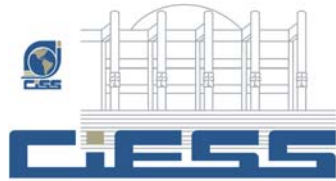


## **Conferencia Interamericana de Seguridad Social**



**Centro Interamericano de  
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), órgano de docencia, capacitación e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

# A DISCUSSÃO DO ACORDO MULTILATERAL DE SEGURIDADE SOCIAL DO MERCOSUL

*Mônica Cabañas (Coordenadora)*

# B

*Práticas*

BREVIARIOS  
DE SEGURIDADE  
SOCIAL



A DISCUSSÃO  
SOBRE O ACORDO  
MULTILATERAL  
DE SEGURIDADE SOCIAL  
DO MERCOSUL

### Comité editorial

Mr. Elvin Bailey (St. Christopher & Nevis)

Alejandro Bonilla García (OIT)

Rosangela Elias (Brasil)

Adolfo Jiménez Fernández (OISS)

Patricia Kurczyn Villalobos (México)

Sephlin Lawrence (St. Christopher & Nevis)

Luis José Martínez Villalba (Uruguay)

María Antonieta Martín Granados (México)

Guido Miranda Gutiérrez (Costa Rica)

Martha Peláez Valdés (OPS)

Orlando Peñate Rivero (Cuba)

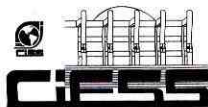
Helmut Schwarzer (Brasil)

A DISCUSSÃO  
SOBRE O ACORDO MULTILATERAL  
DE SEGURIDADE SOCIAL  
DO MERCOSUL



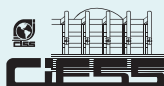
Antonio Sales  
Mônica Cabañas Guimarães  
Leandro Madureiro Silva  
Cláudia Irene Jack  
Rosangela Aparecida Elias  
Pedro A. Ferreira  
Fabián Quintana

Traductor  
Paúl A. Oviviedo Tejada



Primeira edição, 2009

México, 2009



Primeira edição, 2009

ISBN: 978-968-6748-47-5

O conteúdo desta obra é de responsabilidade exclusiva do autor e não reflete necessariamente a posição do CIESS.

Nenhuma parte desta publicação, inclusive o desenho da capa poderá ser reproduzida, armazenada ou transmitida de maneira alguma, por nenhum meio, seja eletrônico, químico, ótico, de gravação ou fotocópia com fins lucrativos sem permissão prévia do editor.

Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social  
San Ramón s/n esquina San Jerónimo, San Jerónimo Lídice,  
C. P. 10100 México, D. F. Registro 3079

© Diretos reservados, 2009. CIESS

# Índice

<b>Introdução</b>	<b>1</b>
<b>MERCOSUL, a experiência Argentina</b>	<b>4</b>
Introdução	4
Origem do processo de integração no Cone Sul	5
O Tratado de Assunção	6
Necessidade de celebração de um acordo multilateral de seguridade social	7
Análise da situação prévia e atual, após a vigência do acordo Multilateral	10
Aspectos do acordo do MERCOSUL associados à legislação Argentina	11
Os acordos celebrados pela República da Argentina	18
Âmbito da aplicação pessoal. Seu vínculo com a legislação Argentina	19
Transferências temporárias de trabalhadores	20
Outras disposições do Acordo Multilateral	21
Acordos de reciprocidade de aposentadoria nacional e o MERCOSUL. Acordos de Harmonização	23
<b>MERCOSUL, a experiência brasileira</b>	<b>26</b>
Introdução	26
Qual é a importância dos acordos de seguridade social	30
A posição do governo brasileiro	33
As origens do MERCOSUL	36
Antecedentes do MERCOSUL	39
O acordo do MERCOSUL	41

A eficácia e repercussões no Brasil	46
A comissão multilateral permanente	48
Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV)	50
Intercambio	51
Portfólio	52
Conclusões	54
<b>A Inserção do Paraguai NO CONVÊNIO de Seguridade Social do MERCOSUL</b>	<b>56</b>
Conhecimento sobre o Convênio	56
Antecedentes	60
O debate interno	65
As reuniões técnicas paraguaias	72
A ratificação do Convênio	76
A implantação do convênio	77
O primeiro aposentado do acordo do MERCOSUL	79
O rosto humano do Acordo do MERCOSUL (a história de Don Sebastião)	80
Situação Atual	83
Projeção futura	84
Conclusão	87
<b>A experiência uruguaia</b>	<b>88</b>
Antecedentes normativos	89
A concreção e aplicação do Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL	91
Conclusão	100



## Introdução

**U**ma das fases mais importantes e mais desafiantes da globalização refere-se ao crescente fluxo de trabalhadores entre os países.

A agenda aberta pelo crescimento dos fluxos migratórios é imensa. Do ponto de vista econômico, os fluxos afetam a capacidade dos países mais velhos na sustentação de taxas de crescimento econômico elevadas. Social e juridicamente, a agenda se abre a questões importantes, tais como a regulação da migração e a discussão das tensões sociais que são ocasionadas. Na perspectiva da proteção social, emerge o desafio de garantir direitos sociais e de seguridade social em um contexto, no qual as assimetrias entre os sistemas de seguridade social dos países podem prejudicar muitos trabalhadores por não completar os requisitos para a aposentadoria –dentre outros benefícios dos trabalhadores como a contagem do tempo de contribuição– como nos países em que eles viveram.

Esse último ponto é de grande importância na América, tendo em conta o grande fluxo de migração que caracteriza a região. Neste contexto, o Acordo Multilateral de Segurança Social do MERCOSUL é tido como uma experiência precursora. De fato, o desenvolvimento e a implementação de um acordo multilateral como este é digno de destaque, pois consiste tecnicamente um desafio em si.

E se trata, também, de um delicado exercício da economia política.

Existe um trabalho técnico de avaliação das legislações sobre seguridade social de diversos países envolvidos, bem como a definição de um conjunto de direitos comuns a serem respeitados em cada um dos países. Existe também um planejamento arquitetado para colocar o acordo em vigor e que estabelece, por exemplo, a criação da Comissão Permanente a qual integra três membros de cada país e é composta por grupos de trabalho de áreas específicas, como: saúde, jurídica e de informática.

Para conseguir um acordo multilateral é essencial, a convergência de interesses políticos em favor da política social em âmbito geral e da segurança social, em particular. Também é exigido o empenho dos vários governantes e de sua equipe para uma meta comum —esse é o elemento central no esforço de elaboração e desenvolvimento de um acordo multilateral.

*Para conseguir um acordo multilateral requer-se uma convergência de interesses políticos em favor da política social em geral e da seguridade social, de forma particular*

Este trabalho contém, nos artigos seguintes, relatos pormenorizados das experiências da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai em prol da elaboração do Acordo Multilateral de Segurança Social do MERCOSUL. Eles são, como o leitor observará, demonstrações da rica experiência nacional sobre um instrumento internacional que proporciona a proteção social aos trabalhadores do bloco econômico.

Para tanto, tem-se a participação de especialistas de cada país diretamente envolvido na elaboração do acordo. Neste trabalho, apresentam-se declarações de como o processo foi conduzido, quais os problemas estruturais que precisam ser superados

e como foram alcançados os resultados que atenderam às expectativas dos membros do bloco.

Pretende-se, assim, que o trabalho árduo que criou o Acordo Multilateral de Segurança Social do MERCOSUL, tenha a divulgação necessária e contribua para a realização de novos acordos que garantam o direito à seguridade social dos trabalhadores migrantes.

# MERCOSUL, a experiência Argentina

ANTONIO SALES

## Introdução

Os movimentos migratórios provenientes da Europa, nos finais do século XIX e durante a primeira parte do século XX, levaram a Argentina a celebrar acordos bilaterais com Estados europeus que permitiam aos residentes estrangeiros obter benefícios que cobrem as contingências de velhice, invalidez morte e com a contagem recíproca de serviços e contribuições feitas nos dois Estados. Do mesmo modo, com a aplicação de princípios de igualdade e reciprocidade de tratamento, universalmente aceitos, foram definidas as coberturas de acidentes de trabalho e doenças profissionais, de saúde e de proteção aos trabalhadores e suas famílias.

Outros aspectos migratórios entre a Argentina e as Repúblicas do Chile, Oriental do Uruguai, Federativa do Brasil e do Peru originaram a celebração de acordos bilaterais referentes à seguridade social.

As reformas dos sistemas de seguridade social impulsionada pela Argentina, e outros países que compõem o Cone Sul da América (Brasil, Uruguai, Chile e Paraguai), iniciaram um

processo de revisão e de eventuais reformas dos acordos já assinados, os quais se encontram em pleno desenvolvimento.

## ❶ Origem do processo de integração no Cone Sul

Em 1955, o Centro de Estudos Econômicos para a América Latina (CEPAL), com sede em Santiago do Chile, havia demonstrado a necessidade de integração latino-americana como um meio para aumentar o comércio mais justo entre os países da região.

Em abril de 1959, um grupo de técnicos da CEPAL (admitindo-se que pelo menos quatro países da região são membros do GATT, e utilizam as isenções previstas na cláusula de nação mais favorecida), propôs a criação de uma Zona de Livre Comércio e de Zona Aduaneira.

Em 18 de fevereiro de 1960, assinou-se o primeiro Tratado de Montevidéu, que criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) com sede naquela cidade, cuja finalidade foi a de criar uma Zona de Livre Comércio na região por um período de doze anos. A Argentina e o Brasil foram os promotores deste tratado bem como, anos mais tarde, foram os condutores do novo Tratado de Montevidéu.

No Tratado de Montevidéu de 1980, permanecem os princípios que visavam a criação de uma nova ordem econômica internacional e de um tratamento diferenciado entre os países (criam-se três categorias de países: países menos desenvolvidos: Paraguai, Bolívia e Equador, e os moderadamente desenvolvidos e os mais avançados: Brasil, Argentina e México, garantindo-se um tratamento diferenciado destes últimos em relação aos primeiros).

Os acordos celebrados entre o Brasil e a Argentina a partir de novembro de 1985 foram os precursores do MERCOSUL. Esses

acordos mostraram que o caminho da integração desenvolve-se do “bilateralismo” ao “multilateralismo” na forma prevista pela ALALC, incluindo os dezessete protocolos Sarney-Alfonsín –que caminharam no sentido indicado.

## ❶ O Tratado de Assunção

Assinado em 26 de março de 1990, entrou em vigor em 29 de novembro de 1991, com junção de todas as ratificações necessárias. Tem por objetivo central a criação de um Mercado Comum e, para tanto, prevê os procedimentos necessários. Para alguns autores, constitui-se em uma nova classe chamada de “tratados-marco”.

*Os acordos celebrados entre o Brasil e Argentina mostraram que o caminho da integração desenvolve-se do “bilateralismo” para o “multilateralismo”*

“As relações internacionais contemporâneas têm determinado o surgimento de uma nova classe de tratados, denominados Tratados-marco, especialmente aplicáveis no domínio das relações econômicas internacionais e dos organismos de cooperação econômica internacional. Os Tratados-marco estabelece objetivos comuns a serem concretizados de forma gradativa e através de programas conjuntos; possuem poucas normas básicas obrigatórias; e suas documentações possuem conteúdos programáticos, princípios gerais não desenvolvidos em pormenores e orientações políticas a serem seguidas. São estes tratados-marco que servem para o lançamento de empresas coletivas, como no caso dos processos de integração econômica”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Baptista, Luiz Olavo. *O MERCOSUL: suas Instituições e Ordenamento Jurídico*, LTr. San Pablo, Brasil, 1998, p. 37.

## ● Necessidade de celebração de um acordo multilateral de seguridade social

O desenvolvimento do processo de integração econômica de uma região requer: livre circulação de mercadorias na zona de livre comércio; livre instalação de uma empresa industrial ou comercial no território de qualquer Estado da região; a livre circulação dos trabalhadores no seio as fronteiras da região -a igualdade de tratamento para os trabalhadores migrantes e para os nacionais- a livre concorrência, que submete todos os produtores da área às mesmas regras de caráter econômico, fiscal, político e social.

Tanto o Tratado de Assunção como o Protocolo de Ouro Preto e seus documentos complementares não prevêem disposições para harmonizar ou coordenar as legislações referentes à seguridade social de cada Estado parte, o que tornou necessário à criação de mecanismos de coordenação<sup>2</sup> que permitam ao MERCOSUL a experiência Argentina de outorgar a proteção integral dos trabalhadores migrantes e as suas famílias contra as contingências da velhice, da idade avançada, invalidez e sobrevivência, bem como contra os riscos de trabalho e saúde em toda a região do MERCOSUL.

Para cumprir este objetivo, os governos dos países que formam o Mercado Comum do Sul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) acordaram em ratificar a celebração de um acordo multilateral na região, em termos de seguridade social.

<sup>2</sup> "A coordenação tem por objetivo assegurar a aplicação articulada e coerente das legislações nacionais, sem interferir na sua essência: os mecanismos de coordenação não podem alterar as legislações coordenadas". Sebastián Nobrega Pizarro, diretor do Departamento de Relações Internacionais de Seguridade Social de Portugal. Notas sobre o sistema de coordenação das legislações de seguridade social dos Estados membros da Comunidade Européia, publicado na Revista da OISS, nº. 2/96, Madri, p. 77.

A Organização Ibero-Americana de Seguridade Social (OISS) preparou um projeto de acordo multilateral e sua regulamentação (denominado Acordo ou Regimento Administrativo), o qual serviu como documento de trabalho para as negociações que se realizarão nas cidades do Rio de Janeiro e Montevideu, durante os dias 9-10 de julho, 29-31 de agosto e 1 de setembro de 1994, respectivamente.

A Comissão nº 6 de Seguridade Social do Subgrupo de Trabalho nº 11, decidiu aprovar o texto do Acordo Multilateral e o respectivo Acordo Administrativo, na reunião de Montevideu anteriormente mencionada.

Estes documentos foram levados para o Subgrupo de Trabalho nº 11 do MERCOSUL (atualmente é o Sub-Grupo de Trabalho nº 10 de assuntos trabalhistas, Emprego e Seguridade Social conforme a Resolução nº 20/95 do Grupo Mercado Comum), o qual aprovou os textos definitivos em dezembro de 1996 (conhecido como Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e Regulamento Administrativo), e assinado pelos chefes de Estado dos países que compõem o MERCOSUL, no encontro celebrado na Cidade de Montevideu, em 14 de dezembro de 1997.

A entrada em vigor do presente acordo multilateral ocorreu em 1º de junho de 2005, ou seja, a partir do primeiro dia do mês seguinte à data de confirmação do último instrumento de ratificação ante o Governo da República do Paraguai, o qual notificou formalmente às outras partes tal fato (artigo 17º do Acordo).

A vigência do Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL das transferências temporárias dos trabalhadores migrantes qualificados na região, ou seja, aqueles que desempenham tarefas profissionais, de pesquisa, científicas, técnicas, de gestão ou atividades similares, e outras que puderam



ser definidas pela Comissão Multilateral Permanente prevista no artigo 16, § 2º do Acordo Multilateral. Esses trabalhadores continuarão a ser objeto da legislação de seguridade social do Estado de origem pelo período de doze meses, podendo ser prorrogado por consentimento prévio e expresso do Estado receptor (Artigo 5º). Esta dispensa só procederá a pedido expresso do empregador ou trabalhador, sendo feita antes do momento da transferência temporária.

Os trabalhadores migrantes não qualificados estão sujeitos às leis do Estado em cujo território exerça a atividade laboral (artigo 4º), com igualdade de direitos e obrigações conforme os nacionais desse Estado (artigo 2º), tendo em conta os princípios da igualdade de tratamento e de territorialidade.

A entrada em vigor do Acordo é particularmente importante, pois harmoniza e coordena a legislação sobre seguridade social que protege os trabalhadores migrantes e suas famílias na região do MERCOSUL.

Em razão de que no momento da sua assinatura já havia a capitalização individual dos países signatários, que os tinham instrumentado para o regime previdenciário, o acordo estabelece diretrizes para a transferência dos fundos acumulados pelos trabalhadores em suas contas individuais de capitalização, no momento em que se acorde algum benefício.

*A entrada em vigor do Acordo é particularmente importante, pois harmoniza e coordena a legislação sobre seguridade social que protege os trabalhadores migrantes*

## ● Análise da situação prévia e atual, após a vigência do acordo Multilateral

A República da Argentina tinha celebrado acordos bilaterais de seguridade social com os países da região, os quais foram revogados a partir da entrada em vigor do Acordo Multilateral, não significando –de forma alguma– a perda dos direitos adquiridos através dos acordos bilaterais mencionados (artigo 17º, § 4º do Acordo Multilateral). A anterior situação dos sistemas de seguridade social em relação aos instrumentos de coordenação dos sistemas de seguridade social, assinado pela Argentina com países da região, descrito na Tabela 1:

Acordo bilateral assinado com	Comprovado por Lei Vigência	Sistemas de seguridade social compreendido
Brasil	Lei 22.594 18/11/92	Aposentadorias e Pensões Saúde (obras sociais) Riscos no trabalho Abonos familiares
Uruguai	Lei 21.028 01/01/76	Aposentadorias e Pensões Saúde (obras sociais) Riscos no trabalho Abonos familiares

**Tabela 1.**

Argentina e Paraguai não tinham celebrado um acordo bilateral de seguridade social integralmente. Existem apenas cláusulas relativas às matérias incorporadas no tratado referente ao Ente Binacional Yaciretá e em relação ao pessoal empregado pelo mesmo.

O quadro 2, resume o atual estado da relação entre os sistemas de seguridade social da Argentina e os outros países pertencentes ao MERCOSUL, uma vez que entrou em vigor o Acordo Multilateral:

Conforme descrito na Tabela 2, deduz-se que:

Países	Os sistemas de seguridade social compreendidos no Acordo Multilateral	Os sistemas de seguridade social previsto no acordo bilateral revogado
<b>Brasil</b>	Aposentadorias e Pensões Saúde (obras sociais) Riscos no trabalho Abonos familiares Aposentadorias e Pensões	Saúde (obras sociais) Riscos no trabalho Abonos familiares
<b>Paraguai</b>	Aposentadorias e Pensões Saúde (obras sociais) Riscos no trabalho Abonos familiares	Não subscrito
<b>Uruguai</b>	Aposentadorias e Pensões Saúde (obras sociais) Riscos no trabalho Abonos familiares	Aposentadorias e Pensões Saúde (obras sociais)

**Tabela 2.**

Os sistemas incluídos nos acordos anteriores e no novo acordo multilateral são equivalentes. Portanto, as relações entre Argentina, Brasil e Uruguai continuam sem grandes alterações.

O Paraguai foi incorporado como uma parte contratante no âmbito do novo acordo, permitindo a todos os trabalhadores do MERCOSUL alcançar, entre outras coisas, as prestações pecuniárias e de saúde que prevê o novo acordo.

## Aspectos do acordo do MERCOSUL associados à legislação Argentina

Uma norma só pode ser qualificada como jurídica quando pertencente a um determinado ordenamento, o qual forma um

sistema que abarca todas as normas de direito cuja validade deriva de sua lei ou leis fundamentais.

Os instrumentos internacionais, como o Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL, constituem uma fonte formal do Direito Internacional. Outras fontes mencionadas no artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça são partes integrantes da Carta das Nações Unidas, aprovada na Conferência de São Francisco, em 1945, e constituem-se em:

Convenções internacionais, gerais ou especiais, que estabelecem regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes.

O costume internacional como garantia, geralmente aceito como lei.

## Os princípios gerais de direito reconhecidos pelas nações civilizadas

As decisões judiciais e a doutrina dos juristas de maior concorrência entre as diversas nações como meio subsidiário para a determinação das regras de direito, sem prejuízo do disposto no Artigo 59 (Estados: A decisão do Tribunal não é obrigatória, exceto para as partes em litígio e a respeito do caso que foi decidido).

Os princípios gerais do direito reconhecidos pelas nações civilizadas.

Estes princípios são os recolhidos pelo direito interno, geralmente de forma coincidente em todos ou na maioria dos Estados e aplicados pelos mesmos, como afirmado pelo:

Todo organismo que possui poderes constitucionais tem o direito de pronunciar-se, em primeiro lugar, sobre a extensão das suas competências nesta área (Tribunal Permanente de Justiça Internacional, Série B, nº 16, p. 20).

“Ninguém pode ser juiz em causa própria” (Tribunal Permanente de Justiça Internacional, Série B, n° 12, p. 22).

“As Nações Unidas devem ser consideradas como aquelas que possuem poderes que, caso não estejam expressamente previstos na Carta, foram atribuídas à Organização em decorrência necessária, desde que sejam indispensáveis para o exercício das suas funções” (Parecer 11/4/1949 da Corte Internacional de Justiça). Este princípio é proveniente da

*Uma regra só pode ser qualificada como jurídica quando pertencente a um determinado ordenamento, que por sua vez faz parte de um sistema*

“teoria dos poderes implícitos”, concedido pelo lendário juiz Marshall da Suprema Corte dos Estados Unidos da América.

“Qualquer violação de um compromisso implica na obrigação de reparar” (Corte Permanente de Justiça Internacional, Série A, n° 17, p. 29).

“Uma parte não pode opor-se à outra pela sua incapacidade para cumprir uma obrigação, se for impedido por um ato contrário ao direito, à outra parte para fazer isso”.

Quando um tribunal internacional concentra seu trabalho sobre a interpretação de um tratado entre os Estados em litígios, as regras dos princípios aplicáveis a esta interpretação são essencialmente os mesmos dos ordenamentos internos.

Estes princípios se aplicam também aos tratados ou acordos sobre seguridade social, já que os Estados contratantes devem cumpri-los respeitando os princípios gerais acima descritos. Sobretudo, através da teoria dos poderes implícitos, pode-se afirmar que as autoridades, as instituições competentes e os órgãos vinculados possuem todas as faculdades, expressamente não enumeradas nas convenções e acordos internacionais em matéria de

seguridade social, que permitam a sua plena conformidade com seus fins específicos.

Entre os princípios específicos do Direito Internacional, pode-se mencionar:

Os princípios gerais referentes às relações entre o Direito Interno e Internacional: “As disposições de uma lei nacional não pode prevalecer sobre as de um tratado”. Este princípio foi incorporado na nossa Constituição como será discutido mais adiante.

Os princípios relativos às competências estatais. Continuidade do governo: “A mudança de governo no Estado não tem qualquer efeito sobre as suas obrigações internacionais”. Nas convenções e acordos acerca de seguridade social existem cláusulas específicas relativas aos direitos adquiridos ou em processo de aquisição, frente a uma possível denúncia do acordo, ou mudança na legislação, na estrutura interna das autoridades ou instituições competentes.

Os princípios em matéria de responsabilidade internacional: “Uma reclamação internacional baseada em uma suposta recusa da justiça, não pode ser aceita se não tiverem sido esgotadas as diferentes instâncias da jurisdição local”. A declaração acima será referida mais à frente nas impugnações, reclamações, recursos e as várias vias de substanciação no domínio dos processos administrativos e judiciais internos.

O costume internacional pode ser definido como a expressão de uma prática seguida por vários Estados nas suas relações recíprocas e que é aceita com a mesma convicção que se responde a uma necessidade jurídica, contribuindo para o bem comum das respectivas sociedades. Também o costume seguido pelas instituições competentes e dos órgãos correlacionados em termos de tratamento de prestações concedidas ao abrigo das convenções e acordos sobre segurança social, é respeitado pelos Estados

contratantes, como uma fonte de direito, na medida em que é útil para resolver eficazmente no mais curto espaço de tempo possível. A Carta Magna da Argentina prevê o alcance normativo das convenções internacionais nas seguintes disposições:

No seu artigo 31, integra os tratados à “lei suprema da nação”, quando diz que “a Constituição, as leis da nação que são ditadas pelo Congresso e os tratados com potências estrangeiras, são a lei suprema da Nação, e as autoridades de cada província são obrigadas a cumpri-las, não obstante qualquer disposição contrária contida nas leis ou Constituições provinciais, exceto para a Província de Buenos Aires no que cerne os tratados ratificados após o Pacto de 11 de novembro de 1859”.

*O costume internacional pode ser definido como a expressão de uma prática de vários Estados-membros nas suas relações recíprocas*

Além disso, parte do inciso 22 do artigo 75 estabelece que o Congresso aprove ou rejeite tratados celebrados com outras nações e organizações e acordos com a Santa Sé e de tratados e acordos que têm hierarquia superior às leis. Uma mudança na legislação nacional dos Estados contratantes, não obsta a validade das convenções e acordos internacionais de seguridade social, uma vez que têm precedência sobre leis e coordena a sua execução .

Por sua vez, o inciso 23 do artigo citado atribui ao Congresso Nacional: “Legislar e promover ações positivas que garantam uma efetiva igualdade de oportunidades e de tratamento, e o pleno gozo e exercício dos direitos reconhecidos por esta Constituição e pelos tratados internacionais vigentes sobre direitos humanos, principalmente a respeito das crianças, mulheres, idosos e pessoas com deficiência. Para ditar um sistema de seguridade social especial e integral de proteção à criança em situação de risco, desde a gravidez até o fim do

período do ensino fundamental, e da mãe durante a gravidez e o tempo de amamentação”.

O artigo 99 determina que o Presidente da Nação encerre e assine tratados, acordos e outras negociações necessárias para manter boas relações com organizações internacionais e nações estrangeiras. A negociação de novas convenções e acordos em matéria de seguridade social ou a renegociação dos já existentes é levada a cabo pelo Poder Executivo, através da Chancelaria e do Ministério do Trabalho ou pela Secretaria de Seguridade Social, com a participação das instituições competentes mais representativas.

*Uma mudança na legislação nacional dos Estados contratantes, não obsta a validade das convenções e acordos internacionais de seguridade social, uma vez que têm precedência sobre leis e coordena a sua execução.*

Também se realizaram negociações diretas entre as autoridades competentes dos países envolvidos, com uma mudança na legislação interna dos Estados contratantes, sem prejuízo da validade das convenções e acordos internacionais sobre seguridade social, uma vez que têm superioridade hierárquica sobre as leis e coordenam sua aplicação, formando as Comissões Mistas de Peritos regulamentadas na maioria das convenções e acordos internacionais.

O artigo 116 atribui à Corte Suprema e aos tribunais inferiores da Nação, o conhecimento e decisão de todas as causas relativas às matérias reguladas pelos tratados com nações estrangeiras. A Corte Suprema, como previsto no artigo 117, exercerá sua jurisdição por apelação, segundo as regras e as exceções previstas pelo Congresso.

Esta disposição tem plena aplicação nos conflitos suscitados pelas decisões administrativas emitidas pela ANSES ou pelas AFJP que versam sobre as prestações previdenciárias do



SIJP, incluindo os casos em que se invocam as convenções internacionais em matéria de seguridade social, assinados pela Argentina com outros Estados, aplicando o procedimento adequado de impugnação regulamentado pela Lei 24.463 e suas alterações, sendo competentes os Juizados de Primeira Instância do Fórum Federal da Seguridade Social, com sede em Buenos Aires, ou os Juizados Federais das províncias, se o interessado residir nelas. Se residir no exterior, a competência é determinada de acordo com o domicílio do advogado-procurador designado para tal fim na República Argentina. Em ambos os casos, a Câmara Federal de Seguridade Social atuará ante um recurso de apelação contra uma decisão do tribunal que atuou na primeira instância. A decisão final da Câmara Federal caberá recurso ante a Corte Suprema de Justiça da Nação, por recurso extraordinário. As sentenças da Corte Suprema são, geralmente, seguidas pelos juízes inferiores em processos semelhantes.

Outro mecanismo para resolver conflitos de interpretação das normas vinculadas às convenções e acordos de seguridade social, está sendo realizado com a intervenção das autoridades competentes dos Estados-membros, mediante negociações diretas.

As reclamações e recursos administrativos são processados por meio dos organismos vinculados de cada Estado. A recepção dos mesmos está a cargo das instituições competentes do Estado onde reside o trabalhador ou o beneficiário independente de que sua resolução precise deles. A reclamação ou recurso é enviado com a maior brevidade possível à instituição que deve atender o mesmo. A data de recepção da citada reclamação ou recurso para a instituição receptora, é válido para a instituição competente e em todos os efeitos atribuídos a legislação do Estado parte a que pertence, como se o documento fosse apresentado a ela diretamente.

## Os acordos celebrados pela República da Argentina

A Argentina tem celebrado com vários países na América e na Europa acordos de seguridade social, os quais têm sido aprovados, em cada caso, através dos mecanismos previstos na Constituição de cada Estado-contratante:

As convenções internacionais vigentes:

Países ou região	Tipo de contrato	Aprovado por lei	Vigência
MERCOSUL	Multilateral	25.655	01/06/05
Chile	Bilateral	19.522	01/06/72
Espanha	Bilateral	25.705	01/12/04
Grécia	Bilateral	23.501	01/05/88
Itália	Bilateral	22.861	01/01/84
Ibero-Americana	Multilateral	22.146	Rege com a Colômbia Desde 03/06/2008
Peru	Bilateral	22.306	Acordo administrativo Sujeito à Celebração
Portugal	Bilateral	17.219	27/10/67

Tabela 3.

## ● **Âmbito da aplicação pessoal. Seu vínculo com a legislação Argentina**

A Lei 24.241 que instituiu o Sistema Integrado de Aposentadoria e Pensão Argentino (SIJP) prevê no seu artigo 4º, que estão isentos do mesmo os profissionais, pesquisadores, cientistas e técnicos contratados no exterior para prestar serviço no país por um período não superior a dois anos e uma única vez, desde que não tenham residência permanente na República e se encontrem protegidos contra as contingências de velhice, invalidez e morte pelas leis do seu país de origem ou de residência permanente. Isto é, o princípio em matéria, que é o da territorialidade de entrada de trabalhadores estrangeiros e prestação de serviços na Argentina, está listado na legislação de seguridade social do país.

Este princípio está consagrado em todas as convenções e acordos internacionais quando determinam que os direitos reconhecidos pela legislação de cada Estado-contratante, alcançam não só os trabalhadores nacionais, mas também os estrangeiros com residência permanente no seu território, estendendo este reconhecimento ao seu grupo familiar.

Do ponto de vista tributário, mesmo que os trabalhadores estejam submetidos às leis do Estado em cujo território exerça sua atividade, as convenções e os acordos internacionais estabelecem exceções ao princípio de aplicação territorial da legislação da seguridade social, relativas a (o):

- Embaixadores, cônsules e outros funcionários que compõem a representação diplomática e consular de outro Estado no país receptor (encontram-se amparados pela legislação do Estado de envio).
- Aero-navegantes e funcionários de empresas de transporte internacional (normalmente cobertos pelo sistema de

seguridade social do país onde a empresa tem sua sede principal).

- Embarque pessoal (abrangido pela lei do pavilhão do navio mercante).
- Funcionários dependentes de algum dos poderes ou das instituições de um Estado, temporariamente transferido para território de outro Estado (continuam sujeitos à legislação do país de origem, com o consentimento expresso da autoridade competente do país receptor).

## ● Transferências temporárias de trabalhadores

Este tema gera um nível significativo de discussão a respeito das diferentes posições dos países e de suas realidades. Os países “importadores” de mão-de-obra tendem a proteger seus trabalhadores da concorrência em condições não-equitativas, que implica na incorporação indiscriminada de trabalhadores estrangeiros.

A forma de dispensa dos insumos para as transferências temporárias, incorporadas nas convenções celebradas recentemente pela Argentina (acordo multilateral do MERCOSUL; novo acordo bilateral com a Espanha), é a seguinte: “Um funcionário de uma empresa com sede no território de uma das partes contratantes, que desempenhe tarefas profissionais, de pesquisa, científica, técnica, de gestão ou atividades semelhantes e que seja transferido para prestar serviços no território da outra parte, por um período não maior que vinte e quatro

*Os países “importadores” de mão-de-obra tendem a proteger seus trabalhadores da concorrência em condições não-equitativas*

meses, continuará sujeito à legislação do país de origem, sendo suscetível de prorrogação em casos especiais, mediante o consentimento expresso da autoridade competente da outra parte”.

Nos casos de pedidos de transferência temporária de trabalhadores, atuando na Argentina como país receptor, corresponde permitir a intervenção da Administração Federal de Ingressos Públicos (AFIP), de acordo com o disposto pelo Decreto Nº 507/93 e disposições complementares, para que tenha a devida nota da dispensa na aplicação da nossa legislação em matéria de seguridade social. Embora, atualmente, o Ministério de Seguridade Social é a autoridade competente para outorgar as isenções discutidas, na prática, elas são concedidas pela ANSES, órgão vinculado da Argentina que, neste caso, atua a pedido expresso da autoridade competente nacional.

## ● Outras disposições do Acordo Multilateral

Além das características mencionadas, o Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL contém as seguintes disposições:

No Título I, referente às Disposições Gerais, designa as Repúblicas da Argentina, Brasil, Paraguai e a República Oriental do Uruguai ou qualquer outro Estado que no futuro venha a aderir a este acordo como um “Estado parte” (Artigo 1º, inciso 1, e no artigo 19).

A legislação para os efeitos deste acordo designa as leis, regulamentos e demais disposições de seguridade social aplicáveis no território de cada Estado Parte (Artigo 1º, inciso 1, parágrafo B e o artigo 3º, inciso 1º). Entre as legislações

de maior relevância que se aplicam no âmbito deste acordo, podemos citar:

Na Argentina: a Lei nº 24.241, a sua complementaridade e alterações, que instituiu o Sistema Integrado de Aposentadoria e Pensões (SIJP), compreendendo o Regime Previdenciário Público ou de Distribuição e de Capitalização Individual; a Lei nº 24.557, que estabeleceu um sistema de prevenção de riscos (acidentes e doenças profissionais) e de reparação de danos resultantes do trabalho; as Leis nº 23.660 e 23.661, que criaram o Sistema Nacional do Seguro de Saúde e a Lei nº 24.714, que instaurou o Regime de Abonos da Família.

As autoridades competentes são os titulares dos departamentos governamentais que, segundo a legislação interna de cada Estado Parte, tem competência sobre os regimes da seguridade social (artigo 1º, alínea c).

Na Argentina: os titulares dos Ministérios do Trabalho, Emprego e Seguridade Social e de saúde.

Os organismos vinculados são órgãos de coordenação entre as instituições envolvidas na execução acordo (artigo 1º, inciso d e inciso 3).

Na Argentina: a Administração Nacional de Seguridade Social (ANSES) e a superintendência de Serviços de Saúde.

As entidades gestoras. Neste acordo multilateral, assim se denominam as instituições competentes, que outorgam benefícios delas decorrentes (artigo 1º, inciso 1, parágrafo “e” e o inciso nº 3).

Na Argentina: a ANSES para o benefício previdenciário do Regime Previdenciário Público, as Administradoras de Fundos de Aposentadorias e Pensões (AFJP) e as Seguradoras de Aposentadoria para benefícios previdenciários do Regime de capitalização Individual. Também estão incluídas as caixas ou

institutos de previdência e seguridade provinciais, municipais e de profissionais com instituições competentes de pensões previdenciárias sob seus regimes previdenciários próprios. No âmbito das pensões previstas no Regime de Riscos do Trabalho (ART), são entidades gestoras as Seguradoras de Riscos do Trabalho (ART). Finalmente, para os benefícios para cobrir a saúde, os agentes do seguro nacional de saúde (que inclui as obras sociais).

## ● **Acordos de reciprocidade de aposentadoria nacional e o MERCOSUL. Acordos de Harmonização**

Um dos problemas internos da Argentina é a diversidade de leis de aposentadoria e pensões que dificultam a determinação e o cálculo dos benefícios, quando competem para obter êxito entre os diversos regimes de pensões (nacional, provincial e municipal). Esta dificuldade aumenta se o trabalhador também desempenhou atividades fora do país.

Uma solução para este problema foi a celebração de acordos para a transferência dos sistemas de aposentadorias e pensões provinciais e municipais ao Estado nacional. Estes acordos permitiram unificar a legislação aplicável aos trabalhadores das províncias e dos municípios em âmbito previdenciário, através da Lei nº 24.241, que criou o Sistema Integrado de Aposentadoria e Pensões. Logo, este processo de transferência dos sistemas ao âmbito nacional foi substituído pelos acordos de harmonização.

Acordos de Harmonização. Permitem a adequação progressiva dos requisitos exigidos pela legislação provincial aos extremos que determinam a legislação nacional. Estes

acordos permitem a harmonização da normativa provincial em matéria de aposentadoria e pensões a partir da data de sua vigência. Tal harmonização é realizada de acordo com as leis nacionais vigentes em matéria de previdência social, ou das disposições que no futuro as substituam, do

*Os acordos de adequação permitem a harmonização da normativa provincial em matéria de aposentadoria e pensões*

sistema de aportes e contribuições, bem como os benefícios e requisitos para seu acesso, em conformidade com as diretrizes estabelecidas no mesmo acordo. A província fica autorizada a estabelecer, com recursos específicos e genuínos, um fundo complementar para o financiamento de situações especiais estabelecidas pela legislação provincial na fase de transição e anteriores à aplicação da harmonização acordada.

Convênio de Resolução 49/2005. O Congresso Nacional autorizou, mediante a Lei nº 25.629 de 31 de julho de 2002, ao Poder Executivo Nacional celebrar acordos com os governos provinciais e municipais, por meio da Secretaria de Seguridade Social do Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social, com o objetivo de estabelecer um sistema de cômputo recíproco para o pagamento dos benefícios previdenciários, incluindo o auxílio por invalidez e pensões por falecimento do participante ou beneficiário.

Em virtude desta autorização, a Secretaria de Seguridade Social da Argentina celebrou a Convenção de Reciprocidade Nacional de nº 49, entre o Estado nacional e as províncias que não aderiram ao Sistema Integrado de Aposentadoria e Pensões (Lei 24.241). Hoje “*Sistema integrado Previsional Argentino (SIPA)*” Esta é uma convenção federal de coordenação previdenciária para substituir o sistema de reciprocidade de aposentadoria, aprovado pelo Decreto-lei 9.316/46 e pela Resolução SsSS 363/81.



A terceira cláusula dispõe que o direito aos benefícios por velhice, invalidez e morte, é regido pela legislação de cada entidade participante e pelo previsto por este acordo.

A quarta cláusula estabelece que: “Os serviços prestados e reconhecidos por outros Estados, ligados à República da Argentina através de acordos bilaterais ou multilaterais de seguridade social, que prevêm a agregação recíproca dos mesmos, serão considerados com os extremos de idade e serviços que exijam o Regime Previdenciário Público vigente na esfera nacional, à data do pedido do benefício, com o propósito de estabelecer o direito à pensão por velhice, no âmbito do presente Acordo”.

Por sua vez, a quinta cláusula determina que: “O trâmite para o reconhecimento dos serviços prestados em um país, a ser computa em outros Estados ligados à República da Argentina através de Convênios Bilaterais ou Multilaterais, -em matéria de seguridade social e que prevejam a totalização recíproca dos mesmos-, estará a cargo da ANSES, tendo esta, a competência de organismo vinculado à República da Argentina junto às instituições competentes de outros Estados contratantes”.

Tais cláusulas permitem o processamento de benefícios previdenciários previstos no Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL, em coordenação com todas as instituições competentes existentes na República da Argentina.

## MERCOSUL, a experiência brasileira

MÔNICA CABAÑAS,  
LEANDRO MADUREIRO,  
CLÁUDIA IRENE JACK,  
ROSANGELA APARECIDA ELIAS

### ● Introdução

**A** seguridade social é um sistema de ações integradas que tem como objetivo garantir a assistência social, a saúde, o seguro, bem como os direitos dos cidadãos. Portanto, a atuação do poder público neste campo é fundamental e indispensável.

Há um fator diretamente relacionado com o contingente de pessoas que tenham os seus direitos de segurança social avaliados: em geral, os países contabilizam um grande número de cidadãos que não têm residência e que não exercem nenhum tipo de atividade trabalhista dentro do território nacional, e também o fazem com os trabalhadores de origem estrangeira.

Esta realidade social resulta de um intenso processo de globalização, mesmo que favoreça à integração entre os povos

e aumente a migração entre os países. Assim, este intercâmbio constante tem como consequência o fato de que muitos imigrantes, ao contribuir para os sistemas de seguridade social de países diferentes, eventualmente não possam completar os requisitos para obter uma aposentadoria digna e outros benefícios, pois na maioria dos casos, é levado em conta apenas o tempo que contribuiu para um deles.

No contexto da integração internacional, ainda recente, espera-se que os Tratados sejam um instrumento importante extensão e garantia de direitos sociais e trabalhistas. O principal objetivo da elaboração de um acordo internacional é garantir o direito à seguridade social previsto na legislação de dois ou mais países, e velá-lo.

A fim de implementar os acordos internacionais de seguridade social entre países, alguns requisitos devem ser cumpridos. Cabe ressaltar que é essencial levar em conta a presença de uma forte migração de trabalhadores, o recebimento de importantes somas de investimentos e as estreitas relações de amizade entre os países, com os quais se deseja estabelecer o acordo.

*No contexto da integração internacional, espera-se que os tratados sejam um instrumento importante extensão e garantia de direitos sociais e trabalhistas*

Os acordos internacionais na área de previdência social são instrumentos jurídicos que possibilitam a validade do tempo de contribuição de nações diferentes para todos que são membros, e assim permitem reconhecer os benefícios de seguridade social nos países participantes. Os acordos são a melhor maneira de garantir os direitos dos trabalhadores que estão envolvidos nos movimentos migratórios. Dessa maneira, os trabalhadores poderão computar o tempo trabalhado nos países que são parte do acordo e garantir seus benefícios.

A história mostra que o mais antigo é o acordo de paz assinado entre Hatusil III, rei dos Hititas e Ramsés II, faraó egípcio. O acordo recebeu o nome de Tratado de Kadesh e foi celebrado entre 1280 e 1272 a.C., com o objetivo de acabar com as guerras na Síria.

Com o desenvolvimento da sociedade internacional e a intensificação das relações entre as nações, os Tratados se tornaram a principal fonte do direito internacional e, atualmente, assumem uma função similar à exercida pelas leis e contratos em conformidade com o direito interno dos Estados, pois regula as mais diversas relações legislativas entre os países e organizações internacionais, nos mais variados campos de conhecimento. Os fundamentos para o desenvolvimento do direito internacional foram consolidados com as convenções de Viena sobre o direito dos Tratados, em 1969 e 1986.

*Com o desenvolvimento da sociedade internacional e a intensificação das relações entre as nações, os Tratados se tornaram a principal fonte do direito internacional*

Na seguridade social, destaca-se a Convenção 118 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) a cerca da igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros, a qual foi aprovada no Brasil em 24 de agosto de 1968. No artigo 7º da convenção, estipula-se que os países signatários têm que se esforçar para participar de um sistema de aquisição e reconhecimento de direitos de seguridade social. Este sistema terá, principalmente, que fornecer a totalização dos períodos de seguro, trabalho ou residência e os períodos assimilados para a aquisição, a manutenção ou a recuperação de direitos bem como o cálculo das contribuições. Dessa forma, é indispensável colocar em prática as iniciativas do poder público para alcançar tais direitos.

Em palavras referidas no estudo: A previdência e a estabilidade social, criando caminhos na seguridade social:<sup>3</sup> “Contribui para a Previdência, protege-se no presente e prepara-se para o futuro com seu próprio esforço. O contribuinte confiável garante uma forma de substituir o salário que possui, ao longo do tempo, à proporção que contribui para o sistema. Isso mantém o cidadão com a capacidade de consumo ao longo da vida, ainda que ocorram problemas que o impeçam de trabalhar”.

No sistema previdenciário brasileiro, tem-se dois regimes básicos: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios da Previdência de Funcionários (RPPR). O Regime Geral é o mais importante e, portanto, protege a maioria dos trabalhadores brasileiros, sendo organizado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). A seguridade social está presente em todo o país pelas agências do INSS. As entidades públicas ligaram ao Departamento de Previdência Social, os contatos necessários para promover a inscrição e a contribuição mensal e o rol de benefícios do segurado.

Os regimes próprios de previdência mantiveram os Estados e de alguns Departamentos da União, em favor de seu exército e seus funcionários. Depois da Constituição Federal de 1988, o previdenciário do setor público experimentou um crescimento vigoroso, principalmente devido à adoção do Regime Jurídico Especial. Deste modo, os empregados da planilha de cargos efetivos saíram dos próprios regimes de previdência e se instituíram e se organizaram pelas respectivas entidades federais. As disposições legais que regem

<sup>3</sup> Departamento de Seguridade Social. *A previdência e a estabilidade social: criando os cursos da seguridade social*, 2001.

estes regimes têm base no artigo 40 da Constituição Federal, salvo se houver diferença em relação às aplicações do Regime Geral.

Artigo 40. “Aos empregados titulares que serão colocados em planilha de cargos efetivos da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Departamentos, incluindo a suas autoridades e as bases públicas, são asseguradas contributivas de regime de previsão de caráter e sustentado por meio de contribuição da respectiva entidade pública, dos empregados inativos e ativos e dos aposentados, observou os critérios que preservam o equilíbrio e atuarial financeiros e ele arrumou um neste artigo”.

Reflexa aos regimes básicos, o Regime Complemento de seguridade social existente de ingresso opcional e natureza privada, assim se comportam os segmentos privados (abertos e fechados), o principal e o segmento público (exclusivamente fechado) regressa apenas para os empregados ligados ao RPPS. Não há obrigação em sua descrição, é a opção individual do beneficiário.

## Qual é a importância dos acordos de seguridade social

O Brasil contabiliza grande quantidade de cidadãos que não habitam e não exercem seus serviços no território nacional, da mesma forma em que recebe a muitos trabalhadores estrangeiros. Contudo, todo este movimento trás como consequência que muitos migrantes, ao contribuir para sistemas de seguridade social de diversos países, eventualmente não completam os requisitos para conseguir seu afastamento ou para ser candidato a outros benefícios, contando somente o tempo de contribuição de um dos países nos quais habitou. Para que isso não ocorra, é necessária a existência de um instrumento jurídico especialista

em garantir o aproveitamento do tempo de contribuição em cada país, fazendo com que o contribuinte do sistema de seguridade social seja um assegurado legítimo, inclusive no contexto internacional. Portanto, os acordos internacionais são instrumentos que expressam a vontade dos países, por escrito, com o objetivo de originar efeitos jurídicos em área internacional, onde constam direitos e obrigações recíprocas.

Com base nas idéias e os dados coletados no texto *Globalização, integração regional e proteção social. A previdência social e o MERCOSUL*,<sup>4</sup> concluem que a globalização mundial promove uma crescente interdependência entre países e regiões como conseqüência de um movimento mais fluido de bens, serviços e capitais, assim como por um acelerado processo de inovação tecnológica e por uma ação mais desenvolvida das corporações transnacionais.

Segundo o capítulo “Os sistemas jurídicos dos Estados parte do MERCOSUL”, elaborado pela professora Gislene Aparecida Sanches,<sup>5</sup> não há que se esquecer da tendência à agregação econômica e social como uma realidade universal. No mundo contemporâneo, a integração regional não representa mera faculdade, e sim um imperativo lógico derivado do próprio instinto de preservação de cada país.

*Os acordos internacionais são instrumentos que expressam a vontade dos países por escrito, com o objetivo de originar efeitos jurídicos na área internacional*

<sup>4</sup> Viana, Estevão de Moraes, Marcelo, *Globalização, integração regional e proteção social. A previdência social e o MERCOSUL*, Brasília- DF, 1995.

<sup>5</sup> Sanches, Gislene Aparecida. “Os sistemas jurídicos e os Estados parte do MERCOSUL” em *Constitucionalização do Direito do Trabalho no MERCOSUL*, São Paulo, 1998.

O movimento de transformação da economia mundial promoveu a modificação significativa na produção e uma grande inovação na gestão dos países que buscam adaptar suas realidades aos serviços contemporâneos de reestruturação política e econômica em contra de modelos velhos de autárquicos desenvolvimentos. Tal perspectiva considera os fenômenos da globalização e da integração regional, isso ocorreu de forma paralela a um ensaio de redefinição da soberania e das competências dos Estados nacionais. Em palavras de estudo Migrações internacionais e previdência social.

“Há um processo de internacionalização dos países e das sociedades em andamento: as fronteiras nacionais são mais porosas do que eram, e elas mudaram de papel. Nesse processo, os fluxos financeiros, inversões produtivas diretas, o movimento de mercadoria, os intercâmbios de informações, de conhecimento e de tecnologia são cada vez mais intensos”.<sup>6</sup>

*O movimento de transformação da economia mundial promoveu a modificação significativa da produção e uma grande inovação no trâmite dos países.*

Essa nova realidade, ainda que seja um processo natural, previsível e universal que é fomentada pelo intenso processo de globalização, favorece a relação entre os povos e propicia um crescente fenômeno migratório entre os países, e os movimentos migratórios internacionais promovem grandes mudanças na garantia da ordem social e na ação dos poderes públicos que se preocupam por manter o bem estar e a justiça social.

<sup>6</sup> Marinho, Luiz. *Migrações internacionais e previsão social*. Coleção previdência social, Volume 25, Brasília, 2006.



Assim, a mobilidade da mão de obra que as migrações internacionais propiciam, requer políticas públicas que abarquem o novo contexto do desenvolvimento mundial, com a criação de instrumentos que permitam que as migrações de trabalhadores ocorram sem que eles percam sua proteção social. O trânsito de empregados pelas fronteiras dos países, os fluxos financeiros, de inversão e o movimento de mercadorias, o estabelecimento de regras claras e a garantia de direitos, demandam do Estado como condição necessária para o bem estar das pessoas e o progresso dos países. Desta maneira, é previsível que em um contexto de aumento de integração internacional, os tratados internacionais em matéria de seguridade social sejam um instrumento importante para a extensão e a garantia dos direitos sociais, do trabalho e da seguridade.

## ❶ A posição do governo brasileiro

No Brasil, o Ministério da Previdência Social (MPS) reconhece a importância dos acordos internacionais como um meio para assegurar os direitos em seguridade social dos cidadãos, de maneira que tem como objetivo ampliar cada vez mais as conversações bilaterais e multilaterais para a celebração de novos acordos. Outros fatores determinantes para que o MPS celebre acordos internacionais são as correntes migratórias de trabalhadores, as relações especiais de amizade, os fluxos importantes do comércio e as inversões.

O dinamismo internacional provoca nos países um fluxo intenso na integração e as relações entre si. Dentro desta óptica, se estabelecem mecanismos internacionais para impulsionar o desenvolvimento das relações entre as nações. “Esses processos de integração se concretizaram de diversas formas e com múltiplos objetivos finais, que se iniciam com a criação MERCOSUL, a

experiência brasileira de zonas de livre comércio, seguem com as uniões alfandegárias e finalmente se convertem em um mercado comum levando a unificação econômica e política”.<sup>7</sup>

Na atualidade tem-se uma associação de Estados que contam com um regime democrático de direito destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, plural e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida em ordem interna e internacional, com uma solução pacífica das controvérsias. Tais características fazem da América Latina uma região de grande potencial econômico e político e sua integração regional certamente diferenciará positivamente o futuro de suas sociedades. O MERCOSUL é, portanto, instrumento necessário para este fim.

A final de contas, os emigrantes internacionais não levam consigo seus registros de previdência social e não há uma organização equânime entre os sistemas de previdência social de países distintos, com ordenamentos jurídicos e estruturas diferentes.

A forma de corrigir esta ruptura na cobertura da previdência social e promover uma adequada consideração das questões sociais emergentes, entre as quais estão as de natureza da previdência social, além de se evitar um risco maior de pobreza dos imigrantes na velhice, foi a celebração de acordos internacionais de previdência social entre países cujo contingente populacional haja sido influído por fontes correntes migratórias.

<sup>7</sup> Viana Estevão de Moraes, Marcelo. *Globalização, Integração Regional e Proteção Social- A previdência Social e o MERCOSUL*, Brasília, 1995.

O Estado cria, por intermédio dos acordos internacionais de previdência social, os mecanismos necessários para que as migrações de trabalhadores não afetem seus direitos da previdência social, mantendo aos imigrantes internacionais abaixo de sua proteção social, cumprindo sua função solidária.

Os acordos internacionais acerca da previdência social são os instrumentos jurídicos que possibilitam a validade do tempo de contribuição em países diferentes para todos os demais países membros, de forma que crê que alguns benefícios em ambos ou mais países, proporcional ao tempo de contribuição em cada um.

*Os acordos internacionais acerca da previdência social são os instrumentos jurídicos que possibilitam a validade do tempo de contribuição em países diferentes para todos os demais países membros*

Os primeiros esforços com o objetivo de coordenar os regimes de seguridade social por via de acordos internacionais foram realizados entre a Segunda Guerra Mundial. Não obstante, os acordos recíprocos da forma em que se conhecem, só emergiram depois do conflito, envolvendo os países da Europa ocidental que perceberam que sem uma coordenação deste tipo, as pessoas que contribuíssem para regimes de mais de um país poderiam não reunir as condições de aquisição das prestações as quais teriam direito.

Os processos de globalização e integração regional convergem até uma reestruturação competitiva das diversas economias nacionais e regionais da América Latina, que impõe aos países novos desafios econômicos e sociais.

Nesse sentido, se deve conciliar o esforço da reestruturação produtiva da economia com busca da equidade social. Para isto, é necessário que os processos de integração regional sejam acompanhados de medidas tendentes à coordenação

progressiva, não apenas das políticas macroeconômicas, mas também daquelas referentes à proteção social. Imbuídos desse desafio, e com a aplicação das demandas populares por políticas de proteção social, nos últimos anos foi habitual que o Brasil estabelecesse contratos bilaterais entre os sistemas de seguridade social de outros países da América Latina.

## As origens do MERCOSUL

O MERCOSUL surgiu como uma variante latino-americana dos processos de globalização e integração regional, encarregado de ser instrumento de modernização e inserção competitiva da região na nova economia mundial, além de garantir e destacar a temática social na agenda desse processo.

A integração regional caracteriza-se por um fenômeno natural, como consequência da necessidade de uma unidade global pela cooperação entre os países. Propicia o desenvolvimento das nações, tornando-as ainda mais fortes e competitivas dentro de um contexto econômico de mercado. Não obstante, para que essa integração ocorra de maneira mais efetiva, é imperioso que se dê não só em um plano econômico, mas também que ocorra de forma gradual nos setores políticos, legal, cultural, monetário, financeiro e , inequivocamente no social. Assim, em consonância com as tendências mundiais, o MERCOSUL surge como um bloco econômico na América Latina, porém, que não se esgota no campo comercial, avança até um bloco econômico.

*A integração regional se caracteriza por ser um fenômeno natural, como consequência da necessidade de uma unidade global pela cooperação entre os países*

O MERCOSUL representa a democratização da América Latina. A região, em um passado recente, sofreu golpes de Estado, governos ditadores e autoritários e a supressão de direitos fundamentais. América Latina chega contemporaneamente aos avanços ocorridos no resto do mundo, dentro do contexto da globalização, a integração e transnacionalização dos países.

Seu marco de criação é o Tratado de Assunção, assinado em 26 de março de 1991, na capital paraguaia, pelos presidentes e ministros de relações exteriores do Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina. O MERCOSUL adquiriu personalidade jurídica internacional com o Protocolo de Ouro Preto, assinado em 17 de dezembro de 1994.

O Tratado de Assunção definiu como objetivo central à construção de um mercado comum. Seus signatários inovam, dentro de seus contextos, ao promover a abertura recíproca de seus mercados e a colocação de temas relacionados com aspectos sociais na integração.

*A realidade individual, política e econômica dos países do MERCOSUL não representam um obstáculo nas negociações do bloco*

A realidade individual, política e econômica dos países do MERCOSUL não representa um obstáculo nas negociações do bloco. A tentativa em respeitar a soberania e as diversidades existentes entre os países é fundamental para que a integração suceda de forma democrática e bem estruturada, onde o avanço do bloco não representa a descida do país. Já foi revisada a estrutura conseguida pelos países, garantindo a consolidação de uma Ibero-américa mais forte e pacífica.

Não se pode esquecer que Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai alcançaram um grande avanço na integração da América Latina. Nunca houve uma interconexão tão profunda

quanto a isso existe na atualidade, entre os países do MERCOSUL, principalmente em um término relativamente curto. Para o futuro, o ingresso da Venezuela como membro pleno (que não foi empregado já que ainda não havia sido aprovado pelo departamento brasileiro e paraguaio), permitirá um grande reforço econômico do bloco, estendendo ainda mais o ensaio da integração regional da América Latina.

Com uma população apenas de 300 milhões de habitantes, o bloco MERCOSUL conta com a maior hidrografia do mundo, grande quantidade de reservas de petróleo, solos férteis de alta produtividade, sistemas de riscos e pecuária de alta exportação, fora do valor industrial e o desenvolvimento econômico e que tem uma diversidade ampla, cultural e demográfica. Depois de décadas de autoritarismo e governos de fato, os países do MERCOSUL aperfeiçoaram seus ensaios democráticos e buscaram constitucionalmente melhorar o Estado de Direito, cujos princípios de liberdade, tolerância e igualdade constituíam as bases do MERCOSUL.

O crescimento comercial e econômico do MERCOSUL nos últimos anos é indubitável. Na atualidade, o bloco econômico tem uma estrutura mais consolidada e menos vulnerável aos riscos externos, mas além da individualidade dos países se convertia em confiável e mais competitivo e a política econômica que no passado causava desconfiança, agora é mais confiável para investidores estrangeiros, atrai capital e os produtos têm um espírito mais competitivo. Contudo, o avanço não é suficiente, ainda é necessário priorizar e expandir as áreas fundamentais, participativas, sociais e produtivas para intensificar o grau da integração.

Obviamente, a integração regional na América Latina, teve um selo essencialmente econômico, mas ganhará mais espaço em outras áreas. As decisões políticas se justificaram bem e de forma democrática, os líderes que inspiram confiança

no mercado estrangeiro e uma articulação pragmática com iniciativas sociais entre seus diretores, são necessários para que a América Latina chegue a ser uma região ainda mais próspera.

## Antecedentes do MERCOSUL

No passado, o Brasil celebrou acordos bilaterais de previdência social com seus pares: Argentina, Uruguai, e um em especial com o Paraguai (somente aos empregados de Itaipu). Não obstante, como se lerá mais à frente, o Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL substituiu aos Acordos Bilaterais de Previdência Social. No Brasil, o acordo foi promulgado pelo Decreto Nº 87.918 de 07 de dezembro de 1982, que estabeleceu sua vigência a partir de 18 de dezembro do mesmo ano.

Segundo este acordo, o Brasil ficou acordado que os benefícios previstos seriam de pensão por morte, aposentadoria por idade, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por invalidez por acidente de trabalho, aposentadoria por tempo de contribuição, salário-família, auxílio-saúde, auxílio-saúde por acidente de trabalho, auxílio-acidente, assistência médica e auxílio por incapacidade temporária de trabalho.

Já na Argentina, os assegurados teriam direito a benefícios por morte, idade, invalidez, incapacidade temporária de trabalho, acidente de trabalho, doença profissional, além de prestações familiares e assistência médica.

Desta forma, o Acordo Internacional de Previdência Social foi executado pelas autoridades competentes de previdência social dos países e regulado por ajustes administrativos elaborados por autoridades de competência mista, integrados por representantes de cada Estado contratante.

Contudo, o acordo entre Brasil e Argentina foi revogado pelo Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL, conforme previsto no artigo 17 deste.

Em 27 de janeiro de 1977 foi firmado o Acordo Internacional de Previdência Social entre Brasil e Uruguai e teve sua promulgação realizada pelo Decreto Nº 85.248, de 13 de outubro de 1980, havendo entrado em vigor em 1º de outubro de 1980.

Os benefícios previstos no acordo, de incidência no Brasil, são por: aposentadoria por idade, invalidez, e por acidente de trabalho, auxílio-doença, auxílio-doença por acidente de trabalho, assistência médica e pensão por morte.

No Uruguai, os benefícios são por morte, idade, invalidez, acidente de trabalho, doença profissional, doenças e acidentes comuns, prestações familiares e assistência médica.

Assim como no caso argentino, o Acordo de Previdência Social entre Uruguai e Brasil também foi substituído pelo Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL.

Assinado na cidade de Assunção em 10 de setembro de 1974, esse tratado foi aprovado pelo Decreto Nº 75.242/75 de fevereiro de 1975. Cuida das normas jurídicas relativas a previdência social, a ser aplicadas aos trabalhadores, independentemente da nacionalidade, dependentes de empreiteiro, de subcontratistas de obras e de rentistas e arrendadores de serviços, ocupados nas áreas delimitadas.

O MERCOSUL, assinado pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, entrou em vigor a partir de 1º de junho de 2005 substituindo aos acordos bilaterais previamente existentes entre os países desta região. Este acordo destaca-se por ser o primeiro multilateral brasileiro que pertence ao campo de seguridade social e por beneficiar a trabalhadores públicos que pertencem



a regimes próprios. Também, para agilizar a eficácia do acordo, a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV) está desenvolvendo um *software* com a certificação digital que permite a transmissão e a validação de dados e de imagens entre os países signatários.

As contratações de trabalhadores brasileiros, nos termos do Protocolo, deveriam dar-se no Brasil, assim como a dos paraguaios no Paraguai, sendo permitida a contratação de trabalhadores de outras nacionalidades por qualquer um dos dois países.

*O MERCOSUL se destaca por ser o primeiro multilateral brasileiro que pertence ao campo de seguridade social e por beneficiar a trabalhadores públicos que pertencem a regimes próprios*

## ❶ O acordo do MERCOSUL

O acordo multilateral da Seguridade Social do MERCOSUL foi assinado em 15 de dezembro de 1997, na cidade de Montevideu, Uruguai, pelos chanceleres da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, na ocasião da XIII Reunião do Conselho do Mercado Comum.

Com vigência fixada a partir de 1 de junho de 2005, o Acordo Multilateral de Seguridade Social substituiu os acordos bilaterais anteriormente existentes entre os países da região, estabelecendo um mecanismo padronizado de coordenação dos sistemas de previdência social no âmbito do MERCOSUL, que era inexistente nos instrumentos originais do bloco econômico. Foi necessária, por tanto, a celebração de um acordo que considerassem as normas gerais para regular, de maneira padronizada, a seguridade social na região.

Essa norma de coordenação entre os países não implica alteração nos respectivos sistemas de previdência social, mas permite preservar os direitos adquiridos ou em fase de aquisição pelos trabalhadores ou seus dependentes quando se encontrarem no território dos países signatários, além de não prejudicar os direitos adquiridos na vigência dos acordos bilaterais.

Nos termos do Artigo 2 do Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL, os direitos a seguridade social serão reconhecidos aos trabalhadores que prestem ou tenham prestado serviços em qualquer dos Estados parte, sendo reconhecidos, assim como a seus familiares e agregados, os mesmos direitos e estando sujeitos as mesmas obrigações que os nacionais de tais Estados parte, com respeito aos especificamente mencionados pelo Acordo.

O acordo também será aplicado aos trabalhadores de qualquer outra nacionalidade residentes no território de um dos Estados parte, sempre que prestem ou tenham prestado serviços a eles.

O Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL garante os seguintes benefícios com totalização de períodos para quem atua em mais de um país no âmbito do acordo: aposentadoria por idade (voluntária ou compulsória), aposentadoria por invalidez, auxílio-doença e a pensão por morte.

Outra proteção prevista, é a isenção de contribuição no país de destino durante o deslocamento temporário inferior a doze meses, prorrogável por igual período, sempre que seja autorizado pelo país de destino. Nesse tempo, o trabalhador mantém o seu vínculo e seus direitos sempre no país de origem, portanto, não requer esse tempo trabalhado na forma do Acordo. Além disso, o Acordo também beneficia aos funcionários públicos pertencentes aos regimes próprios de previdência social.

Quanto à prestação de saúde, o Acordo prevê assistência médica gratuita na rede hospitalar do governo ao trabalhador deslocado temporariamente, assim como seus dependentes, nos termos do inciso I Artigo 6º não obstante, as prestações de saúde somente serão outorgadas ao trabalhador deslocado temporariamente para o território de outro Estado parte, assim como para seus familiares e assemelhados sem a entidade gestora do Estado de origem autorizar essa outorga. Ao final das contas, os custos que se originam dessa possibilidade serão enfrentados pela entidade gestora que autorizou a prestação. Assim, o Brasil, o interessado deverá, antes do deslocamento, dirigir-se ao Departamento Nacional de Autoria do sus, do Ministério da Saúde do Brasil, e solicitar o Certificado de Direito de Assistência Médica no Estado para onde se deslocará temporariamente.

O interessado que deseje solicitar seus benefícios da Previdência Social no Brasil, ou seja, aqueles previstos no Acordo Multilateral, deverá dirigir-se a Agência de Previdência Social mais próxima de sua residência, em posse da documentação necessária para requerimento de um benefício comum, mais os documentos que comprovem a atividade no país que se firmou acordo. Essa documentação será enviada pelo organismo de conexão do Brasil em comparação ao país membro que reconhecerá no período de contribuição alegado pelo interessado.

O trabalhador ficará sujeito ao regime de previdência social do país onde esteja prestando serviço, exceto o caso de que aquele trabalhador esteja abaixo da tutela do certificado de deslocamento temporário e sempre que esteja dentro do prazo autorizado, ainda que seja prorrogado. Nos termos do inciso 1, Artigo 3º, o acordo será aplicado em conformidade com a legislação de seguridade social referente às prestações contributivas pecuniárias e de saúde existentes nos Estados

parte, na forma, condições e extensão que estipula. Além disso, cada Estado parte concederá as prestações pecuniárias e de saúde de acordo com sua própria legislação e aplicará sobre estas, as normas sobre prescrição e caducidade vigentes.

É importante ressaltar que o Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL inova ao conceber disposições aplicáveis a regimes de aposentadoria e pensões de capitalização individual. Em seu texto, indica que o Acordo será aplicável também aos trabalhadores afiliados a um regime de aposentadoria e pensões de capitalização individual estabelecido por algum dos Estados parte, para a obtenção das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte. Além disso, os Estados parte e os eventuais futuros aderentes do Acordo, poderiam estabelecer mecanismos de transferências de fundos para fins de obtenção das referidas prestações, sendo necessário que as administradoras de fundos ou empresas seguradas cumpram com os mecanismos que o acordo multilateral prevê. Tais transferências se darão a oportunidade em que o interessado comprove seu direito a obtenção das prestações, quando a informação aos afiliados seja proporcionada nos termos da legislação de cada Estado parte. No Brasil, isto ainda não é aceito.

Para quem trabalha em um ou mais países do MERCOSUL, lhes são concedidos os seguintes benefícios: aposentadoria por idade (voluntária ou inevitável), aposentadoria por invalidez, auxílio por doença e pensão por morte.

A aplicabilidade do Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL, depende substancialmente do consenso e da uniformidade da compreensão entre os países que formam parte do acordo. É por isso que se criou a comissão permanente que se encontra integrada por três membros de cada país e composta por grupos de trabalho em áreas específicas, como

saúde, legislação e informática. O comitê tem como objetivo verificar a aplicação do acordo e seus demais instrumentos, planejarem as modificações e ampliações, e manter negociações diretas a fim de resolver as diferenças sobre a aplicação do acordo.

No âmbito da Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS), organismo técnico internacional e especializado, o Acordo possui suma importância dentro da sub-região do Cone Sul, formada por Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, pois engloba os países participantes do Acordo Multilateral de Seguridade

*A aplicabilidade do Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL, depende substancialmente do consenso e da uniformidade da compreensão entre os países que formam parte do acordo*

Social do MERCOSUL, com exceção do Chile que participa como país sócio, é dizer, que por esta razão não pode ser parte do Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL.

Desta maneira, a CISS tem entre outras funções a missão e a finalidade de favorecer o desenvolvimento da seguridade social dos países do continente americano e cooperar com as instituições e administrações de seguridade social, além de incentivar a cooperação e o intercâmbio de experiências entre organismos semelhantes de seguridade social com outros do mesmo meio.

Com relação a III sub-região ou sub-região do Cone Sul, é necessário destacar que essa surgiu, assim como as demais sub-regiões, da necessidade de descentralizar por regiões as ações da CISS e para responder, de maneira mais efetiva as necessidades e os pedidos dos países que as conformam.

## ❶ A eficácia e repercussões no Brasil

O Acordo é operado no Brasil pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), de forma descentralizada mediante catorze organismos de conexão vinculados às gerências executivas do INSS em Manaus, Salvador, Fortaleza, Goiânia, Cuiabá, Belo Horizonte, Belém, Curitiba, Recife, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Florianópolis, São Paulo e Distrito Federal, que são responsáveis das análises e concessão dos benefícios.

Para obter as prestações a que os trabalhadores, seus familiares e dependentes tem o direito, ao amparo da legislação de cada Estado parte, os mesmo deverão apresentar requerimento, em formulário especial, ao organismo de conexão do Estado em que residam. Para aqueles que residem em território de outro Estado, o organismo de conexão será aquele cuja legislação o trabalhador se encontrava assegurado no último período do seguro ou contribuição.

É um feito reconhecido que a tramitação das prestações e dos benefícios internacionais enfrentou problemas em sua gestão, devido à complexidade de seus procedimentos, como a grande quantidade de documentos solicitados e os requisitos de certificação e autenticação destes, além de contar com pouca tecnologia e com sistemas antiquados, burocráticos e lentos.

No campo da tecnologia, a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV), do Brasil, é responsável pelo desenvolvimento do sistema de informações, permitindo agilizar a concessão de benefícios no âmbito do Acordo Multilateral da Previdência Social do MERCOSUL aos trabalhadores emigrantes.

O Brasil desenvolveu estudos acerca da previdência social nas fronteiras do MERCOSUL e, segundo o investigador e antropólogo Gabriel Alvarez, o Acordo representa um avanço significativo para a extensão dos direitos da previdência social para trabalhadores emigrantes formais, de modo que vários tipos de benefício (bismarckianos; beveridgianos; baseados em capitalização individual) podem ser combinados para proporcionar uma cobertura adequada para as populações do bloco. O Acordo Multilateral de Seguridade Social é essencial para promover a integração, além de ser um importante passo para a mudança de sua perspectiva, ao dirigi-la até a proteção e equidade social.

Além disso, ao substituir os acordos internacionais bilaterais de previdência social existente anteriormente entre os sócios do MERCOSUL, o Acordo Multilateral de Seguridade Social também promove uma coordenação das regras de aplicação, diminuindo o ordenamento jurídico brasileiro e garantindo, com a integração, sua inserção ainda mais intensa na nova ordem mundial.

*O Acordo representa um avanço significativo para a extensão dos direitos da previdência social para trabalhadores emigrantes formais*

Não obstante, a agenda de integração regional ainda tem importantes desafios pendentes para médio e longo prazo, como proporcionar maior integração para os pequenos produtores, acolher de maneira mais adequada a produção integrada ao longo das fronteiras, possibilitarem a liberação da circulação de trabalhadores e construir uma cidadania regional.

O Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL foi aprovado, conjuntamente com seu Regulamento Administrativo, pelo Congresso Nacional brasileiro por intermédio do Decreto Legislativo Nº 451/2001, em 14 de novembro de 2001. Dessa forma, o Brasil reconheceu a

eficácia jurídica ao acordo, habilitando-o a revigorar seu ordenamento.

Nos termos do Artigo 16, o Acordo será aplicado em conformidade com as disposições do Regulamento Administrativo, que também compõe o Acordo Multilateral, dispor sobre materiais relevantes para sua aplicação.

## ❶ A comissão multilateral permanente

A aplicação do Acordo Multilateral de Seguridade Social depende substancialmente da uniformidade de entendimento entre os países membros. Para isso, se estabeleceu uma Comissão Permanente, integrada por três membros de cada país e composta por grupos de trabalho em áreas específicas, como saúde, legislação e informática.

A comissão tem como objetivo verificar a aplicação do acordo e demais instrumentos complementares, planificar as eventuais modificações e ampliações, assim como manter negociações diretas a fim de resolver as divergências sobre a aplicação desse instrumento jurídico. Para cumprir seus objetivos, a Comissão Multilateral Permanente se reunirá uma vez ao ano, alternadamente em cada Estado parte, ou quando um deles solicitar.

Com a intenção de facilitar e padronizar a interpretação do Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL, a Comissão Multilateral Permanente aprovou um documento que prevê os critérios de aplicação do Acordo, por intermédio da Resolução CMP N° 01, de 12 de outubro de 2005, em Buenos Aires, Argentina.

Desde então, a Comissão Permanente se reúne periodicamente para promover a discussão de tais critérios,



buscando o melhor entendimento comum no âmbito de aplicação do Acordo.

As resoluções da Comissão Permanentes do MERCOSUL têm um papel importante na implantação do processo de integração e na elaboração das regras da seguridade social do bloco. Por exemplo, a elaboração e aprovação das regras acerca da transferência de trabalhadores para território de outro Estado parte, prorrogação de transferências temporárias, comunicação ao trabalhador sobre concessão ou desaprovação do benefício requerido, assim como sua natureza, valor, data de início de pagamento, fornecimento de análises médicas entre os organismos de conexão, pagamento das prestações compreendidas no acordo, informações referentes às mudanças de legislação dos países, intercâmbio de dados estatísticos, entre outras regras.

Também foram aprovados pela Comissão Permanente do MERCOSUL os formulários para operar as informações, o estudo de mecanismos de pagamento das prestações no exterior e o sistema de transferência e validade de dados da seguridade social do MERCOSUL, assim como a implantação da firma digital do bloco.

*As resoluções da Comissão Permanentes do MERCOSUL têm um papel importante na implantação do processo de integração e na elaboração das regras da seguridade social do bloco*

Dessa forma, se faz necessária à divisão em temas dos principais pontos desenvolvidos durante as negociações nos países, em obediência ao que consta no Artigo 16, ponto 3, do acordo.

## Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV)

Criada em 1974, a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV) originou-se a partir dos centros de processamento de dados dos institutos de previdência social existentes naquela época. Empresa pública, vinculada ao Ministério da Previdência Social (MPS), atua de forma integrada a outras instituições públicas para o êxito das ações do governo, por meio de soluções em tecnologia da informação e da comunicação, para preservar o interesse público.

Com sede em Brasília, capital brasileira, conta com 27 unidades regionais. Tem cerca de 3.200 empregados e é responsável pelo processamento de mais de 25.7 milhões de prestações de previdência social.

Pode-se destacar que em agosto de 2008, com base nos dados validados pela DATAPREV, a Previdência Social brasileira pagou R\$21.9 milhões equivalente a quase US\$ 11.9 milhões.

No marco de um projeto de modernização da previdência social, chamado novo Modelo de Gestão, a DATAPREV investiu na aquisição de equipamentos e capacitação do pessoal, com o fim de prestar melhor atenção ao cidadão brasileiro. Adquiriu servidores de banco de dados Superdome HP, instalados em Brasília que armazenam simultaneamente todas as informações do computador principal instalado no Rio de Janeiro, o que garante a segurança de todos os dados processados.

Criada em seu início para atender à previdência social, a DATAPREV ampliou sua área de atuação. Na atualidade, presta serviços a outros organismos públicos, entre eles os ministérios do Trabalho e Emprego e de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Arrecadação Federal do Brasil.

## Intercambio

Integrante do Comitê de Informática, subordinado a Comissão Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL, a DATAPREV foi designada para desenvolver o Sistema de Acordos Internacionais de Seguridade Social (SIACI). Este aplicativo, desenvolvido com software livre, permite a transmissão de formulários eletrônicos e imagens pela internet, via Webservices, utilizando certificação digital e controle de protocolo de transmissão.

Como primeira experiência de desenvolvimento de sistema a ser utilizado no âmbito internacional, o SIACI foi especificado, validado e aprovado por usuários e técnicos dos quatro organismos de previdência social dos países do MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e também por técnicos da Organização Ibero-Americana de Seguridade Social (OISS). A primeira versão do sistema foi desenvolvida em cinco meses; depois de aprovada, a versão 1.2 entrou em operação em 1 de julho de 2008.

Desde então, os formulários destinados ao intercambio de informação de tempo de serviço e concessão de prestações para os trabalhadores migrantes dos países signatários do MERCOSUL são transmitidos com agilidade e segurança, facilitando a concessão de prestações das respectivas previsões públicas.

Como o SIACI mantém o controle dos dados de protocolo relativos aos documentos enviados e recebidos, é possível consultar ou verificar as transações efetuadas em qualquer momento, reduzindo progressivamente a utilização de documentos em papel. Também permite reduzir o prazo para a obtenção das prestações, melhorando a qualidade do serviço, sem prejudicar a segurança e a confidencia das informações.

A OISS desempenha o rol de coordenadora do intercambio de informação entre os países, já que a entidade mantém um

registro completo de todas as transações realizadas e a lista dos usuários habilitados para utilizar o aplicativo.

Esta organização também é responsável por distribuir aos países usuários as novas versões do sistema e a documentação técnica elaboradas pela DATAPREV, assim como coordenar a capacitação dos usuários, administrar o plano de controle de mudanças de sistema e outros detalhes técnicos necessários para a operação do mesmo em cada país.

## Portfólio

Da lista de produtos desenvolvidos pela DATAPREV para modernizar a previdência social brasileira, destaca-se o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), projeto de governo cuja finalidade é atualizar a informação acerca dos vínculos de trabalho e contribuições dos trabalhadores brasileiros.

Com uma base de dados de 190 milhões de registros de pessoas, no CNIS contam informações de cadastro de trabalhadores, empregados e contribuintes individuais, beneficiários da previdência e da assistência social, empregadores, vínculos de trabalho, remunerações e contribuições de trabalhadores brasileiros.

Esse sistema também é utilizado pelos governos da Argentina, Venezuela e Paraguai, o Configurador Automático e Coletor de Informações Computacionais (CACIC), foi o primeiro *software* público do Governo Federal. É capaz de gerar um diagnóstico preciso do parque tecnológico e fornecer detalhes, como o número de equipamentos e sua distribuição nos mais diversos organismos, os tipos de software utilizados e licenciados, configurações de hardware, entre outros. Também pode prover informações patrimoniais e a localização física dos equipamentos, ampliando o controle e a segurança na rede.

Para melhorar a atenção prestada pelas agências da previdência social aos cidadãos brasileiros, DATAPREV desenvolveu e mantém outras aplicações importantes como o Sistema de Agenda Eletrônica (SAE) e o Sistema de Gerência de Atenção ao público (SGA). A primeira permite ao assegurado solicitar pela internet ou por telefone uma hora marcado para ser atendido. O SGA organiza e controla as filas para atender ao público nas agências, o que permite que a administração faça um seguimento e melhore a gestão e o atendimento aos assegurados.

Os exemplos de produtos desenvolvidos pela DATAPREV demonstram que está no caminho da prosperidade e da consolidação como uma das maiores e melhores empresas de Tecnologias da informação e da comunicação do Brasil.

## Conclusões

Não se sabe com precisão qual será o desenho da integração regional da América Latina, em longo prazo. Independentemente de si, se terão estruturas de coordenação supranacionais – como é o caso da União Européia – ou se constituirá a integração sem essas instituições, o que é certo é que se deve aprofundar a cooperação em matéria de políticas sociais.

O MERCOSUL representa para o Brasil um importante aliado na construção de sua história futura e, como conseqüência, está incerto de maneira constante nas políticas externas brasileiras. A trans-nacionalização do país e o desenvolvimento e integração regional, com ênfases na América Latina, são mais que previsões constitucionais e extravasam o campo ideológico. Trata-se de uma condição *sine qua non* para a continuidade e a melhoria do seu crescimento econômico e sua permanência no competitivo contexto internacional.

Mas não se pode limitar a atividade de um Estado somente a sua inserção ainda mais vigorosa em uma grande economia do mercado. O aspecto social deve, permanentemente, ser garantido por essa estrutura. Assim o bloco econômico MERCOSUL, instrumento necessário para que esse processo de mundo globalizado se realize, também prima pela proteção de sua sociedade, em busca de uma América Latina integrada. A seguridade social, pelo Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL, vem, portanto, ao encontro dessa ânsia pelo o bem estar social, com a proteção dos direitos de previdência social, promovendo a integração, a cooperação e a hegemonia regional.

*O MERCOSUL representa para o Brasil um importante aliado na construção de sua história futura*

Uma das conseqüências do desenvolvimento do convênio do MERCOSUL é a acumulação de experiências e conhecimentos

úteis para a integração de Ibero - América. Esse processo está culminado na Constância do Convênio Multilateral Ibero-americano, recentemente assinado, e do estudo para a elaboração do Acordo Multilateral de Assistência Social com a Comunidade dos países de Língua portuguesa (CPLP).

Em novembro de 2007, em ocasião da XVII reunião de chefes de Estado da Ibero-América, foi assinado o Convênio Ibero-Americano com o objetivo de definir a legislação aplicável para garantir os direitos de seguridade social adquiridos e em fase de aquisição. Será parte do convênio, 21 países (Andorra, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Espanha, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, República Dominicana, Uruguai e Venezuela) e, ao contrário do acordo do MERCOSUL, não revoga os acordos bilaterais e multilaterais existentes entre os Estados. As petições de benefícios terão que ser analisadas e concluídas dentro do âmbito do acordo que seja mais vantajoso para os assegurados. Atualmente, o Acordo Ibero-Americano está sob apreciação do Ministério de Relações Exteriores do Brasil, de maneira que sua validade está condicionada a data em que o sétimo país haja ratificado, de aceitação, de aprovação ou de aderência.

Em fevereiro de 2008, se estabeleceu um grupo de trabalho no Ministério da Previdência Social do Brasil, com o objetivo de estudar as respectivas legislações de seguridade social dos Estados que formam parte do CPLP, com o objetivo de elaborar uma proposta do Acordo Multilateral que incluía a todos os países membros. A criação do mesmo, surgiu para atender o Artigo 6º da Declaração de Díli, assinado no transcurso da VIII reunião dos Ministros do Trabalho e de Temas Sociais do CPLP, em fevereiro de 2008, que instituiu o Brasil como coordenador do grupo de trabalho para apresentar na próxima reunião de ministros, o esboço do acordo de assistência social.

# A inserção do Paraguai no convênio de seguridade social do MERCOSUL

PEDRO A. FERREIRA

## Conhecimento sobre o Convênio

Passava o mês de novembro de 2003, quando eu, recentemente designado presidente do Instituto de Previsão Social (IPS) da República do Paraguai, recebo a visita em meu escritório de Carlos Garavelli, diretor do Centro de Ação Regional da Organização Ibero-Americana de Seguridade social (OISS) em Cone Sul.

Nessa Oportunidade falamos de diferentes aspectos, entre eles sobre uma reunião a ser realizada nos primeiros dias de dezembro em Montevideu, Uruguai, quando seriam tratados temas importantes para as diferentes entidades PREVIDENCIAIS do MERCOSUL.

Tinha muitas dúvidas a respeito da conveniência em aceitar o convite que me havia realizado, pois havia tantos problemas para serem resolvidos dentro da instituição que uma viagem ao exterior parecia algo que poderia me distrair notavelmente no momento em que necessitava desentranhar os importantes e urgentes assuntos que tinha o IPS depois de muitos anos de mudanças constantes e graves problemas administrativos, financeiros, de prestação de serviço e corrupção, entre outros.



Estou agradecido a Deus por haver aceitado o convite, porque me permitiu não somente conhecer melhor outras realidades, como também cultivar amizades entre elas ressalto a Carlos Garavelli a quem considero como amigo e sobre tudo um amigo do Paraguai.

Em fim, uma vez em Montevideú, percebi que uma das principais intenções do convite era que eu e a nova equipe que estava à frente de IPS tomássemos consciência da importância de que o Paraguai ratificará o Acordo de Seguridade Social do MERCOSUL.

Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai haviam firmado no ano de 1997 um acordo na mesma cidade, e os parlamentos de todos os países –exceto o de Paraguai– o haviam ratificado. Há vários anos, entretanto, para que o convênio entrasse em vigência, seria necessário que os quatro países ratificassem, em razão de que, a aprovação efetiva por parte do Paraguai resultaria vital. Havia todo um grupo de técnicos de diferentes países que haviam trabalhado arduamente e sabiam que seus esforços haviam sido em vão.

Entre 1997 e 2003, o IPS havia mudado umas dez vezes de presidente, nenhum durou mais de 15 meses, a média estava em sete meses, razão pela qual os representantes dos países haviam mudado continuamente de interlocutor sem conseguir que nenhum presidente desse importância ao tema. De fato, naquela época, o IPS estava em mora desde vários anos até em sua cota com OISS. Para piorar, o afastamento da maioria dos presidentes da instituição estava predisposto a varrer todas as iniciativas da administração anterior.

Diante dessa situação, a reunião me pareceu peculiar. Por um lado, havia explicado que era novo em um cargo e que tomaria tempo para me envolver na louvável iniciativa de integração do MERCOSUL, no que diz respeito à Seguridade Social, por outro lado, explicava os múltiplos problemas –muito mais urgentes– que deveria resolver se não queria correr a mesma sorte das administrações anteriores.

Minha situação apresentava o agravante de que era proveniente de outra empresa –a ANDE– que é a empresa pública elétrica do Paraguai, ou seja, não era um funcionário de carreira do Instituto de Previdência Social e muito menos um conhecedor do tema. Fui selecionado pelo perfil técnico e bom desempenho como funcionário e gerente financeiro da ANDE.

Na primeira reunião, na que eu seria realmente inaugurado como representante do Paraguai, me deu a impressão de que me explicavam as coisas sem muita esperança, já estava há mais de um mês no cargo e o mais provável é que ainda levaria cinco ou seis meses para que me entregassem, não entendia o tema e necessitava tempo para me envolver. Ademais, estava claro que não era minha prioridade, visto que, a aprovação do convênio do MERCOSUL não dependia do juízo que o governo, os médios ou os assegurados fizeram de minha administração.

De alguma maneira, me preparei para explicar minha situação, lhes contar mil projetos que tinha em mente, os consultar o que opinavam a respeito disso ou o que haviam feito em situações similares.

Uma das opiniões que mais me serviu foi a do então presidente do BPS do Uruguai, quem anteriormente havia sido ministro da agricultura e, portanto, passou por algo parecido, Carlos Gasparri quem me contou sua experiência e me disse para não me preocupar, visto que o que ele havia se proposto –ao receber o cargo– realizar em seis meses, pensava que com

muito esforço em iria consegui-lo para o quinto ano, pois havia entendido que os sistemas de prevenção requerem tempo para que as mudanças saiam bem.

Não o bastante fez um bom esforço, perguntei muito sobre como deveria ser o sistema, por que um Argentino, Uruguaio ou um Brasileiro deveria cobrar uma porcentagem de aposentadoria no Paraguai quando em meu país o acesso a uma aposentadoria ou meia aposentadoria, poderia ser considerado um luxo ou privilégio.

Perguntei muito, tratei de entender o que os dignos Representantes dos outros países denominavam *prorrata tempore* o que se pensava fazer com as prestações da saúde, quem devia pagar o que, para ser franco, não entendi muito bem como pensavam resolver os problemas legais que podiam surgir depois que estes dois aspectos não funcionavam.

Algumas coisas ficaram claras, o sistema não funcionaria muito bem no início, o país tinha feudos internos que trabalhava separado dando soluções parciais aos problemas sociais. Ademais, Paraguai estava bastante atrasado em cobertura populacional da seguridade social com relação aos outros países. Todas as nações haviam desenvolvido soluções parciais com base em um modelo de seguros sociais, dentro dos quais os trabalhadores migrantes geralmente estão excluídos.

Estes sistemas separados de seguro, por exemplo: para trabalhadores Bancários paraguaios, para advogados argentinos, são mais ou menos efetivos que outros, de fato, são os que solucionam as necessidades de curto e longo prazo de certos trabalhadores diante de determinados riscos.

O que sim ficou claro é que, a possível inutilidade de nossos Estados para encontrar e implementar um sistema efetivo não deveria pagar o trabalhador que “sai do esquema” exemplificando em toda sua extensão pelo trabalhador migrante. Didático

e instrutivo foi um exemplo que deu um dos representantes ao dizer que quando um trabalhador transporta em sua mala quando quantidade de pertences ao ir de um país a outro em busca de melhores perspectivas laborais, seria também muito importante que fosse providenciado uma “mochila” onde leve seus direitos de trabalhador pertencente a um determinado seguro social.

Também me abriram os olhos a respeito de um determinado grupo do MERCOSUL, entendesse este não como uma simples união de países para os comerciantes, os empresários ou os exportadores obtenham vantagem competitiva, mas como também um MERCOSUL que olha até o povo, até os trabalhadores e os ampara quando migram, saindo do esquema inicialmente previsto.

Pareceu-me, e eu disse em minha exposição ao final das reuniões, que a implantação de um convênio de seguridade social no MERCOSUL seria uma prova se realmente queríamos nos integrar mais que países, como povos irmãos ou se tudo isso da integração não seria mais que simples discurso político vazio de intenções reais.

*Quando um trabalhador carrega em sua mochila grande quantidade de pertences, ao ir de um país a outro, em busca de melhores perspectivas laborais, seria muito importante que lhe fornecesse uma “mochila”*

## Antecedentes

Ao retornar para Assunção, solicitei aos antecedentes do acordo Multilateral, a busca não foi fácil, bem tampouco se reuniu toda a informação pertinente, pois como tempo não somente haviam

participado muitas e diferentes pessoas e administrações.

Quando um trabalhador carrega em sua mala grande quantidade de pertences ao ir de país a outro em busca de melhores perspectivas laborais seria também muito importante que se providenciasse uma “mochila” de IPS, como também haviam participado diferentes instituições do Estado paraguaio.

A história documentada se construía em uma serie de reuniões realizadas entre os anos 1994 e 1997, que se denominou Comissão Técnica, encarregada primeiramente de elaborar e, posteriormente, estudar uma proposta de convênio multilateral e acordo administrativo de seguridade social cedido pela OISS em maio de 1994.

Esse texto escrito e apresentado pela OISS nas diferentes reuniões serviu como base para as análises entre os representantes dos quatro países membros do MERCOSUL.

Em dezembro de 1997, Juan Carlos Wasmosy, presidente da República do Paraguai, e as máximas autoridades da República Argentina, a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai subscreveram ao Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado de Comum acordo do Sul.

Segundo manifestou um dos poucos representantes das delegações paraguaias com os que podemos trocar opiniões, a posição paraguaia nas negociações havia sido não considerar

No Acordo as prestações de saúde. Esta posição sustentava-se nas profundas diferenças existentes entre os sistemas dos quatro países, incluindo as referentes a custo.

O Paraguai se preocupava –e continua preocupando muito– que eventualmente o país o IPS tenha que fazer cargo de um custo realizado no exterior até o paraguaio, sendo que o mesmo procedimento no país pode custar de três a cinco vezes menos. Inclusive preocupava o fato de que, diante da

falta de cobertura do Paraguai, os trabalhadores migrassem a outros países –não por motivos laborais– mas para tratar de os problemas de saúde, fenômeno que poderia representar umas contas multimilionárias impossíveis de pagar para o Estado ou para entidade de previdência (IPS)

Não obstante a oposição paraguaia a incorporação das prestações de saúde, nem no documento final subscrito nem no documento oficial algum fizeram reservas que puderam dar lugar a uma ratificação parcial do convênio por parte do Paraguai.

Estávamos diante dessa situação quando nos interamos que por falta de ratificação do Paraguai, o Convênio do MERCOSUL não poderia entrar em vigência.

Diante do ocorrido, se apresentavam somente três possíveis posturas que poderiam ser assumidas pelo congresso paraguaio: ratificar totalmente o convênio, rejeitá-lo totalmente ou mantê-lo pendente de tratamento anos e anos, como vinha acontecendo.

Em equipe pensamos muito em quanto seria difícil explicar a nossos amigos do MERCOSUL nossa opinião ambígua por um lado, e o difícil que seria por outro lado explicar a certos grupos que “brigaram” pela posição paraguaia, no caso de que se houvesse oposição à ratificação.

De alguma medida a responsabilidade não era nossa, era desses mesmos grupos que não deixaram devidamente assentada a posição paraguaia, ou que talvez, foram desautorizados por seus superiores para deixar sentada uma posição, com a que, a postura não era oficial, como também técnica, compreensível, mas não tão defendível depois de transcorrido muito tempo.

Na realidade ainda que não seja justo, cada um carrega –na história– com a responsabilidade que lhe corresponde, assim como com a irresponsabilidade que lhe corresponde. A

situação no Paraguai, em relação a portabilidade dos direitos de aposentadoria era praticamente nula.

Enquanto no Convênio Multilateral se possibilitava que uma pessoa que aportou no IPS de Paraguai e logo no sistema argentino, brasileiro e/ou uruguaio conceda a aposentadoria, o Convênio não estabelecia, nem tinha porque fazer, que um trabalhador que aportou no IPS do Paraguai, e logo em outra Caixa do mesmo país, pudesse aposentar.

Em resumo, havíamos combinado com outros países e outros sistemas estrangeiros o que não havia sido possível acordar internamente entre as diferentes caixas de aposentadoria do sistema. Esta situação era singularmente chamativa e alguns tinham a impressão que se queria chegar muito longe em temas relacionados com a migração até ou desde o estrangeiro quando não havíamos nem tentado solucionar nosso problema interno.

Além disso, deve-se ter em conta que essa política de não permitir aposentadoria até trabalhadores de diferentes Caixas estava de acordo com uma série de paradigmas que tinha o sistema. O mais forte que se opunha a isso era que as Caixas previdenciais foram criadas para certos grupos de trabalhadores, os

ferroviários, os da área elétrica, os bancários, os funcionários públicos, os dependentes do governo central, etc., e ter em conta contribuição em outras Caixas nunca esteve previsto nos cálculos atuariais e por tanto os afetava.

Em alguma medida quando um trabalhador saía de um sistema de aposentadoria era “castigado”, seja porque suas contribuições ficaram presas dentro da caixa que se aportou

*Quando um trabalhador saía de um sistema de aposentadoria era “castigado”, seja porque suas contribuições ficaram presas dentro da caixa que se aportou ou porque eram devolvidas sem nenhuma rentabilidade*

ou porque eram devolvidas sem nenhuma rentabilidade e depreciadas com toda a inflação verificada durante o largo tempo de contribuição, o qual poderia ser de décadas até o momento da evolução.

Desta forma, os migrantes entre Caixas ou fora do país colaboravam para que aquela para que aportavam, estivesse melhor desempenho financeiro e pudesse atender melhor as obrigações assumidas diante dos grupos de trabalhadores “fieis” que não abandonaram a Caixa. Isto era parte de um paradigma mais forte, ao qual batizei “Paradigma das barreiras”.

Este nasceu diante da preocupação dos aposentados e contribuinte do sistema uma vez que se evidenciou que as caixas não teriam fundo suficiente para cumprir com suas obrigações futuras.

O paradigma se fortaleceu e consolidou quando vimos que as Caixas dos países vizinhos tinham problemas incapazes de serem salvos ou que os sistemas eram obrigados a realizar reformas paramétricas ou estruturais segundo o grau de deterioração financeiro do sistema e o quão decidido estivesse o governo em fazer uma mudança radical.

*A saúde financeira de um seguro social é obtida mediante a imposição de uma serie de barreiras de acesso às prestações, que impedem que os egressos sejam consideráveis*

O paradigma consiste em que a saúde financeira de um seguro social é obtida mediante a imposição de uma serie de barreiras de acesso às prestações, que impedem que os egressos sejam consideráveis, pois somente um número limitado de pessoas consegue reunir todos os requisitos. Sustenta uma política segundo a qual se implantam uma série de barreiras que dificultam –se não impedem– o acesso às aposentadorias e pensões de forma que, ao invés de obter um benefício em longo



prazo, 100, 90, 80 ou ainda que seja 50% dos contribuintes ao IPS conseguiriam uma aposentadoria.

Uma amostra desta política foi a Lei 98 do ano 1992 que eliminou a possibilidade de se chegar a uma meia aposentadoria com quinze anos de contribuição e voltou mais rígido o acesso aos beneficiários para os quais alcançaram os 25 anos de contribuição.

Lamentavelmente existe um alto número de medidas, como a escrita, o comum em todas elas: amparar muito ao que chega ao benefício e impedir muito o acesso aos benefícios em longo prazo.

Outra amostra do cenário estava dada porque Paraguai tinha poucos convênios de seguridade social subscrito com outros países, estando vigentes somente os acordados com a Espanha e Uruguai com a devida reserva de que no momento da assinatura e ratificação de ambos os convênios estes não incluíam nem 1% do total dos imigrantes de/até Paraguai e que não se tinha intenções reais de que isso de permitia até os dos países vão ou vem migrantes no Paraguai, ou seja, Argentina e Brasil.

## ● O debate interno

No IPS –naqueles tempos– tivemos muitos debates sobre do que fazer e em que ordem realizá-lo, diante aos diferentes planos. Nesse contexto, exponho a seguir o processo que vivemos naquela época e como determinou nossa posição no tema MERCOSUL.

Ao final de 2003 desenvolvemos no IPS um processo de planejamento estratégico nunca antes realizado na instituição

e em qual se clareou o sistema de gestão que tínhamos nos três seguintes anos, assim como as diretrizes estratégicas, a missão, a visão, os valores e algo que foi uma inovação nossa que chamamos “os pilares” sobre os quais construiríamos o novo Instituto de Previdência Social, e que seriam a chave em todas as mudanças a serem levadas a cabo.

Este processo de planejamento contou com a participação dos diretores do IPS, representantes das centrais de trabalho e das Associações de aposentados, sindicalistas e funcionários antigos da instituição.

Para sua aprovação contou com o voto favorável por unanimidade dos membros do conselho de administração, incluindo o representante dos empresários, que havia sido reintegrado, logo de um afastamento de vários meses antes do nosso ingresso à Instituição pela falta de credibilidade que tinha o IPS.

Para dar mais peso a este documento, se apresentou ao presidente da República, Nicanor Duarte Frutos, quem além de manifestar seu acordo realizou contribuição ao mesmo

Um dos pilares antes mencionados era o de “Melhoramento “Das prestações de aposentadorias” e uma das diretrizes acordadas foi a de ampliar a cobertura populacional do seguro social. Para isso era crucial destruir o “Paradigma das barreiras”, tudo isso sem propor medidas populistas e sem criar um déficit financeiro que colocasse em perigo o sistema, pois outra das diretrizes estratégicas acordadas era a de “Garantir a geração de recursos a curto e longo prazos”.

Incentivamos uma mudança de paradigma com base na pessoa, no trabalhador, em seus direitos, não nos direitos escritos, sim naqueles que as pessoas naturalmente consideram como justos de se obter logo que aporta a um seguro social. Concluímos que, era certo que o IPS tinha problemas financeiros

graves, pois havia perdido 75% de suas reservas financeiras em menos de 10 anos, isto era solucionável com honra e técnica no manejo administrativo-financeiro e em tanto, com aplicação de barreiras que o único que fazia era desprestigiar o sistema que era tão grave que praticamente ninguém confiava que iria obter a aposentadoria, a gente apostava confiada em que em curto prazo receberia uma prestação de saúde, isso é o que se visualizava, as aposentadorias não.

Para ser um seguro somente de saúde (de maneira que as pessoas o percebam) o seguro era caro, inconveniente e nessa época altamente deficiente. Para piorar, os assegurados se interavam de que os fundos haviam sido mal empregados e que a previsão tinha uma nova perda multimilionária.

Concluiu-se também, que devido às imensas perdas do passado, as barreiras teriam que ser tão altas que o desprestígio seria impossível de sustentar. Além disso, o Estado não se encontrava em possibilidade de auxiliar o sistema presidencial, pois estava lutando contra a escassez de reservas monetárias, o déficit fiscal dos anos anteriores e o déficit seletivo que teve o Paraguai pela primeira e única vez em sua história ao final de 2002.

Nossa proposta financeira, atuarial e social considerava que a única maneira de salvar o sistema era conseguir o crescimento da massa de contribuintes e aposentados em tal proporção que as perdas do passado foram relativamente pequenas com relação às obrigações assumidas e as novas obrigações que se assumiriam ao integrar novas associações.

Em síntese, os novos paradigmas era que o sistema, pelo menos nos próximos vinte anos, devia sua sorte não às barreiras, mas ao prestígio que ganhou mediante um bom serviço no âmbito da saúde, boas prestações em longo prazo a muitos aposentados (não somente a uns poucos privilegiados) e

á ausência total de corrupção sistêmica. A estes três aspectos os batizamos como “pilares da gestão”.

Desta maneira se pretendia que grandes contingentes de trabalhadores, e inclusive não trabalhadores, desejaram ingressar ao seguro do IPS, e que, multiplicando o sistema por cinco ou dez, em um período de 20 a 30 anos, conseguiria não somente a recuperação financeira do sistema, como também que este cumprisse como objetivo para o qual foi criado.

*O sistema, pelo menos nos próximos vinte anos, deveria sua sorte não às barreiras, mas ao prestígio que ganhou mediante um bom serviço no âmbito da saúde*

Dentro deste paradigma e neste planejamento estratégico, o tema da incorporação dos migrantes era lago que caia por terra: Como iríamos convencer um “brasiguai” (brasileiro que vive no Paraguai) que aportasse ao IPS senão não teria a menor possibilidade de que sua contribuição serviria para a obtenção de uma aposentadoria, e a única opção válida seria viver no Paraguai, mas continuar aportando no Brasil? Como convencer a um Paraguaio que regressa da Argentina, após dez anos de contribuição neste país, mas já com 40 anos de idade, que deve aportar no IPS, se o trabalhador se conta de que praticamente não tem nenhuma possibilidade de ter acesso a uma aposentadoria?

Algo que ficou muito claro desde o início foi, que a tendência deveria inclinar até a universalização da cobertura e que todos pagassem ainda que fosse um pouco. Uma preocupação que surgiu em relação ao apoio ou não da ratificação do convênio do MERCOSUL foi que, inicialmente quando um trabalhador contribui ou aporta em duas ou três caixas consecutivamente baixo o sistema de distribuição pode ser entendido que existem Caixas que “ganham” e Caixas que “perdem” atuariamente.

No Paraguai, as caixas de seguro social se restringem ao sistema de distribuição e normalmente a Caixa Paraguaia seria a última que o trabalhador aportaria, portanto, pode-se considerar que é a Caixa a perdedora. Esta preocupação surge de que a primeira Caixa onde aporta um trabalhador tem muitos anos para fazer render o dinheiro a ela aportado e que a maioria dos sistemas concederá um benefício em longo prazo baseado na média de contribuição de muitos anos com pouca ou nenhuma correção. Por isso pensa-se que Caixa é a que “ganha”.

Por outro lado, a Caixa onde o trabalhador aporta em seus últimos anos de vida laboral não tem de fazer trabalhar financeiramente estes ingressos e, entretanto, se verá obrigada a pagar uma aposentadoria proporcional ao tempo da contribuição. Esta última Caixa pagará os benefícios conforme as médias salariais relativamente recentes, portanto, pagará mais com menos tempo para ter capitalizado e feito render a contribuição.

O exemplo mais claro seria o seguinte: suponhamos que dos sistemas previdenciais consideram o pagamento a uma aposentadoria logo de 30 anos de contribuição, mas uma pessoa aportou 15 anos em um sistema e outros 15 anos em outro. Ao supor que o salário da pessoa tenha sido razoavelmente constante, ambos os sistemas receberam igual quantidade de contribuição em termos reais, mas o primeiro teve tempo para gerar renda e o segundo não teve tanto tempo.

No exemplo anterior pelo sistema de *prorrata tempore* ambos pagariam igual ao trabalhador, ou seja, 50% da aposentadoria prevista. Inclusive se o sistema não prevê ajustes pela inflação, a Caixa onde se aportou primeiro pode chegar a pagar muito menos que a segunda

*O trabalhador sempre ganha quando tem possibilidade de uma aposentadoria que antes não tinha*

Caixa, havendo obtido muito mais capital acumulado que a segunda.

A solução a este problema não é simples dentro de um sistema de distribuição. A conclusão que levantamos após varias simulações com base em dados reais é que o trabalhador sempre ganha quando existe possibilidade de uma aposentadoria que antes não tinha; que o país em que esteve trabalhando nos últimos tempos é provavelmente o país aonde vivera uma vez o trabalhador sempre ganha quando existe possibilidade de obter uma aposentadoria que antes não tinha aposentado e que, portanto, o maior esforço realizado pela Caixa perdedora se vê compensado pelo fato de que a prata do benefício em longo prazo que se outorga fica em seu próprio país. A Caixa ganhadora, portanto, deverá enviar suas remessas a outros países, portanto o país de origem não se beneficia destas remessas. Ou seja, como um tratado entre países, como de fato foi o convênio do MERCOSUL é justo. O que fica pendente é como se finaliza financeiramente, não ao país, sim a última Caixa.

Concluimos que em grande média existirá certa reciprocidade, em um caso se ganha e em outro se perde. Como de todas as maneiras no Paraguai a tendência será que nela resida a última Caixa, o benefício financeiro para esta vem exclusivamente pelo prestígio que obtêm e pelo fato que esse prestígio que obtêm e pelo fato de que esse prestígio por si barateia seu sistema de fiscalização e outorga maior quantidade de contribuintes.

Outra dificuldade era a de uma suposta discriminação: porque não solucionar primeiro o caso de maior repercussão em números de assegurados que se dá entre às Caixas paraguaias e logo se preocupar em ratificar o acordo do MERCOSUL que envolve Caixas de outros países?

A resposta a essa pergunta resultou simples logo a mudança de paradigma e com a adoção do planejamento estratégico 2003-2006; o Convênio do MERCOSUL é algo firmado e temos em mão, vamos ratificá-lo para forçar que um projeto de lei de similares características, mas ajustado a realidade das Caixas paraguaias, seja aprovado com posterioridade. De fato, o projeto de lei para as Caixas paraguaias, seja aprovado brevemente. De fato, o projeto de lei para as Caixas paraguaias se desenvolveu adaptando o convênio do MERCOSUL, e hoje se denomina Lei Inter-Caixas.

O outro problema era o das prestações de saúde, não seria razoável que se pagasse mais pelas prestações dadas aos trabalhadores que residem fora do país, a respeito ao que se paga pelos que ficam.

Olhando o conjunto, concluímos que o convênio era bom e justo para os trabalhadores do MERCOSUL, e nem o que dizer para os trabalhadores migrantes do Paraguai. Por isso se decidiu apoiar a ratificação e aprontar sua implantação nos benefícios a longo prazo (aposentadorias principalmente) mediante a elaboração em paralelo de reuniões que permitem aos trabalhadores chegar à aposentadoria do MERCOSUL.

Com relação às prestações de saúde a política adotada foi a de não apressar sua implantação até que exista uma melhor homogeneização dos sistemas de saúde ou até que se possa alcançar um bom sistema de compensação de serviços e não de custos de serviço. Por isso, decidiu-se realizar uma serie de reuniões técnicas paralelas ao processo de ratificação, principalmente de índole jurídica e informática, e desenvolver em Assunção durante 2004 uma reunião que permitisse difundir as bondades do acordo do MERCOSUL incluindo a possibilidade de que os legisladores paraguaios a assista.

## As reuniões técnicas paraguaias

A primeira reunião de 2004 ocorreu em Salvador, Bahia, Brasil; era coincidentemente o XIII Congresso da OISS, na qual esta instituição, promotora incansável do convênio do MERCOSUL e depois do Convênio Ibero-americano, cumpria nem mais nem menos que 50 anos.

Nesse congresso estiveram representantes de quase todos os países da Ibero-america. Em particular para a reunião do grupo do MERCOSUL estávamos todos os países, inclusive Chile que sempre participou como observador e convidado.

No Congresso da OISS também tivemos a oportunidade de conhecer Adolfo Jiménez y a Francisco Jacob, secretário-geral e vice secretário da OISS, respectivamente. A experiência que eles contaram mais adiante em outros encontros sobre o ocorrido na Espanha e em Ibero-America mudou e ampliou nossa forma de ver a seguridade social e, portanto, nos ajudaram a ratificar em nossa postura de apoio ao acordo do MERCOSUL e mais adiante ao Acordo Ibero-Americano.

Para a ratificação do acordo do MERCOSUL nesse congresso aconteceram três eventos importantes: foi decidido que a próxima reunião seria realizada em Assunção durante o ano de 2004; contou-se com a participação de três deputados paraguaios com quem tivemos a oportunidade de conversar e explicar os alcances do convênio e, toda a delegação paraguaia, incluindo legisladores, teve a possibilidade de ver o alcance intercontinental da seguridade social.

Durante 2003 se desenvolve em Assunção um encontro de seguridade social do MERCOSUL com a participação de representantes da Argentina, Brasil, Chile, Uruguai e Paraguai. Nessa oportunidade foi desenvolvida uma reunião especial com os legisladores paraguaios com a finalidade de dissipar qualquer



dúvida que pudessem existir a respeito do alcance do convênio assim como a dos benefícios que pudesse dar aos trabalhadores migrantes.

Resultava muito claro desde a primeira análise que os trabalhadores migrantes que seriam mais beneficiados desde o início seriam os paraguaios, pois Paraguai não tinha convênio com Argentina e Uruguai.

Durante 2004 e 2005, apesar de não contar com a ratificação do Paraguai, mas perante o panorama de esperança de uma ratificação e entrada em vigência, se desenvolveram várias reuniões técnica, entre especialistas das áreas de convênios dos quatro países, os representantes jurídicos e os técnicos das áreas de comunicação e informática.

Um dos aspectos que sempre preocupou a equipe foi que o convênio não fosse um simples papel que concedesse direitos, e sim como um sistema que funcionasse eficientemente

Assim foi como se discutiu e trabalhou muito para dar solução a vários problemas, a experiência dos convênios bilaterais foi tomada como referencia, onde tipicamente uma aposentadoria tarda três anos para ser concedida, pelo que quase desde o primeiro momento falou-se da possibilidade de ter uma Base Única de Seguridade Social do MERCOSUL (BUSS), onde se tenha todos os dados de todos os contribuintes a cada sistema e subsistema.

*Um dos aspectos que sempre preocupou a equipe foi que o convênio não fosse um simples papel que concedesse direitos, e sim como um sistema que funcionasse eficientemente*

Uma das experiências mais interessantes para visualizar a solução por meio de algum tipo de integração foi a que realizou a Espanha, onde se teve a possibilidade de tomar diretamente conhecimento de como funciona um sistema integrado da União Européia.

Destas reuniões e visitas, se concluiu que não existiria fisicamente uma base de dados onde estivesse toda a informação dos assegurados do MERCOSUL, sendo que se desenvolveria uma rede de base de dados onde uma base—abaixo a operação da OISS na Argentina—concentrava a informação sobre os pedidos que se realizam entre bases de dados, com o propósito de controlar os tempos, mas sem guardar a informação transferida. Tomou-se a decisão de não variar o nome originalmente proposto (BUSS) ainda que não seja uma base única, pois na prática seria um sistema único de base de dados.

O profissionalismo dos integrantes dos grupos jurídicos, informáticos e os diretamente relacionados com o outorgamento das prestações em longo prazo, permitiu não somente chegar a um consenso a respeito da maioria dos aspectos que mais adiante seria debatido no interior do comitê permanente do MERCOSUL, como também; fortalecer laços de amizade que ajudaram a solucionar problemas de migrantes mediante o simples esclarecimento via correio eletrônico de alguma particularidade de cada situação.

Para mim e para a equipe que me acompanhou, foi sumamente importante aproveitar estas reuniões para conversar com representantes de outros países em cargos similares aos nossos. Entretanto lembro-me das conversas com Sergio Massa, da Argentina, e as comparações que fazíamos sobre estratégias de comunicação e até as brincadeiras a respeito a algumas instruções e grandes mudanças que dávamos à luz, primeiro a opinião pública para que nossos colaboradores escutassem a importância das mudanças.

Caso similar foi a oportunidade que tive de me relacionar com Helmut Schwarzer do Brasil, quem juntamente com sua equipe, sempre nos apoiou mais do que a questão formal, demonstrando que todos podem querer e muito aos nossos respectivos países, mas as pessoas que os habitam possuem

muito mais em comum, do que diferente, e, portanto não merecem serem discriminadas pela bandeiras dos países, senão aceitadas e apoiadas pela grandeza de seus corações.

Não menos importante foi a impressão que o presidente do BPS do Uruguai, Ernesto Murro e sua equipe, colocaram no Paraguai e principalmente nos trabalhadores, fortalecendo as relações mediante diferentes encontros entre trabalhadores de ambos os países e reforçando a convicção da importância crucial que tem a seguridade social para os mesmos.

Nas reuniões técnicas se discutiram diferentes pontos, entre eles: como atuaria a entidade gestora designada no convênio e quem seria realmente o gestor disso entre países, normalmente se formaliza que se requer uma nota oficial dirigida entre as máximas autoridades de cada entidade.

Um tema de muita discussão foi como se realizaria a liquidação da *prorrata tempore*. É certo que aparentemente o final disse tudo, não tão assim quando se fez o primeiro cálculo. Temas de muito debate foram: quem contabiliza quando existem lapsos nos cálculos que o trabalhador contribuiu em dois países, sendo que o Acordo disse que contabilizam os tempos não simultâneos? Qual será o denominador na fórmula *prorrata tempore*, o total do tempo contribuído somando o que contribuiu em cada país ou o total do tempo requerido em cada um para o outorgamento de um benefício em particular? Esta segunda pergunta se debateu tanto que o Convênio Iberoamericano esclarece que é o total de tempo requerido em cada país para o outorgamento de um benefício particular.

## ● A ratificação do Convênio

Nos primeiros meses de 2004 realizei, conjuntamente com técnicos do IPS várias visitas a legisladores, principalmente a deputados, considerando que nessa câmara do congresso deveria ser tratada a ratificação em primeira instância.

A primeira incerteza foi encontrada no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, o Poder Legislativo, encontrava-se o tratamento da ratificação do convênio.

A exposição dos motivos para a ratificação do convênio teve uma excelente acolhida na Comissão de Assuntos Internacionais de maneira que, quando foi requerido seu parecer, o mesmo foi unânime a favor da ratificação a qual não teve oposição na câmara dos deputados e nos sentimos muito aliviados quando ao passar para a câmara dos senadores não encontramos, nenhum setor em desacordo com a ratificação.

Para final de 2004 já estava ratificada por ambas as câmaras, com o qual consideramos missão cumprida. Qual foi nossa surpresa depois, que após vários meses não se havia remetido o documento ao Poder Executivo para seu depósito oficial, este foi o motivo para uma gestão personalizada.

Por último, em 05 de maio de 2005 o Paraguai, por meio da então Ministra das Relações Exteriores, Leila Rachid, em presença por Judith Romero, vice Ministra do Trabalho e seguridade social, e de todos os membros do conselho de administração do IPS, se faz a formalização do instrumento de ratificação por parte da República do Paraguai, no marco do MERCOSUL.

Os membros do conselho de administração do IPS presentes no ato foram Pedro Agustín Ferreira Estigarribia, na qualidade de presidente, Antonio Carlos Barrios Fernández

representando o Ministério de Saúde Pública e bem-estar social Bicia Jarolin de Fretes, como representante do Ministério de justiça e trabalho, Sixto Alonso Mendoza representante dos trabalhadores contribuintes, Herminio Roche, representando os aposentados e Dario Castagnino, representante da FEPPRINCO (empregados).

Conforme o numeral 1º do artigo 17 do acordo, o Acordo Multilateral de seguridade social do MERCOSUL e seu regulamento administrativo regem desde o primeiro dia do mês seguinte ao depósito oficial realizado pelo último dos países firmantes.

Pelo anterior, o Acordo multilateral entrou em vigor desde 1º de junho de 2005. Cabe assinalar que durante o ato de depósito oficial manteve-se comunicação direta via webcam com os demais países; a expectativa nesse momento era muito grande. Ademais, contamos com convidados especiais, representantes das centrais obreiras, das associações de aposentados e aos grêmios empresariais do Paraguai.

## ❶ A implantação do convênio

Para que o convênio pudesse ser aplicado de maneira prática, devia concordar a Comissão multilateral permanente, que estaria composta por três representantes de cada país do MERCOSUL.

Paraguai foi o primeiro país a confirmar seus três representantes por Decreto do Poder Executivo nº 5.873, de 1º de julho de 2005, no qual designou Pedro A. Ferreira, Antonio Carlos Barrios y Bicia Jarolín de Fretes.

A primeira reunião da comissão se realizou na cidade de Buenos Aires, Argentina, com a totalidade de seus doze

membros, o dia 12 de outubro de 2005. A partir de então, foram revezando as sedes das reuniões com o mesmo sistema que tem o MERCOSUL. No acordo se havia previsto uma reunião anual dos membros da comissão, entretanto, dada a quantidade de trabalho pendente de aprovação, foi acordado que nos primeiros anos pelo menos, deveríamos nos reunir a cada seis meses.

Nesta primeira reunião, nem tudo foi fácil, destacou-se novamente a posição discordante do Paraguai no sentido de que o referente a saúde deveria ter um tratamento especial, isso gerou uma discussão que se não fosse pela cordial relação que tínhamos, dificilmente havia sido sanada a primeira reunião do comitê permanente perigoso por várias vezes em terminar sem ata.

Nesta reunião, e graças a todas as reuniões mantidas no seio das comissões técnicas, se provam os formulários de enlace, para chegar às prestações em longo prazo, estes eram imprescindíveis para aplicação do Acordo e do Regulamento administrativo.

Estes formulários necessitavam de trabalho intenso, pois em cada país existem requerimentos diferentes, tanto em referencia às informações como em relação à documentação que se deve apresentar para justificar ou provar este dado, pois isso dependia da legislação e dos regulamentos vigentes em cada instituição. Recordaremos que não existe somente uma Caixa em cada país e que o órgão de conexão deve, por sua vez, retransmitir a outras instituições de seu país os dados para que estas concedam as prestações. Assim, quando uma pessoa residente no Paraguai quer obter um benefício considerado no Acordo, deve dirigir-se ao órgão de enlace designado para esse país, neste caso o instituto de Previsão Social (IPS): primeiro se indica todos os dados e documentos que se deve providenciar e logo o interessado completa a informação, anexando a documentação requerida e o IPS, a partir deste momento, o que se encarrega de fazer chegar os documentos e dados aos demais países.

O órgão de enlace atua –na prática – como uma sucursal de outros países para estes trâmites.

## ❶ O primeiro aposentado do acordo do MERCOSUL

Logo na reunião de outubro de 2005, já não existia nenhum obstáculo para que um trabalhador que tenha trabalhado e aportado em dois ou mais países do MERCOSUL chegue a uma aposentadoria. Não obstante, os interessados deviam preencher corretamente os novos formulários, e a documentação deveria ser suficiente. Passam assim vários meses até que um dos interessados consiga cumprir com todos os requerimentos.

Eu estava francamente preocupado de que ninguém pudesse chegar a aposentadoria pelos requisitos que as diferentes instituições impomos aos que pretendem chegar a distancia a um benefício em longo prazo.

Esta mudança radicalmente quando um dia o diretor de aposentadoria, Carlos Cabral, me comentou que finalmente tínhamos um caso favorável e que, além disso, existia a possibilidade de que outros cinco casos de quitação em curto prazo.

*Paraguai apesar de seu o último a ratificar o convênio, teve o privilégio de conceder o primeiro benefício da aposentadoria ao amparo do Acordo Multilateral*

Paraguai, a pesar de ser o último a se ratificar, teve o privilégio de ter concedido o primeiro benefício da aposentadoria ao amparo do Acordo Multilateral, em julho de 2006 e corresponde essa honra ao cidadão paraguaio Sebastián Leites Bobadilla.

## ● O rosto humano do Acordo do MERCOSUL (a história de Don Sebastião)

Minha curiosidade e minha emoção eram muito grandes para conhecer que perfil de trabalhador era aquele que tinha alcançado ao primeiro benefício. Muito havíamos teorizado por vários anos sobre a quem queríamos beneficiar e agora resultava que tínhamos um caso real, era o momento de conhecer o rosto do esforço de tantos técnicos de diferentes países.

Chamei o Carlos Cabral, e ele me mostrou o expediente, o consultei se seria possível visitá-lo e conhecê-lo e me disse que era uma pessoa muito amena, mas que poderia ter alguma desconfiança, sobre tudo considerando tudo o que o sistema o havia frustrado no passado. Certo sábado decidi conhecer ao senhor Sebastião e após as averiguações de rigor, cheguei a sua casa, localizada em Capiatá, uma cidade distante uns 20 km de Assunção.

Depois de perguntar duas ou três vezes localizei sua moradia, era uma casinha linda, típica de trabalhador, modesta, limpa e acolhedora. Não pude conhecer ao dom Sebastião, sem conhecer também sua senhora e companheira de toda a vida, dona Selva Rufina Caballero, ambos me receberam gentilmente em frente de sua casa, em uma linda sombra onde como todo paraguaio me convidou a me sentar e a tomar um refresco *tereré*.

Trocamos informações, eles me disseram que meu rosto era conhecido, pois eram acostumados a me verem na televisão. Depois chegou Carlos Cabral e comentamos que trazíamos sua resolução como primeiro aposentado do MERCOSUL, para eles era uma mudança transcendental em suas vidas, de uma terceira idade desprotegida a uma situação de proteção não somente em relação à aposentadoria, como também a cobertura de saúde que promove o IPS a seus aposentados e familiares.



Para nós era ver algo que sempre imaginamos nos papéis e que de repente se convertia em realidade diante de nossos próprios olhos, um pagamento ao esforço que somente Deus concede. Tínhamos vontade de rir e chorar ao mesmo tempo. Dedicarei uma linha para contar quem é dom Sebastião porque às vezes os burocratas crêem que tudo se limita a que os papéis circulem e não vemos o significado que nossos atos, nossas omissões ou nossos atrasos têm na vida de pessoas humildes e simples.

Sebastião Leites Bobadilla nasceu na cidade de Quyquyhó, uma pequena população do Paraguai, 20 de fevereiro de 1936. Trabalhou desde muito jovem em diferentes trabalhos, quando sua situação ficou difícil decidiu viajar para Argentina em busca de emprego. Chegou a Buenos Aires em 1962, com 26 anos de idade. Durante o primeiro mês não consegui trabalho estável até que em 31 de maio de 1962 começou a trabalhar em uma grande Carpintaria da capital argentina.

Durante o primeiro ano, trabalhou informalmente, pois não possuía documento de residência, apenas consegui esse documento (que até agora conserva com carinho e saudade) ingressou oficialmente como contribuinte do seguro social. Esta situação mudaria sua vida muitos anos depois.

Durante mais de doze anos aportou regularmente ao seguro social da República Argentina até que decidiu voltar ao Paraguai. Havia conhecido a pessoa que seria sua companheira e senhora de toda a vida e queriam voltar a criar os seus filhos, nessa época já tinham dois, no país que os havia visto nascer. Voltava com uma profissão, carpinteiro, o qual concedia novas esperanças em conseguir um trabalho digno. Inicialmente se instalaram em Pirayú, outra população relativamente pequena no Paraguai.

Naquela época iniciava-se no Paraguai e no Brasil a construção do que seria a maior represa do mundo, Itaipú. Um cunhado seu já trabalhava na construção e insistiu que ele fosse

ao leste do país em busca de um bom trabalho. Assim, pois, teve que deixar a sua família para buscar uma oportunidade, de fato a conseguiu e trabalhou durante três anos na construção da represa, nem sempre formalmente, pois acumulou nesse lapso algo como dois anos de contribuição ao IPS.

Ao final deste trabalho regressou à Assunção e buscou lar e trabalho mais perto da capital. Após muito trabalho informal, na década de 1990, por fim conseguiu trabalhar de forma estável em uma fábrica que aportava ao IPS.

Trabalhou nessa fábrica cerca de duas décadas, enquanto isso sua família já havia sido estendida para três filhos homens e duas filhas. Chegou a acumular no total 21 anos e nove meses de contribuição ao seguro social do IPS. Conforme a legislação Paraguaia não se concede aposentadorias com menos de 25 anos de contribuição, portanto, não corresponderia por essas contribuições nenhum tipo de benefício em longo prazo.

Em 1996 cumpriu 60 anos, idade que normalmente um trabalhador obtém direito a aposentadoria no Paraguai. Solicitou a aposentadoria e descobriu que não lhe cabia. Visitou várias vezes a direção de aposentados do IPS para tentar ter acesso por algum meio a algum tipo de benefício como de fato a lógica sinalizava. Nessa época nem sequer teria direito a completar seus anos de contribuição, pois esse direito deveria ser realizado dentro dos quatro meses posteriores a finalização de sua relação laboral. A única saída encontrada seria convencer ao seu anterior empregador que continuasse contribuindo como se ele estivesse na empresa.

Estas são as situações que batem o sentido da justiça das pessoas e a dignidade das mesmas. Nessa situação estava Dom Sebastião quando se inteirou da existência do acordo do MERCOSUL, foi um dos primeiros que preencheram os formulários estabelecidos para conseguir que seus anos de contribuição realizados no país vizinho fossem reconhecidos.

Em síntese, dom Sebastião era um claro exemplo de trabalhador que, mesmo tendo trabalhado praticamente toda sua vida no setor formal sem evadir o pagamento do seguro social do país que residia, não podia obter nenhum tipo de benefício, nem no Paraguai, nem na Argentina, a pesar de que no total tinha 34 anos de contribuição.

Dom Sebastião tinha 69 anos de idade e 34 anos de contribuição à seguridade social, quando entra em vigência o Convênio de Seguridade Social do MERCOSUL, se não fosse por isso, até hoje continuaria pensando e transmitindo a todos seus conhecidos a má experiência de ter aportado toda uma vida para que o sistema o margine e o condene a não receber absolutamente nada.

Entretanto, hoje ele e outros como ele, se converterem em agentes promotores da seguridade social em suas respectivas comunidades. De fato, a última vez que conversei com Dom Sebastião estava tratando de que também seu cunhado, que o havia convencido a trabalhar em Itaipú, chegasse à aposentadoria e que também estava escrevendo um livro para contar sua experiência.

*Existem cerca de cem aposentados que chegaram a ter algum tipo de benefício a longo prazo graças ao convênio do MERCOSUL*

## ❶ Situação Atual

Atualmente existem cerca de cem aposentados que chegaram a algum tipo de benefício em longo prazo graças ao convênio do MERCOSUL. Mais de 80% são paraguaios, em sua maioria residente no país, que aportaram na Argentina e Paraguai. Também estão os que aportaram em Uruguai e Paraguai, assim como os que aportaram no Brasil e Paraguai. Temos também um caso que aportou em três países.

Na espera de uma definição sobre sua solicitação existem cerca de 1000 trabalhadores, e o tempo de espera até que se informatize e se ponha em operação efetiva a Base Única de Seguridade Social do MERCOSUL, se estima que será de três anos, si bem, é certo que os primeiros tempos a espera foi inferior.

## ● Projeção futura

A primeira projeção futura que teve o convênio do MERCOSUL tem sido o Convênio Ibero-americano de Seguridade Social.

Quando nos reunimos na v Conferência Ibero-Americana de ministros/Máximos representantes da Seguridade Social, nos dias 8 e 9 de setembro de 2005, em Segóvia na Espanha, os representantes do MERCOSUL que tivemos a oportunidade de falarem representação aos nossos países, comentamos a experiência da ratificação do Acordo ocorrida poucos meses antes, como primeira experiência de convênio multilateral, ainda que deveríamos nos recordar que ainda não tinha um só benefício.

Naquela oportunidade todos os representantes da Ibero-América concluíram por unanimidade sobre a importância de ter um Convênio Ibero-americano de Seguridade Social, nos comprometemos a iniciar negociações, a OISS e a Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB) foi encarregada da elaboração de uma minuta, e nossas conclusões seriam apresentadas na xv Reunião Ibero-Americana

A vx Reunião Ibero-Americana em sua cláusula 17 decidiu: "...iniciar o processo de elaboração de um Convênio Ibero-americano de Seguridade Social com o objetivo de garantir os direitos de Seguridade Social dos trabalhadores migrantes e suas famílias.

Na reunião de Segóvia também foram estabelecidos os princípios gerais que deveria ter a norma a ser concordada mais adiante por todos os Estados da Ibero-América.

A OISS acolheu a experiência do MERCOSUL e não somente melhorou e completou o texto, como considerou os problemas principais que teve o convênio MERCOSUL, com a finalidade de facilitar que o ibero-americano tenha um processo mais curto e consenso.

Entre as principais diferenças podemos ressaltar que, neste caso não existe um acordo administrativo já relatado sobre o qual trabalhar, o mesmo será elaborado logo após a assinatura do Convênio, ou se algum benefício em particular não deseje que esteja compreendido. Também não incluíram as prestações de saúde, pois iniciar uma discussão entre 22 países provavelmente não propiciaria um consenso.

Outra diferença importante foi que para sua entrada em vigor, não se requereu a ratificação de todos os Estados, acreditem ou não, logo da experiência e o atraso da ratificação do convênio do MERCOSUL por parte do Estado Paraguai, o que poderia ocorrer se um dos 22 países não ratificasse o Acordo. Estabeleceu-se uma mudança, um mínimo de países que deveria ratificar o convênio para que entrasse em vigor em relação aos assinantes, ficando condicionado a respeito dos que não ratificaram.

Com estas diferenças, foi que na VI Conferência Ibero-Americana de Ministros/Máximos Representantes da Seguridade Social que aprovamos o texto definitivo em Iquique, Chile, em 05 de julho de 2007, sendo o mesmo que posteriormente foi firmado na Reunião de Santiago de Chile, em 06 de novembro de 2007.

As reuniões no interior do MERCOSUL servem como canal para tentar novas soluções aos problemas que tem nossos aposentados

quando moram em outros países e como um âmbito natural para discussão de como melhorar os tempos para conceder benefícios. E assim, na última reunião realizada em Buenos Aires, chegou-se a um acordo para o uso da assinatura eletrônica, com a finalidade de se validar as informações intercambiadas entre as partes. Além disso, está em processo de implantação um sistema de pagamentos, em uma primeira etapa aos aposentados pelo Acordo do MERCOSUL e mais adiante para qualquer residente fora do país onde foi concedido o benefício em longo prazo.

*As reuniões no interior do MERCOSUL servem como canal para tentar novas soluções aos problemas que tem nossos aposentados quando habitam em outros países*

O sistema de pagamento pretende, em sua primeira etapa, baratear os custos das remessas que hoje em dia diminuem os valores líquidos cobrados por os aposentados, ao ser realizados uma remessa de cada país que outorga benefícios a cada nação onde se situam beneficiários. O acordo prevê além do órgão de enlace no país de residência do beneficiário exerça a verificação da sobrevivência do beneficiário.

No futuro espero que também sejam realizadas liquidações mensais quase simultâneas nos quatro países do MERCOSUL e sejam calculadas as remessas líquidas que poderiam ir de país a país. Se isso acontece, os aposentados não somente diminuiriam seus custos por remessas, como também, se reduziria o valor líquido entre um e outro país, o que teria como efeito a diminuição ao mínimo dos custos nos montantes efetivamente cobrados, que se produzem pelo dobro do valor que se realiza para enviar uma remessa de um país do MERCOSUL a outro. Este sistema implica que, por exemplo, se do Paraguai ao Brasil se prevê enviar remessas por aposentadorias equivalentes a um milhão de dólares e do Brasil ao Paraguai por novecentos

mil dólares, seja acordado enviar somente os 100 mil dólares líquidos.

O projeto mais ambicioso, que se tem previsto para os próximos meses, está o de implementar a Base Única da Seguridade Social, para o qual já está acordado tecnicamente tudo entre os quatro países ficando pendente somente a entrada em operação definitiva, já se realizaram e seguem fazendo provas, o requerimento faltante era o da assinatura eletrônica que foi definitivamente salvo, como se referem as linhas acima.

## ❶ Conclusão

O processo de elaboração, assinatura e ratificação do Acordo do MERCOSUL requereu a visão de um grupo de pessoas até para criação de soluções, ademais, necessitou o trabalho e a conciliação de pareceres entre técnicos de diferentes países. A maioria dessas pessoas não teve a oportunidade de sentir o agradecimento dos que hoje se beneficiam e vêm com seus próprios olhos alegria em seus rostos. Por isso me vejo na obrigação de transmitir a todos a felicidade que conseguiram para centenas de pessoas mais velhas e em algum tempo, mas de milhares delas.

Em outro sentido espero que estas linhas sirvam de inspiração a novas gerações de técnicos da seguridade social e também a políticos, para que continuem realizando esforços com o propósito de dar soluções às pessoas, considerando as diferenças que tenhamos.

A todos eles meu agradecimento e meu apoio para que sigam adiante.

## A experiência uruguaia

FABIÁN QUINTANA

O tratado de Assunção, celebrado em 26 de março de 1991 entre Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai, nasce com a finalidade imediata de regularizar ou construir uma zona de livre comércio entre os Estados parte e estabelecer uma taxa externa comum aos demais Estados, não estando previsto, nos estados constitutivos, os direitos sociais de seus habitantes.

Os processos de integração, como o iniciado pelo referido tratado, requerem o desenvolvimento de sua faceta social, para prevenir e regularizar os efeitos provocados pelo dito processo.

A pouco tempo de sua criação, começou a se elaborar o espaço social do MERCOSUL, encontrando sua semente, segundo ensina Oscar Ermida, em seu trabalho *A cidadania laboral no MERCOSUL (Rev. Der. Laboral T. XLI)*, no prefácio do Tratado de Assunção, que inclui entre seus objetivos o “desenvolvimento econômico com justiça social” e a melhoria “das condições de vida” da população.

Para desenvolver este espaço, considera-se necessária a criação de normas internacionais que dêem vigência e eficácia ao direito dos trabalhadores e seu núcleo familiar. Neste sentido, o Acordo Multilateral de Seguridade social se constituiu como a primeira norma internacional substantiva de direito



de trabalho e seguridade social aprovada pelo MERCOSUL, na qual se recorrem às principais matérias básicas do direito internacional da seguridade social.

Nessa vontade de continuar avançando em matéria de proteção dos direitos sociais dos trabalhadores, se confirma com a

*Declaração Sócia Laboral do MERCOSUL* aprovada pelos chefes de Estado na cidade do Rio de Janeiro em 10 de dezembro de 1998, a qual em seu artigo 19 estabelece que “os trabalhadores do MERCOSUL tem direito a seguridade social nos níveis e condições previstos nas respectivas legislações nacionais. Os Estados participantes se comprometem a garantir uma rede mínima de amparo social que proteja a seus habitantes diante da contingência de riscos sociais, enfermidade, velhice, invalidez e morte, buscando coordenar as políticas na área social, de forma a suprir eventuais discriminações derivadas da origem nacional dos beneficiários”

*O Acordo Multilateral de Seguridade social se constituiu como a primeira norma internacional substantiva de direito de trabalho e seguridade social*

## Antecedentes normativos

Anteriormente ao outorgamento do Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL, Uruguai já se encontrava vinculado nesta matéria com os outros três Estados parte, mediante convênios bilaterais cujas vigências e principais características se descrevem a seguir:

## CONVÊNIO URUGUAIO-ARGENTINO DE SEGURIDADE SOCIAL

Lei nº 14.374 de 20/05/75

Vigência: 01/01/76

Acordo administrativo Resolução 451/997 de 26/05/97

Vigência: 01/07/97.

Conteúdo:

Acúmulo de período de serviços em ambos os países.

Traslados temporais de trabalhadores.

Pagamento de aposentadorias e pensões no exterior sem faixa etária nem retenções

Gestão de ofícios (solicitações de aposentadorias independentes, etc.)

## CONVÊNIO URUGUAIO-BRASILEIRO DE SEGURIDADE SOCIAL

Lei nº 14.895 de 23/05/79

Acordo administrativo de 11/09/80. Resolução 2096/80

Vigência: 01/10/80

Conteúdo:

Acúmulo de períodos de serviço em ambos os países.

Traslados temporais de trabalhadores.

Pagamento de aposentadorias e pensões no exterior sem faixa etária nem retenções.

Gestão de ofícios (solicitações de aposentadorias independentes, etc.)

## CONVÊNIO URUGUAIO-PARAGUAIO DE SEGURIDADE SOCIAL

Lei nº 14.474 de 16/12/75

Acordo administrativo de 07/02/94. Resolução 146/994

Vigência: 01/05/76

Conteúdo:

Acúmulo de períodos de serviço em ambos os países.

Traslados temporais de trabalhadores.

Pagamento de aposentadorias e pensões no exterior sem faixa etária nem retenções.

Gestão de ofícios (solicitações de aposentadorias independentes, etc.)

### ● **A concreção e aplicação do Acordo Multilateral de Seguridad Social do MERCOSUL**

Sem prejuízo em considerar que ditos instrumentos forneciam uma adequada cobertura a aquelas pessoas que tiverem desenvolvido uma atividade laboral em algum dos países contratantes e seus conhecidos, Uruguai adverte que a celebração de um acordo destas características, dado ao multilateralismo, permitiria ampliar o universo de beneficiários ao possibilitar por um único instrumento a totalização dos serviços eventualmente cumpridos nos quatro países e ainda em outros Estados que por sua vez tiveram acordos ou convênios com algum Estado participante do MERCOSUL.

O Tratado de Assunção ambientou a livre circulação na área dos fatores de produção, o que importaria necessariamente a

consagração de um acordo em matéria de seguridade social. Além disso, seria amplamente benéfica a adoção de um único procedimento por todos os Estados –o que permitiria uma tramitação mais corrente das prestações– assim, como a criação de um órgão permanente como a comissão multilateral que se reunisse com periodicidade, para tratar e solucionar a multiplicidade de problemas de aplicação que costumam acontecer.

Por outra parte, a existência de um órgão permanente para discutir os problemas, de fato redundava em um impulso para persistir em um processo jurídico da seguridade social dos países envolvidos. Por tal motivo, Uruguai participou no início de todas as negociações que culminaram no outorgamento e subscrição do Acordo Multilateral, acontecimento que teve lugar em Montevideu, em 14 de setembro de 1997, durante a XII Reunião do Conselho do Mercado Comum do MERCOSUL.

O Estado uruguaio se aproximou de forma rápida para ratificar o mesmo em 20 de abril de 1998, na mensagem enviada ao presidente da assembléia geral, o Poder Executivo, encarecia sua aprovação, sendo relevante: “seu especial interesse na entrada em vigor do mesmo”.

O processo legislativo foi de singular celebridade, havendo sido aprovado, um projeto de lei correspondente pela câmara de Senadores em 08 de setembro de 1998 e sancionado finalmente pela câmara de representantes em 2 de junho de 1999, sem que mediassem observações por parte dos legisladores presentes. De maneira que não houve discussão nenhuma, nem a respeito à necessidade de sua aprovação, nem tampouco em relação às suas disposições concretas, senão absoluta a coincidência dos parlamentares de todos os setores políticos. Também não conheceram desaprovações por parte dos distintos setores –alheio ao âmbito político– que formam nossa sociedade.

De tal sorte que em um clima tão consenso, o projeto de lei sancionado foi promulgado pelo Poder Executivo em 24 de setembro de 1999, ratificado como Lei nº 17.207.

Depois de depositada a última ratificação na cidade de Assunção e chegado o tempo de sua entrada em vigência (1º de junho de 2005, data em que ficaram revogados os convênios bilaterais antes citados) temos procedido à aplicação de suas disposições, sem que isso tenha significado maiores inconvenientes aos operadores da área específica de prestações no âmbito dos convênios internacionais.

É importante destacar que a organização política do Estado uruguaio fortemente centralizado, assim como a extensão territorial e a homogeneidade populacional, evita as dificuldades de aplicação que às vezes são considerados em outros Estados com sistema de seguridade social federais, estatais, provinciais e inclusive municipais.

Após a entrada em vigor do Acordo, sem prejuízo em considerar toda a temática envolvida, temos centralizada nossa atenção principalmente na implementação de três aspectos que consideramos cardinais:

- a) A instauração de um sistema que tende a eliminar ou minimizar o custo que significam as comissões bancárias pelas remessas das prestações.
- b) A tramitação dos benefícios via eletrônica, com a finalidade de acelerar os processo e evitar o envio físico de documentação.
- c) a cobertura sanitária dos trabalhadores e, especialmente, a daqueles transferidos temporariamente, para se desempenharem em território de outro Estado, e de seus familiares, assimilados que tenha se trasladado com ele.

Outro aspecto que mereceu particular consideração foi que quando a comissão multilateral foi integrada, nossa delegação estivesse integrada tanto por representantes do âmbito político, como por aqueles que representam aos setores sociais políticos, como por aqueles que representam os setores sociais na diretoria do Banco de Prevenção Social. É assim que a partir da resolução do ministério de Trabalho e Seguridade Social de 06 de dezembro de 2005, as distintas delegações que tenham nomeado para assistir às reuniões da comissão multilateral permanente têm sido integradas na forma mencionada.

Com relação ao ponto (tratado no item a) Precedente, logo do tratamento do tema em distintas instancias, a comissão resolveu, em reunião ocorrida em 22 de novembro de 2007, em Montevideú, o seguinte:

Artigo 1º. Estabelece com caráter geral um sistema de pagamentos e compensações entre as entidades gestoras dos Estados para ao que se refere o numeral 2º do Artigo 2º do regulamento administrativo, com o objetivo de cumprir o disposto pelos Artigos 11º e 12º do acordo multilateral de seguridade social, no qual se ajustará o seguinte procedimento.

**a)** A Entidade Gestora do Estado parte onde o beneficiário tenha sua residência permanente, receberá das demais Entidades Gestoras que participam do pagamento do benefício às sumas líquidas correspondentes a cada prorrata, a que se abonará conforme as modalidades de pagamento do Estado receptor.

**b)** O envio das remessas correspondentes por parte das Entidades Gestoras participantes até a Entidade Gestora pagantes será feita de forma mensal, através de transferências bancárias das respectivas contas, com ajuste ao Cronograma de pagamento que acordem.

- c) O envio da informação da liquidação dos beneficiários entre os países participantes será realizado através do sistema de conexão direta.
- d) Vencido o prazo de vigência do pagamento, todas as Entidades Gestoras participantes através de seu Organismo de Enlace, deverão realizar o rendimento da totalidade da liquidação, informando os benefícios efetivamente pagos, e os que ficam com falta de pagamento, utilizando o sistema de conexão direta para informar ao país que corresponda.
- e) Paralelamente, a Entidade Gestora deverá reembolsar à Entidade Gestora correspondente, os importes resultantes dos benefícios não pagos”.

“Artigo 2º. A Entidade Gestora pagadora abonará as cotas parte, das restantes Entidades ao beneficiário que resida em seu território, ainda que economicamente não participe no pagamento do benefício correspondente.

Aplica-se o disposto neste artigo ainda que a prestação devida ao beneficiário dependa exclusivamente da aplicação da legislação de outro Estado participante”.

A respeito da transmissão eletrônica de dados para a gestão relativa ao outorgamento das prestações, também foram registrados significativos avanços que contemplam nossas aspirações originais nesse sentido. Realmente, pela média da contribuição da Organização Ibero-Americana de Seguridade Social para desenhar e formular uma Base Única da Seguridade Social (BUSS) no âmbito do MERCOSUL se avançou substancialmente no tema e na reunião antes citada celebrada em Montevideu, foi autorizada pela comissão multilateral permanente a entrada em funcionamento do Sistema de Transmissão e Validação de Dados.

Ambos pontos, remessas de prestações e transferência de dados, foram objetos de maiores desenvolvimentos na reunião

da comissão em Buenos Aires nos dias 24, 25 e 26 de junho do corrente ano, quando se acordou que os Estados remitiriam à OISS informação sobre os pagamentos que realizaram ao exterior, com finalidade de proceder ao desenho e implementação do sistema de Gestão de Pagamento do MERCOSUL.

Mesmo assim, se provou a versão 1.2 completa do Sistema de Transferência de Dados, incluindo a Transmissão de imagens, que foi colocada em produção em 8 de julho de 2008.

Por último e em matéria de saúde, foi resolvido na reunião da comissão permanente, adotar a definição da Organização Panamericana de Saúde, com relação aos conceitos de emergência e urgências médicas. Isto se faz necessário, visto que o Artigo 5º do regulamento administrativo para aplicação do Acordo dispõe que o trabalhador trasladado temporariamente ou seus familiares e assimilados que necessitam de assistência médica urgente, deveriam apresentar à entidade Gestora do Estado, que se encontram, o certificado de traslado expedido pelo Estado de Origem.

*Nesta reunião, a delegação uruguaia adiantou a intenção do país de enquadrar as prestações sanitárias do Acordo no Sistema Nacional Integrado de Saúde recentemente aprovado em sua legislação*

A Lei nº 18.211 de 05 de dezembro de 2007, foi aprovado o normativo referente a criação, funcionamento e financiamento do referido sistema sanitário, cujo artigo primeiro expressa que sua finalidade é regulamentar “o direito a proteção da saúde que tem todos habitantes residentes do país (...) e as modalidades para seu acesso a serviços integrados da saúde. Suas disposições são de ordem pública e interesse social”.

Pelo artigo 45º, da lei em epígrafe se dispõem que as entidades públicas ou provadas integrantes do sistema, devem



fornecer a sua população usuária dos programas integrais de prestações incluem:

- a) Atividades de promessa e proteção de saúde dirigida às pessoas.
- b) Diagnóstico precoce e tratamento adequado e oportuno dos problemas de saúde-doença detectados.
- c) Ações de recuperação, reabilitação e cuidados paliativos, segundo corresponda.
- d) Acesso a medicações e recursos tecnológicos suficientes.

Importante destacar que a escolha da instituição prestadora de serviço de saúde é livre para o usuário, quem poderá escolher dentro de muitos centros assistências existentes no país, os que não poderão rejeitar a nenhum usuário amparado, nem limitá-lo às prestações incluídas nos programas integrais de saúde. Em virtude disso, pretende-se incluir no sistema aos trabalhadores residentes no Uruguai, trasladados temporariamente a seu território por empresas situadas nos restantes Estados parte do MERCOSUL.

Deve-se considerar que as prestações de saúde no sistema uruguaio possuem em componente contributivo por parte do trabalhador, circunstância não contemplada no Artigo 5º do Acordo Multilateral, na medida em que inclui a esses trasladados temporais da aplicação da lei territorial, continuando a contribuição e filiação do trabalhador trasladado, sujeita a legislação do Estado de origem. Assim mesmo a lei outorga o direito a mesma cobertura aos filhos menores de 18 anos ou maiores sem capacidades eventualmente o cônjuge ou concubina, com cargo os Fundo Nacional de Saúde. Dito Fundo é financiado com contribuições dos trabalhadores, dos empregados, e do Estado e aponta a cobertura sanitária do total dos habitantes do país.

De maneira que, para incorporar ao sistema nacional de saúde ao trabalhador trasladado e aos seus filhos menores de 18 anos, maiores incapacitados e eventualmente cônjuge e/ou concubina. O fundo Nacional de Saúde (FONASA) administrado pela Junta Nacional de Saúde (JUNASA) e administrado operacionalmente pelo Banco de Prevenção Social, não contaria com as contribuições daquele nem do seu empregador, devendo ser coberto unicamente com assistência estatal.

O Banco de Previdência Social por disposição da JUNASA, paga às Instituições de assistência médica uma quantidade uniforme, a todas elas, atribuindo a cada cota de saúde ou “capita” um valor que poderá estar associado com a idade o sexo do beneficiário entre outras variáveis. Mas adiante da dificuldade de ordem tributária, colocada em manifestação, é intenção de o Uruguai entabular as negociações necessárias, assim como comprometer seus maiores esforços para ser possível inclusive destes trabalhadores e suas famílias no sistema de saúde.

Quanto à incorporação do cônjuge ou concubina, rege o artigo 66 da lei, que se transcreve: “os trabalhadores públicos e privados e as pessoa amparadas pelo Seguro nacional de Saúde a que se referem os Artigos 62º, 70º e 71º da presente lei que tenham cônjuge ou concubina cargo, aportarão um 2% (dois por cento) adicional de suas retribuições para incorporar os mesmos ao dito seguro, o que lhes dará direito a receber atenção integral em saúde, por meio dos prestadores que integram ao sistema Nacional de Saúde.

“A incorporação de cônjuges e concubinas e o início da contribuição prevista no inciso precedente se realizaram tendo em conta o número de filhos menores a cargo, de acordo com o seguinte cronograma:

Antes de 31 de dezembro de 2010: cônjuge ou concubina do contribuinte cm 3 ou mais filhos menores de 18 anos a cargo.

Antes de 31 de dezembro de 2011: cônjuge ou concubina do contribuinte com 2 filhos menores de 18 anos a cargo.

Antes de 31 de dezembro de 2012: cônjuge ou concubina do contribuinte sem filhos menores de 18 anos a cargo.

Antes de 31 de dezembro de 2013: cônjuge ou concubina do contribuinte sem filhos menores de 18 anos a cargo”.

Contudo, a preocupação do Estado uruguaio com relação a saúde no âmbito do MERCOSUL não termina aqui, o Artigo 10º da lei estabelece que “o Ministério de Saúde Pública promoverá a harmonização dos parâmetros de qualidade dos bens, serviços e fatores produtivos da área de saúde e os mecanismos de controle sanitário dos Estados parte do MERCOSUL, no marco do processo de integração regional”.

Para terminar este trabalho, estimamos o caso de fornecer determinados algoritmos que permitam mensurar a importância que sua aplicação reveste para o Uruguai. Assim em setembro de 2008, o Banco de Previdência Social girou 2.809 prestações por cobertura de riscos IVS à Argentina, 162 ao Brasil e 34 ao Paraguai. Por sua vez, em matéria de traslados temporais de trabalhadores até e desde o Uruguai com relação aos demais Estados participantes, desde a vigência do Acordo Multilateral (01/06/2005), foram registrados os consignados no seguinte quadro:

Totais enviados pelo Uruguai					Totais por país
País emitente	De junho 2005	2006	2007	2008 até setembro	
Argentina	39	45	30	3	117
Brasil	0	1	3	8	12
Paraguai	0	23	1	0	24
Totais por ano	39	69	34	11	153

Totais recebidos no Uruguai					Totais por país
País emitente	De junho 2005	2006	2007	2008 até setembro	
Argentina	77	174	273	382	906
Brasil	36	143	687	36	902
Paraguai	22	21	12	11	66
Totais por ano	135	338	972	429	1874

As cifras expostas permitem sopesar a importância que o Instituto do traslado temporário de trabalhadores e a correlativa necessidade de se aproximar para resolver a atenção sanitária das pessoas envolvidas.

Com isso, como já foi dito, Uruguai se compromete a realizar seus maiores esforços, no marco da tarefa cotidiana em procurar avançar no terreno de todas as prestações, por meio de um bom instrumento que constitui o Acordo Multilateral e o progresso jurídico suscetível de se produzir mediante as resoluções que a comissão permanente possa adotar.

## Conclusão

Com o avanço da globalização, não somente se intensificam os fluxos de comércio e bens e serviços e os fluxos financeiros entre os países, como aumentou a interdependência das economias nacionais e se estabeleceu uma tendência de maior movimento de trabalhadores entre os países. Nesse contexto, é fundamental uma maior coordenação das políticas econômicas nacionais e uma melhor integração das políticas econômicas nacionais, e uma melhor integração das políticas sociais entre os diversos países, em especial, aquelas destinadas a garantir a seguridade social dos trabalhadores em numa economia globalizada. A

coordenação das políticas sociais não pode ficar atrás das econômicas, sob pena de comprometer a proteção social dos trabalhadores migrantes em um contexto que se intensificam e devem ser intensificados ainda mais os fluxos migratórios.

Diante desta nova realidade, de maior mobilidade internacional de mão-de-obra, as políticas públicas de seguridade social devem buscar novas formas para garantir a proteção social dos trabalhadores migrantes.

Exatamente com a intenção de garantir aos trabalhadores dos países membro o direito à proteção social, os quais exerçam atividades profissionais e tenham constituído à seguridade social em mais de um país do bloco. Os governos desses quatro países devem realizar um árduo e complexo esforço para garantir a implementação do

*É fundamental uma maior coordenação das políticas econômicas nacionais e uma melhor integração das políticas econômicas nacionais, e uma melhor integração das políticas sociais entre os diversos países*

Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL. O referido Acordo foi firmado em 15 de dezembro de 1997

Com o Acordo, os trabalhadores dos quatro países que compõem o bloco regional, foram beneficiados, pois permitiu que as contribuições à seguridade social, fora do seu país de origem fossem reconhecidas dentro do MERCOSUL. Também representou um mecanismo de coordenação dos sistemas de seguridade social, que era inexistente. Os acordos internacionais de seguridade social deveriam ser considerados tão importantes como aqueles relativos ao livre fluxo de bens e serviços. Além disso, o Acordo Multilateral pode ser visto como condição *sine qua non* para a construção de um mercado de trabalho unificado.

Como mostram os capítulos anteriores, conseguir o acordo envolveu grande esforço técnico e vontade política a favor da proteção social dos trabalhadores destes países.

Houve um árduo trabalho técnico de avaliação das legislações acerca da seguridade social, os países envolvidos e a delimitação dos direitos comuns que são respeitados, assim como a adequação dos sistemas de informação.

*O adequado funcionamento do acordo também depende da uniformidade de entendimento entre os países membros*

Este livro, ao trazer o relato detalhado da inicialização do Acordo de Seguridade Social do MERCOSUL na Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai da publicidade ao mesmo e cria uma memória institucional de uma experiência importante que proporcionou maior proteção social aos trabalhadores desta região. Ademais, esta obra pretende que o relato dessa experiência possa contribuir para a realização de novos acordos e assim garantir o direito de seguridade social dos trabalhadores migrantes. Um aspecto importante relacionado com o Acordo do MERCOSUL consiste em sua erradicação para novos acordos internacionais, considerando que, em novembro de 2007, foi firmado o Convênio Ibero-americano.

Os acordos internacionais de seguridade social se constituem em um instrumento de fundamental importância para garantir a proteção social dos trabalhadores do mundo como um todo, independentemente da nacionalidade ou do país que trabalhem. Também podem ser considerados uma ferramenta indispensável para a seguridade social dos trabalhadores em tempo de globalização. Na verdade, os acordos internacionais de seguridade social são para garantir uma fase mais humana ao processo de globalização.



Para a  
publicação desta obra se  
contou com a colaboração de  
Martín Gómez em la coordenação  
editorial; Jacqueline Briño em nos  
cuidados de edição; o desenho de  
interiores esteve a cargo de Miriam  
Gómez; a diagramação é de Francisco  
Rivera, enquanto que o desenho da  
portada é de Brenda Serrano. A  
impressão foi realizada na oficina  
de Solar Editores durante  
outubro de 2009.

# A DISCUSSÃO DO ACORDO MULTILATERAL DE SEGURIDADE SOCIAL DO MERCOSUL

Neste livro se compilam relatos pormenorizados das experiências da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai a favor da elaboração do Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL. Constituem como o leitor poderá observar, apresentações de ricas experiências nacionais acerca de um instrumento internacional que proporcionará proteção social aos trabalhadores do bloco econômico.

Para isto, conta-se com a participação de especialistas de cada país, diretamente envolvidos no processo de elaboração do Acordo, que apresentam neste trabalho declarações de como o processo foi conduzido, quais são as dificuldades estruturais que precisarão ser superadas e como se conseguiu um resultado que atendeu as expectativas dos membros do bloco.

## NORMAS, ACORDOS E PERSPECTIVAS INTERNACIONAIS

O objetivo dos BREVIARIOS da coleção Normas, acordos e perspectivas internacionais é contribuir com a divulgação da cultura da seguridade social, mediante o conhecimento das regras internacionais sobre a matéria e abonando ao estudo de desafios tão atuais como a migração e a transportação de direitos. Esta coleção oferece, ainda, elementos de análises necessários para o conhecimento de sistemas e tratados de seguridade social, seu desenho constitucional, os princípios em que se baseiam e os procedimentos que se aplicam. Neste sentido, a coleção é de utilidade para o estudo comparativo entre diversos sistemas de seguridade social.

ISBN 978-968-6748-47-5



9 789686 748475