de se ter em mente no contexto a que nos referimos são:

- Convenção nº 48 (1935) sobre a manutenção dos direitos previdenciários de trabalhadores migrantes. Esta Convenção limita seu âmbito de aplicação às aposentadorias por invalidez, por aposentadoria ou por idade e às pensões por morte e sobrevivência, mas exerceu uma influência substancial no desenvolvimento dos acordos bilaterais e multilaterais.
- Convenção nº 118 (1962), sobre a Igualdade de Tratamento em matéria de Previdência Social
- Convenção nº 157 (1982), sobre a Preservação dos Direitos em Matéria de Seguridade Social.

Tanto a Convenção 118 quanto a Convenção 157 contêm disposições relativas às nove áreas da seguridade social ⁴.

Tendo em conta o exposto acima, o Direito Internacional da Seguridade Social, bem como os acordos bilaterais e multilaterais, devem respeitar, no mínimo, os seguintes princípios:

- Igualdade de tratamento
- Garantia dos direitos em vias de aquisição
- Preservação dos direitos adquiridos

Em virtude do princípio da igualdade de tratamento, todos os trabalhadores, independentemente de sua origem, raça, etnia ou nacionalidade, devem gozar dos mesmos direitos e obrigações que os trabalhadores nacionais.

Como consequência do segundo dos princípios indicados, os instrumentos de coordenação dos sistemas de seguridade social devem reforçar os direitos em vias de aquisição, estabelecendo os mecanismos necessários para o cômputo recíproco das contribuições e sua totalização no reconhecimento dos benefícios previdenciários.

4.– Os nove ramos da seguridade social, segundo a OIT, são: assistência médica, doença, velhice, desemprego, acidentes de trabalho, benefícios familiares, maternidade, invalidez, morte e sobrevivência.

Por fim, deve-se garantir que as contribuições geradas nos termos das normas internacionais sejam recebidas pelo trabalhador, independentemente do país de residência.

Com o objetivo de cumprir esses preceitos, iniciou-se a negociação e a assinatura de Convenções bilaterais entre países nos quais ocorriam fluxos de intercâmbio de migração e trabalho. Assim, os primeiros acordos bilaterais em matéria de seguridade social, firmados em meados do século XX, principalmente na Europa, tinham como objetivo dar resposta à crescente mobilidade profissional entre países e à necessidade de proteger esses trabalhadores. Destacam-se:

- Acordo bilateral entre França e Itália, assinado em 1947, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de coordenar a proteção da seguridade social dos trabalhadores migrantes de ambos os países e de suas famílias
- Acordo bilateral entre França e Bélgica, de 1948, cujo escopo principal são as pensões
- Acordo bilateral entre Alemanha e Itália, de 1951, com disposições relevantes em matéria de invalidez, velhice e sobrevivência
- Acordo bilateral entre Espanha e Argentina, assinado em 1960, sendo um dos primeiros acordos bilaterais firmados entre um país da Europa e outro da América Latina, refletindo os importantes laços existentes entre os dois países.

No final do século XIX e início do século XX, como consequência direta da Revolução Industrial, ocorreu uma crescente migração de trabalhadores, tanto entre países europeus quanto para a América. No entanto, com sistemas de seguridade social ainda em fase inicial ⁵, os trabalhadores migrantes viam que, ao se mudarem para outros Estados, perdiam as expectativas de direitos que haviam começado a adquirir no país em que haviam contribuído até a data da mudança.

Foi a partir das medidas de reconstrução após a Segunda Guerra Mundial que se começou a abordar a necessidade de estabelecer mecanismos de coordenação que não colocassem em risco a mobilidade laboral, tão necessária num contexto de pós-guerra, em que havia, por um lado, um grande número de cidadãos deslocados e, por outro, uma grande necessidade de mão de obra. Dessa forma, os primeiros acordos são firmados entre países vizinhos, como França, Bélgica, Itália e Alemanha.

No entanto, foi somente nas décadas de 50, 60 e 70 que foram assinados os primeiros acordos com a América Latina, sendo Portugal, Itália e Espanha, do lado europeu, os pioneiros na assinatura desses acordos com Argentina, Uruguai e Venezuela, principais destinos de seus cidadãos.

Com o surgimento da Comunidade Econômica Europeia, surgiu a necessidade de buscar mecanismos de coordenação dos sistemas de seguridade social que resolvessem os problemas que podem ser enfrentados pelos trabalhadores que exercem atividades profissionais, ao longo de sua carreira, em diferentes países da Europa. Dessa forma, foi aprovado o primeiro Re-

5.– As primeiras leis de seguridade social na Europa continental datam de 1883, na Alemanha de Bismarck, sendo o outro modelo de referência aquele estabelecido no Reino Unido após o relatório de William Beveridge, em 1942

gulamento de coordenação dos sistemas de seguridade social, nº 3/58, complementado pelo Regulamento nº 4/58, que continha as normas administrativas para sua aplicação.

Posteriormente, esses regulamentos foram substituídos pelo Regulamento 1408/1971 e pelo seu Regulamento de Aplicação 574/1972. Entre os principais avanços, vale destacar que seu âmbito subjetivo de aplicação foi ampliado para incluir os familiares dos trabalhadores, ao contrário das leis anteriores, que protegiam apenas os trabalhadores. Além disso, foi ampliada a cobertura da proteção para incluir novos ramos da seguridade social, como doença, acidentes de trabalho e desemprego.

Com entrada em vigor no ano de 2010, o Regulamento 883/2004 e seu Regulamento de Aplicação 987/2009, complementado pelo Regulamento 1231/2010 no que se refere à sua aplicação a nacionais de países terceiros, substituíram os regulamentos anteriores.

A garantia dos direitos de seguridade social é um pilar fundamental para a livre circulação de trabalhadores, essencial para o desenvolvimento econômico da União.

Nessa nova regulamentação, são incluídos novos grupos, como estudantes e trabalhadores autônomos; são reforçados os mecanismos de coordenação entre as instituições; e há um avanço na modernização e simplificação de suas regras de aplicação.

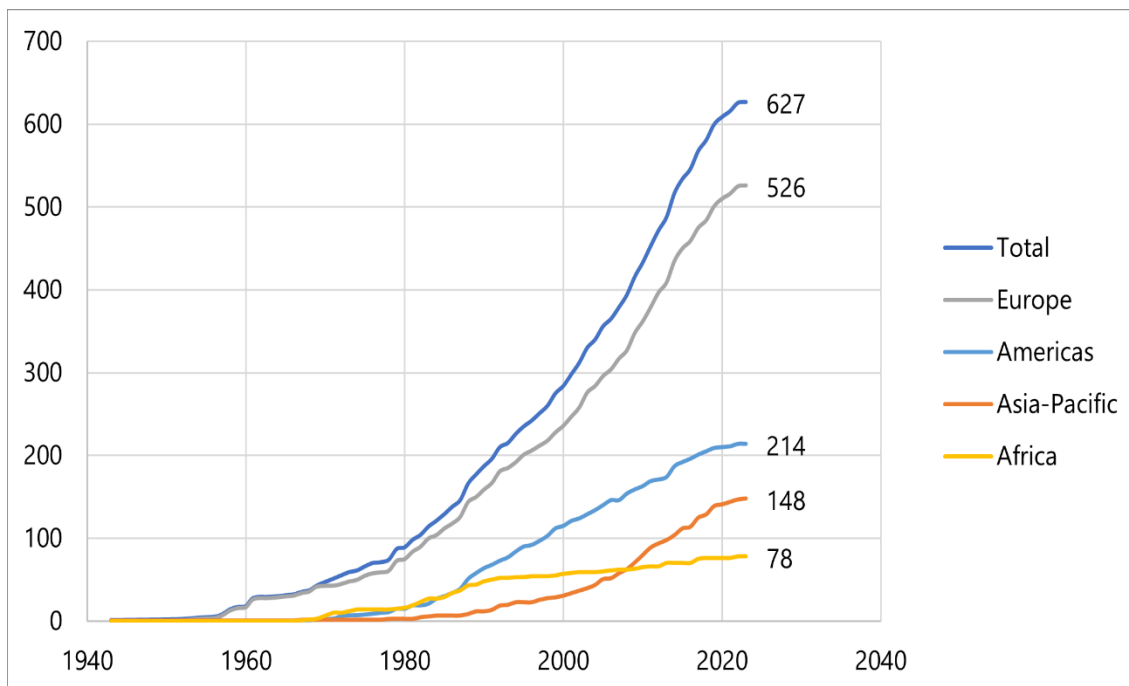
Paralelamente, o espectro de acordos bilaterais entre os países da Europa e os países da América Latina vem se ampliando.

De acordo com os dados da Associação Internacional de Seguridade Social, em 2024⁶, existem mais de seiscentos acordos bilaterais em matéria de Seguridade Social, dos quais 80% são com países europeus. Mais especificamente, 526 dos 627 acordos existentes têm um país europeu como parte signatária⁷.

6.— <https://www.issa.int/es/analysis/international-social-security-agreements-europe>

7.— Entre os países europeus estão incluídos aqueles que não fazem parte da União Europeia

Evolução do número total de acordos bilaterais de seguridade social, por região dos países participantes (uma ou ambas as partes)

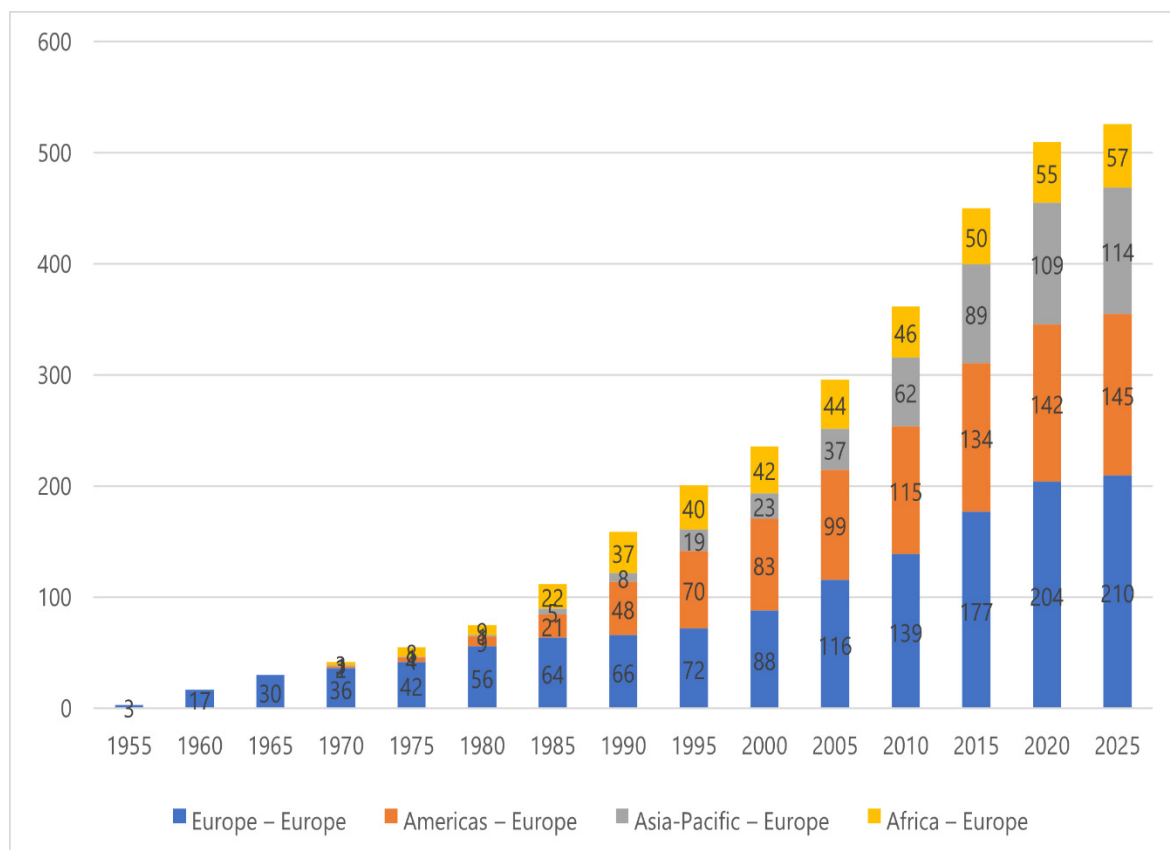


Fonte: AISS, na imprensa.

Observação: Este gráfico mostra os acordos de seguridade social que continuam em vigor; por isso, muitos dos primeiros acordos entre países europeus não constam nele, uma vez que essas questões são agora regidas pela legislação da UE.

O fenômeno da globalização trouxe consigo um aumento substancial dos fluxos migratórios e dos deslocamentos, o que levou a uma tomada de consciência cada vez maior da necessidade de estabelecer esses acordos, não apenas bilaterais, mas também multilaterais. É nesse contexto que se insere a Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social.

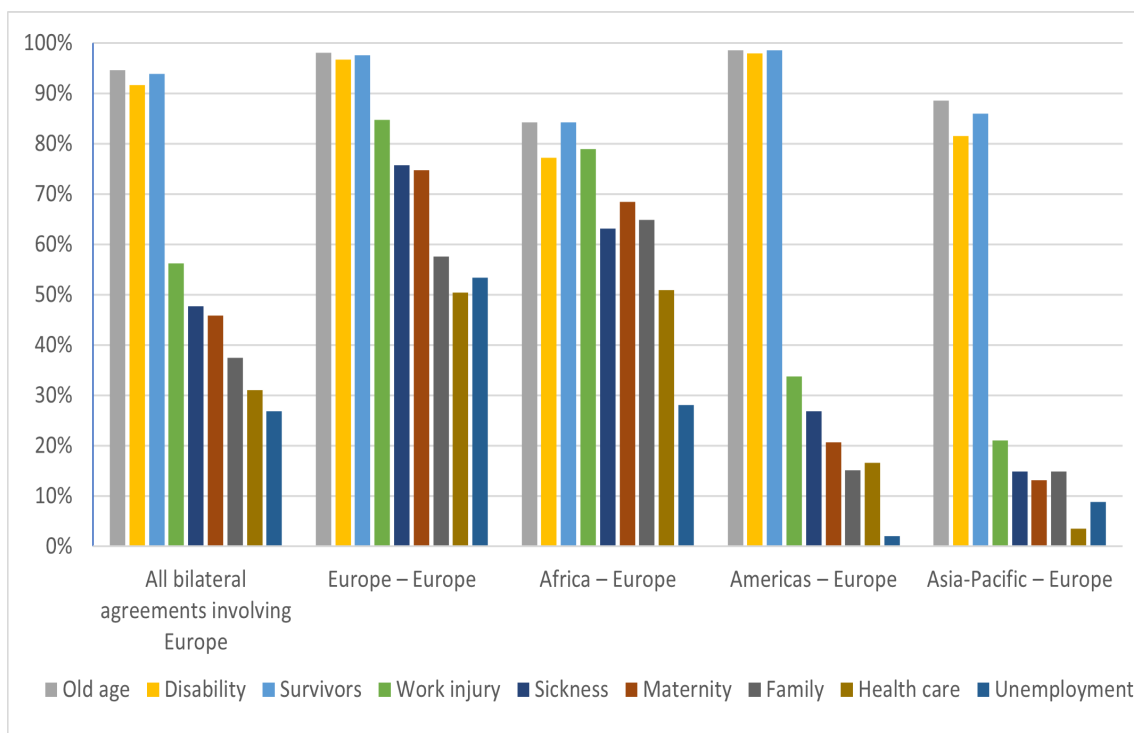
Número de acordos bilaterais dos quais participam países europeus, de acordo com a região à qual pertence o outro país signatário



Fonte: AISS, na imprensa.

O âmbito de aplicação objetivo desses acordos bilaterais concentra-se, em grande parte, nos ramos de proteção das pensões por aposentadoria ou velhice, invalidez, morte e sobrevivência. O segundo ramo de proteção mais comum é o que cobre as consequências decorrentes de acidentes de trabalho, seguido pelas coberturas de doença, maternidade, família, assistência médica e desemprego, conforme pode ser observado no gráfico a seguir:

Acesso facilitado por setor nos acordos bilaterais dos quais participam países europeus, de acordo com a região à qual pertence o outro país signatário

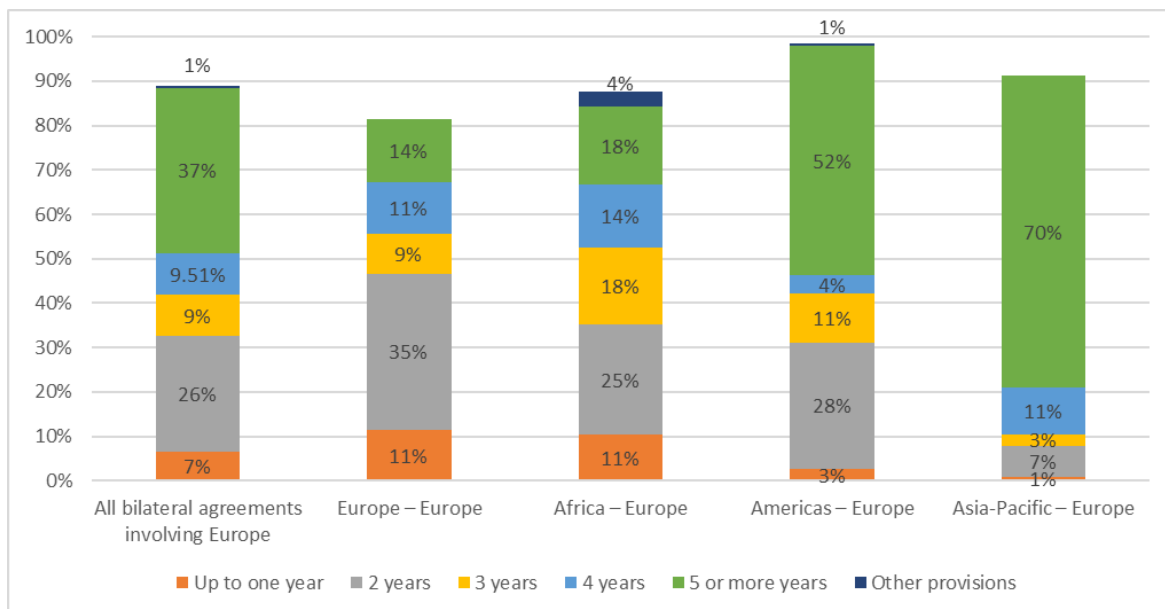


Fonte: AISS, na imprensa.

Merece destaque à parte a situação dos “trabalhadores deslocados”, ou seja, aqueles que mantêm seu vínculo com os sistemas de seguridade social dos países nos quais foram contratados e que, em virtude desses acordos bilaterais, estão isentos de contribuir também no país de destino.

No entanto, essa situação é temporária, e sua duração costuma ser estabelecida nos acordos de seguridade social; o prazo mais comum é de, no máximo, dois anos, embora, em alguns casos, possa chegar a até cinco anos, como ocorre em muitos acordos firmados entre países da Europa e da América.

Deslocamento de funcionários em acordos bilaterais dos quais participam países europeus; período total de isenção, de acordo com a região do outro país signatário



Fonte: AISS, na imprensa

Observação: Aproximadamente um terço dos acordos bilaterais dos quais participam países europeus (32%) especificam um período inicial de isenção para os funcionários deslocados. Este gráfico mostra o período total de isenção (incluindo as prorrogações).

Além dos acordos ou convenções de natureza bilateral, é preciso mencionar os acordos ou regras de coordenação multilateral, a fim de ampliar a proteção nos casos de mobilidade interterritorial múltipla. Atualmente, tendo alguns países da União Europeia como signatários, pode-se falar de cinco acordos: a Convenção de Segurança Social com a Turquia; a Convenção entre os países nórdicos para complementar as disposições dos regulamentos de coordenação dos sistemas de seguridade social 883/2004 e 987/2009; o Acordo de Comércio e Cooperação entre a UE e o Reino Unido; a Convenção de Segurança Social entre o Espaço Econômico Europeu e o Reino Unido; e a Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social, ratificada por Espanha e Portugal.

1.3. Novas formas de trabalho: trabalho remoto e nômades digitais

O avanço das novas tecnologias e seu uso generalizado no ambiente de trabalho provocaram o surgimento de novas formas de trabalho, como o trabalho remoto, o trabalho híbrido, as plataformas digitais e o trabalho autônomo remoto. Tudo isso tem contribuído para o surgimento dos chamados “nômades digitais”, ou seja, aqueles profissionais que buscam destinos onde o custo de vida é mais baixo ou que oferecem melhor qualidade de vida, enquanto a empresa

que os contrata tem sede em outro país. De fato, já existem países, como Portugal, Costa Rica e México, que criaram vistos especiais para esse grupo.

Essas novas formas de trabalho apresentam desafios importantes e têm impacto em diversos âmbitos.

Por um lado, pode-se dizer que certos fluxos migratórios por motivos profissionais são afetados, já que, atualmente, não é mais imprescindível se deslocar fisicamente para outro país para poder exercer certas atividades profissionais no exterior.

Neste ponto, é importante destacar as diferenças entre essas novas formas de trabalho:

- I. Define-se trabalho remoto ou teletrabalho, tanto por conta de outrem (assalariado) quanto como autônomo: trabalho em que se acorda que a atividade profissional será realizada fora do local tradicional de escritório, seja em casa ou em qualquer outro local, desde que haja acesso à internet. Esse tipo de trabalho baseia-se fundamentalmente em ferramentas digitais, uma vez que a comunicação ocorre principalmente por meio de e-mail, videoconferências e ferramentas digitais de gestão.
- II. Trabalho híbrido
- III. Trabalho em plataformas digitais
- IV. Trabalho transfronteiriço
- V. Nômades digitais

O surgimento dessas novas formas de trabalho traz desafios importantes para os sistemas de seguridade social e suas regras de coordenação, uma vez que a regulamentação tradicional desses sistemas foi concebida e planejada para o trabalho presencial, em um local específico, fixo e conhecido, sob a direção, organização e supervisão do empregador no caso do trabalho prestado para outrem, e com regras específicas para os trabalhadores autônomos, que não podem ser aplicadas nessas situações. Sem prejuízo da análise individualizada que poderia ser feita sobre o uso indevido da figura do trabalhador autônomo ou por conta própria, em consequência de certas lacunas na legislação trabalhista.

Começando pelo desafio do **teletrabalho, ou trabalho remoto**, cuja generalização ocorreu a partir da pandemia da COVID-19, os países têm abordado a questão de maneiras diferentes, havendo até mesmo exemplos de regulamentação na Espanha, Itália, França, Bélgica, Argentina, Alemanha, Irlanda, Países Baixos, Chile, Uruguai e Brasil. O marco jurídico varia, seja por meio de leis específicas, seja por meio de regulamentações contidas em normas de caráter geral. É importante destacar também que, em muitos deles, o diálogo social e a participação de representantes dos empregadores e dos trabalhadores desempenham um papel fundamental.

Entre os aspectos comuns a essas regulamentações, destacam-se o direito à desconexão digital, o caráter voluntário e reversível da situação de trabalho remoto, a assunção das despesas e a definição mais ou menos flexível do horário e da jornada de trabalho. No entanto, a regulamentação do ponto de vista da seguridade social ainda é insuficiente. No âmbito da União Europeia, ela se baseia em uma decisão da Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Seguridade Social, que será analisada mais adiante.

Nesse contexto, as diretrizes fornecidas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT)⁸ são importantes.

Na Espanha, a Lei nº 10/2021, de 20 de julho, estabelece normas para o trabalho remoto e regulamenta as obrigações tanto dos empregadores quanto dos trabalhadores.

2. Mobilidade profissional justa na União Europeia: a mobilidade temporária de trabalhadores

De acordo com os dados disponíveis no Relatório Anual sobre a mobilidade profissional intra-europeia de 2025,⁹ com base nas informações sobre mobilidade fornecidas pelos Estados-membros em 2023 e 2024, mais de 10 milhões de cidadãos com idades entre 20 e 64 anos exerceram seu direito à mobilidade, o que representa um aumento de 1,9% em relação ao período anterior. 84% desses cidadãos estão ativos no mercado de trabalho e representam 3,9% da força de trabalho da União. O número de cidadãos de países fora do bloco ultrapassou os três milhões, o que representa uma redução de 12% em relação ao período anterior, devida principalmente à diminuição do número de cidadãos provenientes da Ucrânia em consequência da invasão russa, cujo número havia aumentado significativamente no período anterior.

Esses cidadãos enfrentam riscos maiores de pobreza e exclusão social, sendo esse risco ainda mais acentuado no caso dos nacionais dos países fora do bloco. Em 2024, 27% dos europeus em situação de mobilidade corriam risco de pobreza e exclusão social, em comparação com 19% dos cidadãos nacionais e 46% dos cidadãos de outros países. A falta de dados desagregados por nacionalidade dificulta a obtenção de um panorama preciso da situação dos cidadãos de outros países em função de seu país de origem.

Mais da metade dos cidadãos que exercem seu direito à mobilidade residem na Alemanha, na Espanha e na Itália.

Garantir uma mobilidade justa no seio da União Europeia é uma das principais preocupações de todos os envolvidos nos processos de tomada de decisão e elaboração de políticas europeias. Assim, espera-se que, neste mandato (2024-2029), a Comissão Europeia apresente um pacote de medidas sobre mobilidade profissional, que aborde as diversas questões que estão surgindo.

A situação dos cidadãos de países fora da UE merece uma análise específica, uma vez que o marco jurídico que a regula é complexo e variado, pois não se trata apenas de normas trabalhistas ou de seguridade social, mas também da regulamentação que cada Estado-membro estabelece para residência e trabalho.

Tudo isso sem prejuízo do fato de que o TJUE já decidiu que os nacionais de países fora do bloco com permissão de trabalho e residência em um Estado-membro podem ser deslocados dentro da União Europeia para exercer um trabalho temporário, sem a necessidade de qualquer outro tipo de permissão adicional¹⁰.

8.— Manual de boas práticas para o teletrabalho. OIT. 2011

9.— <https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/annual-report-intra-eu-labour-mobility-2025.en>

10.— Caso Vander Elst e caso 445/2003

Os trabalhadores nacionais de países fora da UE atuam principalmente nos setores da construção civil, transportes e agricultura, sendo a Áustria, a Bélgica, a Alemanha e os Países Baixos os principais destinos desses trabalhadores.

A regulamentação relativa à mobilidade dos trabalhadores em nível europeu está prevista na Diretiva 96/71, que estabelece o conjunto essencial de seus direitos e proteções. Essa diretiva foi revisada em 2018; nessa revisão, foi reforçado o princípio da igualdade salarial para o mesmo trabalho no mesmo local, ao mesmo tempo em que foram estendidas a esses trabalhadores as disposições relativas ao alojamento, à cobertura das despesas de alojamento, bem como o tratamento igualitário para os trabalhadores deslocados por meio de agências de trabalho temporário.

Embora esta Diretiva não preveja um prazo máximo para o deslocamento, após doze meses – ou dezoito, sob determinadas condições –, toda a legislação trabalhista do Estado de acolhimento será aplicável ao trabalhador deslocado, exceto as medidas relativas à seguridade social, que podem continuar a ser regidas pelas normas do país de origem por um período de até vinte e quatro meses.¹¹

A mobilidade dos trabalhadores vem crescendo constantemente, adaptando-se às novas realidades e necessidades, e isso inclui os trabalhadores de países fora da UE. Isso gera novos desafios do ponto de vista da regulamentação do acervo comunitário. A política migratória é uma competência compartilhada entre a União Europeia e os Estados-membros.

O cidadão de um país fora do bloco, como já foi dito, para se deslocar temporariamente, precisa ter permissão de trabalho e de residência no Estado-membro do qual está saindo; a permissão de trabalho é válida no Estado-membro de destino, mas isso não se aplica à permissão de residência. No que diz respeito a esta última, cada Estado-membro aplica suas próprias regras e seus próprios procedimentos administrativos. E isso tem um impacto direto na possibilidade de residir nesse segundo Estado-membro. Para estadias por motivos de trabalho temporário com duração inferior a noventa dias, a maioria dos países da União Europeia não exige condições adicionais; já para estadias de duração superior, é comum que seja exigida uma autorização de residência temporária.

3. Processo de tomada de decisões na União Europeia / Instrumentos legislativos

A União Europeia foi fundada após a Segunda Guerra Mundial, em 1951, por seis países: Bélgica, França, Alemanha, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Após diversos processos de ampliação, conta atualmente com vinte e sete Estados-membros, com uma população de mais de 448 milhões de pessoas, o que representa cerca de 6% da população mundial. Desses, estima-se que cerca de 27 milhões sejam cidadãos de um país de fora da União.

11.– [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/753957/EPRS_ATA\(2023\)753957_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/753957/EPRS_ATA(2023)753957_EN.pdf)

O funcionamento da União Europeia baseia-se em sete instituições:

- Comissão Europeia: representa os interesses da União Europeia como um todo e detém, entre outras competências, o poder de iniciativa legislativa e a representação externa da União
- Parlamento Europeu: representa os cidadãos da União Europeia e é eleito diretamente por eles. Assume o papel de co-legislador no processo de tomada de decisões e aprovação da legislação europeia
- Conselho Europeu: composto pelos primeiros-ministros e presidentes dos Estados-membros, tem como função principal definir a orientação política geral e as prioridades da União Europeia. Não aprova legislações, exceto quando se trata da alteração dos Tratados da União Europeia.
- Conselho da União Europeia: instituição na qual os Estados-membros estão representados individualmente. Assume o papel de co-legislador juntamente com o Parlamento, após iniciativa da Comissão
- Tribunal de Justiça da União Europeia: garante a aplicação e a interpretação correta da legislação comunitária
- Banco Central Europeu: é responsável pela política monetária e pela estabilidade de preços na zona do euro
- Tribunal de Contas Europeu: supervisiona as finanças da União Europeia

Dentre essas sete instituições, a Comissão, o Conselho Europeu, o Parlamento e o Conselho da União Europeia são as que assumem um papel predominante na elaboração das políticas e da legislação europeias.

No que diz respeito à legislação, pode-se dizer que a Comissão propõe a nova legislação, e o Parlamento e o Conselho da União Europeia a aprovam, após os respectivos processos de emendas e negociações. A responsabilidade pela implementação recai sobre cada um dos Estados-membros, e a Comissão é responsável por zelar pela sua correta aplicação.¹²

Nesse ponto, é importante ter em mente os principais tratados da União, nos quais se assentam as bases de seus valores e funcionamento, tendo como orientação fundamental o Estado de Direito. Dessa forma, não é possível apresentar iniciativas sobre assuntos que não estejam previstos nos tratados, uma vez que isso excederia as competências da Comissão.

Sem prejuízo dos tratados fundadores e de suas modificações posteriores, entre os quais se encontram atualmente em vigor, é importante mencionar o Tratado da União Europeia, o Tratado de Funcionamento da União Europeia e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Sua versão atual foi aprovada em Lisboa em 2007 e entrou em vigor em 2009.

Este Tratado de Lisboa foi consequência da tentativa fracassada de se ter uma Constituição da União Europeia. Com ele, foi esclarecido o funcionamento de suas instituições e órgãos; foram ampliadas as competências da Comissão no que diz respeito à iniciativa legislativa e foi estabelecida a maioria qualificada como a forma habitual de aprovação de decisões, em detrimen-

12.— www.european-union.europa.eu

to da unanimidade, que passou a ser limitada a questões específicas que afetem diretamente os valores fundamentais da União, bem como ao seu funcionamento básico. Dessa forma, por exemplo, as propostas legislativas que afetem o princípio da igualdade de tratamento continuarão exigindo aprovação por unanimidade. A mesma situação ocorre quando a Comissão pretende adotar acordos em nome da União.

O procedimento para a negociação e adoção de acordos internacionais pela Comissão em nome da União está previsto nos artigos 207 (sobre a política comercial comum) e 216 e seguintes (acordos internacionais) do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE). Esses acordos internacionais podem ser firmados tanto com países que não são membros da UE quanto com organizações internacionais (Organização Mundial da Saúde, Organização das Nações Unidas, OTAN...).

Nesse processo, o Conselho da União Europeia desempenha um papel muito importante como representante dos Estados-membros.

A competência para a celebração de acordos internacionais pode ser exclusiva da UE, sendo exercida pela Comissão, ou compartilhada com os Estados-membros. No que diz respeito a matérias que afetem normas gerais ou comuns da União, os Estados-membros não têm competência para celebrar acordos com países fora da UE ou organizações internacionais.

Por outro lado, nos casos em que as competências são compartilhadas entre a União e os Estados-membros, estes têm a capacidade de celebrar acordos bilaterais.

Em todo o processo de negociação e assinatura de acordos internacionais, o Conselho da União Europeia desempenha um papel essencial, dada a sua função de representar os Estados-membros.

Dessa forma, o Conselho está envolvido em todo o processo desde o início, participando de todas as fases da negociação, desde o momento da atribuição do mandato à Comissão, passando pela autorização da assinatura até a decisão final sobre sua implementação no acervo comunitário.

No que diz respeito às competências compartilhadas entre os Estados-membros e a União Europeia, como, por exemplo, questões relacionadas a acordos comerciais ou à política externa, os primeiros devem atribuir um mandato específico para a negociação. O Conselho tem até mesmo a competência de suspender ou encerrar a aplicação de um acordo internacional.

Normalmente, a posição do Conselho é adotada por maioria qualificada, o que requer o apoio de pelo menos quinze Estados-membros que, em conjunto, representem 65% da população. No entanto, algumas matérias, como as relacionadas a impostos, devem ser aprovadas por unanimidade.

Os representantes dos Estados-membros também podem nomear um comitê especial de consulta para desempenhar um papel consultivo ao longo de todo o processo. Para concluir o acordo, é necessário tomar uma decisão que o ratifique.

Exceto nos casos em que o acordo se refira exclusivamente à política externa comum e de segurança, o Conselho deve obter o consentimento do Parlamento, antes da adoção da decisão, nas seguintes hipóteses:

- Acordos de associação
- Acordos relativos à adesão da União à Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais
- Acordos que estabeleçam um marco institucional específico com a organização de procedimentos de cooperação
- Acordos com implicações orçamentárias significativas
- Acordos relativos a aspectos aos quais se aplique tanto o procedimento legislativo ordinário quanto o procedimento legislativo especial, nos quais é exigido o consentimento do Parlamento. Esse caso afetaria as questões relativas à coordenação dos sistemas de seguridade social, cuja base jurídica é o artigo 157 do TFUE, e cuja aprovação deve seguir o procedimento legislativo ordinário.

Em outras matérias, basta consultar o Parlamento, sem que sua opinião tenha caráter vinculativo.

De modo geral, o Conselho da União Europeia deliberará por maioria qualificada, sendo exigida a unanimidade apenas em casos excepcionais.

Uma vez alcançado o acordo, os Estados-membros deverão incorporá-lo à sua legislação nacional, seguindo seus próprios procedimentos constitucionais.

3.1. Instrumentos jurídicos à disposição da União Europeia:

3.1.1.- Regulamentos: normas de caráter jurídico diretamente aplicáveis pelos Estados-membros, obrigatórias em todos os seus elementos. Isso significa que eles são automaticamente incorporadas à legislação nacional, sem a necessidade de uma lei interna que os desenvolva, e podem ser invocados e exigidos pelos cidadãos perante os tribunais.

Os regulamentos são utilizados para estabelecer regras comuns em diversos âmbitos, como a coordenação dos sistemas de seguridade social entre os Estados-membros ou a proteção do meio ambiente. São um pilar fundamental da legislação da União Europeia.

Alguns dos temas abordados são a coordenação dos sistemas de seguridade social e as regras de funcionamento do mercado único, com o objetivo de facilitar a livre circulação de bens e serviços. São fundamentais para implementar políticas comuns para a integração europeia, garantindo que haja normas uniformes e claras em todos os Estados-membros. Em hipótese alguma eles podem invadir as competências que os Tratados reservam aos Estados-membros.

Por isso, considera-se que não são a ferramenta adequada para estabelecer a articulação entre a CMISS e os regulamentos comunitários de coordenação dos sistemas de seguridade social.

3.1.2.- Diretivas: atos jurídicos da União Europeia que estabelecem objetivos e resultados que todos os Estados-membros devem cumprir, mas que permitem que cada país escolha como atingir esses objetivos por meio de suas próprias leis nacionais, no processo de transposição. Dessa forma, as diretivas são vinculantes quanto ao resultado, mas os Estados-membros têm

liberdade para escolher a forma que melhor se adapte ao seu ordenamento jurídico. Sua principal função é estabelecer metas vinculativas para todos os Estados-membros da União Europeia e harmonizar as legislações nacionais para alcançar um objetivo comum.

É justamente esse caráter harmonizador que faz com que elas não possam ser consideradas um instrumento adequado para o estabelecimento de uma regulamentação ponte em matéria de seguridade social entre continentes.

4. A livre circulação de trabalhadores dentro da União Europeia

O direito à livre circulação dos cidadãos no território da União Europeia, reconhecido no artigo 21º do TFUE, bem como no artigo 45º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

Com o objetivo de estabelecer as regras essenciais para a livre circulação de trabalhadores, uma das quatro liberdades fundamentais do ideal europeu, foi aprovado o Regulamento (CEE) 1616/68, que, após ter sido alterado em diversas ocasiões, foi substituído pelo Regulamento 492/2011, de 5 de abril.

Assim, os cidadãos da UE têm o direito de circular e trabalhar livremente entre os Estados-membros, sem que lhes seja exigida qualquer autorização de trabalho ou de residência. É isso que os distingue principalmente dos cidadãos de países fora do bloco.

Seu objetivo principal é garantir essa livre circulação, essencial para a configuração e o desenvolvimento do mercado único. Dessa forma, é fundamental garantir a igualdade de tratamento a todos os trabalhadores dos Estados-membros, sem que haja discriminação com base na nacionalidade no que diz respeito ao emprego, ao salário ou à remuneração e às condições de trabalho.

Além disso, essa livre circulação também afeta as famílias dos trabalhadores.

Dessa forma, o princípio da igualdade e da não discriminação entre os trabalhadores da UE implica que eles devem receber o mesmo tratamento que os cidadãos do Estado-membro em questão.

Para que a mobilidade dos trabalhadores seja uma realidade justa, é imprescindível que os direitos à proteção social sejam garantidos em todos os momentos, independentemente do país ou dos países em que tenha sido exercida uma atividade como trabalhador assalariado ou autônomo.

Considerando que a regulamentação dos sistemas de seguridade social é de competência exclusiva dos Estados-membros, o papel que a UE deve desempenhar limita-se à coordenação desses sistemas.

Conforme explicaremos mais detalhadamente adiante, os trabalhadores nacionais de países fora da UE que residam e trabalhem legalmente em qualquer Estado-membro têm esse direito à livre circulação para fins de trabalho limitado.

5. A coordenação dos sistemas de seguridade social na União Europeia

5.1. Regulamentos 883/2004 e 987/2009

Conforme estabelecido no artigo 5º do Tratado da União Europeia, no que diz respeito às políticas sociais – entre as quais se inclui a regulamentação dos sistemas de seguridade social –, a UE assume apenas a competência de adotar iniciativas para a coordenação desses sistemas.

Essa coordenação é fundamental para garantir um dos princípios fundamentais da União, a saber, a liberdade de circulação e de estabelecimento de cidadãos, trabalhadores e empresas.

A primeira regulamentação relativa a essa coordenação consta nos Regulamentos 1408/1971 e 574/1972, que foram posteriormente substituídos pelo Regulamento 883/2004 e seu Regulamento de Aplicação 987/2009.

Os princípios em que se baseia essa coordenação são:

- Igualdade de tratamento: os cidadãos que exercem seu direito à mobilidade na União Europeia estão sujeitos às mesmas obrigações e têm os mesmos direitos que os nacionais do país em que residem ou trabalham
- Acumulação de períodos: no cálculo dos benefícios da seguridade social, serão levados em consideração todos os períodos de seguro comprovados nos diferentes Estados-membros
- Legislação única aplicável: os trabalhadores e seus familiares estarão sujeitos a uma única legislação de seguridade social
- Exportação dos benefícios: os benefícios da seguridade social poderão ser recebidos no país de residência, independentemente de este ser o mesmo ou diferente daquele que reconheceu o referido benefício.

Desde a sua criação, a União Europeia tem se empenhado especialmente em garantir os direitos de seguridade social dos trabalhadores e de seus familiares, pois isso é um elemento fundamental para a livre circulação.

Assim, o artigo 15 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelece que *“todos têm o direito ao trabalho e ao exercício de uma profissão livremente escolhida ou aceita. Todo cidadão da União tem a liberdade de procurar emprego, trabalhar e exercer seu direito de estabelecimento e prestação de serviços em qualquer Estado-membro. Os nacionais de países terceiros que possuam autorização para trabalhar no território dos Estados-membros têm o direito de trabalhar em condições equivalentes às dos cidadãos da União”*.

É importante ressaltar que as regras de coordenação dos sistemas de seguridade social, em hipótese alguma, substituem as disposições nacionais, nem as harmonizam.

De fato, o artigo 48 do TFUE estabelece que o Conselho da União Europeia e o Parlamento, seguindo o procedimento legislativo ordinário, poderão adotar as medidas necessárias, no âmbito da seguridade social, para garantir a livre circulação dos trabalhadores, devendo assegurar a proteção dos trabalhadores assalariados e autônomos, bem como de seus familiares.

No entanto, esse artigo também prevê que, caso um Estado-membro considere que as medidas a serem aprovadas possam afetar significativamente aspectos de seu sistema nacional de seguridade social – incluindo os âmbitos de aplicação, custos ou estrutura financeira, e até mesmo sua sustentabilidade –, ele poderá solicitar que a controvérsia seja encaminhada ao Conselho Europeu, de modo que, após um período de suspensão do procedimento por um prazo máximo de quatro meses, a medida em questão seja reformulada ou até mesmo retirada.

É importante destacar, além disso, que o próprio Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) ressaltou que a coordenação dos sistemas de seguridade social deve ser interpretada, em todos os casos, à luz do artigo 48, ou seja, com o objetivo de garantir a mobilidade dos trabalhadores com proteção suficiente.

Além dos 27 Estados-membros da União Europeia, esses regulamentos também se aplicam quando a circulação ocorre na Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça.

Algo que também precisa ser considerado é que essa coordenação se baseia na confiança e na boa coordenação e cooperação entre as instituições nacionais de seguridade social, uma vez que é necessário um bom intercâmbio de dados para que os direitos dos trabalhadores possam ser efetivamente exercidos, bem como para que as obrigações a que eles e seus empregadores estão sujeitos possam ser devidamente exigidas. É o que estabelece o artigo 76 do Regulamento 883/2004. O desafio para o futuro reside na melhoria dos processos de coordenação, no intercâmbio de informações, na simplificação dos procedimentos e na redução das taxas administrativas para empregadores e trabalhadores – área em que tanto a Comissão quanto os Estados-membros trabalham em conjunto.

A Comissão Administrativa desempenha um papel fundamental em todo esse processo, cuja importância vem se reforçando ao longo do tempo, estando sua função prevista atualmente nos artigos 71 e 74 do Regulamento 883/2004. Ela possui duas subcomissões: a Comissão Técnica, cujo objetivo principal é aprimorar os procedimentos para o intercâmbio de informações, e a Comissão de Contas, que deve zelar para que os processos de reembolso dos benefícios em espécie (principalmente assistência médica) sejam realizados dentro do prazo e da forma adequada.

A aplicação dos regulamentos 883/2004 e 987/2009, relativos à coordenação dos sistemas de seguridade social e aos cidadãos de países fora da UE, está prevista no regulamento 1231/2010, sempre sujeita à condição de residência legal no Estado-membro em que os serviços são prestados, no contexto da legislação comunitária aplicável.

As prioridades fundamentais dessa coordenação são:

- Contribuir para a justiça social, bem como para um mercado interno melhor e mais justo
- Estabelecer regras claras, justas e exequíveis que facilitem a mobilidade profissional
- Facilitar a livre circulação dos trabalhadores, como um dos pilares essenciais do mercado interno, ao mesmo tempo em que se reforçam as ferramentas à disposição dos Estados-membros para combater a fraude e o abuso.

O âmbito subjetivo de aplicação dos regulamentos de coordenação está previsto no artigo 2º, segundo o qual se aplica aos nacionais dos Estados-membros, aos apátridas e aos refugiados que residam em um Estado-membro e estejam sujeitos à sua legislação, bem como aos seus familiares e sobreviventes.

O artigo terceiro descreve o âmbito material da coordenação dos sistemas de seguridade social, que abrange os seguintes ramos de benefícios:

- Benefícios por doença
- Benefícios de maternidade e paternidade
- Benefícios por invalidez
- Benefícios de aposentadoria
- Benefícios de sobrevivência
- Proteção contra acidentes de trabalho e doenças ocupacionais
- Indenizações por morte
- Auxílio em caso de desemprego
- Benefícios de aposentadoria antecipada
- Benefícios familiares

De modo geral, aplica-se o princípio geral do direito internacional da *lex loci laboris*, ou seja, os trabalhadores devem estar sujeitos à legislação do país em que os serviços são efetivamente prestados. No entanto, há certos casos em que é possível continuar aplicando, de forma temporária, a legislação do Estado-membro de origem. Isso ocorre nos chamados deslocamentos temporários de trabalhadores, regulamentados pelo artigo 12 do Regulamento 883/2004, com duração máxima de vinte e quatro meses.

A situação é diferente no caso dos trabalhadores ao amparo do artigo 13 do Regulamento 883/2004, que prestam serviços em mais de um Estado-membro ao mesmo tempo, ou seja, que se encontram em situação de pluriatividade.

A situação relativa ao Reino Unido, após sua saída da União Europeia em 1º de janeiro de 2021, merece uma menção especial. O Brexit teve um impacto significativo na coordenação da seguridade social entre o Reino Unido e os países da União Europeia, uma vez que, até então, os regulamentos de coordenação dos sistemas de seguridade social eram plenamente aplicáveis ao país; após sua saída, foi necessário encontrar uma solução para que os direitos dos cidadãos de ambas as partes – sobretudo aqueles que já haviam acumulado tempo de contribuição no Reino Unido e em países da UE – não fossem prejudicados.

Assim, após um período de transição até 31 de dezembro de 2020, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2021, foi assinado um Acordo de Comércio e Cooperação entre a UE e o Reino Unido que estabelece as novas regras, no que nos diz respeito, previstas em um Protocolo sobre Coordenação da Seguridade Social:

- Mantém-se uma certa coordenação, mas não tão ampla quanto a prevista pelas normas da UE.
- Continua a existir a soma dos períodos de contribuição entre o Reino Unido e a UE.

- É garantido o acesso a determinados benefícios, tais como:
- Pensões: As pessoas continuarão recebendo aposentadorias com base nos anos de contribuição em ambos os lados.
- Benefícios por doença, maternidade/paternidade e acidente de trabalho.
- Os auxílios em caso de desemprego estão mais restritos do que antes.
- O Cartão Europeu de Saúde não é mais válido para cidadãos britânicos na UE e vice-versa (exceto em casos excepcionais), embora tenham sido estabelecidos acordos bilaterais ou alternativas (como o *Global Health Insurance Card* – GHIC no Reino Unido).

5.2. Aplicação a cidadãos de países fora da UE

Em 2012, a Comissão já havia publicado uma Comunicação sobre a dimensão externa da coordenação da seguridade social¹³. A complexidade dessa dimensão externa decorre do fato de que ela tem uma abordagem dupla: por um lado, há a coordenação que deve ser realizada em nível europeu e, por outro, os acordos bilaterais que cada Estado-membro mantém com países terceiros. E o mapeamento desses últimos é insuficiente e varia muito entre os Estados-membros. Além disso, há Estados-membros que fazem parte de acordos multilaterais, como é o caso da Espanha e de Portugal com a Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social.

Os acordos bilaterais respondem a diferentes objetivos: alguns visam atrair mão de obra e investidores, enquanto outros têm por base interesses de natureza política ou origens históricas.

A maioria desses acordos bilaterais contém disposições sobre a legislação aplicável, a igualdade de tratamento e as pensões. Além disso, está prevista a possibilidade de exportação dos benefícios. No capítulo sobre a legislação aplicável, normalmente são estabelecidas as condições que devem ser cumpridas em caso de deslocamento temporário de trabalhadores, de modo que eles possam continuar sujeitos à legislação do país de origem, em vez da do país de destino. Nesse sentido, o prazo durante o qual um trabalhador pode ser considerado deslocado é determinante. Embora os regulamentos de coordenação dos sistemas de seguridade social estabeleçam um prazo máximo geral de dois anos, existem acordos bilaterais nos quais esse período é mais longo, podendo chegar a três ou cinco anos.¹⁴

Esses acordos bilaterais estão sujeitos às normas de coordenação da seguridade social europeia, uma vez que o TJUE, em 2002, na sentença relativa ao caso Gottardo, tenha salientado que, nos termos do atual artigo 45 do TFUE, os Estados-membros não podem limitar o alcance das disposições dos acordos bilaterais em matéria de seguridade social aos seus próprios cidadãos, mas devem tratar de forma igualitária os cidadãos de outros Estados-membros que possam estar abrangidos por tais acordos bilaterais.

13.– COM (2012)153

14.– Consulte o Acordo Bilateral entre a Espanha e a Colômbia

Com a aprovação do Regulamento 1231/2010, são estabelecidas as bases para que os nacionais de países terceiros, inclusive os em situações transfronteiriças, possam se beneficiar da aplicação das normas de coordenação dos sistemas de seguridade social.

Este regulamento garante aos nacionais de países terceiros (por exemplo, imigrantes de fora da União Europeia) os mesmos direitos em matéria de coordenação dos sistemas de seguridade social que os cidadãos da UE, desde que residam legalmente em um Estado-membro e se desloquem dentro da União Europeia.

Mais especificamente, abrange aspectos como:

- Benefícios por doença e maternidade/paternidade.
- Pensões (velhice, invalidez, sobrevivência).
- Benefícios por acidente de trabalho ou doença ocupacional.
- Auxílios em caso de desemprego.
- Benefícios familiares.
- Outros benefícios vinculados aos regimes de seguridade social.

Seu âmbito de aplicação abrange os cidadãos de países terceiros que se encontrem em alguma das seguintes situações:

- Estão residindo legalmente em um Estado-membro.
- Se deslocam legalmente dentro da UE (isso não se aplica se a situação for puramente interna, ou seja, se a pessoa tiver morado, trabalhado e contribuído apenas em um país da UE, sem se deslocar para outros).
- Aplica-se a todos os Estados-membros da UE, exceto Dinamarca, Irlanda e Reino Unido, que optaram por não participar deste regulamento.
- É preciso levar em conta que os nacionais de países terceiros têm sua liberdade de circulação e estabelecimento na União Europeia limitada de acordo com as regras estabelecidas para esse fim, mas podem ser objeto de deslocamento temporário (*posting*) a qualquer momento.

6. As novas formas de trabalho na coordenação dos sistemas de seguridade social na União Europeia

Com o desenvolvimento industrial e a disseminação das novas tecnologias, a forma de trabalhar tem sido uma realidade em constante mudança ao longo da história; porém, nos últimos anos, como consequência da globalização e impulsionado pelas necessidades impostas pela pandemia da COVID-19, o trabalho remoto ou teletrabalho tem se tornado cada vez mais comum. Ao mesmo tempo, tem surgido uma nova categoria de trabalhadores, os chamados “nômades digitais”, que, aproveitando a liberdade proporcionada pela possibilidade de realizar certas atividades a partir de qualquer lugar do mundo, optam por não ter um local fixo de residência nem, por extensão, de prestação de serviços.

Essa situação gera novas realidades que tanto a legislação trabalhista quanto a regulamentação da seguridade social precisam enfrentar, uma vez que os direitos dos trabalhadores devem continuar protegidos, ao mesmo tempo em que as obrigações devem ser exequíveis.

6.1. O teletrabalho ou trabalho remoto

Com a disseminação do trabalho remoto durante a pandemia da COVID-19, a Comissão Administrativa de Coordenação dos Sistemas de Seguridade Social estabeleceu uma série de medidas de caráter temporário para resolver os casos em que o trabalhador prestava seus serviços a partir de um Estado-membro diferente daquele em que se encontrava o empregador, ressaltando que não deveria ocorrer nenhuma alteração no que diz respeito à filiação do trabalhador. No entanto, essa interpretação deixou de ser aplicável em 30 de junho de 2023.

Tendo em vista, no entanto, que o trabalho remoto se tornou uma nova forma de atividade profissional, com implicações diretas nos direitos e obrigações de seguridade social, a partir de 1º de julho de 2023 entraram em vigor a nota de orientação sobre o trabalho remoto e o Acordo-Quadro sobre o trabalho remoto Transfronteiriço.

Este acordo se aplica aos casos em que ambos os Estados – aquele onde o empregador tem sua sede e aquele onde o trabalhador está localizado – são signatários deste Acordo, sendo o trabalho dividido entre o remoto e o presencial. Dessa forma, distinguem-se as seguintes situações:

- Tempo de trabalho remoto no Estado de residência inferior a 25% do tempo de trabalho: a filiação e o registro na seguridade social do Estado do empregador são mantidos, devendo essa circunstância ser comunicada à administração competente no Estado de residência.
- Tempo de trabalho remoto no Estado de residência entre 25% e 49%: é possível manter a cobertura previdenciária no Estado-membro do empregador por um período de até três anos, podendo ser renovado
- Caso o tempo de trabalho remoto ultrapasse 50%, ou nos casos em que, sendo superior a 25%, um dos Estados não seja signatário deste Acordo, a cobertura de seguro deverá, em geral, ser obtida no Estado de residência. No entanto, em aplicação do artigo 16 do Regulamento 883/2004, a filiação e o registro no Estado-membro do empregador poderão ser aprovados se ambos os Estados envolvidos aceitarem essa situação.¹⁵

Dessa forma, pretende-se dar uma solução a uma situação cada vez mais comum que afeta um número significativo de trabalhadores que optam por essa forma de trabalho. É importante contar com um marco jurídico claro, uma vez que as normas de seguridade social são obrigatórias e não podem ficar à mercê das negociações entre empregadores e trabalhado-

15.– Artigo 16 do Regulamento 883/2009: “1. Dois ou mais Estados-membros, as autoridades competentes desses Estados-membros ou os órgãos designados por essas autoridades poderão prever, de comum acordo e em benefício de determinadas pessoas ou categorias de pessoas, exceções aos artigos 11 a 15.

2. A pessoa que receba uma ou mais aposentadorias ou rendimentos nos termos da legislação de um ou mais Estados-membros e que resida em outro Estado-membro poderá, mediante solicitação, ser isenta da aplicação da legislação deste último Estado, desde que não esteja sujeita a essa legislação em razão do exercício de uma atividade por conta de outrem ou por conta própria.”

res; cabem aos Estados-membros encontrar soluções para os possíveis conflitos que possam surgir. Por isso, os regulamentos de coordenação também estabelecem as formas de resolver as discrepâncias.

6.2. Os nômades digitais

Outro desafio que deve ser enfrentado nos dias de hoje é a garantia dos direitos e obrigações dos chamados “nômades digitais”.

O conceito de “nômade digital” refere-se aos profissionais que trabalham remotamente e não têm um local fixo, pois, graças às novas tecnologias, podem realizar seu trabalho à distância a partir de qualquer local geográfico.

Isso significa que eles apresentam características próprias que os diferenciam substancialmente das formas tradicionais de exercício da atividade profissional, uma vez que não estão sujeitos a um horário fixo, podendo adaptá-lo ao local de onde estão trabalhando; gozam de grande independência, o que, em muitos casos, os leva a adotar a modalidade de trabalho autônomo; e não estão vinculados a um escritório ou local fixo.

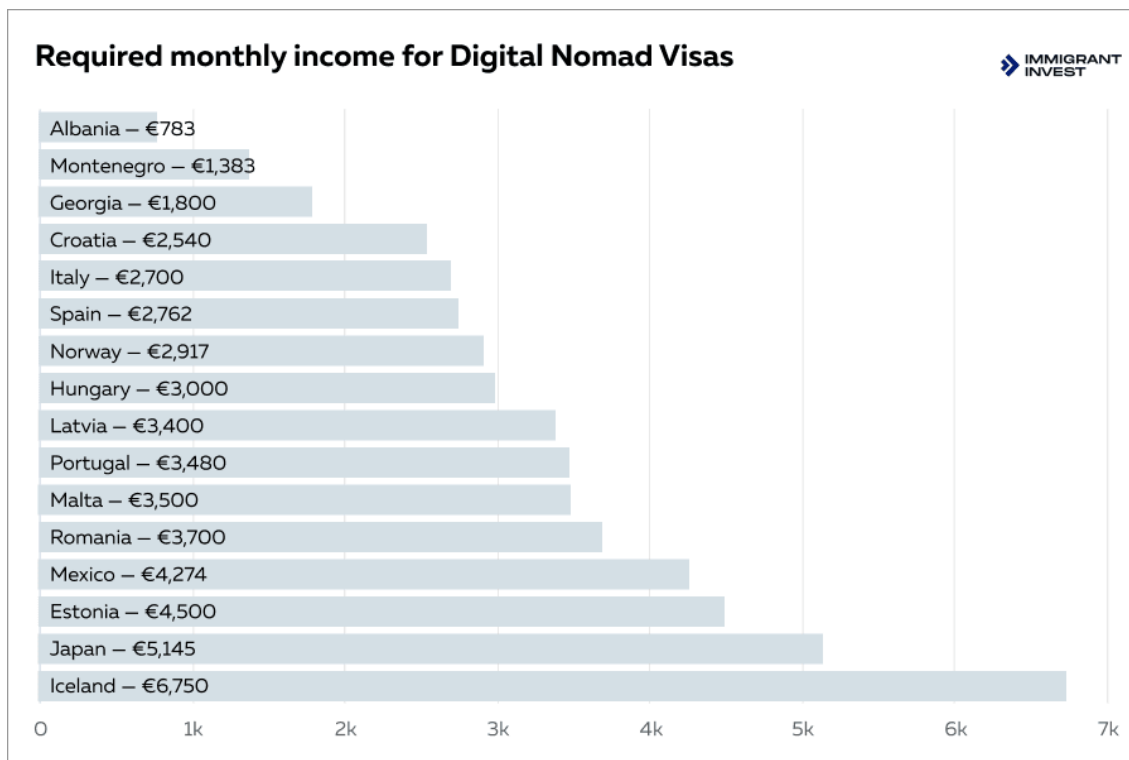
Diante dessa situação, os países se viram obrigados a adotar, gradualmente, regulamentações nesse sentido. Dessa forma, na Espanha, os cidadãos não comunitários – ou seja, os estrangeiros que não sejam cidadãos de um país membro da União Europeia – poderão solicitar uma autorização de residência para trabalho remoto internacional, o que lhes permitirá trabalhar da Espanha para uma empresa sediada fora do território nacional. Caso prestem serviços a uma empresa espanhola, a porcentagem desse trabalho não pode ser superior a 20% do total dessa atividade profissional.

No que diz respeito à seguridade social, a solução é complexa, devendo-se sempre levar em conta o princípio geral do direito internacional da seguridade social relativo à aplicação da *lex loci laboris*. Dessa forma, na Espanha, um trabalhador digital nômade assalariado, nos casos em que não haja acordo bilateral, deve ser inscrito no sistema de seguridade social espanhol para que a empresa seja obrigada a abrir uma conta de contribuição.

Outros países europeus também começaram a implementar regulamentações sobre os nômades digitais, como Portugal, Grécia, Croácia, Malta, Hungria e Itália, assim como no resto do mundo, (Albânia, Andorra, Argentina, Bali, Belize, Brasil, Colômbia, Dubai, Equador, El Salvador, Grécia, Hungria, Itália, Japão, Letônia, Malásia, Namíbia, Panamá, Romênia, Coreia do Sul, Espanha, Emirados Árabes e Uruguai).

De modo geral, é requisito imprescindível que esses trabalhadores possuam um seguro de saúde, sendo que a validade mais comum dos vistos ou autorizações concedidos a eles é de um ano. Além disso, é comum que seja exigido um nível mínimo de renda mensal, como pode ser visto na tabela a seguir, elaborada pela *Inmigrant Invest*:¹⁶

16.– <https://immigrantinvest.com/digital-nomad-visa/>



Embora o TJUE ainda não tenha estabelecido jurisprudência específica no que diz respeito à situação dos nômades digitais, ele já se pronunciou em diversas ocasiões sobre o que deve ser entendido como centro ou local de trabalho.

Assim, essas sentenças estabeleceram critérios como:

- Local onde a atividade é efetivamente exercida; entende-se, portanto, que é o país em que o trabalhador exerce sua atividade principal, independentemente de onde a empresa esteja sediada
- Local de direção e controle da atividade: em alguns casos, o Tribunal observou que se deve entender que o local de trabalho é aquele onde se encontram a direção e o controle da atividade laboral

Local de residência: nos casos de trabalho remoto transfronteiriço, o Tribunal considera que o local de residência do trabalhador é um fator determinante.

6.3. O trabalho transfronteiriço

O conceito de trabalho transfronteiriço é definido no âmbito do marco jurídico comunitário como aquele em que trabalhador exerce sua atividade profissional em um Estado-membro, mas reside em outro, para o qual retorna todos os dias ou, pelo menos, uma vez por semana.

Essa circunstância tem implicações importantes não apenas no que diz respeito à carga tributária, mas também em relação à proteção social, nas áreas de assistência à saúde, benefícios familiares ou de desemprego e pensões. Nesses casos, as normas trabalhistas aplicáveis são as do Estado-membro onde o trabalho é prestado, assim como a maior parte da regulamentação em matéria de seguridade social.

Evidentemente, essa situação gera diversos desafios, o que torna ainda mais importante a coordenação das normas de seguridade social.

Assim, a filiação, o registro e o pagamento de contribuições à seguridade social devem ser efetuados no Estado-membro em que a atividade profissional é exercida, enquanto as pensões são calculadas de acordo com as regras estabelecidas de forma geral nos Regulamentos 883/2004 e 987/2009, ou seja, levando em consideração todos os períodos de contribuição ou de residência, conforme previsto na legislação nacional, para fins de determinação tanto da aposentadoria nacional quanto da aposentadoria proporcional.

No entanto, há certos benefícios cuja solução é mais complexa, devido à sua urgência. Nesse âmbito estão, por exemplo, os benefícios de assistência médica e auxílios em caso de desemprego.

Dessa forma, no que diz respeito aos benefícios de assistência médica, os trabalhadores fronteiriços e transfronteiriços terão direito a recebê-los em ambos os Estados-membros. O mesmo se aplica aos seus familiares, a menos que o trabalho seja realizado na Dinamarca, Irlanda, Croácia, Finlândia, Suécia, Islândia, Noruega ou no Reino Unido; nesse caso, os familiares só terão direito à assistência médica no país de trabalho sob determinadas condições.

7. A mobilidade dos cidadãos de países não membros da UE

Conforme já foi mencionado anteriormente, a livre circulação dos nacionais de países terceiros é limitada em comparação com a dos cidadãos dos Estados-membros da UE. Dessa forma, apenas as seguintes categorias desses cidadãos gozam dessa liberdade:

- Residentes de longa permanência
- Trabalhadores altamente qualificados, que poderão ter acesso ao chamado Cartão Azul.
- Pesquisadores
- Estudantes

Embora todos os cidadãos que possuam uma autorização de residência válida em um Estado-membro tenham o direito de circular livremente pela UE por um período que varia entre três e seis meses, a possibilidade de estabelecer residência em outro Estado-membro e trabalhar não está aberta a todos.

O próprio TJUE decidiu que os artigos 18 e 21.2 do TFUE, nos quais está consagrado o princípio da não discriminação com base na nacionalidade, se aplicam exclusivamente aos cidadãos da UE, não podendo ser estendidos aos nacionais de países fora do bloco.

Além disso, dessa forma, a regulamentação do status dos cidadãos desses países terceiros recai no âmbito da competência nacional exclusiva, não havendo um marco jurídico único e uniforme em nível europeu.

É importante considerar o artigo 34 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, cujo segundo parágrafo consagra o direito de todas as pessoas que residem e circulam legalmente no território da União aos benefícios da seguridade social e da assistência social, de acordo com a legislação comunitária e nacional.

8. As relações entre a União Europeia e a América Latina

As relações entre a América Latina e a União Europeia são históricas, abrangentes e estratégicas, baseadas em laços culturais, econômicos, políticos e sociais. Embora tenham passado por altos e baixos, em geral essas relações caracterizam-se por uma vontade comum de cooperação, multilateralismo e desenvolvimento sustentável.

É de conhecimento geral que os países da UE que mantêm laços especiais com a América Latina são a Espanha e Portugal, os quais, consequentemente, fazem parte da CMISS.

Para desenvolver essa cooperação, existem diversas iniciativas, como a Cúpula UE-CELAC (Comunidade dos Estados Latino-Americanos e do Caribe), que vem sendo realizada desde 1999. A última ocorreu em 2023, com o reforço do compromisso mútuo para a revitalização das relações entre as partes. Além disso, mantém-se uma estreita colaboração para o fomento de iniciativas comuns em fóruns mundiais como a ONU.

Como exemplo dessa cooperação, pode-se citar o Acordo UE-Mercosul, que é um dos tratados comerciais mais importantes e ambiciosos entre blocos regionais em nível mundial. Trata-se de um acordo de associação (não apenas comercial) entre a União Europeia e os países do Mercosul (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai).

No dia 6 de dezembro de 2024, foi feito o anúncio político da conclusão do acordo entre a UE e o MERCOSUL, no âmbito da Cúpula de Líderes do MERCOSUL (em Montevideu). Este acordo tem como base o acordo inicialmente alcançado em junho de 2019, com um reforço adicional, especialmente nas áreas relacionadas ao Comércio e ao Desenvolvimento Sustentável, e assenta em três pilares: diálogo político, cooperação e comércio. Assim que os trâmites administrativos forem concluídos, espera-se a aprovação pelo Conselho da UE.

Esse longo processo dá uma ideia da complexidade envolvida no estabelecimento de mecanismos de cooperação, mas também demonstra que isso é possível.

■ II. “A MOBILIDADE TRABALHISTA NA AMÉRICA LATINA”

Arturo Vidal Amaral

Assessor em Convenções Internacionais do Banco de Previsión Social, Uruguai

1. A transformação das comunidades por meio da imigração

Estima-se que 304 milhões de pessoas estejam atualmente deslocadas em diferentes regiões do planeta. Ou seja, 3,7% da população mundial é composta por migrantes, por motivos muito diversos: seja por aspiração, ou por vontade própria, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida, a educação e/ou o aperfeiçoamento acadêmico e profissional, em virtude dos atrativos gerados pelas desigualdades advindas do grau de desenvolvimento econômico; ou seja por motivos de crises econômicas e/ou conflitos sociais, movimentos decorrentes de situações políticas, guerras ou eventos naturais relacionados às mudanças climáticas.

O destino dos migrantes internacionais costuma ser, em sua maioria, países de renda média, estimando-se que cerca de 20 por cento deles se direcionam e se estabelecem nas 20 maiores cidades do planeta.

Esses movimentos, embora sejam cíclicos, complexos e mutáveis, são constantes e estão em constante aumento. Por isso, é necessário concentrar a atenção na compreensão de um fenômeno tão complexo – que foi qualificado por José Luis Monereo Pérez como um “fenômeno social total” –, a fim de fazer as previsões necessárias em cada caso, de modo que o resultado seja positivo para as comunidades que recebem migrantes.

Quando os fluxos são muito significativos em termos quantitativos e, especialmente, quando ocorrem de forma repentina, é necessário agir correspondentemente em diferentes níveis – tanto nas políticas públicas e sociais, nos mercados de trabalho quanto na prestação de serviços –, o que leva à busca por soluções urgentes, que nem sempre são as melhores.

Além disso, vale ressaltar que as reações sociais e culturais costumam ser muito diferentes, afetando a esfera política, os serviços de seguridade social, a economia local e os diversos serviços públicos dos locais de destino.

Pode-se afirmar que, em geral, a recepção de migrantes pelas cidades de destino, especialmente quando se trata de um grande número de pessoas em movimento, costuma ser, a princípio, de rejeição; devido a preconceitos baseados em diferenças culturais, religiosas, linguísticas e hábitos sociais, bem como em determinados setores de trabalho, principalmente na

área de serviços, por medo da possibilidade de perderem seus empregos ou de que as condições de trabalho se deterioresem diante da maior oferta de mão de obra.

Por isso, é importante estarmos preparados para lidar com eficiência com as diferentes situações que surgem e, ao mesmo tempo, divulgar isso para dar visibilidade aos benefícios que os migrantes podem trazer para o impulso do desenvolvimento local e nacional, a fim de facilitar sua integração nas sociedades de destino, sem prejuízo de que, dada a complexidade e a diversidade das situações que podem surgir, não seja fácil antecipar-se para tomar as decisões necessárias em todos os níveis.

É necessário fomentar nas comunidades receptoras uma atitude de flexibilidade, abertura ao intercâmbio e confiança na riqueza que resulta da convivência de pessoas de diferentes culturas em um espaço comum; ou seja, promover sociedades interculturais, nas quais cada coletividade contribua com seus conhecimentos e saberes, promovendo a aceitação dos novos membros da sociedade.

A aplicação de estratégias para garantir uma integração adequada nas cidades de destino pode levar à implementação de serviços básicos eficazes, de amplo acesso, rápidos e fáceis.

Pode-se afirmar que, historicamente, as sociedades sempre estiveram interligadas entre si (inicialmente devido à proximidade geográfica), com a mistura das populações e a troca de tecnologias, conhecimentos e contribuições em todos os níveis culturais (língua, costumes, invenções e descobertas, transportes, arquitetura, literatura, música, filosofia, entre muitos outros aspectos). Dessa perspectiva, não há sociedades que não sejam híbridas, e as mais ricas são aquelas em que a diversidade biológica e cultural é maior, onde as influências mútuas são mais fluidas, ao mesmo tempo em que cada país, cidade, bairro e região mantém sua singularidade, permitindo que os outros os reconheçam e se identifiquem com eles. Desse fato despreende-se que algumas sociedades que, devido à sua localização geográfica (ilhas, cadeias montanhosas, desertos etc.), foram as mais isoladas, conservadoras e fechadas, mantendo estilos de vida muito tradicionais, atualmente vêm mudando radicalmente.

Esses fenômenos sociais provocam mudanças profundas nas cidades e nos países, que vão se transformando com a chegada de comunidades estrangeiras. Mesmo que, certamente, as comunidades estrangeiras tenham enfrentado restrições aos seus direitos ao chegar, com o passar do tempo, ao se relacionarem com a população anfitriã, ao constituírem suas famílias e ao empreenderem novas iniciativas para o local, seus descendentes, já integrados à sociedade – mesmo que conservem muitos dos hábitos de seus países de origem –, vão criando processos de integração cultural, tolerância e respeito, nos quais as contribuições feitas são valorizadas positivamente.

No entanto, não existem soluções gerais que possam ser adaptadas a qualquer comunidade para garantir a aceitação de estrangeiros e possibilitar sua integração sem limites específicos, pois as origens das migrações são diferentes e estão em constante mudança, o que faz com que as soluções também devam ser transitórias, para flexibilizar o acesso a diferentes tipos de necessidades, como moradia, alimentação, saúde ou trabalho.

2. A migração na América

Pode-se afirmar que, na América, a migração tem sido um elemento essencial na evolução das diversas comunidades ao longo da história. E, além disso, pode-se afirmar que a realidade atual é, em grande parte, resultado da influência dos grandes contingentes de imigrantes que chegaram ao continente a partir do século XVI – inicialmente espanhóis e portugueses e, posteriormente, italianos e, em menor medida, de outros países europeus e do Oriente Médio.

Especialmente durante o século XVIII, a evolução da emigração de europeus para as colônias ibero-americanas foi muito significativa, diferenciando-se notavelmente daquela ocorrida no século anterior. Estima-se que tenham emigrado 700 mil portugueses – principalmente para o Brasil – e 120 mil espanhóis, enquanto no século XVII, estima-se que aproximadamente 50 mil portugueses tenham emigrado para a América.

As razões fundamentais para esses fluxos foram as crises europeias, que geraram um grande interesse pelo Novo Mundo, impulsionado pelo significativo crescimento econômico resultante do desenvolvimento de atividades industriais – como a exploração de minas e as atividades agrícolas como as plantações de café –, realizadas com tecnologia mais avançada, e do comércio internacional, baseado na navegação entre os continentes. Tudo isso gerou grandes expectativas de se buscar, em outras terras, a possibilidade de um enriquecimento muito provável, onde abundavam os recursos naturais, ocorria um rápido crescimento e havia escassez de mão de obra.

Essa evolução da emigração foi se tornando mais fácil à medida que um número cada vez maior de pessoas se juntava ao movimento, deixando de ser uma aventura – popularmente chamada de “fazer a América” –, já que o custo das viagens, inicialmente muito oneroso, foi se tornando mais acessível, além da existência de mais opções de viagem. Além disso, a informação, que se tornou cada vez mais acessível e difundida, e a existência de zonas com maior segurança – garantida pela presença de representantes das Coroas nos territórios, bem como pela presença de autoridades de controle, especialmente nas fronteiras – também desempenharam um papel importante.

Todos os países da Europa fizeram parte desse fenômeno, cuja taxa de emigração foi aumentando ininterruptamente até os anos da Primeira Guerra Mundial. No entanto, observa-se que as características da emigração foram mudando.

De fato, as que ocorreram em meados do século XIX envolveram, em geral, famílias que se mudavam para trabalhar na agricultura, com o objetivo de se estabelecerem definitivamente. Por outro lado, a migração do final do século XIX e início do século XX, proveniente em sua maioria do sul da Europa, era geralmente realizada com o objetivo de retornar em pouco tempo ao local de origem com uma melhor qualidade de vida; por isso, era essencialmente masculina, de baixa qualificação profissional, tendo que se adaptar ao trabalho urbano e industrial.

A presença de um número tão grande de imigrantes nas sociedades americanas deu origem a profundas mudanças na economia, na arte, nos costumes, na religião, etc.

Os movimentos mencionados provocaram diferentes tipos de reações nas comunidades americanas, levando à adoção de políticas públicas com objetivos distintos. Embora, em geral, a

reação tenha sido a de intervir minimamente, em alguns casos buscou-se aumentar a renda para atrair mão de obra, ainda que estabelecendo limitações determinadas por sexo, idade, raça e possibilidades de trabalhar em determinadas profissões, bem como, em alguns casos, povoar áreas estratégicas.

Quanto às causas que levam à emigração, embora ela seja frequentemente atribuída a um dos principais fatores – como a diferença salarial que pode ser obtida trabalhando fora do local de residência –, Hatton e Williamson indicam que também existem determinantes demográficos, como o aumento da população, o grau de urbanização e industrialização dos países de origem e a presença de familiares e amigos no local de destino, que facilitam a integração, bem como a continuidade dos fluxos migratórios.

3. Situação atual

Em 2015, estimava-se que houvesse 244 milhões de migrantes no mundo, o que, comparado aos 304 milhões atuais, significa que houve um aumento de 25 por cento, enquanto, no mesmo período, a população mundial cresceu 11 por cento.

Quanto à sua distribuição, estima-se que, no ano de 2024, 5 milhões de migrantes provenientes da América Latina e do Caribe – especialmente do Brasil, Equador, Colômbia, Argentina, Peru, República Dominicana, Bolívia, Chile e Uruguai – residiam na Europa. Dentro do continente europeu, a distribuição é muito desigual, dependendo fundamentalmente das políticas públicas adotadas pelos diferentes Estados.

Esses migrantes latino-americanos são, em média, mais jovens do que outros migrantes do continente – com idade em torno de 37,6 anos –, apresentando uma acentuada assimetria de gênero, sendo 55,3% mulheres, com uma proporção significativa de crianças (8,6%, segundo o censo de 2011). Quanto ao nível de qualificação, os níveis são elevados em comparação com outros grupos de imigrantes de idades semelhantes.

O número atual de migrantes na América Latina é de aproximadamente 14.800.000, dos quais 10.009.000 estão nos onze países americanos que fazem parte da CMISS.

O volume e o aumento desses movimentos populacionais têm gerado um alerta devido às mudanças significativas que ocorrem tanto nos Estados de origem quanto nas cidades de destino, pelo impacto que isso implica em todas as esferas, pois representam desafios no que diz respeito à integração em diferentes atividades, à aceitação de outros costumes, à possibilidade de se beneficiar de novas habilidades profissionais, ao uso de espaços, bem como às diferenças linguísticas, religiosas, artísticas, gastronômicas, etc.

E um dos aspectos mais preocupantes, levando em conta que, em geral, trata-se de pessoas em situação de maior vulnerabilidade, é a legislação aplicável, especialmente no que diz respeito à seguridade social, uma vez que, além da igualdade de tratamento ser essencial, também o é o direito à proteção diante das principais contingências que essas pessoas devem enfrentar – nascimento, educação, saúde, alimentação, trabalho, segurança e proteção até o momento da morte, bem como os direitos dos sobreviventes.

4. A seguridade social como garantia dos direitos humanos dos migrantes

De modo geral, em todos os sistemas nacionais de seguridade social, aplica-se a legislação do país em que o trabalho é realizado; prevalece o princípio da territorialidade, salvo exceções expressamente previstas em lei.

Isso faz com que todos aqueles que migram ou pretendem fazê-lo levem em consideração se a mudança para um país de destino acarreta alguma limitação de seus direitos.

Por esse motivo, o tema vem sendo abordado há muito tempo, tanto pelos Estados quanto pelos organismos internacionais, com o objetivo de propor soluções que minimizem as dificuldades geradas pelas migrações, facilitando a integração, combatendo a xenofobia e a discriminação e buscando garantir o respeito à diversidade cultural e a todos os direitos humanos dos migrantes, independentemente de sua situação.

Paralelamente às propostas que foram sendo aprovadas pela OIT, os Estados têm recorrido à celebração de convenções de seguridade social, tanto bilaterais quanto multilaterais.

Esses acordos visam facilitar a mobilidade dos trabalhadores com as maiores garantias, incluindo princípios essenciais como a igualdade de tratamento, a *lex loci laboris* e suas exceções, bem como a intangibilidade dos benefícios.

E é extremamente importante prever a possibilidade de reconhecer os anos de contribuição acumulados em outros Estados para fins de acesso às prestações, uma vez que a maioria dos sistemas de seguridade social exige um período mínimo de contribuição ou de serviço para o acesso aos benefícios.

Também é de extrema importância a obrigação de cooperação administrativa entre os Estados-Partes, bem como a autorização para que os trabalhadores que se deslocam temporariamente para outros Estados possam continuar a ser cobertos pelo sistema de seguridade social de seu país de origem.

Desde o ano de 1926, a OIT vem aprovando convenções sobre igualdade de tratamento no âmbito do trabalho. A Convenção nº 19 trata da igualdade de tratamento entre trabalhadores estrangeiros e nacionais em matéria de acidentes de trabalho, abrangendo seus dependentes, independentemente de condições de residência.

A Convenção nº 97, em vigor desde 1952, garante aos trabalhadores migrantes os mesmos direitos que se aplicam aos nacionais, sem qualquer tipo de discriminação.

Em 1955, foi aprovada a Convenção nº 102, relativa às normas mínimas de seguridade social e igualdade de tratamento para residentes estrangeiros.

Em 1960, a Convenção nº 111 promoveu a igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego e ocupação, evitando a discriminação por raça, cor, sexo, religião, opinião política ou origem social.

A Convenção nº 118, aprovada em 1964, é particularmente importante, pois trata da igualdade de tratamento em matéria de seguridade social, especificando os benefícios que devem ser concedidos à população migrante.

Em 1969, a Convenção nº 128 ampliou a cobertura mínima estabelecida na Convenção nº 102, no que se refere aos benefícios por invalidez, velhice e sobrevivência.

Em 1978, com o objetivo de coibir o emprego clandestino e o trabalho ilegal de migrantes, foi aprovada a Convenção nº 143, sobre disposições complementares para o controle da migração clandestina.

Outra Convenção de grande importância nessa área é a nº 157, de 1986, que promove a celebração de acordos entre Estados, a fim de garantir a preservação dos direitos em matéria de seguridade social.

Em 2007, foi aprovado um plano de ação no âmbito de um Marco Multilateral para as migrações laborais baseado em direitos, no qual são estabelecidos princípios, orientações e práticas relativas aos trabalhadores migrantes, com o objetivo de promover a implementação de políticas públicas dentro dessa abordagem.

Em 2011, a Convenção nº 189 tratou especificamente do trabalho doméstico, área em que os migrantes costumam enfrentar discriminação e violação de seus direitos.

O jurista trabalhista francês Paul Durand afirmava, em 1954, que *"o fenômeno jurídico mais marcante ocorrido na metade do século é o advento da seguridade social"*.

Os acordos internacionais de seguridade social – para além de manifestações isoladas e embrionárias que serviram como antecedentes inestimáveis – iniciaram sua fase de desenvolvimento na Europa, no segundo pós-guerra, concomitantemente com uma forte expansão dos diversos sistemas de seguridade social.

É a partir da década de 1970 que se observa um fenômeno generalizado, caracterizado pela assinatura de inúmeras convenções e acordos internacionais de seguridade social, diante do aumento crescente do fluxo migratório de trabalhadores, o que exigiu um esforço contínuo dos diversos sistemas de seguridade social com o objetivo de facilitar a livre circulação e oferecer proteção a esses trabalhadores, bem como garantir o reconhecimento efetivo e a cobertura de seus direitos, além de uma maior sensibilidade dos Estados diante dessa situação.

5. A Convenção Ibero-americana de Segurança Social de 1978.

Sob a iniciativa da OISS, em 26 de janeiro de 1978, foi assinada na cidade de Quito a Convenção Ibero-americana de Segurança Social pelos governos do Equador, Espanha, Panamá, Chile, Peru, Honduras, Nicarágua, Costa Rica, Venezuela, Uruguai, Guatemala, El Salvador, República Dominicana, Bolívia, Argentina e pela OISS, bem como a Convenção Ibero-americana de Cooperação em Segurança Social, relativo ao intercâmbio de informações, experiências, assessoria, assistência técnica, especialização e colaboração financeira em casos de transferência de tecnologia.

A referida Convenção consistia em um acordo-quadro, cujo mecanismo de aplicação previa que os Estados que tivessem cumprido o requisito de ratificação celebrassem acordos administrativos de caráter bilateral, regulamentando sua aplicação, acordando formas de comunicação, etc. Isso constituiu uma nova modalidade com o objetivo de flexibilizar a aplicação prática do acordo, uma vez que se trata de atos de natureza administrativa; por isso, sua im-

plementação e aprovação são mais rápidas e ocorrem por meio de um procedimento mais simples do que se fosse necessário aprovar uma lei.

Como o acordo constituía a base jurídica, tratando-se de acordos de implementação, bastava sua aprovação no âmbito do Poder Executivo, o que facilitava muito sua colocação em prática.

Sem prejuízo disso, uma vez que o texto legal se mostrava um tanto limitado e levando em conta os benefícios que a existência da Convenção representava para os trabalhadores migrantes, em alguns casos recorreu-se à correção dessas limitações no texto dos Acordos Administrativos, o que, em alguns Estados, foi entendido como necessária para que esses Acordos também tivessem respaldo legal.

Na Convenção, desde o preâmbulo, foi estabelecida uma abordagem comunitária para garantir a proteção dos trabalhadores migrantes.

No entanto, nesses acordos, os Estados podem ampliar, complementar e aprimorar os benefícios consagrados na Convenção-Quadro.

O âmbito de aplicação subjetivo ou pessoal abrangia cidadãos ou nacionais das Partes Contratantes, os trabalhadores, independentemente de sua nacionalidade, seus familiares e equiparados.

No âmbito de aplicação material, estavam incluídas, além dos riscos de invalidez, velhice e saúde, os benefícios por doença comum, maternidade, acidentes de trabalho e doenças ocupacionais.

O movimento para o início de negociações com esses objetivos não foi tão generalizado quanto se esperava. Embora, em virtude da aplicação da Convenção, tenham sido assinados diversos acordos bilaterais, estes concentraram-se fundamentalmente em três países, o que tornou a cobertura muito desigual.

Diante disso, procurou-se dar uma aplicação melhor e mais ampla às normas internacionais de seguridade social, por meio da aprovação de Convenções de caráter regional.

6. O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul

Os governos da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram o chamado Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, com o objetivo de promover a integração econômica e política entre os países da região, criando o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

O Acordo do Mercosul não foi a primeira tentativa de integração na região, mas foi a que apresentou maior dinamismo, uma vez que o Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991, constituiu um processo de integração (mecanismo de coordenação entre diversos Estados, cada um com seu próprio acervo jurídico, seu sistema constitucional e suas normas) amplo e profundo, que abrangeu as esferas social, cultural e institucional.

As condições para a integração estão ligadas à proximidade geográfica, o que implica laços históricos e culturais, bem como a vontade política dos países, avaliada em cada Estado em nível nacional.

O Tratado de Assunção estabeleceu a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países-membros e determinou também a obrigatoriedade da igualdade de tratamento para todos os habitantes da região, independentemente de seu local de residência. Embora o acordo não contivesse normas ou disposições que regulassem ou coordenassem a integração da seguridade social na região, sem essa coordenação não parecia possível alcançar um alto grau de integração econômica, especialmente no que se refere à livre circulação de pessoas. Era necessária a existência de mecanismos no âmbito da seguridade social que garantissem a manutenção dos direitos previdenciários adquiridos ou em vias de aquisição para aqueles que se deslocassem de um país para outro, bem como que garantissem que as pessoas que transitassem no âmbito do MERCOSUL tivessem a oportunidade de preservar seus direitos adquiridos na qualidade de contribuintes de sistemas de seguridade social de mais de um dos Estados-Partes.

Naquela época, havia acordos bilaterais de seguridade social em vigor entre o Uruguai, o Brasil e a Argentina, mas apenas o Uruguai mantinha em vigor um acordo desse tipo com o Paraguai; por isso, procurou estabelecer um mecanismo padronizado de coordenação dos sistemas de seguridade social no âmbito do MERCOSUL. Para isso, os países membros solicitaram à Organização Internacional de Seguridade Social (OISS) a possibilidade de elaborar um instrumento que permitisse o reconhecimento dos benefícios de seguridade social aos trabalhadores migrantes que prestassem serviços em dois ou mais dos países signatários do referido Tratado.

Nesse contexto, em dezembro de 1997, os Estados-Partes assinaram o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul.

A aprovação tanto do Acordo Multilateral de Seguridade Social quanto de seu Regulamento Administrativo ocorreu por ocasião da reunião realizada pelos Chefes de Estado e de Governo do MERCOSUL em 15 de dezembro de 1997, na cidade de Montevidéu, durante a realização da XIII Reunião do Conselho do Mercado Comum.

O Acordo Multilateral, devido à sua natureza jurídica de tratado e ao seu conteúdo, exigiu, para sua efetiva entrada em vigor, sua incorporação às legislações nacionais por meio da ratificação pelo Poder Legislativo dos quatro países-membros. O Convênio entrou em vigor em 1º de junho de 2005, revogando os acordos bilaterais anteriormente existentes entre os países da região e consagrando os princípios de igualdade de tratamento, exportação de pensões, manutenção dos direitos adquiridos, determinação da legislação aplicável, intangibilidade dos benefícios e cooperação administrativa.

No que diz respeito ao âmbito de aplicação pessoal, foram incluídos todos os trabalhadores que tenham prestado serviços em qualquer um dos Estados-Parte, independentemente de sua nacionalidade.

Portanto, sem dúvida, foi estabelecido um âmbito subjetivo amplo, determinado pela residência e pela prestação de serviços em qualquer um dos Estados, independentemente da nacionalidade do trabalhador.

E, no que diz respeito ao âmbito de aplicação material, ficou estabelecido que abrangeria a legislação relativa às prestações contributivas pecuniárias e de saúde existentes nos Estados-Partes.

Por outro lado, as prestações não contributivas, excluídas deste Acordo, geralmente beneficiam pessoas de baixíssima renda, de idade muito avançada e sem possibilidade de obter uma prestação ou com graves limitações físicas que as impedem de se reintegrar aos sistemas contributivos. Essas prestações são cobertas por cada Estado para seus habitantes e dentro dos limites de seu território e, para esses casos, não é necessária a aplicação da Convenção, sendo aplicada diretamente a legislação vigente naquele país.

No que diz respeito às prestações, além de limitá-las às de natureza contributiva, regulamentou a totalização dos períodos de contribuição, desde que esses períodos não se sobreponham.

Previu a transferência temporária de trabalhadores assalariados, mecanismo aplicável por períodos limitados, cuja duração inicial máxima prevista é de 12 meses, podendo ser prorrogada por um máximo de mais 12 meses. Um requisito básico é a qualificação que o pessoal enviado a outro Estado sob esse regime deve possuir. Isso está relacionado ao sentido natural que se deve atribuir ao mecanismo da transferência temporária, como elemento excepcional. Portanto, a referida exceção deve se referir apenas a pessoal com qualificação relevante, cuja presença na gestão da empresa no outro Estado Contratante seja realmente necessária e não afete os trabalhadores de níveis de qualificação inferiores.

No que diz respeito às normas sobre prestação de serviços de saúde e cooperação administrativa, o tratado permite que cada Estado Parte cumpra os requisitos estabelecidos em sua legislação nacional no território do outro Estado Parte, por exemplo, no que se refere à comprovação de determinado fato; e, fundamentalmente, essa colaboração é notória no que diz respeito aos exames médico-periciais mencionados no artigo 10.

No que diz respeito aos custos incorridos com os exames médicos, há três hipóteses: Se um Órgão de Ligação ou uma Entidade Gestora solicitar o histórico médico de um afiliado a outro Estado Parte, este tem a obrigação de enviar as informações disponíveis. Portanto, nesses casos, não há custos envolvidos, ou seja, as informações são obtidas gratuitamente. Caso o Estado solicitante que receber as informações médicas considere que elas não são suficientes e que seja necessário realizar novos exames ou uma reavaliação do paciente, nesse caso, a entidade solicitante deverá arcar com os custos desses exames.

Por fim, nos casos em que o benefício seja tramitado apenas em um Estado e o interessado resida em outro país, será necessário a realização de exames médicos, que serão de interesse apenas do Estado ao qual o benefício é solicitado; por isso, nesse caso, também será necessário que o Estado solicitante arque com os custos decorrentes desses exames.

Por outro lado, tendo em vista a diferença entre os regimes de seguridade social vigentes nos Estados-Partes, considerou-se necessário estabelecer expressamente, no Título VII do Acordo (artigo 9), que as normas nele estabelecidas deveriam ser aplicadas também aos regimes de capitalização individual, pelo que suas disposições não se aplicam apenas às Entidades Gestoras, mas também às Gestoras de Fundos e às seguradoras.

7. O Instrumento Andino de Seguridad Social

Na Comunidade Andina, as normas de seguridade social contidas nas Decisões 113 e 148 permaneceram em vigor até o ano de 2003.

Com o apoio da OISS, a Secretaria-Geral da CAN promoveu sua alteração, resultando na Decisão 546 “Instrumento Andino de Seguridad Social”, aprovada na Colômbia em 25 de junho de 2003, que posteriormente foi alterada pela Decisão 583, adotada na cidade de Guayaquil, no Equador, em 7 de maio de 2004, pela qual se estabelece um regime de proteção social para os *“trabajadores migrantes, bem como para seus beneficiários”*, no qual, entre outros aspectos, prevê-se a igualdade de tratamento, a proteção dos direitos adquiridos e em vias de aquisição, a somatória de períodos de contribuição em outros Estados-membros, estabelecendo-se exceções à aplicação do princípio da territorialidade, com uma regulamentação semelhante à do Acordo Multilateral do Mercosul.

8. Projeto de Código Ibero-americano de Seguridad Social

A criação de um Código Ibero-americano de Seguridad Social foi proposta na Primeira Cúpula de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Guadalajara, no México, em 1991, e posteriormente impulsionada nas cúpulas seguintes, realizadas em 1992, em Madri; em 1993, em Salvador (Brasil); em 1994, em Cartagena das Índias, onde a OISS foi incentivada a dar continuidade aos trabalhos voltados à elaboração de um Código no âmbito do Acordo de Madri; e em 1995, na Cúpula realizada em San Carlos de Bariloche, foi destacada a importância do projeto apresentado, no qual se ressaltou que a seguridade social é um direito inalienável do ser humano; uma garantia para alcançar o bem-estar da população e um fator de integração permanente, para a estabilidade e o desenvolvimento harmonioso da sociedade, fundamentado no princípio da solidariedade, na racionalização financeira e na modernização dos meios de gestão.

Nele, os Estados ratificantes eram responsabilizados pela implementação de programas de proteção social para garantir os direitos em todos os tipos de modelos de gestão estatal e pelo estabelecimento de normas que obrigavam ao cumprimento de requisitos mínimos de seguridade social, comprometendo-se com uma melhoria progressiva. Assim, uma vez atingidos os níveis mínimos, o compromisso de continuar elevando os níveis de proteção seria mantido, com o objetivo de garantir benefícios suficientes para superar as diversas contingências, estendendo-os a toda a população e assegurando a substituição de renda e a garantia do poder aquisitivo em relação ao esforço contributivo. Por fim, o ambicioso projeto não foi implementado, principalmente devido às profundas diferenças existentes entre os sistemas de proteção social dos países da América Latina.

9. A Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social (CMISS)

A situação em relação aos direitos de seguridade social na América do Sul era muito desigual no início deste século. Havia países que haviam celebrado um número significativo de acordos bilaterais, tanto com países da região quanto com Estados-membros da UE.

Apesar das tentativas de aprovar leis que possibilitassem a aplicação de normas internacionais de seguridade social, como a referida “Convenção-Quadro” assinada em 26 de janeiro de 1978, que exigia apenas que, posteriormente, os Estados celebrassem acordos administrativos bilaterais.

Apesar disso, o acordo não teve a aceitação esperada nos respectivos Estados-Partes, sendo muito poucos os países que passaram a aplicá-lo a partir da assinatura de acordos administrativos.

Por fim, na V Conferência Ibero-americana de Ministros e Máximos Responsáveis pela seguridade social, realizada em Segóvia em setembro de 2005, foi aprovada a iniciativa de dar início ao processo de elaboração da Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social, o que posteriormente foi acordado na XV Cúpula Ibero-americana de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Salamanca em outubro de 2005.

De acordo com o que foi decidido na referida Cúpula, foi elaborado um anteprojeto, que foi encaminhado aos Estados ibero-americanos e, após consulta aos Estados, foi assinado em 10 de novembro de 2007 por 12 países (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, El Salvador, Espanha, Paraguai, Peru, Portugal, Venezuela e Uruguai).

Em 26 de novembro de 2008, a Colômbia e o Equador também aderiram ao acordo e, em 7 de outubro de 2011, a República Dominicana o assinou. O artigo 30 da Convenção previa que a mesma estaria sujeita à ratificação, aceitação ou aprovação dos Estados signatários, os quais deveriam depositar os respectivos documentos na Secretaria-Geral Ibero-americana (SEGIB) por intermédio da Organização Ibero-americana de Seguridade Social (OISS).

Atualmente, a Convenção está em vigor em treze dos países signatários, restando apenas a adesão da Costa Rica e da Venezuela.

As principais características da Convenção são as seguintes:

Na Convenção Multilateral Ibero-americana foram consagrados os princípios específicos fundamentais da seguridade social, já previstos nas Convenções bilaterais que vários dos países membros haviam assinado entre si.

A igualdade de tratamento, artigo 4, tem o objetivo de conferir a todas as pessoas abrangidas pela Convenção os mesmos direitos e obrigações perante a lei que os nacionais do Estado em que se encontram. Esse princípio é um eixo fundamental das Convenções, pois elimina as desvantagens que poderiam existir para os trabalhadores migrantes pelo fato de não possuírem a nacionalidade do país de acolhimento. Esse princípio coaduna-se com o estabelecido na Convenção Internacional do Trabalho nº 118, de junho de 1962, relativa à igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros em matéria de seguridade social, cuja importância é tal que se repete em quase a totalidade dos convênios celebrados nessa área. Nesse sentido, no que diz respeito ao termo “nacional”, vale destacar que, nos artigos em que ele é utilizado, fica claro que se trata de uma forma de oferecer maiores garantias aos não nacionais, concedendo-lhes o mesmo nível de proteção que aos nacionais – aos quais as legislações costumam conceder maior proteção ou garantia –, como é o caso dos artigos 6.2, 10 i e 28.2.

O princípio da territorialidade, artigo 9º e seguintes, embora seja a regra geral para a aplicação das normas de seguridade social, teve de ser flexibilizado diante dos fatos e facilitar a mo-

bilidade dos trabalhadores, conferindo-lhe, mais do que simples exceções, um novo sentido, uma nova concepção. Trata-se de um princípio em constante revisão, tendo em vista as formas atuais de trabalho. Por exemplo, há o caso do trabalho remoto por meios eletrônicos, por meio do qual a atividade realizada em um Estado pode ter efeitos em qualquer outro Estado do mundo, sem que os meios tradicionalmente utilizados pelos órgãos competentes da seguridade social de cada Estado sejam úteis para realizar as verificações legalmente necessárias para garantir o cumprimento da legislação e, portanto, assegurar que os trabalhadores tenham a cobertura necessária. Nas reuniões do Comitê Técnico Administrativo (CTA), o tema do trabalho remoto tem sido analisado com muita atenção, tendo em vista as novas perspectivas sobre esse princípio, que vem sendo desenvolvido em cada instância, começando pelo levantamento da situação de cada país, verificando se há regulamentação e quais formas foram adotadas para melhor abordá-lo, visando maior proteção aos trabalhadores nas condições atuais do mercado de trabalho.

A transferência temporária de trabalhadores autônomos é uma novidade em relação ao que oferecem o Acordo do Mercosul e os acordos bilaterais firmados no âmbito da Convenção Ibero-americana, que oferece cobertura a esse grupo de trabalhadores, que, em geral, não estão amparados pelos regimes de seguridade social e que se beneficiam de aproveitar a possibilidade de exercer suas atividades em outro país, sem que precisem encerrar suas atividades no país de origem.

O princípio da conservação dos direitos adquiridos, artigo 6º, também conhecido como “exportação de benefícios”, tem como objetivo garantir o direito de receber benefícios em outros Estados, de modo que os trabalhadores e seus dependentes possam manter ou conservar os benefícios obtidos, mesmo que já não residam no Estado onde exerceram sua atividade e fizeram suas contribuições à seguridade social.

O princípio da colaboração administrativa e da coordenação, artigo 19 e seguintes, tem o objetivo de estabelecer mecanismos que permitam a aplicação da Convenção de forma ágil e sem obstáculos, tais como a exigência de tradução ou legalização de documentos, o intercâmbio de informações relativas à aplicação em casos específicos e, fundamentalmente, a realização de exames médicos, que são de grande importância para o cumprimento dos requisitos estabelecidos na legislação nacional de cada Estado no que se refere aos benefícios por invalidez, tanto para determinar uma incapacidade absoluta quanto para verificar se a impossibilidade se manteve ao longo do tempo, no caso de benefícios por incapacidade parcial. Ao desenvolver esse princípio, o texto estabelece que a Cooperação Administrativa ocorre, em princípio, sem custo, quando um Estado dispõe de informações relevantes a serem enviadas ao outro Estado para a análise do caso, tais como um laudo médico, um prontuário clínico ou antecedentes médicos que estejam em seu poder. No entanto, isso pode acarretar custos, quando os estudos forem realizados a pedido e no interesse de apenas um dos Estados. Nesses casos, foram estabelecidos mecanismos para efetuar o pagamento dessa contribuição, quando for o caso.

O princípio da preservação dos direitos em processo de aquisição ou totalização, previsto no artigo 5º, como é sabido, é um princípio de destaque nos acordos assinados nessa matéria, pois, devido às características próprias dos sistemas de seguridade social na Ibero-América, é graças a ele que os trabalhadores migrantes são beneficiados de forma mais ampla. Em aplicação dessa legislação, os períodos de contribuição comprovados nos diversos Estados

em que exerceram atividades poderão ser somados, a fim de cumprir um dos principais requisitos estabelecidos pelas legislações da região para a obtenção de um benefício, que é o cumprimento de um número mínimo de anos de contribuição, além de ter que atingir uma determinada idade. Sendo essa a necessidade mais premente para os trabalhadores migrantes, acredita-se que ela tenha sido a causa fundamental que deu origem aos primeiros acordos de seguridade social.

De acordo com o disposto no artigo 5º, recorrer-se-á à totalização sempre que 1) for necessário e 2) os períodos cumpridos em ambos os Estados não se sobreponham. Caso ocorra uma sobreposição, cada Estado levará em consideração apenas os períodos efetivamente contribuídos em seu território, em aplicação do princípio da realidade.

No entanto, entende-se que, mesmo que estejam reunidas as condições para ter direito a um benefício em um Estado sem que seja necessário somar os períodos de contribuição em outros países, a opção de somar esses períodos não deve ser descartada, tendo em vista que se deve buscar a solução mais favorável para o beneficiário.

Nesse sentido, o artigo 13 prevê, ao contrário dos acordos multilaterais anteriores, a possibilidade de o beneficiário solicitar a totalização de forma unilateral. Ou seja, é possível receber uma aposentadoria integral no Estado em que forem preenchidos os requisitos para a aposentadoria, sem necessidade de totalização, e, em outro Estado, uma aposentadoria por totalização, de acordo com o que for mais conveniente para cada beneficiário.

Por outro lado, foi abandonado o critério estabelecido no Acordo Multilateral do Mercosul, em seu artigo 6º, alínea b, do Regulamento Administrativo, que condicionava a soma dos períodos de contribuição à existência de contribuições posteriores à data de entrada em vigor do Acordo, deixando aqueles que já haviam cessado sua atividade profissional ou as pessoas impedidas de trabalhar sem a possibilidade de solicitar a aplicação do Acordo. Mais uma vez, a Convenção multilateral demonstra que se trata de um instrumento de maior abrangência e mais moderno, que liberta os trabalhadores dos obstáculos que outros acordos impõem à sua aplicação, defendendo, assim, uma maior proteção aos trabalhadores.

O Princípio de Resolução de Controvérsias, no artigo 28, estabelece expressamente mecanismos detalhados que possibilitem, por meio da negociação, uma solução rápida para as controvérsias que possam surgir na interpretação da normativa aplicável, tendo como objetivo final alcançar soluções que evitem causar prejuízo aos beneficiários da Convenção e aos demais Estados-Parte.

No Título I da Convenção, referente às regras gerais e à determinação da legislação aplicável, estabeleceu-se, como é habitual, a definição dos termos mais relevantes do texto, bem como seus âmbitos de aplicação. Vários dos princípios fundamentais da Convenção estão contidos neste título, no qual são estabelecidas as bases de todo o texto.

No que diz respeito ao âmbito de aplicação pessoal, o artigo 2º estabelece que *“será aplicável às pessoas que estejam ou tenham estado sujeitas à legislação de um ou de vários Estados-Partes”*, excluindo qualquer tipo de discriminação por nacionalidade, o que o diferencia de outras convenções de seguridade social em vigor. Nesse sentido, dado o caráter multilateral desta Convenção, aceitar que ela fosse aplicável apenas aos nacionais de todos os países signatários já teria sido um grande avanço em prol da consagração do princípio da universalidade

subjettiva, considerando que estamos diante de um número significativo de países e, portanto, de um contingente considerável de trabalhadores migrantes nacionais de algum dos Estados que poderiam se beneficiar, mas, dada a vocação desta Convenção de ampliar sua cobertura ao maior número possível de pessoas, optou-se por não restringir sua aplicação ao requisito de nacionalidade.

A definição do âmbito de aplicação pessoal conclui indicando que ele também é aplicável “aos seus familiares, beneficiários e dependentes”, o que merece destaque, pois estabelece expressamente que os direitos decorrentes da relação de trabalho ou da pensão do beneficiário também serão aplicáveis nos casos em que este esteja sujeito à legislação de outro Estado-Parte.

No que diz respeito ao âmbito de aplicação material, no artigo 3º, ficou acordado estabelecer a proteção contra os riscos de invalidez, velhice e sobrevivência, bem como os benefícios em caso de acidentes de trabalho e doenças ocupacionais.

Os benefícios médicos são expressamente excluídos, mas essa disposição é flexibilizada, permitindo que os Estados que assim o decidirem possam celebrar acordos bilaterais ou multilaterais com o objetivo de ampliar o âmbito de aplicação deste artigo. A disposição não estabelece limitações; portanto, eles poderão ampliá-la o quanto desejarem. Nesse sentido, fica expressamente estabelecido que essas disposições específicas acordadas entre os Estados nos termos deste artigo só serão aplicáveis entre os Estados-Partes que tenham assinado essa alteração, e não aos demais Estados-membros da Convenção. Esses acordos deverão ser comunicados à Secretaria-Geral da OISS para que sejam incluídos no ANEXO III, garantindo assim a divulgação dos mesmos.

A modificação em relação às Convenções multilaterais anteriores foi realizada levando em conta a experiência adquirida principalmente com a aplicação da Convenção Ibero-americana de 1978, que incluía a assistência médico-sanitária e que, na prática, revelou-se impossível de ser aplicada; por isso, buscou-se uma solução que, embora parecesse mais restritiva, na prática permitiu que a aplicação da Convenção fosse efetiva, adequada à realidade de cada Estado e, portanto, mais harmoniosa, uma vez que esse tipo de benefício difere muito de Estado para Estado no que se refere à forma de prestação do serviço, bem como à forma de sua remuneração, dando origem a inúmeras dificuldades na determinação dos valores adequados a serem pagos em cada caso pelos serviços médicos prestados.

O parágrafo 2 estabelece que será aplicável aos regimes contributivos gerais e especiais de seguridade social, bem como a possibilidade de os Estados-Partes isentarem da aplicação do Convenção os regimes especiais que assim considerarem apropriado, desde que esses casos sejam comunicados à Secretaria-Geral da OISS para inclusão no ANEXO I, formalidade essa que não deve ser descumprida, sob pena de gerar reclamações por parte dos possíveis beneficiários.

Da mesma forma e com as mesmas consequências descritas no parágrafo anterior, poderão ser excluídos os benefícios financeiros que não tenham relação com os estabelecidos neste artigo 3.1, desde que estejam incluídos no ANEXO II.

Foram excluídos deste âmbito de aplicação os benefícios de carácter não contributivo, a assistência social e os regimes de auxílios em favor das vítimas da guerra, seguindo o critério geral que os tem mantido fora desse tipo de Convenções.

Outra particularidade do acordo está estabelecida no artigo 8, no qual se indica a forma como os acordos bilaterais firmados entre os Estados-Partes da CMISS poderão coexistir.

Vários países já possuíam acordos bilaterais com países da Ibero-América e, portanto, considerando que a CMISS não revoga as convenções anteriores, este artigo estabelece o procedimento pelo qual se busca garantir segurança aos beneficiários no que se refere à aplicação das disposições mais favoráveis de ambos os textos.

Nesse sentido, os Estados devem chegar a um acordo sobre quais são as disposições mais favoráveis estabelecidas em cada um deles e informar o consenso alcançado à Secretaria-Geral da OISS, que registrará os textos no Anexo IV.

Até o momento, há mais de 18 textos acordados que foram registrados no referido Anexo, e é comum que, durante as reuniões anuais do Comitê Técnico Administrativo, seja criada a oportunidade para a assinatura presencial daqueles que foram acordados por meios digitais.

No entanto, embora esses acordos sejam de grande utilidade, uma vez que, na aplicação prática dos textos, nos indicam a norma aplicável considerada a mais benéfica para a maioria dos casos, isso não impede que, em casos específicos, se considere que outra solução possa ser mais vantajosa e, portanto, aplicável, uma vez que ambos os textos – tanto o bilateral quanto o multilateral – são leis em vigor e, portanto, aplicáveis, devendo-se, em última instância, seguir o que o beneficiário considerar mais conveniente.

O Título II estabelece as disposições específicas para as diferentes categorias de benefícios, divididas em três capítulos: o primeiro trata dos benefícios por invalidez, velhice e sobrevivência; o segundo, dos regimes de capitalização individual para os sistemas em que forem aplicáveis; e o terceiro, dos benefícios em caso de acidentes de trabalho e doenças ocupacionais. São detalhadas as modalidades de determinação dos benefícios, bem como são estabelecidas as disposições para as situações que possam surgir na legislação de cada Estado Parte ao se avaliar a elegibilidade para os benefícios ou ao conceder benefícios especiais. No capítulo 2, estabelece-se a forma como a Convenção será aplicada nos países cuja legislação optou por um sistema de capitalização individual, estabelecendo como regra geral que os afiliados financiarão suas aposentadorias com o saldo acumulado em suas contas, de acordo com a legislação de cada Estado. O capítulo 3 contém um único artigo que, em aplicação do princípio da territorialidade, remete à aplicação da legislação do Estado ao qual o trabalhador está sujeito na data do evento.

O Título III trata dos mecanismos de cooperação administrativa, nos quais se detalha e regula a aplicação do princípio da colaboração administrativa no âmbito dos benefícios por invalidez, que são complementados pelas disposições do Acordo Administrativo – artigos 24 a 29. A regulamentação estabelecida é de grande importância para a aplicação efetiva da Convenção, no que se refere ao intercâmbio de documentação e à aceitação de laudos médicos emitidos por profissionais de saúde de outro Estado-Parte, o que beneficia enormemente os requerentes, que não precisarão se deslocar para cumprir os requisitos estabelecidos em sua legislação nacional.

No Título IV, é criado o Comitê Técnico-Administrativo, nos artigos 23 e seguintes, estabelecendo-se em detalhes sua composição – um representante do governo de cada Estado-Parte e seus assessores técnicos – e suas funções – tais como a aplicação uniforme da Convenção entre os Estados-Partes, a resolução de questões em nível administrativo, a promoção e o desenvolvimento da colaboração entre os Estados, a fim de apoiar a coordenação dos sistemas de seguridade social, fomentar o desenvolvimento de novas tecnologias, bem como exercer outras funções dentro de suas competências no âmbito da Convenção e de seu Acordo Administrativo.

Trata-se de um órgão político e, ao mesmo tempo, especializado em seguridade social, cujo objetivo é facilitar a implementação da Convenção, a manutenção de seus processos, bem como a promoção e o apoio aos países da Ibero-América, a fim de incentivá-los a aderir à Convenção para que ela abranja todos os países da região. Isso tem sido realizado fundamentalmente pela OISS, que tem sido a grande promotora da entrada em vigor desta Convenção, dada sua grande capacidade de mobilização e seu vasto conhecimento na matéria.

No Título V, nas Disposições Finais, está prevista a forma de regulamentar a Convenção por meio de um Acordo de Aplicação, que foi redigido na VII Conferência Ibero-americana de Ministros e Máximos Responsáveis pela Seguridade Social, realizada em Lisboa, Portugal, em setembro de 2009.

É neste título que se encontra a solução para as controvérsias já mencionada, e o conteúdo dos artigos 29 e seguintes reveste-se de grande importância, dado o tema em questão.

Quanto ao âmbito de aplicação da Convenção, o art. 29 estabeleceu que a mesma está “... aberto à assinatura dos Estados-membros da Comunidade Ibero-americana”, e, da mesma forma, limitou sua adesão ao próprio núcleo de Estados (art. 30.2).

Por conseguinte, no continente europeu, a Convenção só é aplicável à Espanha e a Portugal; portanto, para que os Estados-Partes possam aplicar normas de seguridade social com outros Estados da União Europeia, é necessário que os países da Ibero-América celebrem convenções bilaterais de seguridade social individualmente com cada um dos demais Estados da União Europeia. Isso significaria que – sem prejuízo dos acordos já celebrados – seriam necessários 275 acordos para vincular os 11 Estados-Partes latino-americanos da CMISS aos outros 25 Estados-membros da UE.

No que diz respeito a esses acordos bilaterais, a política dos países das Américas tem sido bastante heterogênea.

Apenas a Argentina, o Brasil, o Chile e o Uruguai celebraram acordos bilaterais de seguridade social com outros países da Europa, conforme indicado na tabela a seguir:

Acordos de seguridade social celebrados entre países das Américas e da Europa

	Argentina	Brasil	Chile	Uruguai
Alemanha				
Áustria				
Bélgica				
Dinamarca				
Eslovênia				
Finlândia				
França				
Grécia				
Itália				
Luxemburgo				
Liechtenstein				
Noruega				
Países Baixos				
Rep. Tcheca				
Romênia				
Suécia				
Suíça				

A maioria dos países americanos não possui outros vínculos nessa área com países europeus além daqueles decorrentes da CMISS (o país americano que mais fez acordos bilaterais com Estados europeus o fez com nove países – além da Espanha e de Portugal), portanto, seria muito importante encontrar uma forma de que a Convenção Ibero-americana pudesse ser estendida a outros países da UE, já que isso não apenas ampliaria enormemente o âmbito de proteção dos trabalhadores migrantes, mas também reduziria ao mínimo as diligências necessárias para celebrar novos acordos bilaterais, com tudo o que isso implica em termos de negociações, aprovações administrativas e sanções legislativas.

10. Possível ponte jurídica entre a CMISS e os Estados-membros da UE

A CMISS, em seu artigo 30.2, limita a adesão à mesma aos Estados que fazem parte da Comunidade Ibero-americana.

Como observou o Sr. Adolfo Jiménez, a Convenção Multilateral – de maneira sem precedentes – foi aprovada sem que houvesse previamente uma infraestrutura política ou jurídica, como de fato existia no Acordo do Mercosul, no Pacto Andino ou nos regulamentos da UE.

Portanto, ter ampliado seu âmbito de aplicação para além da Comunidade Ibero-americana, naquela época, teria sido contraproducente para o alcance de seu objetivo, que era concretizar o surgimento de uma fonte de direitos sociais em benefício de um dos continentes com maior desigualdade.

Mas, sem dúvida alguma, a visão daqueles que promoveram esses acordos de seguridade social tinha uma vocação universalista inquestionável. O objetivo era, e continua sendo, que ele possa ser aplicável aos habitantes do maior número possível de Estados; portanto, uma ampliação de seu escopo não significaria contradizer sua intenção original, mas, pelo contrário, representaria um aprofundamento da ideia inicial.

Portanto, a limitação imposta pelo referido art. 30.2 da Convenção torna necessário, para que ela seja aplicável aos países da UE, que seja feita uma emenda ao seu texto, determinando de comum acordo como ampliar seu âmbito de aplicação e estabelecendo quais Estados poderiam aderir ao mesmo.

Embora a assinatura de um tratado entre os Estados ibero-americanos e europeus, que permitisse ampliar a proteção dos trabalhadores migrantes, fosse o ideal, as atuais condições políticas, econômicas e sociais fazem com que isso pareça uma utopia. Por isso, a proposta de uma convenção-quadro apresentada neste trabalho é realista e tem a vantagem de estabelecer, por meio de um texto específico, um marco jurídico preciso.

Agora, se, do ponto de vista dos Estados-Partes da CMISS, o objetivo é fazer com que a legislação vigente passe a ser aplicável também aos Estados da UE, é imprescindível conhecer a posição desses Estados para poder dar continuidade à proposta. E a proposta de emenda ao texto da Convenção permitiria tomar conhecimento disso imediatamente, pelo que poderia constituir o passo inicial para dar andamento ao processo necessário para abrir as portas à adesão de outros Estados.

Certamente, a proposta será muito interessante, uma vez que poderá ser bastante benéfica para os países das Américas que ainda não celebraram acordos de seguridade social com países europeus, enquanto que, para os países que já celebraram acordos com alguns deles, isso facilitaria a ampliação das normas internacionais em um âmbito muito mais abrangente, sem a necessidade de realizar novas negociações. E deve-se levar em conta que isso também poderia favorecer a adesão de outros Estados ibero-americanos que ainda não assinaram a Convenção, como Cuba, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua e Panamá.

Essa solução tem a vantagem de ser prática – embora exija um procedimento especial – e eficaz, no sentido de gerar nos Estados-membros da União Europeia o interesse de aderir à Convenção.

Quanto à forma como as propostas de emenda devem ser processadas, sua regulamentação está prevista no artigo 32 da Convenção, que esclarece que ela deve ser solicitada por três Estados-Parte, por meio de suas Autoridades Competentes, cabendo à OISS compilar as propostas e convocar uma Conferência das Partes para sua apreciação.

Uma vez aprovada a emenda, ela fica sujeita à ratificação, aceitação ou aprovação pelos Estados-Partes e entra em vigor para os Estados-Partes que a ratificarem 90 dias após a data em que o instrumento pertinente for depositado na Secretaria-Geral Ibero-americana.

Não se trata de um processo isento de complexidades, uma vez que cada Estado-Parte deverá aprovar a emenda de acordo com os requisitos exigidos por sua legislação e conforme previsto no inciso 4º do art. 32: "Quando uma emenda entra em vigor, ela será vinculativa apenas para os Estados-Partes que tenham manifestado seu consentimento a esse respeito. Os demais Estados-Partes estarão sujeitos às disposições da presente convenção, bem como a qualquer outra emenda anterior que tenham ratificado, aceitado ou aprovado."

Assim que a emenda entrar em vigor, os Estados-membros da UE poderão aderir à Convenção da mesma forma que está previsto na Convenção para os Estados signatários. Para isso, é necessário que o Acordo de Aplicação seja aprovado em cada Estado e depositado na Secretaria-Geral Ibero-americana, por intermédio da OISS, a fim de concluir o processo de adesão.

Essas adesões, conforme previsto na Convenção, não implicariam a revogação dos acordos de seguridade que estejam em vigor entre os Estados-membros da UE e os Estados ibero-americanos.

Como a CMISS não leva em conta a nacionalidade para sua aplicação, não haveria a restrição prevista nas normas europeias de seguridade social. Por sua vez, com a adesão à Convenção, ficariam consagrados a igualdade de tratamento, a proteção dos direitos adquiridos e em vias de aquisição, a exportação e a intangibilidade dos benefícios e a cooperação administrativa, possibilitando a aplicação do regime de exceção para as transferências temporárias de trabalhadores autônomos e assalariados.

Vale ressaltar que, apesar da existência de alguns acordos bilaterais entre países europeus e americanos, o impulso gerado pela possibilidade de fazer parte de uma Convenção multilateral dessa magnitude costuma dar origem a um maior impulso para o seu aperfeiçoamento, bem como para a adesão de novos participantes.

Quanto à importância que pode ter a ampliação da área de proteção oferecida pela Convenção Multilateral ao incluir os países da UE, pode-se destacar, entre outros aspectos: promover o emprego formal, facilitar a mobilidade dos trabalhadores por meio do mecanismo de transferência temporária, garantindo a cobertura previdenciária dos migrantes e levando tecnologia de ponta a outros países; evitar a dupla tributação; possibilitar o recebimento de benefícios fora do território; evitar a perda de direitos dos familiares em caso de falecimento; e somar os anos de serviço comprovados em outro Estado-Parte para ter acesso aos benefícios da seguridade social.

III. “UMA ‘PONTE JURÍDICA’ EURO-IBERO-AMERICANA ENTRE A CONVENÇÃO MULTILATERAL IBERO-AMERICANA DE SEGURANÇA SOCIAL E O REGULAMENTO (CE) 883/2004”

*“Ajudem-nos também vocês a **construir pontes por meio do diálogo**”,
Leão XIV, 8 de maio de 2025*

Cristina Sánchez-Rodas Navarro

Professora titular de Direito do Trabalho e Seguridade Social da Universidade de Sevilha

1. Resposta (in)suficiente dos acordos internacionais e multilaterais de seguridade social diante da globalização das migrações

Historicamente, os acordos internacionais de seguridade social surgiram para proteger os trabalhadores migrantes *“por meio do estabelecimento de regras de conexão que não exijam a criação de um regime comum de seguridade social”*¹⁷.

O número de convenções internacionais de seguridade social que cada Estado tem em vigor atualmente varia consideravelmente, uma vez que a decisão de celebrar ou não uma convenção depende de múltiplos fatores de diversa natureza.

No entanto, essa rede de acordos bilaterais e multilaterais de seguridade social pode não ser suficiente atualmente para atender às demandas dos fluxos migratórios intercontinentais, que aumentaram exponencialmente graças aos avanços nos meios de transporte, aliados a novas formas de trabalho impulsionadas pelo *boom* das tecnologias da informação e comunicação, que inclusive chegou a trazer consigo o surgimento do “nômade digital”.

De qualquer forma, nem mesmo a existência, em nível internacional, de acordos bilaterais e multilaterais de seguridade social garante, atualmente, que a população migrante desfrute dos mesmos direitos; ao contrário, esses direitos dependerão do conteúdo específico do acordo aplicável. O fato é que cada convenção de seguridade social tem suas próprias particularidades e, por isso, seu conteúdo pode variar consideravelmente, mesmo quando tenham

17.— Sánchez Carrión, Joaquín Luis. (2003). Los Convenios Bilaterales de Seguridad Social suscritos por España y su conexión con el Derecho Comunitario. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (47), pp. 17-48.

sido assinadas pelo mesmo Estado. Serão especialmente notáveis as diferenças no que diz respeito ao âmbito de aplicação pessoal e material de cada um deles, pois não protegerão os mesmos sujeitos nem cobrirão os mesmos riscos sociais. Além disso, é importante ressaltar que o âmbito de aplicação territorial dos acordos se restringirá aos Estados nos quais eles forem aplicados.

Da mesma forma, do ponto de vista do Direito Internacional, seria necessário levar em conta que a posição hierárquica das convenções internacionais e sua incorporação aos ordenamentos jurídicos nacionais podem não coincidir.

Atualmente, a Espanha mantém acordos bilaterais de seguridade social em vigor com os seguintes países ibero-americanos: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela¹⁸. Ratificou a Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social (CMISS) em 12 de fevereiro de 2010, tendo entrado em vigor em 1º de maio de 2011.

Em Portugal, a CMISS entrou em vigor em 2014. Na Comunidade Ibero-americana, mantém acordos bilaterais de seguridade social¹⁹ com a Argentina, o Brasil, o Chile e a Venezuela.

Outros Estados-Partes da CMISS também possuem acordos bilaterais de seguridade social com Estados-membros da UE e com Estados nos quais se aplica o Direito da União Europeia:

- Argentina²⁰: com a Bélgica, Eslovênia, Espanha, França, Grécia, Itália, Luxemburgo e Portugal.
- Brasil²¹: com a Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Grécia, Itália, Luxemburgo e Portugal.
- Chile²²: com a Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Países Baixos, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Suécia e Suíça.
- Uruguai²³: com a Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, França, Grécia, Países Baixos, Itália, Luxemburgo, Portugal, Romênia e Suíça.

Sem diminuir em nada a importância da rede de acordos de seguridade social existente, ainda há um longo caminho a percorrer até que os migrantes possam somar todos os períodos de seguro, contribuição ou emprego cumpridos em ambos os lados do Atlântico na hora de calcular seus benefícios sociais e transferi-los para um Estado diferente daquele que os paga. Enquanto isso, os migrantes enfrentam um panorama jurídico fragmentado no âmbito internacional, uma vez que suas expectativas de receber benefícios da seguridade social estarão condicionadas a múltiplas variáveis jurídicas.

18.— Os seguintes sites foram consultados em 20 de agosto de 2025:

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionUtil/32078/32253>

19.— <https://www.bps.gub.uy/12610/convenios-internacionales.html>

20.— <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/internacionalesvigentes>

21.— <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/acordos-internacionais/acordos-internacionais-de-previdencia-social>

22.— <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-5936.html>

23.— <https://www.bps.gub.uy/12610/convenios-internacionales.html>

1.1. Aplicação das convenções bilaterais de seguridade social entre os Estados da União Europeia e os Estados Ibero-americanos a todos os cidadãos da União Europeia: Luzes e sombras da sentença Gottardo

Uma das características marcantes do Direito da UE é sua primazia, que se aplica também aos acordos bilaterais de seguridade social em vigor nos Estados-membros da UE, como ilustra a sentença Gottardo²⁴.

Em uma reviravolta em relação à resposta dada a um caso exatamente análogo na questão prejudicial Grana-Novoa²⁵, na sentença Gottardo o Tribunal afirmou que *"quando um Estado-membro celebra com um Estado Terceiro uma Convenção internacional de Seguridade Social, o princípio fundamental da igualdade de tratamento obriga o Estado-membro em questão a conceder aos nacionais dos demais Estados-membros as mesmas vantagens de que gozam seus próprios nacionais em virtude desse acordo, a menos que possa justificar objetivamente a recusa dessas vantagens"*. O fato de que *"os países terceiros não tenham de cumprir nenhuma obrigação nos termos do Direito comunitário é, nesse respeito, irrelevante"*.

Em 19 de junho de 2013, a Comissão Administrativa para a Seguridade Social dos Trabalhadores Migrantes aprovou a Recomendação H1²⁶ *"relativa à jurisprudência Gottardo, segundo a qual devem ser concedidos aos trabalhadores nacionais de outros Estados-membros os mesmos benefícios de que gozam os trabalhadores nacionais de um Estado-membro em virtude de uma Convenção bilateral de seguridade social que este tenha celebrado com um Estado terceiro"*.

Como há uma série de Estados-membros da UE que mantêm em vigor convenções bilaterais de seguridade social com países ibero-americanos, essas convenções poderão ser invocadas por qualquer cidadão da UE que tenha estado sujeito à legislação do Estado-membro da UE que as assinou.

No entanto, foi destacado que as obrigações decorrentes da sentença Gottardo são vinculativas para os Estados nos quais se aplica o Direito da UE, mas não em relação a Estados terceiros. Isso destaca *"a dificuldade na execução da sentença, uma vez que o Estado Terceiro pode se recusar a ampliar o âmbito de aplicação pessoal da Convenção e, portanto, a preencher um certificado, a reconhecer o direito a benefícios por doença ou, simplesmente, a enviar dados de pessoas que não estão incluídas no âmbito subjetivo da Convenção"*²⁷.

24.— TJUE de 15 de janeiro de 2002, processo C-55/00 (Gottardo), ECLI:EU:C:2002:16. A questão prejudicial tem origem na ação interposta pela Sra. Gottardo, de origem italiana, que adquiriu forçosamente a nacionalidade francesa ao contrair matrimônio com um cidadão francês. Como trabalhadora por conta de outrem, exerceu atividade na Itália, na Suíça e em França. Estes dois últimos países reconheceram-lhe o direito a receber pensões de reforma, ao contrário de Itália, porque esta não cumpria o período de carência legalmente exigido, mas que poderia comprovar caso fossem considerados os períodos de seguro cumpridos na Suíça ao abrigo do Acordo Ítalo-Suíço (não aplicável a cidadãos franceses).

25.— STJCE de 2 de agosto de 1993, -23/92 (Grana-Novoa) ECLI:EU:C:1993:339.

26.— [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32013H0927\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32013H0927(01))

27.— Parecer do Comitê Econômico e Social Europeu. (2012). *Sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. La Dimensión Exterior de la Coordinación en materia de Seguridad Social de la UE*, p. 7.

https://www.oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/ces930-2012_00_00_tra_ac_es.pdf

Portanto, mesmo reconhecendo a relevância da sentença Gottardo, deve-se concluir que ela não cria nenhuma obrigação para os Estados ibero-americanos que tenham acordos bilaterais de seguridade social com Estados da UE.

2. O objetivo de estender a Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social aos Estados da União Europeia

Com a Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social (CMISS) de 2007, concretizou-se uma antiga aspiração no seio da Comunidade Ibero-americana²⁸.

Desde sua criação, a CMISS está intimamente ligado à OISS.

A possibilidade de abrir a CMISS à adesão de Estados-membros da UE não é uma ideia nova, mas já foi expressa há mais de uma década pelo Comitê Econômico e Social Europeu²⁹, ao afirmar que *"gostaria que a Organização Ibero-americana de Seguridad Social examinasse a possibilidade de que outros Estados-membros da UE, além de Portugal e Espanha, pudessem aderir no futuro a esta Convenção, de modo que, por meio de um único ato de ratificação, pudessem ser estabelecidas relações em matéria de seguridade social com vários Estados latino-americanos, evitando-se uma multiplicidade de negociações e acordos bilaterais"*.

Sem prejuízo do papel de liderança que a OISS possa assumir nessa iniciativa, não parece razoável fazer com que todo o peso recaia sobre essa Organização. Seria necessário coordenar esforços, uma vez que, para alcançar essa meta, será indispensável um apoio político sólido e ativo por parte de todos os países onde a CMISS está atualmente em vigor, juntamente com as instituições da UE, que devem ser capazes de transmitir aos seus Estados-membros a necessidade e a conveniência de estreitar os laços jurídicos com os Estados ibero-americanos. Porque, sendo realistas, e embora no Direito nada seja impossível, é preciso contar com a vontade política dos Estados. E nem todos (provavelmente nem a maioria) compartilham desse mesmo interesse ou da necessidade de avançar nessa direção.

E se, até o momento, esse objetivo ainda não pôde ser concretizado, isso se deve, sem dúvida, à complexidade do projeto.

Apesar de tudo, a OISS não desistiu de seu empenho e, em 2025, impulsionou *"a elaboração de um documento de análise sobre possíveis mecanismos para ampliar a aplicação da Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social aos países da União Europeia"*.

É importante destacar – pois isso condicionará qualquer proposta jurídica que possa ser apresentada neste relatório – o fato de que nem o Comitê Econômico e Social Europeu, na época, nem a OISS, atualmente, defendem uma extensão universal da CMISS, nem sua aplicação a todos os países europeus. O fato de limitar a pretensão de ampliar a CMISS apenas aos Estados-membros da União Europeia nos dá a chave para entender que, em última instância, o que se deve buscar é explorar juridicamente se, dado que aredação dos artigos da CMISS se inspira

28.– Jacob Sánchez, Francisco. (2016). La Génesis del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. E-Revista Internacional de la Protección Social (2), pp.1-11.

29.– Parecer do Comitê Econômico e Social Europeu. (2012). Óp. cit.; *La Dimensión Exterior de la Coordinación en Materia de Seguridad Social de la UE*, p.7.

diretamente no Regulamento³⁰ 883/2004 sobre a coordenação³¹ dos sistemas de seguridade social – aplicável em todos os Estados da UE –, seria viável incorporar o texto da CMISS aos seus ordenamentos jurídicos. Ou que os Estados-membros da UE assinem a CMISS.

De qualquer forma, trata-se de um objetivo de caráter “unidirecional” e não “bidirecional”, uma vez que uma hipotética aplicação do Regulamento 883/2004 aos Estados-Partes da CMISS fica totalmente fora do âmbito deste debate.

2.1. Por que a Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social não deveria ser aberta a Estados que não fazem parte da Comunidade Ibero-americana?

Hoje, a pretensão de estender a CMISS aos Estados da UE entra em conflito com a própria redação da Convenção, que estabelece claramente em seu artigo 30.2 que *“a presente Convenção estará aberta à adesão de todos os Estados que fazem parte da Comunidade Ibero-americana”*. A *sensu contrario*, todos os demais ficam excluídos.

A “alma” da CMISS é, precisamente, seu caráter “ibero-americano”, que constitui sua característica distintiva única em relação a outros acordos de seguridade social: os Estados-Partes têm como língua o espanhol ou o português. E, justamente por isso, essas são as duas únicas línguas em que a CMISS está redigida (artigo 34 da CMISS).

É sempre importante ter em mente que “ibero-americano”, não é sinônimo de “hispano-americano” nem de “latino-americano”, termos que costumam ser usados coloquialmente como sinônimos, embora não o sejam. Justamente por isso, de todos os países da UE, apenas a Espanha e Portugal atendem aos requisitos para se tornarem Partes da CMISS.

Assim, ou a CMISS é ibero-americano ou não o é. Afinal, se fosse realizada uma hipotética reforma da redação dos artigos da CMISS para ampliar a lista de potenciais Estados-Partes cuja língua não fosse o espanhol ou o português, a própria essência e razão de ser da CMISS seriam desvirtuadas, e teria até mesmo que modificar sua denominação, uma vez que, a rigor, não poderia mais ser qualificada como uma Convenção “ibero-americana”.

Também não acreditamos que “sacrificar” o caráter ibero-americano da CMISS fosse suficiente para que os países da UE pudessem assinar o novo Acordo, sem que fossem adotadas outras reformas, pois existem divergências entre o texto da CMISS e o Regulamento 883/2004. É discutível se os Estados nos quais a CMISS está atualmente em vigor estariam dispostos a empreender reformas que vão além da mera alteração do artigo 30.2.

Além disso, as diversas reformas que possam ser necessárias para reunir a vontade de todos os potenciais Estados-Partes dessa “ponte jurídica” resultariam em uma nova e diferente Convenção internacional multilateral. Isso nos leva a nos perguntar se, nesse caso, o protagonismo

30.— O termo “Regulamento”, no âmbito do Direito da União Europeia, tem um significado próprio que não coincide com o conceito de regulamentos como fonte do direito interno. O regulamento na União Europeia tem alcance geral, é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em cada Estado-membro.

31.— A coordenação limita-se a estabelecer os critérios de articulação entre as diferentes legislações nacionais, bem como de repartição de encargos entre os diversos regimes nacionais, sem que os direitos dos migrantes em matéria de seguridade social sejam afetados pelo local de trabalho ou de residência.

que a OISS detém atualmente em relação à CMISS não seria prejudicado, uma vez que esse novo acordo resultante perderia seu caráter ibero-americano.

O fato de não se defender a abertura da CMISS à adesão dos Estados da UE não significa, de forma alguma, que não se defenda a conveniência e a necessidade de estabelecer uma “ponte jurídica” que permita coordenar as legislações dos Estados-Partes da CMISS em matéria de aposentadorias contributivas da seguridade social com as dos Estados da UE, porém sob a premissa de explorar outras alternativas jurídicas que permitam alcançar esse objetivo sem a necessidade de reformar a CMISS.

2.2. Seria viável a extensão da Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social por meio de uma diretiva? Os precedentes da Convenção da OIT sobre o trabalho marítimo e da Diretiva 2009/13

Em 23 de fevereiro de 2006, foi adotada a Convenção da OIT sobre o Trabalho Marítimo, que, entre seus objetivos, visa consolidar em um único instrumento jurídico todas as normas atualizadas aplicáveis ao trabalho marítimo internacional.

A Comissão Europeia prestou apoio financeiro e coordenou as posições dos Estados-membros, promoveu a ratificação da Convenção e supervisionou a compatibilidade entre a Convenção da OIT e o Direito comunitário³². No entanto, não foi possível à Comissão Europeia ratificar a Convenção da OIT, pois apenas os Estados podem ser Partes da mesma; por isso, foi necessário explorar outras alternativas para aplicar a Convenção da OIT de 2006 aos Estados-membros da UE:

A) A Decisão 2007/431 do Conselho, de 7 de junho de 2007, que autoriza os Estados-membros a ratificar, no interesse da Comunidade Europeia, a Convenção do Trabalho Marítimo.

B) A Diretiva 2009/13 do Conselho, de 16 de fevereiro de 2009³³, que aplica o Acordo celebrado entre as Associações de Armadores da Comunidade Europeia (ECSA) e a Federação Europeia dos Trabalhadores do Transporte (ETF) relativo à Convenção do Trabalho Marítimo de 2006. Os destinatários da Diretiva são os Estados-membros, que estão obrigados a alcançar os resultados previstos, embora lhes caiba decidir a forma e os meios para alcançá-los³⁴.

Este é um exemplo paradigmático de como o conteúdo de um tratado internacional foi implementado nos Estados-membros da UE por meio de uma diretiva.

No entanto, a Diretiva 2009/13 não incluiu *“as diversas obrigações em matéria de seguridade social previstas na Convenção da OIT sobre o Trabalho Marítimo; portanto, nessa matéria, as diversas obrigações dos Estados decorriam da ratificação – ou não – da Convenção”*³⁵.

32.— Sánchez-Rodas Navarro, Cristina. (2009). El Convenio sobre el Trabajo Marítimo y el Derecho Social Comunitario. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (82), pp. 45-64.

33.— Essa diretiva foi seguida pela Diretiva 2009/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa ao cumprimento das obrigações do Estado de bandeira. E a Diretiva 2013/54/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013, relativa a determinadas responsabilidades do Estado de bandeira em matéria de conformidade e fiscalização da aplicação da Convenção do Trabalho Marítimo de 2006.

34.— Diretiva 2018/131, de 23 de janeiro de 2018, que aplica o Acordo celebrado entre as Associações de Armadores da Comunidade Europeia (ECSA) e a Federação Europeia dos Trabalhadores do Transporte (ETF) para alterar a Diretiva 2009/13.

35.— Vicente Palacio, Arantzazu. (2021). El Reglamento 883/2004 y las Obligaciones de los Armadores en el Ámbito de la

E se ela não as incluiu, foi precisamente porque, de acordo com o Direito da UE, a legislação sobre seguridade social não é uma matéria passível de harmonização por meio de uma diretiva, embora possa ser objeto de coordenação nos termos do artigo 48 do Tratado de Funcionamento da União Europeia. O fato é que a legislação sobre seguridade social não está entre as competências nacionais atribuídas à União Europeia, mas sim é de competência dos Estados-membros.

Precisamente, *"adiferença entre coordenação e harmonização reside no fato de que a primeira não afeta o conteúdo das legislações nacionais, mas apenas seu funcionamento, enquanto a harmonização, por sua vez, modifica o conteúdo das legislações nacionais, uma vez que estabelece novas normas unitárias de seguridade social para todos os Estados"*³⁶.

Pelas considerações expostas, a CMISS, que é um tratado multilateral de seguridade social, não pode ser implementada na UE por meio de uma diretiva, que é, por excelência, uma norma de harmonização.

3. O precedente dos Acordos Euro-Mediterrâneos: Coordenação da seguridade social com os países do Magrebe³⁷

Por meio dos Acordos Euro-Mediterrâneos, foi criada uma Associação entre as Comunidades Europeias e seus Estados-membros, por um lado, e o Marrocos, a Argélia e a Tunísia, por outro lado, que substituíram os Acordos de Cooperação de 1976.

As disposições relativas à coordenação da seguridade social são idênticas nos três Acordos; portanto, serão analisadas em conjunto:

Os Acordos se aplicam aos benefícios por doença e maternidade, benefícios por invalidez, velhice e sobrevivência, benefícios por acidente de trabalho e doença ocupacional, pensões em caso de falecimento, auxílios em caso de desemprego e benefícios familiares.

É reconhecido o direito à totalização dos períodos de seguro, emprego ou residência cumpridos nos Estados-membros da UE no que diz respeito às aposentadorias e pensões por velhice, invalidez e sobrevivência, benefícios familiares, benefícios por doença e maternidade, bem como assistência médica.

Os três Acordos Euro-Mediterrâneos também reconhecem o direito à transferência de pensões e rendas de velhice, sobrevivência e acidente de trabalho ou doença ocupacional, bem como de invalidez, em caso de acidente de trabalho ou doença ocupacional.

No entanto, não prevêem o direito à totalização no que diz respeito aos auxílios em caso de desemprego, nem a exportação desses benefícios. Além disso, declara-se expressamente que os benefícios especiais de caráter não contributivo não são exportáveis.

Seguridad Social. Em VV.AA., *Los Reglamentos de Coordinación de Sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea*. Laborum, p. 87.

36.— Luis Sánchez Carrión, Joaquín. Los Convenios Bilaterales de Seguridad Social suscritos por España y su conexión con el Derecho Comunitario. Op. cit., pp. 17-48.

37.— O Magrebe é a região situada no norte da África que, embora não possua unidade política, é identificada com o território compreendido pela Argélia, Marrocos e Tunísia.

Tendo em vista o exposto, e dado o rigor técnico, aliado à clareza e concisão com que estão redigidos os poucos artigos relativos à coordenação das prestações sociais nos Acordos Mediterrâneos com o Magrebe, isso seria um bom exemplo a ser seguido para implementar uma “ponte jurídica” entre a CMISS e o Regulamento 883/2004, se não fosse pelo fato de que a maior parte de suas disposições não é diretamente aplicável³⁸, pois requerem um desenvolvimento normativo que, por não ter se concretizado, impede sua efetividade³⁹.

Apesar de tudo, esses acordos demonstram a existência de base jurídica suficiente para que a UE e seus Estados-membros possam negociar com países terceiros de outro continente a totalização e a exportação de aposentadorias contributivas.

4. Sobre a viabilidade de uma “ponte jurídica” entre a Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social e o Regulamento 883/2004

Descartando totalmente da nossa parte a possibilidade de abrir a CMISS à adesão de Estados alheios à Comunidade Ibero-americana, e uma vez que suas cláusulas não podem ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos dos Estados-membros da UE por meio de normas do Direito derivado da UE, é necessário repensar a investigação com base em outras premissas:

- É preciso destacar o fato de que, mais de uma década após sua entrada em vigor, a CMISS é, juntamente com o Regulamento 883/2004, “a norma de coordenação de aposentadorias mais completa entre as atualmente em vigor”⁴⁰.
- A CMISS e o Regulamento 883/2004 são instrumentos jurídicos de proteção dos direitos dos migrantes no âmbito da seguridade social em seus respectivos territórios. Eles contribuem para promover um mercado de trabalho internacional inspirado nos princípios do trabalho decente e da justiça social. Tanto um quanto o outro se baseiam nos princípios da igualdade de tratamento, da totalização e da exportação de pensões.
- Como os redatores da CMISS se inspiraram no texto do Regulamento 883/2004, os Estados-membros da UE e os Estados-Partes da CMISS aplicam, *de fato*, regras de coordenação de aposentadorias contributivas semelhantes, quando não idênticas.
- Sendo inegável a existência de um paralelismo entre a CMISS e o Regulamento 883/2004, deve ser viável, tanto do ponto de vista político quanto jurídico, chegar a um consenso sobre um novo texto legislativo de coordenação das aposentadorias contributivas, tendo como referência o texto da CMISS, mas que não coincidiria literalmente com ele.

38.— Uma exceção é a proibição da discriminação no setor da seguridade social, pois o TJUE sustentou que ela está redigida “em termos claros, precisos e incondicionais” e “contém uma obrigação clara e precisa que não está subordinada, nem em sua execução nem em seus efeitos, a nenhum ato posterior”.

39.— García de Cortázar Nebrada, Carlos (sem data). *Coordinación de los Regímenes de Seguridad Social entre la Unión Europea y Países de Euromed*. Consejo Económico y Social. <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/qe-02-16-992-es-n.pdf>

40.— López González, María Teresa, e Molins Roger, Laura. (2021). Retos a los que se enfrenta el Convenio que ha permitido coordinar, de manera multilateral, los sistemas de Seguridad Social de la Comunidad Iberoamericana. En VV.AA., *10 Años de Vigencia. Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social*. OISS, p.143.

Também é preciso levar em conta que, entre o Regulamento 883/2004 e a CMISS, existem diferenças relevantes que deveriam ser objeto de negociação, a fim de se encontrar uma “ponte jurídica” para que, no momento do cálculo das aposentadorias contributivas da seguridade social, seja garantido à população migrante o direito de somar todos os períodos comprovados sob as legislações coordenadas pela CMISS e pelo Regulamento 883/2004, bem como a exportação desses períodos. Esse, e nenhum outro, é o objetivo deste relatório.

E, embora o objetivo a ser alcançado possa ser realizado por diferentes vias, é preciso enfatizar que são abordagens diametralmente opostas defender a extensão da CMISS aos países da UE e defender, como fazemos aqui, um novo e único instrumento jurídico internacional aplicável tanto nos Estados-Partes da CMISS quanto nos Estados da UE, que teria como referência o texto da CMISS, incorporando as reformas e novidades necessárias para alcançar o consenso do maior número possível de Estados.

No entanto, para que seja possível adotar um novo texto de coordenação das aposentadorias contributivas que possa ser ratificado pelo maior número possível de Estados-Partes da CMISS e da UE, é necessário realizar previamente uma análise comparativa entre a CMISS e o Regulamento 883/2004, a fim de identificar elementos comuns e pontos de atrito.

Isso poderia contribuir para estimular a disposição dos Estados em integrar, em um único instrumento jurídico, as regras comuns de coordenação das aposentadorias contributivas já aplicadas pela CMISS e pelo Regulamento 883/2004 em seus respectivos âmbitos, ao constatar que não se trata de uma pretensão de forma alguma contrária às suas próprias práticas jurídicas: atualmente, o Regulamento 883/2004 é aplicável – sob certas condições – aos cidadãos dos Estados-Partes da CMISS. E a própria CMISS é aplicável aos cidadãos dos Estados-membros da UE.

Por outro lado, no atual contexto político internacional, a implementação de uma “ponte jurídica” entre a União Europeia, seus Estados-membros e os Estados-Partes da CMISS que supere as limitações dos acordos bilaterais de seguridade social em vigor reforçaria, sem dúvida, os laços entre a União Europeia e a Ibero-América.

Além disso, contribuiria para estreitar as relações entre países que compartilham valores comuns, ao mesmo tempo em que fortaleceria a influência política e a liderança tanto da União Europeia (em um momento de crise de sua influência mundial) quanto da OISS, como impulsionadoras dos direitos sociais dos trabalhadores em nível internacional em uma economia globalizada⁴¹. A implementação de uma “ponte jurídica” no âmbito da coordenação da seguridade social entre os países ibero-americanos e os Estados-membros da UE também seria um complemento perfeito à ponte comercial prevista no Acordo de Associação UE-Mercosul.

Não menos importante é o fato de que essa “ponte jurídica” não afetaria a vigência da CMISS nem do Regulamento 883/2004, que continuariam a exercer plena eficácia em seus respectivos âmbitos de aplicação pessoal e territorial.

41.– O fato de a União Europeia estar aberta a explorar novas iniciativas no âmbito internacional fica evidente na proposta apresentada em junho de 2025 pela presidente da Comissão Europeia, Ursula Von der Leyen, de criar uma instituição alternativa à Organização Mundial do Comércio (OMC), sem os Estados Unidos, a fim de fortalecer os laços comerciais com parceiros alternativos.

Caso essa “ponte” venha a se concretizar, isso facilitaria a consecução do objetivo da “globalização social”⁴², presente nas Convenções e Recomendações da OIT⁴³ e no Marco Multilateral da OIT para a Migração Laboral (2006), que defendem a celebração de acordos internacionais em matéria de coordenação de benefícios para facilitar o gozo dos direitos dos migrantes à proteção social⁴⁴.

5. (In)Compatibilidade da Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social com o Regulamento 883/2004⁴⁵

5.1. Âmbito de aplicação subjetivo: Convergências e divergências

O Comitê Econômico e Social Europeu descreveu a CMISS como “autêntica herdeira das normas europeias de coordenação”⁴⁶, afirmação que reflete o fato de que os redatores da CMISS claramente se inspiraram, para sua elaboração, no texto do Regulamento 883/2004.

A semelhança entre ambas as normas é tão evidente que muitos artigos da CMISS praticamente reproduzem outros tantos artigos do Regulamento 883/2004.

Esse é, precisamente, o caso do artigo 2 da CMISS, intitulado “campo de aplicação pessoal”, que dispõe que se aplicará “às pessoas que estejam ou tenham estado sujeitas à legislação de um ou de vários Estados-Parte, bem como aos seus familiares beneficiários e dependentes”.

Paralelamente, o artigo 2.1 do Regulamento 883/2004 dispõe que o mesmo será aplicável “aos cidadãos de um dos Estados-membros e aos apátridas e refugiados residentes em um dos Estados-membros, que estejam ou tenham estado sujeitos à legislação de um ou de vários Estados-membros, bem como aos membros de suas famílias e aos seus dependentes”. E o artigo 2.2 do referido Regulamento 883/2004 prevê que “da mesma forma, o presente Regulamento se aplica aos sobreviventes de pessoas que tenham estado sujeitas à legislação de um ou vários Estados-membros, independentemente da nacionalidade dessas pessoas, quando tais sobreviventes forem nacionais de um dos Estados-membros, apátridas ou refugiados que residam em um dos Estados-membros”.

No entanto, apesar de a CMISS utilizar a expressão “pessoa” para delimitar seu âmbito de aplicação subjetivo, uma vez que sua redação se inspira claramente no artigo 2.1 do Regulamento 883/2004, essa aparente supressão do caráter laboral ou profissional da atividade para

42.— Parecer do Comitê Econômico e Social Europeu. (2012). Op. cit., p. 1: “A globalização da economia... exige aprofundar um processo de internacionalização das normas sociais para garantir que os cidadãos em geral e os trabalhadores – migrantes ou residentes – em particular, independentemente de sua nacionalidade, não tenham seus direitos prejudicados e possam se beneficiar do que poderíamos chamar de ‘globalização social’.”

43.— Convenção nº 118 da OIT sobre Igualdade de Tratamento (1962). Convenção nº 157 da OIT sobre a Manutenção dos Direitos em matéria de Seguridade Social (1982). Recomendação nº 167 da OIT sobre a Manutenção dos Direitos em matéria de Seguridade Social (1983).

44.— OIT; *Extending Social Protection to Migrant Workers, Refugees and their Families: A Guide for Policymakers and Practitioners*. (2021), p. 67.

45.— Sánchez-Rodas Navarro, Cristina. (2016). Aproximación a la Coordinación de regímenes de Seguridad Social en el Reglamento 883/2004 y en el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. E-Revista Internacional de la Protección Social (1), pp.1-11.

46.— Parecer do Comitê Econômico e Social Europeu. (2012). Op. cit., p. 5.

delimitar seu âmbito de aplicação é apenas isso: aparente. Isso porque, na prática, a aplicação da CMISS estará condicionada ao requisito de que o migrante seja, ou tenha sido, trabalhador assalariado, autônomo ou funcionário (ou ser familiar ou dependente dos citados acima)⁴⁷.

Essa conclusão decorre da análise do âmbito de aplicação material da CMISS, restrito às prestações contributivas da seguridade social. E, uma vez que, para se estar coberto por um regime contributivo de seguridade social, é necessário, como regra geral⁴⁸, exercer uma atividade remunerada como assalariado ou por conta própria, somente essas pessoas poderão invocar as disposições da CMISS. Essa conclusão é reforçada pela leitura do Acordo de Aplicação da Convenção Multilateral, que, ao definir seu âmbito de aplicação pessoal, já não utiliza o termo “pessoa”, mas sim “trabalhador”.

O Regulamento 883/2004 e a CMISS também apresentam uma lacuna: nenhum deles esclarece se os familiares e dependentes dos segurados podem invocar os direitos reconhecidos como direitos próprios ou apenas como direitos decorrentes dessa condição de familiares ou dependentes. Nesse respeito, a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia tem sido oscilante.

O Regulamento 883/2004 e a CMISS também coincidem ao excluírem do seu âmbito de aplicação material as vítimas de guerra.

Existe, no entanto, uma diferença muito relevante entre o artigo 2º da CMISS e o Regulamento 883/2004: a CMISS não condiciona sua aplicação ao requisito de nacionalidade, ao passo que o Regulamento 883/2004 o faz, embora admita amplas exceções, uma vez que o Regulamento também se aplica a refugiados, apátridas, familiares e dependentes das pessoas protegidas pelo Regulamento 883/2004, bem como a cidadãos de Estados terceiros incluídos no Regulamento 1231/2010.

Além disso, outra diferença notável entre os dois textos decorre do fato de que a CMISS permite excluir grupos que estão incluídos no Regulamento 883/2004: o artigo 3.2 da CMISS autoriza a exclusão, de seu âmbito de aplicação, de regimes especiais de seguridade social, desde que estejam incluídos em seu Anexo I. A Espanha notificou nesse Anexo “os regimes especiais dos funcionários públicos civis do Estado, das Forças Armadas e da Administração da Justiça”. Portanto, a CMISS não se aplica a esses funcionários, embora eles sejam pessoas protegidas pelo Regulamento 883/2004.

5.2. Âmbitos de aplicação material não idênticos

Embora o Regulamento 883/2004 coordene tanto as prestações pecuniárias quanto as em espécie, a CMISS se aplicará apenas às prestações da seguridade social de natureza econômica.

O Regulamento 883/2004 coordena os regimes de seguridade social contributivos e não contributivos. Por outro lado, a CMISS se aplica apenas aos contributivos.

47.— Sánchez-Rodas Navarro, Cristina. (2011). El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (26), pp. 12-15.

48.— É possível que haja exceções, como ocorre na legislação espanhola de seguridade social com a inclusão de clérigos e religiosos.

O número de contingências coordenadas pelo Regulamento 883/2004 é maior do que o da CMISS. De fato, estão incluídas no âmbito de aplicação material do Regulamento 883/2004 os benefícios por doença; os benefícios de maternidade e de paternidade equiparadas; os benefícios por invalidez; benefícios por velhice; benefícios por sobrevivência; benefícios por acidentes de trabalho e doenças ocupacionais; pensões por morte; auxílios em caso de desemprego; benefícios de aposentadoria antecipada e benefícios familiares. Além disso, embora o benefício por dependência não conste expressamente do artigo 3º do Regulamento 883/2004, o Tribunal de Justiça da União Europeia o classificou como benefício coordenado.

Por outro lado, a CMISS é aplicável apenas *"aos ramos da seguridade social relacionados aos benefícios econômicos por invalidez; aos benefícios econômicos por aposentadoria; aos benefícios econômicos por sobrevivência; e aos benefícios econômicos por acidentes de trabalho e doenças ocupacionais"* (artigo 3.1).

Além disso, outra diferença importante entre as duas normas é que, no caso da CMISS, os benefícios médicos estão excluídos de seu âmbito de aplicação (artigo 3.1 *in fine*).

Tanto o Regulamento 883/2004 quanto a CMISS concordam que não se aplicam aos benefícios de assistência social, mas não encontramos em nenhum deles uma definição dessa assistência.

Essa lacuna nos obriga a recorrer ao artigo 1.2 da Convenção Multilateral, que estabelece que *"os demais termos ou expressões utilizados na Convenção têm o significado que lhes for atribuído pela legislação aplicável"*.

Por outro lado, embora o Regulamento (CE) n.º 883/2004 também não contenha uma definição de Assistência Social nem de seguridade social, no âmbito da União Europeia, a exigência de uma aplicação uniforme do Direito da UE implica que o alcance dos termos utilizados pelo Regulamento (CE) n.º 883/2004 não pode ser alterado por interpretações nacionais. E, como o Tribunal de Justiça definiu seu próprio conceito de benefício de seguridade social e de Assistência Social, esses conceitos "comunitários" prevalecem sobre os conceitos nacionais, que nem sempre coincidem.

5.3. Áreas de aplicação territorial

O Regulamento 883/2004 é aplicável nos 27 Estados que compõem a União Europeia, além de Islândia, Liechtenstein e Noruega (Acordo do Espaço Econômico Europeu) e Suíça (Acordo sobre a Livre Circulação de Pessoas entre a Suíça e a UE). Sem esquecer que isso também se aplica aos cidadãos do Reino Unido que tenham emigrado antes do término do período de transição do Brexit⁴⁹ (Acordo de Saída entre a União Europeia e o Reino Unido).

Por sua vez, a CMISS está atualmente em vigor em treze Estados: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Espanha, El Salvador, Paraguai, Peru, Portugal, República Dominicana e Uruguai.

49.— 31 de dezembro de 2020. Em 1º de janeiro de 2021, entrou em vigor o Acordo de Comércio e Cooperação entre a União Europeia e o Reino Unido.

Ao comparar o âmbito de aplicação territorial do Regulamento 883/2004 e da CMISS, constata-se que há apenas dois países europeus signatários da CMISS que são, além disso, os únicos nos quais o Regulamento 883/2004 e a CMISS são aplicáveis simultaneamente: Espanha e Portugal.

5.4. Livre circulação de trabalhadores e coordenação da seguridade social: objetivos compartilhados pela Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social e pelo Regulamento (CE) nº 883/2004

É inegável que a CMISS contribui para facilitar a livre circulação de trabalhadores no seio da Comunidade Ibero-americana. Na verdade, esse objetivo está presente desde sua própria origem: na V Conferência Ibero-americana de Ministros/Máximos Responsáveis pela Seguridade Social (2005), foi expressa a necessidade de *"dispor de um instrumento único de coordenação das legislações nacionais em matéria de aposentadorias que, com plena segurança jurídica, garanta os direitos dos trabalhadores migrantes e de suas famílias, protegidos pelos sistemas de seguridade social dos diferentes Estados ibero-americanos"*.

No que diz respeito à UE, o direito à livre circulação dos trabalhadores está expressamente reconhecido no artigo 45 do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) e é, além disso, um dos pilares do Direito da União Europeia. No entanto, exercer esse direito seria complexo, ou até mesmo impossível na prática, se não tivessem sido implementadas técnicas que permitissem aos migrantes superar os obstáculos decorrentes do fato de terem estado sujeitos a diferentes legislações nacionais de seguridade social. É por isso que o artigo 48 do TFUE estabelece que *"o Parlamento Europeu e o Conselho, de acordo com o procedimento legislativo ordinário, adotarão, em matéria de seguridade social, as medidas necessárias para garantir a livre circulação dos trabalhadores"*.

O artigo 48 do TFUE constitui a base jurídica do Regulamento (CE) nº 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de seguridade social.

A CMISS e o Regulamento 883/2004 têm outro ponto em comum: nenhum dos dois tem como objetivo unificar ou harmonizar os sistemas de seguridade social, mas sua função é mais limitada: coordenar as prestações de seguridade social dos Estados nos quais se aplicam.

A coordenação, nas palavras do TJUE, permite a coexistência de "diferentes regimes que geram créditos diversos contra diversas instituições, em relação às quais o beneficiário possui direitos diretos em virtude, seja exclusivamente do Direito interno, seja do Direito interno complementado pelo Direito da União, se tal for necessário"⁵⁰.

Em nenhum caso a coordenação implica a revogação ou modificação dos sistemas nacionais de seguridade social coordenados, nem sua substituição por um único sistema comum. Ela tampouco restringe as competências dos Estados-Partes para regulamentar seus sistemas de seguridade social, que continuam a existir com todas as suas particularidades.

50.— SSTJCE de 3 de abril de 2008, -331/06 (Chuck) ECLI:EU:C:2008:188; e de 21 de fevereiro de 2013, -619/11 (Dumont de Chassart) ECLI:EU:C:2013:92.

5.5. Pilares da coordenação na Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social e no Regulamento 883/2004

A CMISS e o Regulamento 883/2004 baseiam-se em “*princípios gerais comumente aceitos nos instrumentos de coordenação em matéria de seguridade social no âmbito internacional*”⁵¹.

No entanto, a coincidência não é absoluta, uma vez que o Regulamento 883/2004 inclui, além disso, em seu artigo 5, o princípio da equiparação de benefícios, rendimentos, fatos ou eventos⁵², que não existe na CMISS.

5.5.1. Unicidade da legislação aplicável

Para evitar a duplicação das legislações aplicáveis – o que é claramente prejudicial aos interesses dos migrantes –, tanto o Regulamento 883/2004⁵³ quanto a CMISS⁵⁴ consagram o princípio da unicidade da legislação aplicável, ficando, portanto, os migrantes sujeitos a uma única legislação de seguridade social que, via de regra⁵⁵, coincidirá com a do Estado em que os serviços são prestados como assalariado ou por conta própria (“*lex loci laboris*”).

A decisão do Tribunal de Justiça CW⁵⁶ afirmou que “as disposições do Regulamento 883/2004 sobre a legislação aplicável *constituem um sistema completo e uniforme de normas de conflito de leis que têm por objetivo não apenas evitar a aplicação simultânea de várias legislações nacionais e as complicações que daí possam advir, mas também impedir que as pessoas abrangidas pelo âmbito de aplicação desse regulamento sejam privadas de proteção em matéria de seguridade social, na ausência de legislação aplicável*”.

5.5.2. Igualdade de tratamento

Está consagrado no artigo 4 da Convenção Multilateral Ibero-americana e no artigo 4 do Regulamento 883/2004, respectivamente.

Seu objetivo é impedir que os trabalhadores migrantes – pelo simples fato de não possuírem a nacionalidade do Estado cuja legislação de seguridade social lhes é aplicável – possam se encontrar em uma situação menos vantajosa do que os próprios cidadãos nacionais. Portanto, constitui a “pedra angular” da coordenação dos regimes de seguridade social, pois evita discriminações com base na nacionalidade.

51.— Jiménez Fernández, Adolfo. (2010). Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. En VV.AA., El Futuro de la Protección Social. Laborum, p.378.

52.— García de Cortázar Nebreda, Carlos. (2018). Principio de Asimilación en el Reglamento 883/04. E-Revista Internacional de la Protección Social (1), p.8: “o princípio da assimilação ‘atua como um instrumento jurídico que, indiretamente, amplia e abre o âmbito geográfico estritamente nacional dos ordenamentos internos de Seguridade Social ao espaço territorial da União, possibilitando, em algumas ocasiões, e obrigando, em outras, que determinados fatos ocorridos em um Estado possam ser levados em consideração em outro Estado’”.

53.— Artigo 11.1: “As pessoas às quais se aplica o presente Regulamento estarão sujeitas à legislação de um único Estado-membro. Essa legislação será definida de acordo com o presente título”.

54.— Artigo 9: “as pessoas às quais se aplica o presente Acordo estarão sujeitas exclusivamente à legislação de seguridade social do Estado-Parte em cujo território exerçam uma atividade, por conta de outrem ou por conta própria, que resulte na sua inclusão no âmbito de aplicação dessa legislação”.

55.— O artigo 10 da Convenção Multilateral contém até 10 exceções ao princípio da “*lex locis laboris*”.

56.— STJUE de 5 de março de 2020, -135/19 (CW) ECLI:EU:C:2020:177.

Na prática, isso significa que tanto o Regulamento 883/2004 quanto a Convenção Multilateral garantem às pessoas incluídas em seus respectivos âmbitos de aplicação um tratamento igual ao concedido aos trabalhadores nacionais.

5.5.3. Totalização dos períodos

A CMISS estabelece o princípio da totalização em seu artigo 5. O Regulamento 883/2004 trata disso em seu artigo 6.

A totalização impedirá que, pelo fato de terem exercido uma atividade em mais de um Estado, os migrantes vejam seus direitos de seguridade social –já adquiridos ou em vias de aquisição– suprimidos ou reduzidos, nos termos da legislação de um ou vários Estados⁵⁷.

Na sentença Chuck⁵⁸, o Tribunal de Justiça decidiu que o local de residência do trabalhador no momento do pedido de aposentadoria é irrelevante. Assim, as pessoas protegidas pelo Regulamento 883/2004 que não residam no território da União Europeia poderão invocar o princípio da totalização em relação aos períodos cumpridos em países nos quais se aplique o Direito da União Europeia.

O princípio da totalização é complementado pela regra da repartição proporcional, segundo a qual, quando for necessário recorrer à totalização, a aposentadoria será paga por cada Estado em que o migrante tenha contribuído, proporcionalmente ao tempo efetivamente cumprido em cada Estado-membro em que tenha estado segurado⁵⁹.

5.5.4. Supressão das cláusulas de residência

Também conhecida como “exportação de benefícios”. Esse princípio implica a proibição de redução, suspensão, modificação, supressão ou confisco de um benefício econômico da seguridade social pelo simples fato de os beneficiários residirem em um Estado diferente daquele em que está sediada a instituição devedora.

Não há dúvida de que a possibilidade de exportar os benefícios da seguridade social contribui claramente para favorecer a livre circulação dos migrantes, ao evitar os prejuízos econômicos que, de outra forma, poderiam decorrer da mudança de residência.

No Regulamento 883/2004, isso está previsto no artigo 7º.

O Tribunal de Justiça declarou que *“nem o Regulamento nem qualquer outra disposição do Direito comunitário obrigam os Estados-membros a pagar pensões em países terceiros, questão essa que está sujeita às disposições do Direito nacional do Estado-membro da instituição devedora desse benefício”*⁶⁰. Apesar disso, em virtude do princípio da igualdade de tratamento, atualmente os Estados-membros da União Europeia também podem ser obrigados a transferir

57.– Cfr. Rojas Castro, Manuel. (1993). *Derecho Comunitario Social. Guía de Trabajadores Migrantes*. Comares, p.97.

58.– STCE de 3 de abril de 2008, -331/06 (Chuck) ECLI:EU:C:2008:188.

59.– Cfr. Palmero Zurdo, Javier. (1997). *Las Normas de Coordinación en Materia de Seguridad Social para Trabajadores Migrantes*. En VV.AA., *La Seguridad Social de los Migrantes*. Unión, p.36.

60.– STCE de 3 de abril de 2008, -331/06 (Chuck) ECLI:EU:C:2008:188.

benefícios para Estados terceiros a favor de beneficiários estrangeiros, caso esse direito seja reconhecido aos seus próprios cidadãos.

Na CMISS, o pagamento de benefícios no exterior está previsto no artigo 6º, que é tecnicamente mais completo do que o Regulamento 883/2004, uma vez que seu segundo parágrafo estabelece explicitamente que as aposentadorias contributivas reconhecidas pela aplicação desta Convenção a beneficiários residentes em um país terceiro serão pagas nas mesmas condições e com a mesma extensão que aos próprios cidadãos que residam nesse país terceiro. Ou seja, a transferência de pensões não só é garantida nos territórios em que a CMISS está em vigor, mas os Estados-Parte deverão transferi-las igualmente para Estados terceiros, caso o façam com seus próprios cidadãos.

5.6. Competência jurisdicional: Divergências

A CMISS constitui um exemplo extraordinário de cooperação multirregional: trata-se de uma "iniciativa pioneira, pois visa alcançar um acordo em matéria de seguridade social em um âmbito no qual não existe uma associação política prévia que forneça a base jurídica necessária para sustentá-la"⁶¹.

No entanto, é justamente dessa lacuna que decorre a ausência, na Comunidade Ibero-americana, de um tribunal supranacional para julgar os litígios decorrentes da aplicação da CMISS, ao contrário do que ocorre com o Regulamento 883/2004, uma vez que a aplicação uniforme do Regulamento 883/2004 é garantida pela existência do TJUE.

Por outro lado, no que diz respeito à CMISS, os tribunais nacionais serão os competentes para sua aplicação. Essa pluralidade de tribunais nacionais com competência para interpretar a aplicação da CMISS pode levar à prolação de sentenças contraditórias entre os diferentes Estados-Partes ou, inclusive, dentro de um mesmo Estado.

Um exemplo disso é a doutrina judicial espanhola sobre se é possível comprovar, por outros meios de prova –além dos formulários-padrão e do procedimento estabelecido na CMISS e em seu Acordo de Aplicação–, os períodos de contribuição nos Estados-Partes:

A sentença do Tribunal Superior de Justiça da Galícia de 1º de julho de 2020 (ECLI:ES: (TS-JGAL:2020:4100) confirmou a sentença de primeira instância na qual, diante do silêncio da administração estrangeira uruguaia – que não havia respondido à solicitação feita pelo INSS –, reconhece como períodos contribuídos aqueles constantes do documento apresentado pelo autor, obtido junto ao BPS uruguaio e com o carimbo do consulado. Isso aconteceu apesar de as contribuições alegadas pelo autor não terem sido comprovadas por nenhum documento ao qual façam referência à CMISS ou à Convenção de Segurança Social com o Uruguai de 1997.

Na mesma linha da sentença anterior, foi proferida a sentença do Tribunal Superior de Justiça da Catalunha de 5 de julho de 2023 (ECLI:ES:TSJCAT:2023:7032): *"a competência conferida ao órgão de instância para avaliar as provas não impede a regulamentação de formulários-padrão entre órgãos administrativos prevista no Acordo de Aplicação da Convenção Multilateral*

61.— Jiménez Fernández, Adolfo. (2010). Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. Óp. cit., p.375.

Ibero-americana de Segurança Social, não privando aquele órgão da faculdade conferida pelo artigo 97.2 da norma processual trabalhista, que determina a constatação de fato não contestada nesta instância”.

Por outro lado, por uma resposta negativa da decisão do Tribunal Superior de Justiça da Andaluzia, de 14 de junho de 2023 (ECLI:ES:TSJAND:2023:10890), na qual se sustentou que, para que as supostas contribuições efetuadas pela autora no Brasil sejam válidas, elas devem ser apresentadas por meio dos formulários, seguindo o procedimento estabelecido na Convenção Ibero-americana e por intermédio dos respectivos órgãos de ligação. Consequentemente, “mesmo admitindo os dias que se alega terem sido contribuídos no Brasil, não é possível o reconhecimento do benefício sem o trâmite obrigatório previsto na Convenção em questão e na norma complementar.” Admitir o contrário implica desconsiderar a vontade dos Estados signatários da mesma, do Protocolo estabelecido e das normas de reconhecimento entre os Estados, que foram as que serviram de base para a redação da referida Convenção”.

6. Aplicação do Regulamento 883/2004 e da Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social: Questões preliminares a serem consideradas

6.1. Extraterritorialidade dos regulamentos de coordenação dos sistemas de seguridade social

A coordenação dos regimes de seguridade social é articulada no âmbito da União Europeia por meio de regulamentos: o primeiro foi o Regulamento 3/58, substituído pelo Regulamento 1408/71, que, por sua vez, foi revogado pelo Regulamento 883/2004, atualmente em vigor.

Já em seus primeiros pronunciamentos, o Tribunal de Justiça declarou que “os regulamentos, na qualidade de atos das instituições adotados com base no Tratado, têm, em princípio, o mesmo âmbito de aplicação territorial que o próprio Tratado”⁶².

Embora a extraterritorialidade do Direito da União Europeia tenha sido viável em poucos casos “como meio ambiente, transportes, saúde, segurança alimentar ou serviços econômicos e financeiros”⁶³ e proteção de dados⁶⁴, não há base jurídica para estender unilateralmente o âmbito de aplicação do Regulamento 883/2004 a Estados terceiros, infringindo o princípio da territorialidade.

Dito isso, também é necessário fazer algumas ressalvas: um caso *sui generis* de aplicação dos regulamentos de coordenação dos regimes de seguridade social fora do território europeu foi o caso da Argélia. Mas isso se deveu ao fato de que o artigo 227.2 do Tratado da Comunidade

62.— STJCE de 16 de fevereiro de 1978, -61/77 (Comissão/Irlanda) ECLI:EU:C:1978:29.

63.— Gallego Hernández, Ana Cristina. (2020). La Aplicación de la Extensión Territorial del Derecho de la Unión Europea. Cuadernos Europeos de Deusto (63), p.305.

64.— O Regulamento 2016/679 (Regulamento Geral de Proteção de Dados) prevê sua aplicação aos controladores ou processadores de dados pessoais que estejam localizados fora da União Europeia.

Econômica Europeia incluiu expressamente a Argélia por imposição da França, já que naquela época (1958) a Argélia ainda era uma colônia francesa.

Houve outros casos específicos em que os regulamentos de coordenação dos regimes de seguridade social foram aplicados fora do território europeu, com base no argumento de que *"as disposições do Direito comunitário podem ser aplicadas às atividades profissionais exercidas fora do território da Comunidade quando a relação de trabalho possui um vínculo suficientemente estreito com o território da Comunidade"*⁶⁵. Isso ocorre, por exemplo, quando um cidadão de um Estado-membro tem sua residência permanente em um país terceiro, no qual está empregado na embaixada de outro Estado-membro da UE⁶⁶.

Também é conhecida a questão prejudicial Van Roosmalen, relativa a um missionário belga que exercia sua atividade pastoral no antigo Congo Belga. O Tribunal de Justiça⁶⁷ decidiu que, para determinar o alcance da expressão "legislação coordenada", o critério relevante não é o local onde a atividade profissional foi exercida, mesmo que se trate de um Estado terceiro, mas sim *"o vínculo que une o trabalhador a um regime de seguridade social de um Estado-membro no qual ele tenha cumprido os períodos de seguro, independentemente do local onde exerça ou tenha exercido sua atividade profissional"*.

Da mesma forma, nos processos Prodest⁶⁸ e Aldewered⁶⁹, o Tribunal de Justiça reconheceu a aplicabilidade do Regulamento de coordenação dos regimes de seguridade social em casos de deslocamento temporário de trabalhadores da União Europeia para Estados Terceiros.

Além disso, é preciso reconhecer que, atualmente, os regulamentos de coordenação dos sistemas de seguridade social são aplicados em Estados que não são, nem jamais foram, Estados-membros da União Europeia. Isso só foi possível após a celebração de tratados internacionais entre, de um lado, a Comunidade Europeia (hoje União Europeia) e todos os seus Estados-membros e, por outro lado, Estados terceiros: é o caso do Tratado do Espaço Econômico Europeu, em vigor desde 1994, e do Acordo sobre a Livre Circulação de Pessoas entre a Suíça e a UE, em vigor desde 2022.

De qualquer forma, esses últimos exemplos não podem ser extrapolados para o caso em questão, que visa estabelecer uma "ponte" entre o Regulamento 883/2004 e a CMISS, pois, devido às divergências entre o Regulamento e a CMISS, sobretudo no que diz respeito ao seu âmbito de aplicação material, atualmente é utópico pensar que os Estados-Partes da CMISS (com exceção da Espanha e de Portugal) estariam dispostos a negociar um tratado internacional para aplicar o abrangente Regulamento 883/2004 em seus respectivos territórios. Também

65.— SSTJCE de 12 de julho de 1984, -237/83 (Prodest) ECLI:EU:C:1984:277; de 27 de setembro de 1989, -9/88 (Lopes da Veiga) ECLI:EU:C:1989:346; e 29 de junho de 1994, -60/93 (Aldewereld) ECLI:EU:C:1994:271.

66.— STJUE de 30 de abril 1996, -214/94 (Boukhalfa) ECLI:EU:C:1996:174. Resolução de 12 de agosto de 2025 da Secretaria de Estado da Seguridade Social e Aposentadorias da Espanha, pela qual se declara a assimilação a funcionários públicos do pessoal contratado a serviço das missões diplomáticas e escritórios consulares espanhóis em um Estado-membro da União Europeia ou do Espaço Econômico Europeu, na Suíça ou no Reino Unido, contratados pela Administração espanhola a partir de 1º de maio de 2010, exclusivamente para fins de aplicação do artigo 11.3.b do Regulamento 883/2004.

67.— STJCE de 23 de outubro de 1986, -300/84 (Van Roosmalen) ECLI:EU:C:1986:402.

68.— STJCE de 12 de julho de 1984, -237/83 (Prodest) ECLI:EU:C:1984:277.

69.— STJUE de 29 de junho de 1994, -60/93 (Aldewered) ECLI:EU:C:1994:271.

não se observa a existência de uma vontade política por parte dos Estados-membros da UE nesse sentido.

No entanto, os exemplos do Tratado do Espaço Econômico Europeu e do Acordo de Livre Circulação com a Suíça permitem chegar a duas conclusões claras: em primeiro lugar, que, quando há vontade política, é juridicamente viável estabelecer “pontes jurídicas” para aplicar os regulamentos de coordenação dos sistemas de seguridade social a Estados terceiros. E, em segundo lugar, que essas “pontes jurídicas” se concretizam por meio de um tratado internacional.

6.2. Aplicação da Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social aos cidadãos de países nos quais se aplica o direito da UE

Embora a CMISS esteja em vigor apenas em dois Estados-membros da UE, ela também será aplicável aos cidadãos de outros Estados nos quais se aplique o Direito da UE, desde que essas pessoas tenham estado sujeitas às legislações dos Estados signatários da CMISS.

A redação do artigo 2 da CMISS leva a essa conclusão, ao afirmar que: *“a presente Convenção se aplica às pessoas que estejam ou tenham estado sujeitas à legislação de um ou de vários Estados-Partes, bem como aos seus familiares beneficiários e dependentes”*.

Consequentemente, a Convenção Multilateral será aplicável aos cidadãos de qualquer Estado em que se aplique o Direito da UE, mesmo que tal Estado não seja signatário da CMISS.

6.3. Aplicação do Regulamento 883/2004 aos cidadãos de países ibero-americanos: o Regulamento 1231/2010

Com o objetivo de garantir, no âmbito da proteção social, um *“tratamento justo aos nacionais de países terceiros que residem legalmente no território dos Estados-membros e conceder-lhes direitos e obrigações comparáveis aos dos cidadãos da União Europeia”*⁷⁰ foi aprovado o Regulamento 859/2003⁷¹ (não aplicável na Dinamarca e na Irlanda), que ampliou a aplicação do Regulamento de coordenação dos regimes de seguridade social aos nacionais de países terceiros que, *“exclusivamente devido à sua nacionalidade, ainda não estivessem incluídos em seu âmbito de aplicação, bem como aos membros de suas famílias e aos seus sobreviventes”*.

Foi substituído pelo vigente Regulamento 1231/2010⁷², que regula a aplicação das disposições do Regulamento 883/2004 e de seu Regulamento de Aplicação 987/2009 aos cidadãos de Estados Terceiros que, exclusivamente em razão de sua nacionalidade, não estejam incluí-

70.— Primeiro considerando do Regulamento (CE) n° 859/2003.

71.— O Regulamento 859/2003 foi promulgado com base no “Título IV do Tratado da Comunidade Europeia, introduzido na sequência da reforma operada pelo Tratado de Amsterdã e, mais especificamente, do artigo 63.4 do Tratado da Comunidade Europeia, atualmente artigo 79, parágrafo 2, alínea b, do Tratado de Funcionamento da União Europeia”. Cfr. Asín Cabrera, María Asunción. (2015). La Dimensión Exterior de la Coordinación en Materia de Seguridad Social de la Unión Europea y su Impacto en los Acuerdos Internacionales Bilaterales concluidos por España con Terceros Estados Africanos”. Documentación Laboral (103), p.243.

72.— Também não se aplica à Dinamarca e à Irlanda.

dos em seus âmbitos de aplicação pessoal, bem como aos membros de suas famílias e aos seus sobreviventes.

O Regulamento 1231/2010, nas palavras da Comissão Europeia, é *“uma ponte que permite que todas as pessoas que residam legalmente em um país da UE, mas que apresentem algum elemento transfronteiriço, se beneficiem das normas de coordenação da UE”*⁷³. Nesse aspecto estão obviamente incluídos os cidadãos dos países ibero-americanos.

A aprovação do Regulamento 1231/2010 evidencia a competência exclusiva da UE no âmbito da coordenação dos direitos de seguridade social dos migrantes de países terceiros que se encontram em situação transfronteiriça na UE⁷⁴.

Sem dúvida, o Regulamento 1231/2010 representou um grande avanço em prol da “globalização social”, uma vez que implica que os migrantes nacionais de Estados Terceiros incluídos em seu âmbito de aplicação pessoal também estarão sujeitos ao Regulamento 883/2004.

A consequência dessa premissa é que os períodos comprovados em diferentes Estados nos quais a legislação da UE for aplicável deverão ser somados, e também que os benefícios da seguridade social deverão ser transferidos dentro do território da UE. E tudo isso sem que, por sua vez, a UE exija tratamento recíproco para os cidadãos dos Estados-membros da UE nesses países terceiros.

No entanto, a aplicação das normas de coordenação do Regulamento 883/2004 aos cidadãos de Estados terceiros, entre os quais estão os cidadãos de países ibero-americanos, não é incondicional nem absoluta, mas está sujeita aos seguintes requisitos cumulativos:

- Que os estrangeiros residam legalmente no território de um Estado-membro.
- No que diz respeito à questão da residência, a Consulta 5/2015, de 16 de julho de 2015, da Subdireção-Geral de Ordenamento e Assistência Jurídica do Instituto Nacional de Seguridade Social, determinou que *“à luz do Considerando nº 13 do Regulamento 1231/2010 e da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre o assunto, deve entender-se que o requisito de residência legal em um Estado-membro deve ser exigido durante o período em que o trabalhador nacional de um país terceiro exerceu a atividade profissional que lhe confere direito a uma aposentadoria em aplicação dos Regulamentos Comunitários de Seguridade Social, e não no momento da solicitação da mesma”*.
- O segundo requisito é que sua situação não se limite, em todos os seus aspectos, ao território de um único Estado-membro. Esse seria o caso, por exemplo, de um cidadão peruano que tenha trabalhado apenas em seu país e em um único Estado-membro da UE, pelo que estaria excluído do âmbito de aplicação pessoal do Regulamento 1231/2010.

73.– Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões (2012). Óp. cit., p.4.

74.– Idem.

Esse elemento transfronteiriço incontornável *"ocorre quando os elementos a serem considerados, como trabalho, residência, permanência, família etc., estão localizados no território de mais de um Estado-membro"*⁷⁵.

Para encerrar esta seção, convém destacar que o Regulamento 1231/2010 não concede aos nacionais de países terceiros o direito à livre circulação na UE, mas, pelo contrário, conforme indicado em seu décimo considerando: *"a aplicação do Regulamento 883/2004 e do Regulamento 987/2009 aos nacionais de países terceiros que, exclusivamente devido à sua nacionalidade, não estão abrangidos por esses regulamentos, não pode conferir aos interessados qualquer direito de entrada, permanência ou residência, nem acesso ao mercado de trabalho em um Estado-membro. A aplicação desses regulamentos não deve, portanto, afetar a competência dos Estados-membros de recusar ou revogar uma autorização de entrada, permanência, residência ou trabalho em seu território, ou de recusar a renovação dessas autorizações, em conformidade com o Direito da União"*.

6.3.1 Exportação (limitada) para países fora do território da União Europeia de pensões originadas na UE por cidadãos de países ibero-americanos

O Regulamento 1231/2010 não regulamenta a exportação de benefícios para fora do território da União Europeia (nem a totalização de períodos cumpridos em Estados Terceiros), mas garante a aplicação das disposições do Regulamento 883/2004 aos cidadãos de Estados Terceiros residentes legais que tenham estado sujeitos a duas ou mais legislações nacionais de seguridade social na UE.

Da premissa anterior decorre a aplicação, a esse grupo, do artigo 4 do Regulamento 883/2004 (igualdade de tratamento), nos termos do qual, se a legislação de um país em que se aplica o Direito da UE permitir que seus cidadãos exportem benefícios sociais para Estados Terceiros, também o deverá autorizar quando se tratar de pessoas protegidas pelo Regulamento 1231/2010⁷⁶.

Dando um passo adiante, a igualdade de tratamento em matéria de exportação de benefícios foi incluída na Diretiva 2011/98, atualmente refundida na Diretiva 2024/1233, que estabelece um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente em um Estado-membro. Seu artigo 12.4 dispõe que *"os trabalhadores de países terceiros que se mudarem para um país terceiro, ou seus sobreviventes que residam em países terceiros e sejam titulares de direitos gerados por esses trabalhadores, receberão as aposentadorias legais por velhice, invalidez ou morte decorrentes do emprego anterior desses trabalhadores e adquiridas de acordo com a legislação mencionada no artigo 3 do Regulamento 883/2004, nas mesmas condições e nos mesmos valores que os nacionais dos Estados-membros em questão quando se mudam para um país terceiro"*.

75.— Trillo García, Andrés. (2021). La Coordinación de las Prestaciones Sanitarias en la Unión Europea. En VV.AA., *Los Reglamentos de Coordinación de Sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea*. Laborum, p.119.

76.— Debiès, Elise. (2021). La Prestación de Vejez en los Reglamentos de Coordinación de Seguridad Social, o como Garantizar Derechos Sociales a Largo Plazo y Libre Circulación en la Unión Europea. En VV.AA., *Los Reglamentos de Coordinación de Sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea*. Laborum, p.352.

Encontramos uma disposição semelhante no artigo 23.1.i da Diretiva 2014/36 relativa às condições de entrada e permanência de nacionais de países terceiros para fins de trabalho como trabalhadores temporários.

Em conclusão, se um Estado-membro da União Europeia pagar pensões aos seus cidadãos em Estados Terceiros, deverá conceder o mesmo tratamento não apenas aos cidadãos de outros Estados-membros da UE, mas também aos cidadãos de Estados Terceiros em situação administrativa regular. Nesse grupo estarão, obviamente, incluídos migrantes provenientes de países ibero-americanos.

6.4. Exportação de pensões contributivas da seguridade social a todos os países ibero-americanos: O caso espanhol

Em 2025, o governo espanhol pagava pensões contributivas da seguridade social em 129 países.

Essa lista inclui, é claro, os Estados-membros da União Europeia, bem como Islândia, Noruega, Liechtenstein e Suíça. Também inclui os 26 países com os quais a Espanha mantém acordos bilaterais de seguridade social.

Atualmente, a Espanha paga pensões contributivas com base na CMISS ou em acordos bilaterais⁷⁷ nos seguintes países ibero-americanos: Argentina⁷⁸, Bolívia⁷⁹, Brasil⁸⁰, Chile⁸¹, Colômbia⁸², Equador⁸³, El Salvador⁸⁴, México⁸⁵, Paraguai⁸⁶, Peru⁸⁷, República Dominicana, Uruguai⁸⁸ e Venezuela⁸⁹.

Da mesma forma, exporta pensões da seguridade social espanhola para países cujo idioma é o espanhol e com os quais não existem acordos internacionais de seguridade social, nem fazem parte da CMISS: Costa Rica⁹⁰, Cuba⁹¹, Guatemala⁹², Honduras⁹³, Nicarágua⁹⁴, Panamá⁹⁵ e Porto Rico⁹⁶.

77.— A Espanha mantém acordos bilaterais de seguridade social em vigor com os seguintes Estados-Partes da CMISS: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Uruguai, Peru e República Dominicana.

78.— Ocasá Buenos Aires (Argentina).

79.— Endereço postal. Não existe acordo de seguridade social entre a Espanha e a Bolívia.

80.— Ocasá São.

81.— Ocasá Chile.

82.— Ocasá Colômbia.

83.— Volare Import & Export.

84.— Speedway. Não existe acordo de seguridade social entre El Salvador e a Espanha.

85.— Ocasá Mex. O México não faz parte da CMISS.

86.— International Service (Agente no Paraguai).

87.— Ocasá Peru.

88.— Ocasá (Uruguai).

89.— O pagamento só pode ser feito por transferência bancária. A Venezuela não faz parte da CMISS.

90.— Aeroenvíos Net. S.A. (Agente na Costa Rica).

91.— Endereço postal

92.— Comserlog, S.A.

93.— Caex TGU.

94.— Real Express (Agente na Nicarágua).

95.— Ocasá (Panamá).

96.— Endereço postal.

Mesmo assim, os dados estatísticos revelam o resultado surpreendente de que, em dois terços dos países aos quais a Espanha paga pensão contributiva, isso ocorre sem que tal obrigação decorra de uma norma de Direito internacional ou se baseie no princípio da reciprocidade: é o caso do Nepal, Sri Lanka, Serra Leoa...

Quando a pensão é transferida para territórios situados fora da União Europeia, a Espanha, em regra geral, efetua o pagamento por correio, enquanto que, quando se trata de países nos quais se aplica o Direito da União Europeia, o meio de pagamento utilizado é a transferência bancária.

6.5 Totalização de períodos quando são aplicáveis a Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social e o Regulamento 883/2004: Divergências entre a prática administrativa espanhola e a doutrina judicial

6.5.1. Prática administrativa: totalização dupla

Nos processos de pensões contributivas nos quais sejam comprovados períodos de seguro na Espanha, em países da UE e em Estados-Partes da CMISS (ou em Estados com os quais exista convenção de seguridade social), o Instituto Nacional de Seguridade Social utilizará até três métodos para calcular a pensão teórica, pagando aquela que resultar em valor mais elevado: aquela que corresponderia à aplicação exclusiva da legislação interna espanhola; a resultante da soma dos períodos de seguro com o(s) Estado(s) Parte(s) da CMISS (ou com o Estado com o qual exista uma Convenção de Segurança Social); e a obtida após somar os períodos de seguro nos termos do Regulamento 883/2004⁹⁷.

O que chama a atenção é que a Administração não soma os períodos de contribuição em países com acordo bilateral⁹⁸ ou multilateral aos períodos de contribuição nos países em que se aplica o Regulamento 883/2004. Na verdade, quando o migrante tiver estado sujeito tanto à CMISS (ou a uma Convenção de Segurança Social) quanto ao Regulamento 883/2004, será realizada uma dupla totalização. Ou seja, se, por exemplo, uma pessoa tivesse trabalhado na Espanha, no Brasil e na Bulgária, nosso país calcularia, por um lado, a aposentadoria somando todos os períodos cumpridos na Espanha e na Bulgária, de acordo com o Regulamento 883/2004. E, ao aplicar a CMISS, os períodos cumpridos no Brasil, de um lado, e na Espanha, por outro lado. E o valor da pensão teórica mais alta é o que seria pago. Porém, em nenhum caso, os períodos de seguro comprovados na Espanha, no Brasil e na Bulgária seriam somados cumulativamente⁹⁹.

Como nem todos os períodos de contribuição são somados, não só o valor da aposentadoria a ser recebida pode ser reduzido, como também pode ocorrer que não haja direito a nenhuma aposentadoria por não ter sido cumprido o período mínimo de carência nos países em que se trabalhou.

97.– <https://revista.seg-social.es/-/una-vida-laboral-en-varios-pa%C3%ADses>. Acessado em 10 de agosto de 2025.

98.– Conforme indicado na sentença do Tribunal Superior de Justiça da Galícia de 9 de dezembro de 2022 (ECLI:ES:TSJGAL:2022:8646), existem dois modelos de requerimento: “um para os regulamentos comunitários e outro para os acordos bilaterais”.

99.– <https://revista.seg-social.es/-/una-vida-laboral-en-varios-pa%C3%ADses>

6.5.2. Doutrina judicial: Totalização conjunta dos períodos de contribuição ao abrigo de convenções internacionais de seguridade social e do Regulamento 883/2004

Nesta seção, será analisada a resposta dos tribunais espanhóis à questão de saber se é conforme à lei a prática administrativa espanhola de somar separadamente os períodos de contribuição em países nos quais se aplica o Regulamento 883/2004 e, por outro lado, os períodos de contribuição em um Estado não comunitário com o qual a Espanha mantém um acordo internacional de seguridade social em vigor.

Na sentença do Tribunal Superior de Justiça de Navarra, de 7 de outubro de 2021 (ECLI:ES-TSJNA:2021:741), o requerente havia contribuído na Espanha, na Itália e no Marrocos, levantando-se a questão de “se as contribuições que o requerente comprova na Espanha e na Itália podem ser consideradas como tendo sido, na verdade, realizadas por um mesmo Estado-membro da União Europeia”. Se for esse o caso, às contribuições pagas nesses países (Espanha e Itália), somadas, seria possível acrescentar as pagas no Marrocos”.

Embora a norma internacional analisada na referida sentença seja o Acordo Hispano-Marroquino de seguridade social, os fundamentos jurídicos e o dispositivo da sentença são perfeitamente aplicáveis a qualquer acordo internacional ou multilateral, incluindo, evidentemente, a CMISS. Daí a sua importância.

A Seção do Tribunal de Justiça de Navarra invoca o artigo 6 do Regulamento 883/2004, que dispõe o seguinte: *“Salvo disposição em contrário do presente Regulamento, a instituição competente de um Estado-membro cuja legislação subordine a aquisição, a manutenção, a duração ou a recuperação do direito aos benefícios, a admissão à legislação, ou o acesso ou a isenção do seguro obrigatório, voluntário ou facultativo continuado, ao requisito de ter cumprido períodos de seguro, de emprego, de atividade por conta própria ou de residência... levará em consideração, na medida do necessário, os períodos de seguro, de emprego, de atividade por conta própria ou de residência cumpridos sob a legislação de qualquer outro Estado-membro, como se se tratasse de períodos cumpridos sob a legislação que essa instituição aplica”*.

Com base no artigo 6 transcrito, o Tribunal chega à conclusão de que “é evidente que a normativa transcrita permite somar os períodos de contribuição na Espanha e na Itália, uma vez que ambos os países são membros da União Europeia”.

Por outro lado, o artigo 8 do Acordo Hispano-Marroquino de seguridade social dispõe o seguinte: *“para a aquisição, manutenção ou recuperação dos direitos previstos no presente Acordo, quando um trabalhador tiver estado sujeito às legislações dos dois países contratantes, os períodos de seguro cumpridos ao abrigo dessas legislações serão somados, desde que não se sobreponham e de acordo com as seguintes normas...”*. Com base nisso, o Tribunal conclui que o Acordo Hispano-Marroquino regulamenta e permite a soma dos períodos de contribuição para que se cumpra o requisito de carência exigido pela legislação espanhola para ter direito a uma aposentadoria.

Com base nos fundamentos jurídicos expostos, o Tribunal decidiu que *“as contribuições pagas pela parte autora tanto na Itália quanto no Marrocos podem ser consideradas cumulativamente para fins de totalização, uma vez que existe uma obrigação categórica de cálculo recíproco das contribuições que, para a Espanha, é estabelecida, por um lado, pelo Regulamento Comunitário e, por outro, pelo Acordo com o Marrocos, sem que haja qualquer disposição que proíba tal*

acumulação". Essa última afirmação merece destaque porque, de fato, essa totalização cumulativa não viola nenhuma disposição do ordenamento jurídico espanhol.

Sobre uma questão semelhante, a Seção do Tribunal Superior de Justiça de Navarra já havia se pronunciado na sentença de 2 de setembro de 2020 (ECLI:ES:TSJNA:2020:393): nessa decisão, a soma dos períodos de contribuição abrangia contribuições efetuadas na Espanha, no Canadá (país com o qual existe um acordo de seguridade social) e em Portugal. O Tribunal declarou que as contribuições do requerente em Portugal, país membro da União Europeia, nos termos do disposto no artigo 6 do Regulamento 883/2004, deveriam ser consideradas como se fossem contribuições pagas na Espanha. Além disso, *"as contribuições pagas pela parte autora tanto em Portugal quanto no Canadá podem ser consideradas cumulativamente para fins de totalização, uma vez que existe uma obrigação categórica de cálculo recíproco das contribuições que, para a Espanha, é estabelecida, por um lado, pelo Regulamento Comunitário e, por outro, pelo Acordo com o Canadá, sem que haja qualquer disposição que proíba tal acumulação"*.

Por sua vez, a sentença da Seção Social do Tribunal Superior de Justiça da Catalunha, de 5 de março de 2013 (ECLI:ES:TSJCAT:2013:2521), decidiu sobre a questão de saber se, para fins de comprovação do tempo de contribuição necessário para a aposentadoria solicitada, é possível somar os períodos de contribuição comprovados na Espanha, Suíça e Uruguai. Levando em conta o disposto no Acordo Hispano-Uruguaio, por um lado, e, por outro, o fato de que os Regulamentos de coordenação dos sistemas de seguridade social são aplicáveis na Suíça, o Tribunal decidiu que *"as contribuições efetuadas pela parte requerente tanto no Uruguai quanto na Suíça podem ser consideradas cumulativamente para fins de totalização, uma vez que existe uma obrigação categórica de cálculo recíproco das contribuições que, para a Espanha, é estabelecida, por um lado, pelo Regulamento Comunitário e, por outro, pelo Acordo com o Uruguai"*.

É importante destacar que a posição dos tribunais espanhóis, que tendem a somar todos os períodos de contribuição comprovados na ausência de uma normativa que o proíba expressamente, está em consonância com o objetivo da Convenção nº 157 da OIT sobre a preservação dos direitos em matéria de seguridade social (ratificada pela Espanha), cujo artigo 7.4 dispõe que: *"se uma pessoa tiver cumprido períodos nos termos das legislações de três ou mais membros vinculados por diferentes instrumentos bilaterais ou multilaterais, esses períodos deverão ser somados, na medida do necessário, de acordo com as disposições desses instrumentos, por todo Membro simultaneamente vinculado a dois ou mais dos instrumentos pertinentes, para fins de aquisição, manutenção ou recuperação do direito aos benefícios"*.

7. Roteiro para uma Convenção-Quadro euro-ibero-americana de Seguridade Social

7.1. Questões gerais

Tendo em vista as considerações expostas nas páginas anteriores, uma vez descartada a possibilidade de estender a CMISS a Estados fora da Comunidade Ibero-americana e não sendo juridicamente viável implementar a CMISS nos Estados da União Europeia por meio de diretivas ou regulamentos emanados da UE, a alternativa de elaborar e adotar um novo tratado

internacional de coordenação das aposentadorias contributivas da seguridade social apresenta-se como a mais eficaz e juridicamente viável para estabelecer uma “ponte” entre a CMISS e o Regulamento 883/2004.

Juntamente com a OISS, Espanha e Portugal deveriam ser o “motor” dessa iniciativa, pela razão óbvia de que, em ambos os países, aplicam-se tanto a CMISS quanto o Regulamento 883/2004, em sua dupla condição de Estados ibero-americanos e membros da UE.

Entre os obstáculos previsíveis que surgiriam para alcançar esse objetivo, o principal será reunir a vontade política necessária para que esse hipotético tratado possa se concretizar, dado o elevado número de potenciais Estados-Partes em ambos os lados do Atlântico. Por isso, seria recomendável que, como etapa preliminar, fossem organizadas conferências internacionais sobre essa possível “ponte jurídica”, nas quais estivessem representados os Estados-Partes da CMISS e da UE. Além disso, seria conveniente contar com a participação, nesses fóruns, de representantes da Comissão Europeia, do Conselho e do Conselho Econômico e Social Europeu, entre outros. Da mesma forma, poderiam ser realizadas campanhas na mídia para conscientizar a sociedade.

E, evidentemente, será essencial obter o apoio dos Estados-membros da UE, especialmente daqueles que recebem um número maior de imigrantes da Comunidade Ibero-americana, bem como dos Estados-partes da CMISS que contam com um número maior de cidadãos da UE residindo em seus respectivos territórios. Um dado que deve ser levado em conta é que 73% da população de cidadãos ibero-americanos na Europa se concentra basicamente em quatro países: Alemanha (28%), Espanha (16%), França (15%) e Itália (14%)¹⁰⁰. Conforme já foi reiteradamente indicado, a Espanha é um Estado-Parte da CMISS e os outros três países celebraram diversos acordos bilaterais de seguridade social com Estados nos quais a CMISS está em vigor.

Um tema recorrente quando se aborda a seguridade social é o de seu impacto nos gastos sociais, mas o custo econômico da implementação de uma “ponte jurídica” não deveria constituir um obstáculo sério para os Estados-membros da UE, uma vez que a legislação da UE, sob certas premissas, já permite a totalização e a exportação de aposentadorias para Estados terceiros (Regulamento 1231/2010 e Diretivas 2024/1233 e 2014/36, respectivamente). Também não se pode esquecer os acordos bilaterais de seguridade social já existentes entre os Estados da UE e da Comunidade Ibero-americana, que também regulamentam a totalização e a exportação de benefícios.

No que diz respeito ao impacto econômico para os Estados-Partes da CMISS, seria necessário dispor de mais informações.

O texto deste tratado hipotético que se propõe deveria tomar como referência o da CMISS, devido à sua concisão e clareza.

Quanto às línguas oficiais desse tratado hipotético, obviamente deveriam ser as de todos os Estados-Partes, e não apenas o espanhol e o português, como ocorre com a CMISS.

100.— Tribunal de Contas Europeu. (2024). *Informe Especial. Integración de los Nacionales de Terceros Países en la UE* (26). Em <https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-26>, p.9.

7.2. Convenção-Quadro euro-ibero-americana: A terminologia é importante

Para evitar que a falta de interesse no projeto, ou mesmo a oposição de alguns Estados da UE ou da Comunidade Ibero-americana, impeçam que esse tratado internacional se concretize, a alternativa proposta neste epígrafe é a via do tratado “de duas velocidades” ou “escalonado”.

A particularidade desse hipotético tratado é que dele não decorrerão *per se* obrigações que possam ser invocadas perante os Estados-Partes pelos migrantes. Para garantir a eficácia dos compromissos internacionais previstos, seria necessário que, além disso e de forma voluntária, os Estados-Partes assinassem um ou mais Protocolos ou Acordos de Aplicação posteriores, para os quais não estariam sujeitos a nenhum prazo. Dessa forma, a entrada em vigor no território de cada Estado varia no tempo, de acordo com a vontade política de cada Estado-Parte.

A ideia em si não é nova, já que esse *iter* processual foi precisamente utilizado pelo própria CMISS: sua entrada em vigor nos Estados-Partes que o ratificarem está condicionada à exigência de que esses Estados assinem o Acordo de Aplicação que o desenvolve.

No Direito Internacional, a figura que atende aos requisitos que estamos descrevendo é a Convenção-Quadro, que foi definida como um tratado que “estabelece os princípios e objetivos gerais em uma determinada matéria, deixando aos Estados-partes a flexibilidade para desenvolver e adaptar as disposições às suas circunstâncias nacionais”. Um exemplo paradigmático é a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (ratificada em 1994 pela UE e seus Estados-membros) e seu Protocolo de Kyoto.

Embora a denominação da norma internacional (Tratado, Acordo, Convenção-Quadro...) seja irrelevante do ponto de vista da Convenção de Viena de 1969 sobre o Direito dos Tratados, propomos qualificar a hipotética “ponte jurídica” entre a CMISS e o Regulamento 883/2004 com a Convenção-Quadro euro-Ibero-Americana. A precisão na terminologia é importante porque os possíveis Estados-Partes variariam se, em vez de classificá-la como “ibero-americana”, se optasse por “latino-americana”.

7.2.1. Pilares da convenção-quadro

Esses pilares seriam o princípio da igualdade de tratamento no âmbito da seguridade social, a unicidade da legislação aplicável, a totalização de períodos e a supressão das cláusulas de residência.

Uma vez que, conforme exposto *supra*, a regulamentação desses pilares é substancialmente idêntica na CMISS e no Regulamento 883/2004, sua inclusão em uma Convenção-Quadro euro-ibero-americana não representaria nenhum desafio jurídico para os Estados da UE nem para os Estados-Partes da CMISS, uma vez que já são aplicados em seus territórios.

Não seria recomendável, no entanto, incorporar o princípio da assimilação de benefícios, rendas, fatos ou eventos (criado pela jurisprudência do TJUE) e atualmente regulamentado no artigo 5 do Regulamento 883/2004, pois esse princípio não consta do texto da CMISS.

7.2.2. Âmbito de aplicação pessoal

Conforme já foi exposto, uma diferença importante entre a CMISS e o Regulamento 883/2004 reside no fato de que o primeiro não exige o requisito de nacionalidade, ao passo que o segundo o exige (embora com exceções).

As opções que os negociadores da Convenção-Quadro teriam à disposição seriam:

- Se houvesse consenso político, o requisito de nacionalidade seria suprimido.
- A segunda alternativa seria exigir a nacionalidade de qualquer um dos Estados-Partes, mas estendendo seu âmbito de aplicação pessoal também aos refugiados e apátridas, bem como aos familiares e dependentes dos sujeitos protegidos, independentemente da nacionalidade desses últimos grupos (como prevê o Regulamento 883/2004).
- Uma solução intermediária que “neutralizaria” a exigência do requisito da nacionalidade, seria acrescentar uma cláusula – em consonância com o Regulamento 1231/2010 – pela qual a hipotética Convenção-Quadro fosse aplicável também aos nacionais de países terceiros que tenham estado sujeitos a regimes contributivos de seguridade social em dois ou mais Estados-Partes.

De qualquer forma, essa hipotética Convenção-Quadro euro-ibero-americana deveria se aplicar apenas a migrantes em situação administrativa regular, excluindo aqueles que se encontrassem em situação irregular, em consonância também com o Regulamento 1231/2010 e com o fato de que a condição de trabalhador em situação regular é necessária para que o sujeito seja protegido pelos regimes contributivos coordenados pela CMISS.

Um obstáculo a ser levado em conta é que o Regulamento 883/2004 é aplicável aos regimes especiais de funcionários públicos, ao contrário da CMISS, que permite excluí-los caso os Estados os notifiquem no Anexo I, como já fizeram vários Estados, entre eles a Espanha. É por isso que, para alcançar o consenso político necessário, não seria possível incorporar, sem exceções, os regimes especiais de seguridade social dos funcionários públicos em uma hipotética Convenção-Quadro euro-ibero-americana.

7.2.3. Âmbito de aplicação material

A proposta defendida é que os benefícios da seguridade social coordenados coincidam exatamente com as incluídas no âmbito de aplicação material da CMISS. Tentar fazer com que ele coincida com o âmbito de aplicação material do Regulamento 883/2004, que é muito mais amplo, é totalmente irrealista do ponto de vista político.

Ficariam, portanto, excluídos do âmbito de aplicação desta Convenção-Quadro os benefícios médicos, os subsídios por morte, os benefícios familiares, os auxílios em caso de desemprego, os benefícios não contributivos da seguridade social, a Assistência Social e os regimes de benefícios em favor das vítimas de guerra ou de suas consequências.

Outra questão delicada é a da coordenação dos regimes de seguridade social de capitalização individual, regulamentada no artigo 16 da CMISS, que não encontra equivalente no Regulamento 883/2004, o qual coordena apenas regimes de repartição. É por isso que esses regimes deveriam ser excluídos de uma hipotética Convenção-Quadro.

Nada impede, no entanto, que se estabeleça que o âmbito de aplicação material possa ser ampliado para incluir benefícios ou regimes excluídos da Convenção-Quadro, caso dois ou mais Estados-Partes assim o acordem expressamente e isso fique refletido em um anexo da própria Convenção. Obviamente, essa ampliação só se aplicará aos Estados que a tenham acordado.

7.2.4. Âmbito de aplicação territorial

A hipotética Convenção-Quadro, obviamente, seria aplicada em todos os Estados-Parte em que estivesse em vigor.

Mas também deveria ser garantido que os benefícios reconhecidos em aplicação dessa hipotética Convenção-Quadro a beneficiários residentes em um Estado Terceiro sejam concedidos nas mesmas condições e com a mesma extensão que aos próprios nacionais residentes nesse Estado Terceiro.

Não deveria haver oposição por parte dos Estados-membros da UE, uma vez que eles terão de aplicar a mesma solução nos termos do Regulamento 1231/2010 e das Diretivas 2014/36 e 2024/1233

e nem por parte dos Estados-Partes da CMISS, pois isso já está previsto no artigo 6.2.

7.2.5. A utópica (mas necessária) totalização conjunta dos períodos de contribuição

Esta é, sem dúvida, uma questão de extrema importância, tendo em vista a prática administrativa nacional segundo a qual, ao calcular uma aposentadoria devida nos termos do Regulamento 883/2004 e de uma convenção internacional, procede-se a uma dupla totalização: uma com base na convenção e outra de acordo com o Regulamento 883/2004, sendo paga a pensão mais alta entre os dois valores resultantes.

Para alcançar o objetivo de estabelecer uma verdadeira “ponte jurídica” sem obstáculos que possam prejudicar as expectativas legítimas dos migrantes, seria necessário incluir no texto da Convenção-Quadro uma disposição que reconheça expressamente que todos os períodos de contribuição abrangidos pela CMISS e pelo Regulamento 883/2004 serão somados em conjunto para o cálculo da aposentadoria, e não separadamente.

No papel isso seria simples, pois, para atingir esse objetivo, bastaria que a hipotética Convenção-Quadro transcrevesse em seu texto o artigo 7.4 da Convenção nº 157 da OIT sobre a preservação dos direitos em matéria de seguridade social: *“Se uma pessoa tiver cumprido períodos nos termos das legislações de três ou mais membros vinculados por diferentes instrumentos bilaterais ou multilaterais, esses períodos deverão ser somados, na medida do necessário, de acordo com as disposições desses instrumentos, por todo Membro simultaneamente vinculado a dois ou mais dos instrumentos pertinentes, para fins de aquisição, manutenção ou recuperação do direito aos benefícios”*.

No entanto, o número extremamente baixo de ratificações da Convenção 157 (apenas 5 Estados) sugere que talvez não seja realista esperar que se chegue a um consenso político sobre esse ponto. Enquanto isso acontecer, a “ponte jurídica” não poderá ser plenamente eficaz.

7.2.6. Partes da Convenção-Quadro: Estados-Partes da Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social, a União Europeia e seus Estados-membros

A hipotética Convenção-Quadro euro-ibero-americana não estaria aberta à ratificação indiscriminada por qualquer país, uma vez que não tem caráter universal, mas sim um objetivo muito específico: criar uma “ponte” entre a CMISS e o Regulamento 883/2004.

Portanto, a assinatura da Convenção estaria aberta apenas a:

- Países da Comunidade Ibero-americana nos quais a CMISS está em vigor e que já aplicam um sistema de coordenação das aposentadorias contributivas da seguridade social semelhante ao estabelecido na UE pelo Regulamento 883/2004.
- No caso dos Estados-membros da União Europeia, não seria genericamente qualquer país europeu: somente os Estados nos quais o Regulamento 883/2004 estivesse em vigor poderiam ser Partes dessa hipotética Convenção-Quadro. Por essa última via, também poderiam aderir a Islândia, a Noruega, o Liechtenstein e a Suíça.

A necessidade de uma “ação em escala europeia” já vem sendo destacada há anos pelo Parlamento Europeu diante da *“impossibilidade de os Estados-membros celebrarem acordos bilaterais de caráter recíproco em matéria de seguridade social com todos os países terceiros, pois tal tentativa levaria a um sistema fragmentado, no qual se registraria um tratamento desigual dos cidadãos da UE”*¹⁰¹. É por isso que defendemos que se deva almejar que a própria UE, juntamente com seus Estados-membros, seja Parte, uma vez que isso fortaleceria e estreitaria ainda mais a cooperação geopolítica e social em ambos os lados do Atlântico e conferiria maior peso político à hipotética Convenção-Quadro. Como precedentes, podemos citar o Tratado do Espaço Econômico Europeu (assinado tanto pelas Comunidades Europeias quanto por seus Estados-membros), os Acordos Euro-Mediterrâneos com os países do Magrebe e o Acordo sobre a livre circulação com a Suíça.

Restringir a celebração de um acordo internacional entre a UE e Estados não comunitários que sejam Partes de uma convenção internacional prévia não só seria viável, como já contamos com o precedente da Decisão de 7 de dezembro de 1992, através da qual o Conselho autorizou a Comissão a negociar um acordo multilateral sobre as normas aplicáveis ao transporte fluvial de passageiros e mercadorias entre a Comunidade Econômica Europeia, por um lado, e a Polônia e os Estados-Partes da Convenção do Danúbio (Hungria, Tchecoslováquia, Romênia, Bulgária, antiga URSS, antiga Iugoslávia e Áustria), por outro lado¹⁰².

De qualquer forma, não há dúvida de que a União Europeia poderia assinar essa hipotética Convenção-Quadro, pois, de acordo com o Tratado de Funcionamento da União Europeia, ela pode celebrar acordos com um ou vários Estados terceiros ou organizações internacionais.

101.— Resolución del Parlamento Europeo (2013). *Sobre la integración de los inmigrantes, el impacto sobre el mercado de trabajo y la dimensión externa de la coordinación de los sistemas de seguridad social en la UE*, apartado Q.
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0092_ES.html?redirect

102.— Citado na STJUE de 5 de junho de 2005, -266/03 (Comissão Europeia vs. Luxemburgo) ECLI:EU:C:2005:341.

Os artigos 207.3, e 218 do TFUE regulamentam o procedimento de negociação e adoção de acordos com países terceiros, que se inicia com uma proposta da Comissão ao Conselho. O *iter* processual é explicado no site da UE¹⁰³.

7.2.6.1. Exclusão da OISS

Da mesma forma que a OISS não faz parte da CMISS, também não poderia fazer parte de uma hipotética Convenção euro-ibero-americana, uma vez que não possui competências para celebrar um acordo vinculativo em nome dos Estados que fazem parte dessa Organização.

No entanto, na elaboração desta Convenção-Quadro, a OISS, na qualidade de órgão internacional de caráter técnico e especializado, poderia desempenhar um importante papel de assessoria aos Estados e à UE, graças à sua vasta experiência prévia no campo da seguridade social e como promotora da própria CMISS.

De fato, o papel da OISS pode ser crucial no processo de negociação da hipotética Convenção-Quadro, atuando como interlocutora entre a UE, os Estados-membros da UE e os Estados-Partes da CMISS.

7.2.7. Coexistência da CMISS e da Convenção-Quadro

Da mesma forma que a entrada em vigor da CMISS não implicou a revogação dos acordos bilaterais de seguridade social em vigor entre os Estados-Partes, a adoção de uma hipotética Convenção-Quadro euro-ibero-americana também não implicaria a revogação da CMISS nem afetaria a vigência do Regulamento 883/2004.

Isso também não implicaria na revogação dos acordos bilaterais de seguridade social anteriores, mais favoráveis aos migrantes, firmados entre os Estados-Partes.

Nesse ponto, a hipotética Convenção-Quadro poderia perfeitamente adotar o artigo 8 da CMISS, que estabelece que, nos casos em que existam convenções bilaterais ou multilaterais de seguridade social em vigor entre os Estados-Partes, serão aplicadas as disposições mais favoráveis ao beneficiário.

Encontramos disposições semelhantes nos Acordos Euro-Mediterrâneos com a Argélia, o Marrocos e a Tunísia, que incluem expressamente cláusulas de aplicação do princípio da norma mais favorável em caso de concorrência¹⁰⁴.

A coexistência de uma Convenção-Quadro euro-ibero-americana com a CMISS apresenta a vantagem adicional de que os Estados que atualmente não são Partes da CMISS possam aderir a ele no futuro sem que, necessariamente, tenham de subscrever a hipotética Convenção-Quadro.

103.– <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/international-agreements/>.

<https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/international-agreements-eu-adoption-procedures.html>

104.– Artigo 68 do Acordo com o Marrocos: “As disposições adotadas pelo Conselho de associação, nos termos do artigo 67, não afetarão os direitos e obrigações decorrentes dos acordos bilaterais existentes entre o Marrocos e os Estados-membros, na medida em que estes prevejam um regime mais favorável em benefício dos cidadãos marroquinos ou dos cidadãos dos Estados-membros”.

7.2.8. Resolução de controvérsias

A instância máxima responsável pela interpretação do Regulamento 883/2004 é o Tribunal de Justiça da União Europeia, cujas decisões devem ser respeitadas pelos Estados-membros, mas que, obviamente, não tem jurisdição sobre os Estados-Partes da CMISS (com exceção de Portugal e da Espanha).

Ao contrário da UE, entre os Estados-Partes da CMISS não existe uma associação política prévia nem um tribunal supranacional com competências para sua aplicação. Por isso, a hipotética Convenção-Quadro euro-ibero-americana deverá regulamentar especificamente, em seus artigos, como resolver os possíveis conflitos que sua aplicação poderia suscitar.

A priori, a arbitragem se apresenta como o mecanismo mais adequado para resolver eventuais controvérsias. Esta última é a solução prevista pelo próprio CMISS em seu artigo 28. No entanto, outros tratados (UE-Mercosul) preveem tanto a mediação quanto a conciliação para a resolução de controvérsias.

7.3. Um caminho alternativo mais ágil: uma Convenção-Quadro euro-ibero-americana elaborada pela OISS e aberta à assinatura dos Estados-Partes da CMISS, da UE e de seus Estados-membros

Considerando que, na última década, houve pouco ou nenhum avanço para “alinhar” a CMISS com o Regulamento 883/2004, outra possível iniciativa que propomos para dinamizar esse processo é que a OISS, com a assessoria de especialistas em negociação de convenções internacionais e em Direito da UE, elabore um projeto de Convenção-Quadro euro-ibero-americana e seu Acordo de Aplicação.

Seria também extremamente útil contar com a participação da Comissão Europeia nesse processo de elaboração, para que ela assegurasse a compatibilidade entre a hipotética Convenção-Quadro e o Direito da UE, coordenando também as posições dos Estados-membros (como já fez, na época, em relação à Convenção da OIT sobre o Trabalho Marítimo).

Quanto ao conteúdo desta Convenção-Quadro, todas as observações feitas nas seções anteriores seriam perfeitamente aplicáveis.

A diferença residiria no fato de que, caso se seguisse essa linha, o peso da elaboração e negociação da Convenção-Quadro euro-ibero-americana recairia sobre a OISS, que teria de chegar a um consenso sobre um texto passível de ser assinado tanto pelos atuais Estados-Partes da CMISS quanto pelos Estados da UE interessados em aderir à CMISS, mas que atualmente estariam excluídos por não serem países ibero-americanos.

Essa Convenção-Quadro estaria aberta à assinatura dos Estados-Partes da CMISS, da UE e de seus Estados-membros, bem como daqueles que, embora não sejam membros da UE, apliquem em seus territórios o Regulamento 883/2004.

Em outras palavras, o que está sendo proposto é que a OISS elabore diretamente uma hipotética Convenção-Quadro multilateral, tomando como referência o texto da CMISS, mas introduzindo as reformas necessárias para que ela seja compatível com as disposições do Regulamento 883/2004. O texto resultante deve ter como objetivo alcançar a “máxima coor-

denação comum” em matéria de aposentadorias contributivas da seguridade social que seja aceitável tanto para os Estados-Partes da CMISS quanto para os Estados-membros da UE e para a própria UE. Esses mesmos critérios deveriam ser utilizados para elaborar o Acordo de Aplicação da Convenção.

Como os pontos de atrito entre a CMISS e o Regulamento 883/2004 – assim como suas semelhanças – já foram expostos nas seções anteriores, chegar a um texto de consenso não parece ser uma missão impossível.

A elaboração desta nova Convenção-Quadro, mantendo inalterado o conteúdo da CMISS, apresenta a vantagem adicional de não exigir a ativação do mecanismo de emenda previsto no artigo 32 da CMISS, o qual, de qualquer forma, está sujeito à ratificação, aceitação ou aprovação pelos Estados-Partes. Dessa forma, não se colocaria em risco todo o avanço já alcançado em matéria de coordenação das aposentadorias contributivas na Comunidade Ibero-americana, graças à CMISS.

Outro ponto a favor é que seguir essa via impediria que o projeto de Convenção-Quadro multilateral fosse paralisado ou adiado *sine die* devido à oposição ou à falta de interesse de alguns Estados. Por outro lado, isso evitaria que os Estados realmente interessados em estabelecer pontes jurídicas entre os dois continentes tivessem que passar por árduas negociações para chegar a acordos bilaterais de seguridade social.

De qualquer forma, o fato de a OISS ter dado início a essa iniciativa não é incompatível com a intensificação da pressão sobre as instituições europeias para que, em conformidade com o TFUE, adotem uma Convenção-Quadro que permita avançar na globalização social entre os Estados que aplicam a CMISS e/ou o Regulamento 883/2004. De fato, é possível alcançar o mesmo objetivo por ambas as vias; o que varia é qual instituição ou quais instituições assumiriam a responsabilidade pela negociação da Convenção-Quadro em cada um dos casos.

8. Conclusões

Abrir a CMISS à adesão de Estados que não pertencem à Comunidade Ibero-americana é juridicamente viável, desde que haja vontade política por parte dos Estados signatários da CMISS. No entanto, caso se opte por essa alternativa, seria necessário, previamente, introduzir reformas no texto da CMISS, pois sua redação atual impede isso.

No entanto, essa solução, que, por outro lado, também é a mais rápida, distorceria claramente a própria essência da CMISS e não garante, de forma alguma, que os Estados-membros da UE o assinem, uma vez que o texto da CMISS e o do Regulamento 883/2004 sobre a coordenação dos sistemas de seguridade social não são idênticos.

A CMISS já é aplicável aos cidadãos de Estados nos quais se aplica o Direito da UE, enquanto o Regulamento 883/2004, por imposição do Regulamento 1231/2010, é aplicável aos cidadãos da Comunidade Ibero-americana sob certas condições.

É possível que os benefícios concedidos nos termos da CMISS possam ser transferíveis para Estados-membros da União Europeia, enquanto os benefícios reconhecidos nos termos do

Regulamento 883/2004 poderiam, em determinadas circunstâncias, ser transferíveis para Estados da Comunidade Ibero-americana.

De acordo com a jurisprudência do TJUE, os acordos bilaterais de seguridade social entre Estados da UE e da Comunidade Ibero-americana são aplicáveis aos cidadãos de Estados nos quais se aplica o Direito da UE e que tenham estado sujeitos à legislação de um Estado-membro da UE.

Ampliar a aplicação das normas de coordenação do Regulamento 883/2004 para além das fronteiras da UE por meio de tratados internacionais é juridicamente viável, como evidenciam o Tratado do Espaço Econômico Europeu e o Acordo sobre a Livre Circulação de Pessoas com a Suíça.

Além disso, existe base jurídica para que a UE e seus Estados-membros celebrem tratados internacionais sobre a coordenação dos benefícios de seguridade social com Estados terceiros localizados em outros continentes, como demonstra a existência dos Acordos de Associação Euro-mediterrâneos.

Visto que a proteção que os acordos bilaterais e multilaterais oferecem aos migrantes que trabalharam em ambos os lados do Atlântico é fragmentária, para que a globalização econômica caminhe em paralelo à globalização social, seria recomendável avançar na busca por uma ponte jurídica entre a CMISS e o Regulamento 883/2004 que garantisse a soma de todos os períodos comprovados nos Estados-Partes da CMISS e nos Estados-membros da UE para o cálculo da aposentadoria, bem como a supressão das cláusulas de residência.

Para alcançar esse objetivo, não se pode recorrer nem a regulamentos nem a diretivas da UE; a solução defendida é, portanto, a elaboração de um novo acordo internacional que garanta o princípio da igualdade de tratamento aos sujeitos por ele protegidos e reconheça a totalização e a transferência de benefícios entre os Estados nos quais ele for aplicável. Esse tratado assumiria a forma de uma Convenção-Quadro, cujas disposições deveriam ter como objetivo alcançar o máximo nível de coordenação comum possível entre os Estados-Partes da CMISS e os Estados-membros da UE. A Convenção-Quadro deveria ser complementada por um Acordo de Aplicação.

Considerando que essa Convenção-Quadro coordenaria apenas os regimes de seguridade social dos Estados-Partes da CMISS e dos Estados nos quais se aplica o Regulamento 883/2004, propõe-se a denominação de Convenção-Quadro euro-ibero-americana.

Do ponto de vista geopolítico, seria recomendável que essa Convenção-Quadro fosse assinada pela UE, seus Estados-membros e os Estados-Partes da CMISS. Caso isso não fosse viável devido a obstáculos políticos, haveria também a possibilidade de a OISS dar início aos trabalhos de elaboração dessa Convenção-Quadro – de preferência com a assessoria da Comissão Europeia – para que os Estados-membros da UE interessados e os Estados-Partes da CMISS pudessem aderir voluntariamente.

Esta Convenção-Quadro euro-ibero-americana não revogaria nem alteraria a CMISS nem as legislações nacionais de seguridade social dos Estados-Partes. Ela também não afetaria as condições mais favoráveis para os migrantes decorrentes de acordos bilaterais ou multilaterais de seguridade social.

A Convenção-Quadro facilitaria a migração circular e, ao mesmo tempo, serviria como um freio dissuasivo à imigração irregular.

Para dar início a este projeto, recomenda-se que a OISS inicie conversações no mais alto nível com as instituições da UE, especialmente com a Comissão Europeia. Também se recomenda que seja criado um grupo de trabalho formado por especialistas para a organização de fóruns internacionais que sirvam de ponto de encontro com as autoridades nacionais e os agentes sociais, com o objetivo de impulsionar essa iniciativa.

Em resumo, não só é viável alterar o texto da CMISS para que os países da UE possam aderir, como também seria juridicamente viável elaborar uma Convenção-quadro euro-ibero-americana de coordenação dos benefícios contributivos da seguridade social que, tomando como ponto de partida o texto da CMISS, tenha como objetivo regulamentar, por meio de um único instrumento jurídico, os limites máximos de coordenação dos benefícios contributivos da seguridade social compatíveis com a CMISS e o Regulamento 883/2004, cujos artigos permaneceriam inalterados. E, à luz do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), seria viável que tanto a UE quanto seus Estados-membros pudessem ratificar essa Convenção.

■ IV. A TÍTULO DE CONCLUSÃO

Como conclusão da análise realizada, pode-se afirmar que a proteção social constitui-se como um pilar fundamental para a garantia dos direitos e do bem-estar dos cidadãos que exercem seu direito à mobilidade internacional. Nesse contexto, as regras para a coordenação dos sistemas de seguridade social assumem especial importância. Dentro desse âmbito e, devido ao seu caráter multilateral, cabe destacar os Regulamentos de coordenação dos sistemas de seguridade social na União Europeia e a Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social, sendo que ambos os instrumentos se inspiram no princípio essencial de garantir os direitos aos benefícios decorrentes das contribuições pagas em diferentes países. O problema surge devido à ausência de uma ponte entre eles, que permitisse uma maior proteção àqueles que exercem sua atividade profissional ao longo do tempo em países dos dois continentes.

O objetivo deste estudo é analisar as possíveis formas de estabelecer essa relação, de modo que todos aqueles que se deslocam entre a União Europeia e a América Latina tenham garantidos seus direitos aos benefícios da seguridade social. Conforme já foi mencionado, os sistemas de seguridade social constituem a pedra angular de uma mobilidade justa, cada vez mais importante no contexto geopolítico e econômico mundial, caracterizado por uma alta competitividade.

Dessa forma, foram exploradas as seguintes vias, sem prejuízo de que tudo depende da vontade política das partes envolvidas e dos poderes públicos que devem trabalhar nesse sentido:

1.- Instrumentos jurídicos que União Europeia possui:

1.1.- Regulamentos: normas de caráter jurídico diretamente aplicáveis pelos Estados-membros, obrigatórias em todos os seus elementos. Isso significa que eles são automaticamente incorporadas à legislação nacional, sem a necessidade de uma lei interna que os desenvolva, e podem ser invocados e exigidos pelos cidadãos perante os tribunais.

Os regulamentos são utilizados para estabelecer regras comuns em diversos âmbitos, como a coordenação dos sistemas de seguridade social entre os Estados-membros ou a proteção do meio ambiente. São um pilar fundamental da legislação da União Europeia.

Alguns dos temas abordados são a coordenação dos sistemas de seguridade social e as regras de funcionamento do mercado único, com o objetivo de facilitar a livre circulação de bens e serviços. São fundamentais para implementar políticas comuns para a integração europeia, garantindo que haja normas uniformes e claras em todos os Estados-membros. Em hipótese alguma eles podem invadir as competências que os Tratados reservam aos Estados-membros.

Por isso, considera-se que não são a ferramenta adequada para estabelecer a articulação entre a CMISS e os regulamentos comunitários de coordenação dos sistemas de seguridade social.

1.2.- Diretivas: atos jurídicos da União Europeia que estabelecem objetivos e resultados que todos os Estados-membros devem cumprir, mas que permitem que cada país escolha como atingir esses objetivos por meio de suas próprias leis nacionais, no processo de transposição. Dessa forma, as diretivas são vinculantes quanto ao resultado, mas os Estados-membros têm liberdade para escolher a forma que melhor se adapte ao seu ordenamento jurídico. Sua principal função é estabelecer metas vinculativas para todos os Estados-membros da União Europeia e harmonizar as legislações nacionais para alcançar um objetivo comum.

É justamente esse caráter harmonizador que faz com que elas não possam ser consideradas um instrumento adequado para o estabelecimento de uma regulamentação ponte em matéria de seguridade social entre continentes.

1.3.- Acordos de colaboração/Acordos internacionais: a Comissão Europeia, na qualidade de órgão executivo da União Europeia, pode, nos termos do artigo 218 do Tratado de Funcionamento da UE, assinar acordos internacionais em nome de todos os seus Estados-membros, nas matérias de sua competência. Para isso, é necessário que receba o mandato do Conselho da UE e, se for o caso, a aprovação do Parlamento. Uma vez alcançado o acordo, o Conselho deve aprová-lo formalmente.

No que diz respeito às questões relacionadas aos sistemas de seguridade social, é preciso ter em mente que a União Europeia não detém competência exclusiva, mas sim compartilhada no que se refere à coordenação desses sistemas, uma vez que se trata de uma questão que afeta a livre circulação (artigo 48 do TFUE). Dessa forma, poderia celebrar acordos para a coordenação dos benefícios quando estes afetem trabalhadores móveis de países terceiros. No entanto, por se tratar de uma competência do tipo “compartilhada” – sendo que a regulamentação dos sistemas de seguridade social é de competência exclusiva dos Estados-membros –, o acordo seria misto, ou seja, assinado pela União Europeia e pelos próprios Estados-membros, cujos parlamentos deveriam ratificá-lo.

2.- Instrumento ao abrigo da Convenção Multilateral Ibero-americana:

Conforme já foi indicado, a Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social (CMISS) é um instrumento internacional que tem como objetivo coordenar os sistemas de seguridade social dos países ibero-americanos, a fim de proteger os direitos dos trabalhadores migrantes e de suas famílias, essencialmente no que diz respeito a benefícios de caráter contributivo.

É aplicável no território dos Estados-Partes que já concluíram o processo de ratificação, os quais são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, El Salvador, Espanha, Paraguai, Peru, Portugal, República Dominicana e Uruguai.

Costa Rica e Honduras são signatárias do Acordo, embora ainda não o tenham ratificado. A Venezuela, apesar de ter ratificado o tratado em 2009, ainda não depositou esse instrumento e, portanto, ele não se aplica a ela.

Nesse contexto, foram identificadas duas vias de ação para o possível estabelecimento de uma ponte entre os regulamentos de coordenação dos sistemas de seguridade social da União Europeia e a Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social: a assinatura de um acordo internacional com a UE/Estados-membros e a abertura da CMISS a países terceiros.

A primeira das opções apresenta problemas no que diz respeito à interlocução para as negociações no âmbito da Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social, uma vez que o órgão de supervisão do mesmo, a Secretaria-Geral da Organização Ibero-americana de Seguridade Social, atualmente não possui competência nessa matéria. Não existe uma autoridade única que possa, em nome dos países signatários da Convenção, celebrar acordos ou convênios com instituições terceiras. Essa questão poderia ser resolvida por meio de uma alteração nos Estatutos ou de uma delegação de competências à referida Secretaria-Geral por parte do Comitê Técnico-Administrativo da Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social.

No que diz respeito à possibilidade de abrir a adesão à Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social a países terceiros, isso poderia afetar a natureza da própria Convenção, fundamentada nas relações históricas entre os países da América Latina, a Espanha e Portugal, afetando até mesmo sua denominação.

Considerando que a iniciativa da própria Convenção Multilateral surgiu em uma Cúpula de Chefes de Estado, entende-se que deveria ser essa mesma Cúpula a promover a exploração dessa possível ponte, tanto se for optado pela negociação de um Acordo com a UE quanto se for preferida a abertura da CMISS a países não ibero-americanos.

Vale ressaltar que, caso se opte pela via de um Acordo ou Convenção com a UE, todo o processo deveria começar com uma aproximação para a negociação com a Comissão Europeia, a fim de elaborar um texto que pudesse ser aceitável para os Estados-membros. Após a obtenção das autorizações necessárias, a Secretaria-Geral da Organização Ibero-Americana de Seguridade Social poderia assumir a coordenação dos trabalhos de concepção e elaboração da proposta.

Se, ao contrário, fosse escolhida a abertura da CMISS a outros Estados não ibero-americanos, seria necessário realizar negociações diretas com os países que se desejasse incluir no âmbito de aplicação da Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social. Conforme já foi mencionado, após a obtenção da aprovação necessária, a Secretaria-Geral da OISS poderia assumir a coordenação dessas negociações.

Por fim, seria importante ressaltar que, conforme foi desenvolvido ao longo deste trabalho, o contexto atual justifica a necessidade de um mecanismo de coordenação entre os sistemas de seguridade social, o que, em todo caso, requer uma decisão e um impulso político, sendo a Cúpula de Chefes de Estado e de Governo considerada o fórum adequado e competente para tal. Quando há vontade política, também há os meios jurídicos para atender a essa necessidade.

■ V. BIBLIOGRAFIA

- Asín Cabrera, M^a Asunción. (2015). *La Dimensión Exterior de la Coordinación en Materia de Seguridad Social de la Unión Europea y su Impacto en los Acuerdos Internacionales Bilaterales concluidos por España con Terceros Estados Africanos*. Documentación Laboral (103).
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (2012). *La Dimensión Exterior de la Coordinación en materia de Seguridad Social de la UE*.
- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo. (2012). Sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *La Dimensión Exterior de la Coordinación en materia de Seguridad Social de la UE*.
- Debiès, Elise. (2021). La Prestación de Vejez en los Reglamentos de Coordinación de Seguridad Social, o como Garantizar Derechos Sociales a Largo Plazo y Libre Circulación en la Unión Europea. En VV.AA., *Los Reglamentos de Coordinación de Sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea*. Laborum.
- Gallego Hernández, Ana Cristina. (2020). La Aplicación de la Extensión Territorial del Derecho de la Unión Europea. *Cuadernos Europeos de Deusto* (63).
- García de Cortázar Nebreda, Carlos. (Sin fecha). *Coordinación de los Regímenes de Seguridad Social entre la Unión Europea y países de Euromed*. Consejo Económico y Social.
- García de Cortázar Nebreda, Carlos (2018). Principio de Asimilación en el Reglamento 883/04. *E-Revista Internacional de la Protección Social* (1).
- Jacob Sánchez, Francisco; La Génesis del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. (2016). *E-Revista Internacional de la Protección Social* (2).
- Jiménez Fernández, Adolfo. (2010). Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. En VV.AA., *El Futuro de la Protección Social*. Laborum.
- López González, María Teresa., y Molins Roger, Laura. (2021). Retos a los que se enfrenta el Convenio que ha permitido coordinar, de manera multilateral, los sistemas de Seguridad Social de la Comunidad Iberoamericana. En VV.AA., *10 Años de Vigencia. Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social*. OISS.
- OIT; *Extending Social Protection to Migrant Workers, Refugees and their Families: A Guide for Policymakers and Practitioners*. (2021). Ginebra.

- Palmero Zurdo, Javier. (1997). Las Normas de Coordinación en Materia de Seguridad Social para Trabajadores Migrantes. En VV.AA., *La Seguridad Social de los Migrantes*. Unión.
- Resolución del Parlamento Europeo. (2013). Sobre la integración de los inmigrantes, el impacto sobre el mercado de trabajo y la dimensión externa de la coordinación de los sistemas de seguridad social en la UE.
- Riaño Barón, Gina Magnolia. (2021). "Una década del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social". *Somos iberoamerica*.
- Rojas Castro, Manuel. (1993). *Derecho Comunitario Social. Guía de Trabajadores Migrantes*. Comares.
- Sánchez Carrión, Joaquín Luis. (2003). Los Convenios Bilaterales de Seguridad Social suscritos por España y su conexión con el Derecho Comunitario. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* (47).
- Sánchez-Rodas Navarro, Cristina. (2009). El Convenio sobre el Trabajo Marítimo y el Derecho Social Comunitario. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* (82).
- Sánchez-Rodas Navarro, Cristina. (2011). El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (26).
- Sánchez-Rodas Navarro, Cristina. (2016). Aproximación a la Coordinación de regímenes de Seguridad Social en el Reglamento 883/2004 y en el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. *E-Revista Internacional de la Protección Social* (1).
- Tribunal de Cuentas Europeo. (2024). *Informe especial. Integración de los Nacionales de Terceros Países en la UE* (26).
- Trillo García, Andrés. (2021). La Coordinación de las Prestaciones Sanitarias en la Unión Europea. En VV.AA., *Los Reglamentos de Coordinación de Sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea*. Laborum.
- Vicente Palacio, Arantzazú. (2021). El Reglamento 883/2004 y las Obligaciones de los Armadores en el Ámbito de la Seguridad Social. En VV.AA., *Los Reglamentos de Coordinación de Sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea*. Laborum.
- Pérez, Mariana Alicia. *De Europa al Nuevo Mundo: La inmigración europea en Iberoamérica entre la colonia tardía y la independencia*.
- Antúnez; Micaela y Núñez, Inés.- *Migrantes y seguridad social. Cobertura en seguridad social del BPS. El caso específico de los inmigrantes 2013-2019*. BPS.
- Monereo Pérez, José Luis. (2024) Migraciones y Derechos. Teoría e ideología. *Revista de la Seguridad Social*. Laborum. Extraordinaria N° 7 (51).
- Burgueño, María Inés; Bortagaray, Alfredo y Vidal, Arturo. (2016) *Estudio sobre el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social*. Secretaría General de la OISS.
- Rodríguez Azcúe, Alvaro. *La migración desde la perspectiva de la seguridad social*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay, Dirección Nacional de Seguridad Social.
- Petit, Juan Miguel. *Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas. Impacto sobre niños, familias, derechos*. CEPAL.
- Sánchez Alonso, Blanca. *Procesos migratorios, economía y personas. La época de las grandes*

- migraciones*. Mediterráneo económico 1. Expansión/[Datosmacro.com](https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/migracion). Inmigración 2020. <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/migracion>
- Stock de migrantes internacionales 2024. Naciones Unidas. <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>
- OIM. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2024*. <https://worldmigrationreport.iom.int/msite/wmr-2024-interactive/?lang=ES>
- BID. *Inmigrando: fortalecer ciudades destino* - Felipe Vera y Verónica Adler. 2020.
- Morales Ramírez María - *Migración y Portabilidad de derechos CMISS* - UNAM - México. 2015.
- Bayona Jordi y Avila Rosalía - *Latin America and Caribbeans in Europe, A cross country analysis*. OIM. 2019.
- Hatton, Timothy & Williamson, Jaffrey (2000). La era de la migración masiva: causas e impacto económico. *Revista de migración internacional* 76(3). https://www.researchgate.net/publication/227466774_The_Age_of_Mass_Migration_Causes_and_Economic_Impact



Secretaría Técnica:



Organización Iberoamericana de Seguridad Social

Secretaría General
c/ Velázquez, 105. 1.ª planta
28006 Madrid - España
Correo electrónico: sec.general@oiss.org
www.oiss.org