

ESTUDIOS

## Impactos de la migración en la seguridad social brasileña

*Impacts of migration on the Brazilian social security*

Rodrigo Monteiro Pessoa 

*Universidad de La Frontera, Chile*

Jair Aparecido Cardoso  y Rogério Alessandre de Oliveira Castro 

*Universidade de São Paulo, Brasil*

**RESUMEN** La apertura de fronteras en un mundo cada vez más globalizado facilita la movilidad de personas y favorece el escenario migratorio. Una de las principales causas de esta movilidad corresponde a razones socioeconómicas que impulsan a la población económicamente activa a buscar mejores oportunidades de trabajo y generación de empleo y renta para la promoción de su bienestar y el de su familia. Así, asociada a las razones laborales, una gran preocupación que surge con esta movilidad humana es el acceso a los beneficios y servicios de los sistemas de seguridad social. Frente a este escenario, este artículo discute el fenómeno migratorio en Brasil y los problemas asociados a la garantía del derecho sociofundamental a la seguridad social para la población migrante por medio de una investigación exploratoria y descriptiva, utilizándose variables cualitativas y cuantitativas con la finalidad de argumentar sobre cómo la arquitectura de la seguridad social podría enfrentar estos problemas del mundo globalizado.

**PALABRAS CLAVE** Globalización, beneficios previsionales, arquitectura de los sistemas, problemáticas.

**ABSTRACT** The opening of borders in an increasingly globalized world facilitates the mobility of people and favors the migratory scenario. One of the main reasons for this mobility corresponds to socioeconomic reasons that drive the economically active population to seek better job opportunities and the generation of employment and income to promote their well-being and that of their family. Thus, associated with labor reasons, a great concern that arises when dealing with human mobility is access to the benefits and services of social security systems. Faced with this scenario, this article discusses

the migratory phenomenon in Brazil and the problems associated with the guarantee of the fundamental socio-right to social security for the migrant population through an exploratory and descriptive research, using qualitative and quantitative variables in order to argue on how the architecture of social security could face these problems of the globalized world.

**KEYWORDS** Globalization, pension benefits, systems architecture, problematic.

## Introducción

Tratar sobre la migración y sus impactos en la seguridad social es muy relevante, dadas las transformaciones que están sufriendo estos sistemas, y que enfrentan incesantemente nuestros países del bloque sur —como en el caso de Brasil—, ante las sucesivas crisis económicas que hacen que sea cada vez más difícil implementar los derechos sociofundamentales, a fin de mantener en pleno funcionamiento el contenido prestacional de los derechos a la previsión, la salud y la asistencia social.

La globalización ha facilitado la movilidad de personas por medio de la apertura de fronteras. Frente a esta facilidad, el escenario migratorio es atractivo para la población económicamente activa en su búsqueda por mejores oportunidades de trabajo y empleo, generando ingresos para la promoción de su bienestar y el de sus familias. No obstante, en materia de seguridad social surgen preocupaciones de acceso a bienes y servicios de estos sistemas que deben ser enfrentados a través de la cooperación internacional.

Según los datos de las Naciones Unidas proporcionados por *International Migration 2020 Highlights*,<sup>1</sup> el crecimiento en el número de migrantes internacionales ha sido robusto durante las últimas dos décadas, llegando a 281 millones de personas que viven fuera de su país de origen en 2020, frente a 173 millones de migrantes en el año 2000 y 221 millones en 2010. Por lo tanto, tenemos un aumento del 38% en la población migrante con respecto al año 2000 y un incremento del 21% en relación con 2010.

Actualmente, los migrantes internacionales representan alrededor del 3,6% de la población mundial, lo cual es significativo si pensamos que muchos de ellos pueden quedar fuera de la cobertura de la seguridad social.

Lo que pretende argumentar este estudio es cómo este panorama de las migraciones puede impactar en la seguridad social, cómo se diseña la fotografía social migratoria en Brasil y qué problemas podrían enfrentar los migrantes para acceder al derecho sociofundamental a la seguridad social de este país. Todo ello en conso-

---

1. United Nations, «International Migration 2020 Highlights», 2020, disponible en <https://bit.ly/3FNNJKp>.

nancia con la preocupación más amplia de la seguridad social, que busca expandir su abanico de protección, transformándola en un verdadero derecho a la protección social, que cautela mucho más que contingencias, sino estados de necesidad.

Para lograrlo, el trabajo se dividió en tres partes con miras a lograr esta progresión argumentativa y, posteriormente, tejer las conclusiones. Se parte abordando la nueva arquitectura de la seguridad social exigida por los cambios en la estructura social y su conexión con el tema migratorio. La preocupación en esta primera parte de la investigación es entender por qué al hablar de estas transformaciones en la seguridad social también se llega al tema migratorio, para así comprender mejor sus impactos en los sistemas de seguridad.

En segundo lugar, se aborda la migración y sus relaciones con la seguridad social, además de la normativa nacional e internacional que nos permitirá comprender el fenómeno en el que se debruza y cuáles son los contornos que, desde esta perspectiva internacional y nacional, configuran los derechos en este ámbito.

Finalmente, en el tercer y último punto se argumentarán algunos problemas en torno a la seguridad social para los migrantes y el panorama regulatorio también entre países, para encender luces sobre algunas perspectivas en materia de salud, asistencia y previsión social.

Para construir este argumento se utilizó una investigación exploratoria y descriptiva que analizó el fenómeno de la tendencia expansiva de la seguridad social, asociando esta tendencia con las necesidades de la población migrante, en la identificación del fenómeno migratorio y sus impactos en la seguridad social y finalmente en el análisis de los problemas de los migrantes en salud, asistencia y previsión sociales en Brasil. Esta investigación utilizó un estudio de variables cuantitativas y cualitativas para, a través de conceptos y datos, argumentar sobre cómo la arquitectura de la seguridad social podría enfrentar estos problemas en el mundo globalizado. Los resultados apuntan a la necesidad de ampliar la seguridad social, con un incremento de acuerdos bilaterales y multilaterales y políticas públicas específicas para este nicho de la población.

## **Cambios en estructura social y necesidad de nueva arquitectura: ¿Dónde encaja la migración en todo esto?**

Se parte de algunas consideraciones más teóricas para comprender lo que la doctrina especializada viene tratando como la nueva arquitectura del derecho a la protección social, como una forma ampliada de la seguridad social. Este cambio de estructura es absolutamente necesario ante los desafíos modernos de proteger a las personas en un mundo globalizado, y la migración es uno de los factores que clama por una nueva arquitectura.

Se puede entender que la historia de la humanidad es una historia de búsqueda incesante por seguridad. La idea de seguridad se construye sobre estructuras premo-

dernas, que pasan por un período en el que cada uno se ocupa de la suya propia, y posteriormente se experimentan cambios estructurales para obtenerla a través de la pertenencia a un linaje o a familias poderosas, con recursos, para luego pasar al momento de la seguridad a través de grupos poderosos, donde el individuo se define por el lugar que ocupa en este orden jerárquico. Con la modernidad, el estatus del individuo cambia radicalmente, y pasa a ser reconocido por sí mismo y no por su adhesión a los grupos colectivos (Castel, 2015). En ese momento, cada uno, por medio de su propiedad, materializará su seguridad frente a las adversidades futuras.

El gran problema es que la exclusión de la sensación de seguridad por parte de quienes no poseen propiedad generó conflicto para los excluidos, o quienes no tenían la posibilidad de valerse por sí mismos en caso de infortunios, que pasaron a requerir nuevas posturas estatales para lograr su inclusión. La postura del Estado mínimo es insuficiente para esta construcción en la modernidad, porque sigue la misma lógica de exclusión para aquellos que no tienen recursos abundantes. Eso porque no podemos afirmar que la protección es un estado natural, al que solo pueden acceder los privilegiados, ni es justo imaginar que este estado se construye únicamente con la propiedad. La seguridad en la sociedad moderna es un derecho humano.

Esta arquitectura de la seguridad moderna comenzó debido a las manifestaciones colectivas que expandieron su concepto a medida que la sociedad evolucionaba. Para ello, precisó pasar por la estructura del seguro de cobertura profesional privada (un grupo de trabajadores que, con sus propios recursos, buscaron el amparo mutuo de su propio círculo), por la previsión social del siglo XX, con carácter *bismarckiano*, para luego avanzar en la perspectiva *beveridgiana*, más solidaria e integrada, precediendo la seguridad social moderna que conocemos.

El objeto de la tutela en cada momento histórico es diferente, y cambia a medida que se entiende la necesidad de inclusión de nuevas coberturas que permitan rescatar la tan deseada sensación de seguridad. De los riesgos se pasa a las contingencias, que buscan proteger no solo al trabajador, sino también a sus familias, es decir, a quienes no son trabajadores, utilizando técnicas de financiación muy distintas que no dependen únicamente de las aportaciones del asegurado.

Este cambio de paradigma en la cobertura y en el financiamiento de estos sistemas es importante porque uno de los mayores problemas en el diseño de la seguridad social brasileña es su vínculo estricto con las cotizaciones de los trabajadores pertenecientes al mercado laboral formal. A pesar de la diversidad existente en la fuente de financiamiento de la previsión social, que incluso permite tasas de reemplazo interesantes, es decir, el porcentaje equivalente entre lo ganado en actividad (en el trabajo) y lo que se recibirá como beneficio pecuniario del sistema previsional, los problemas persisten por el hecho de dejar fuera de esta cobertura a muchas personas que no están dentro de esta lógica del trabajo formal.

Esta evolución de la lógica del seguro privado, protegiendo riesgos, hacia la seguridad social, protegiendo contingencias, no se detiene ahí. Son muchos los desafíos de inclusión en esta tutela que merecen discusión y reformas, pensando en quienes no lo consiguen por cuenta del diseño excluyente del sistema. En este sentido, el aspecto migratorio es parte de estos desafíos de inclusión.

Las justificaciones para la construcción de los sistemas de protección social, ampliando la ya conocida seguridad social, abarcan el crecimiento del empleo informal y el aumento del desempleo entre jóvenes y adultos mayores, la aplicación de esquemas laborales flexibles y la dilución del concepto de subordinación jurídica, la internacionalización de las relaciones económicas, el envejecimiento de la población y la inversión de la pirámide social, el auge de las tecnologías y su aplicación para asegurar una vida más larga y también mejores condiciones de vida para la población, el aumento de la pobreza y la exclusión social en diferentes áreas del planeta, la degradación ambiental recurrente y la constitucionalización de las instituciones de protección social, además de la incidencia de fallos judiciales a favor de los desfavorecidos al intentar acceder a las prestaciones de la seguridad social (Cortés González, 2009: 41-42).

Además, repensar la arquitectura de la seguridad social pasa por la evolución del propio concepto de Estado, que es deudor del derecho a la seguridad social. Así, el Estado brasileño, que sigue la línea del Estado social y democrático de derecho, se configura como una forma activa, que participa para garantizar los derechos sociofundamentales, institucionalizándolos. En este sentido, el propio Estado social y democrático de derecho sufre transformaciones para acompañar los cambios de la sociedad moderna, buscando configuraciones más amplias, que incluirían lo que la doctrina hoy establece como Estado constitucional de justicia.

El Estado constitucional de justicia parte del presupuesto del sometimiento de todo el ordenamiento jurídico a la Constitución, con la consiguiente aplicación inmediata de todo el contenido constitucional (dejando de lado la idea programática de la carta política). Además, en el Estado constitucional de justicia existe la primacía de la parte dogmática sobre la orgánica y el establecimiento de garantías constitucionales para la aplicación concreta de los derechos enumerados en la carta magna. Prevalece, así, la aplicación de los principios del derecho y la acción de los jueces para implementar las condiciones de inclusión de todas las personas, con especial referencia a aquellas en condiciones de vulnerabilidad (Cortés González, 2009: 41). Y surge por la gran influencia del derecho constitucional y de la comprensión de la Constitución Política como un contrato de restitución de la sociedad política, con aplicación inmediata y directa en controversias; se prioriza la búsqueda social por justicia y la igualdad material; tiene como objetivo luchar contra la pobreza y busca el crecimiento con desarrollo social. Y permite la actuación de los jueces como creadores del derecho, dando más espacio al nuevo rol de la fuente jurisprudencial (Cortés González, 2009: 221).

Esto significa que el Estado asume un papel cada vez más activo en la distribución de recursos y riquezas; adopta medidas para la realización de la igualdad real a favor, principalmente, de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad; que la política económica tiene como objetivo asegurar la redistribución de la renta y la riqueza; que la política fiscal tiene como objetivo redistribuir los ingresos a través de transferencias, impuestos y subsidios apropiados; que existen políticas públicas para erradicar la pobreza y la desigualdad; y que el ente público busca evitar la concentración de riqueza y eliminar las desigualdades.

Entonces, si se dice que los sistemas de seguridad social aún están pensados para la lógica del empleo formal en su forma de financiamiento, se trata, al menos, de dos partes fundamentales de este trípede securitario, la salud y la previsión social, ya que la asistencia social siempre es concedida sin aportaciones directas del beneficiario vulnerable. Por supuesto que, en el escenario brasileño, el sistema prevé un financiamiento previo a través de contribuciones sociales para la previsión social y, en el caso de la salud, existe una arquitectura de acceso gratuito y universal. Sin embargo, en la legislación comparada, encontramos experiencias que evidencian otra configuración de la salud pública, como es el caso chileno, que requiere la participación de los trabajadores en el costeo mediante el cobro del 7% de su remuneración mensual (caso de Fonasa y a partir de 7% en los planes ofrecidos por las isapres). Por tanto, aquí hay un aporte directo, aunque existe la posibilidad de tener acceso al servicio de salud como indigente, sin pago previo.

El problema es que las cotizaciones directas de los trabajadores se vuelven cada vez más difíciles a la luz de las transformaciones en la sociedad posmoderna, debido a los alarmantes incrementos en la tasa de empleo informal en el bloque latinoamericano y en todo el mundo.

En esta línea, el sistema brasileño viene sufriendo con estos cambios porque trabaja con la lógica del reparto y con la exigencia de una pirámide etaria favorable, además de la imperiosa necesidad del pleno empleo, con más personas en edad de trabajar que adultos mayores recibiendo beneficios y servicios. El envejecimiento de la población es desfavorable para estos modelos y su sostenibilidad al requerir tantos trabajadores activos. Las bajas tasas de natalidad, sumadas a los avances en salud que permiten vivir más y permanecer activos más tiempo, ofrecen razones para la expansión de la seguridad social (para que de alguna manera incluya a quienes son informales y aquellos que no trabajan) y también de su modificación en términos de costeo (que permita la sostenibilidad de estos sistemas).

La apertura de fronteras solo aumenta las preocupaciones de los sistemas securitarios. Primero, por la informalidad que enfrentan los migrantes. En segundo lugar, porque las nuevas formas de organización productiva, fundamentales para la competencia en el mercado global, generan zonas grises que dificultan el encaje en el binomio autonomía/subordinación y, en consecuencia, dificultan el ingreso

a la seguridad social. En tercer lugar, porque las organizaciones multinacionales y transnacionales buscan los entornos más favorables para la competencia global, es decir, buscan países que deconstruyan los sistemas de seguridad y socaven las leyes laborales con el objetivo de reducir el costo social de producir bienes y servicios, resultando en la práctica de *dumping* social, que reduce la capa de protección de los más vulnerables.

Revisando el Informe Mundial sobre Protección Social, esta preocupación se encuentra en números, ya que este documento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) revela que solo el 45% de la población mundial tiene una cobertura efectiva o al menos un beneficio de protección social, mientras que el 55%, aproximadamente 4 mil millones de personas, no tienen ninguna protección.<sup>2</sup>

La falta de protección social deja a estas personas expuestas a la pobreza, la desigualdad, la exclusión social a lo largo de su ciclo de vida y, como resultado, representa un gran obstáculo para el llamado desarrollo económico y social. Para evitarlo, el informe señala que, para ampliar la protección social, es necesario incrementar el nivel global de gasto público en seguridad social.

Además, para establecer sistemas inclusivos es necesario pensar en adaptarlos a los cambios demográficos, la evolución del mundo del trabajo, los conflictos asociados a la precariedad laboral, la migración y los problemas medioambientales. En otras palabras, el impacto migratorio dentro del aspecto de la globalización económica es una de las mayores preocupaciones también dentro de la protección social según la OIT, en la que, en la lógica del desarrollo sostenible, al menos cinco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la Agenda 2030 abordan este tema.

Partiendo de la erradicación de la pobreza, el ODS núm. 1 tiene en la meta 1.3 establecer sistemas y medidas adecuados de protección social para todos, incluyendo la población migrante. El ODS núm. 3, salud y bienestar, tiene en la meta 3.8 lograr la cobertura universal de la salud, que también abarca una mayor inclusión de los migrantes. En el ODS núm. 5, igualdad de género, la meta 5.3 impone el reconocimiento y valor del trabajo doméstico no remunerado con medidas de protección social. Al abordar la protección social, conviene recordar que este es uno de los ejes de discusión del concepto de trabajo decente, que tiene su propio ODS, el núm. 8. Por lo tanto, la meta 8.5 impone alcanzar el pleno empleo, trabajo decente para todos y la protección social. Y, finalmente, el ODS núm. 10, reducción de las desigualdades, tiene en la meta 10.4 el mandamiento de adoptar políticas de protección social y lograr una mayor igualdad. Todo esto solo será posible con instituciones sólidas, fuertes y responsables que contribuyan a proteger y a promover los derechos de los migrantes, en el marco del ODS núm. 16, paz, justicia e instituciones sólidas.

---

2. International Labour Organization, «World Social Protection Report 2020-22 - Social protection at the crossroads. In pursuit of a better future», ILO, 2021, pág. 19, disponible en <https://bit.ly/3Hkva1h>.

Ante estas razones expansivas es necesario evolucionar en cuanto al objeto de tutela de la seguridad social. La noción de riesgo ya se ha abandonado para abrazar la contingencia. Ahora es necesario abandonar la noción de contingencias para abrazar el concepto de estados de necesidad, que protege cualquier aspecto de vulnerabilidad determinado por el legislador y que, dentro del ordenamiento jurídico, es calificado como merecedor de protección por estos nuevos sistemas.

Por supuesto que esta visión ampliada es visionaria e ideal, sobre todo porque, para alcanzar este ideal, será importante un cambio drástico en la visión del papel de la seguridad social como derecho humano. Esta es la encrucijada que expone la OIT, con la posibilidad de tomar dos caminos. Por un lado, el camino corto, descuidando la protección social a través de la subinversión, el predominio de la austeridad y la consolidación fiscal indebida, ofreciendo prestaciones mínimas insuficientes para garantizar una vida digna, coordinación débil con respecto a los cambios en el mercado laboral y otras políticas relevantes, lo que permite la persistencia de amplias brechas de cobertura en protección social. Por otro lado, el largo camino, con el fortalecimiento de los sistemas de protección social a través de la cobertura universal, la provisión de beneficios adecuados, la existencia de un abanico integral de beneficios, la sostenibilidad financiera del sistema, la provisión inclusiva basada en derechos y la adecuación al desarrollo de la organización productiva y del mercado laboral.<sup>3</sup>

Esta discusión es fundamental para la inclusión de los migrantes en la protección ofrecida por los sistemas. El mundo globalizado ofrece oportunidades, pero también puede ser el escenario propicio para la exclusión y la inseguridad. Por eso, los sistemas de seguridad necesitan ampliar su espectro de cobertura o, de lo contrario, dejarán a muchas personas fuera de esta cobertura real, de este sentido de seguridad social, que es lo que se busca desde los inicios de la humanidad.

Entendiendo este cambio de perspectiva del rol activo del Estado en la garantía de los derechos sociofundamentales y la lógica expansiva de la seguridad social, que ve la migración como uno de los desafíos para justificar su razón expansiva, se analizará el fenómeno migratorio y sus impactos en la seguridad social.

## **Migración y seguridad social**

En este punto se busca entender qué significa la migración, cuáles son las razones por las que las personas migran y cómo estas razones terminan impactando en la seguridad social. También se discutieron los principales instrumentos internacionales en materia de seguridad social y migración, así como la legislación interna brasileña,

---

3. International Labour Organization, «World Social Protection Report 2020-22 - Social protection at the crossroads. In pursuit of a better future», ILO, 2021, pág. 27, disponible en <https://bit.ly/3Hkvaah>.



con el fin de dar a conocer los instrumentos más importantes para la defensa del derecho a la seguridad social de los migrantes.

Así, se parte del concepto de migración que ofrece la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que define al migrante como toda persona que se desplaza o se ha trasladado a través de una frontera internacional o también dentro de un país, fuera de su lugar de residencia habitual, independientemente de su estatus legal o no, desplazamiento voluntario o no voluntario y duración de la estadía (temporal o definitiva).<sup>4</sup>

Dentro de esta definición se puede entender que existen dos subtipos de migrantes, según el punto de vista del país de entrada o salida: el inmigrante y el emigrante. Por tanto, el migrante es un género, y el emigrante y el inmigrante son especies. Un emigrante es alguien que deja su país para vivir en otro. El inmigrante es alguien que, desde el punto de vista del país receptor, entra en otro país para vivir allí. Las especies se identifican por los prefijos «e» o «ex», que en griego significa movimiento hacia el exterior, por lo que un emigrante es aquel que sale de su país para vivir en otro, mientras que el prefijo «in», en latín, significa movimiento hacia adentro, por lo tanto, un inmigrante es aquel que entra a otro país para vivir allí.

Los principales motivos de la migración incluyen los fenómenos políticos y legales, demográficos, etnológicos, geográficos, culturales, sociológicos, naturales (desastres, por ejemplo), la guerra, además de los socioeconómicos, que figuran como la principal motivación migratoria (Gómez Walteros, 2010: 84-86). La búsqueda de mejores condiciones laborales o incluso oportunidades en el mercado formal es lo que más motiva a las personas a salir de sus países de origen, y esta razón es fundamental para el análisis de los impactos migratorios en la seguridad social, cuyos efectos serán discutidos en el próximo apartado de este trabajo.

Las migraciones también se pueden clasificar como de corto plazo, en las que las personas no tienen planes de permanecer en el país de entrada por un tiempo prolongado —hay entradas forzadas o no por un período determinado—, y dados los cambios en el escenario que motivaron el desplazamiento, estos migrantes regresan a sus países de origen; o de largo plazo, en el que las personas estén interesadas en establecerse permanentemente en el país de destino.

El mejor indicador para identificar el *animus* migratorio (de corto o largo plazo) son las solicitudes de residencia. El número de solicitudes de residencia definitiva demuestra la intención migratoria a largo plazo, mientras que las solicitudes de visa temporal demuestran la intención de instancias de corto plazo.<sup>5</sup>

---

4. International Organization for Migration, «Key Migration Terms», IOM, 2021, disponible en <https://bit.ly/3DnaALO>.

5. A pesar de que la solicitud de un visado temporal puede ser una condición para acceder a la visa definitiva. En estos casos, no es posible decir con certeza si la solicitud de visa temporal está relacionada

En Brasil, el Observatorio de Migraciones Internacionales (OBMigra), instituido a partir de un convenio de cooperación en 2013 entre el Ministerio de Trabajo, a través del Consejo Nacional de Migración y la Universidad de Brasilia, cuyo objetivo es ampliar el conocimiento sobre los flujos migratorios internacionales en Brasil —por medio de estudios teóricos y empíricos que señalan estrategias de innovación social de políticas públicas orientadas a la migración internacional—, publicó un informe en 2020 (Oliveira, Macêdo y Cavalcanti, 2021: 5) cuyo levantamiento permite constatar, en la **figura 1**, que el número de registros de migrantes temporales es mayoritario.

Aun así, conviene alertar sobre la caída de los registros migratorios por la pandemia por covid-19, que representa una reducción del 50% en las solicitudes de registro respecto a 2019 (Oliveira, Macêdo y Cavalcanti, 2021: 5), principalmente por el impacto en las fronteras de las medidas restrictivas de entradas y salidas para contener la pandemia.

Los amparos más utilizados en Brasil son los de venezolanos (36%) por motivos humanitarios, lo que representa el 21% de las solicitudes de visa, seguidas del acuerdo Mercosur, estudiantes, acuerdo Brasil-Uruguay, y reunión familiar, entre otros (Oliveira, Macêdo y Cavalcanti, 2021: 6), como indica la **figura 2**.

Los principales países que generan movimiento migratorio en Brasil son Venezuela y Haití, seguidos de otros países de Sudamérica. Aun así, hubo una reducción del 67,8% en los movimientos de entrada y salida por el cierre de fronteras aéreas (Oliveira, Macêdo y Cavalcanti, 2021: 7).

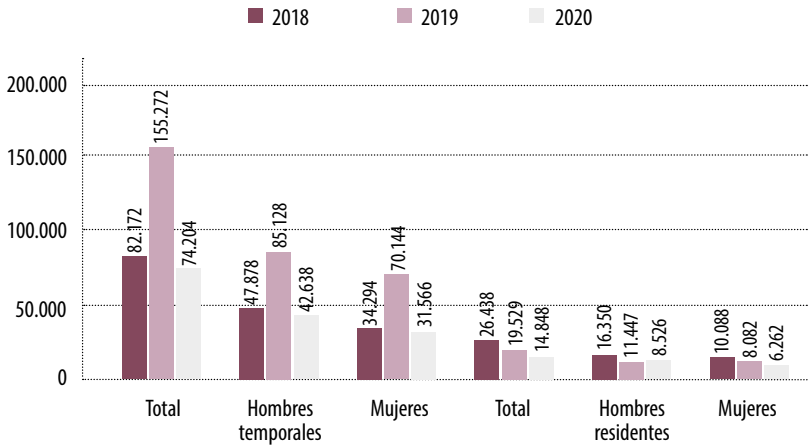
Estos indicadores son fundamentales para comprender el escenario de la población económicamente activa, pues en aquellos sistemas de seguridad social que dependen de los aportes de los trabajadores del mercado laboral formal, el saldo migratorio, es decir, la diferencia que queda entre las entradas y las salidas del país permitirá verificar si están partiendo más personas en edad de trabajar de las que se reciben. Si se están perdiendo más personas, en consecuencia, se tendrán menos cotizaciones al sistema, lo que sumado a la informalidad depreciará aún más la protección social brasileña.

Por los datos consolidados de OBMigra se verifica que, hasta 2019, el número de entradas fue menor que el número de salidas, lo que resultó en un saldo migratorio negativo. El 2020 fue el primero de los últimos tiempos en el que hubo un mayor saldo de entradas, aunque no tan expresivo (Oliveira, Macêdo y Cavalcanti, 2021: 8).

Como se señaló, sabiendo que el principal motivo de la migración es socioeconómico, hay una pérdida de trabajadores en la población económicamente activa cuando el saldo es negativo y una ganancia de trabajadores cuando el saldo es positivo. De ser negativo, habrá menos cotizaciones para financiar la previsión que es parte de

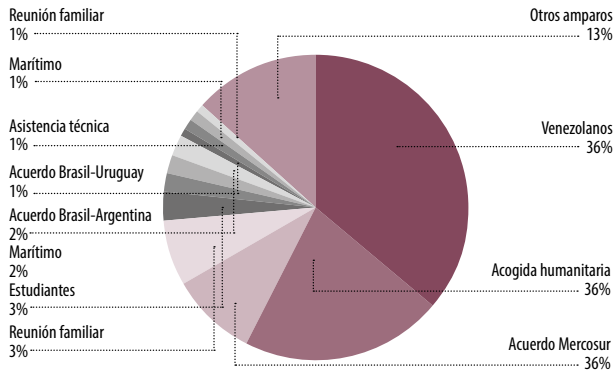
---

con el *animus* migratorio o es solo un paso para acceder a la residencia permanente.



**Figura 1.** Número de migrantes por registro, año y sexo, según clasificación en Brasil, 2018 a 2020.

Fuente: Elaborado por OBMigra a partir de los datos de la Policía Federal. Sistema de Registro Nacional Migratorio (SISMIGRA), 2020.



**Figura 2.** Proporción de registros, por año, según descripción del amparo en Brasil, 2018 a 2020.

Fuente: Elaborado por OBMigra a partir de datos de la Policía Federal. Sistema de Registro Nacional Migratorio (SISMIGRA), 2018 a 2020

la seguridad social, por lo que este indicador es muy relevante a la hora de analizar los impactos migratorios de la seguridad social en la salud financiera de los sistemas.

Ante estas necesidades, aún hace falta conocer los paradigmas normativos que orientan la tutela de la protección social y la libre circulación de personas, ya sea a nivel internacional o nacional. Este abordaje jurídico de la migración y de la seguridad social es fundamental para la configuración de políticas públicas específicas y

para el rediseño del sistema de protección basado en el camino más largo, según la encrucijada presentada por la OIT en el informe 2021 comentado.

Con respecto al derecho de residencia fuera de las fronteras de sus países y el derecho a la nacionalidad, se puede partir con la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que establece que todo ser humano tiene derecho a la libertad de circulación y residencia dentro de las fronteras de cada Estado (artículo 13), además de consagrar el derecho de asilo (artículo 14) y el derecho a la nacionalidad (artículo 15).

El Convenio 97 de la OIT de 1952, sobre los trabajadores migrantes, ratificado por Brasil en 1965, trata sobre la obligación de aplicar a los migrantes un trato igualitario que no sea inferior al que se prodiga a los nacionales de un país, con relación a diversas materias, incluyendo la seguridad social, es decir, las disposiciones relativas a accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, maternidad, enfermedad, vejez, muerte, desempleo y gastos familiares, así como cualquier otro riesgo amparado por la legislación nacional (artículo 6.1). Además, requiere la elaboración de convenios adecuados orientados a mantener los derechos adquiridos y en curso de adquisición en materia de seguridad (artículo 6.1), algo de suma importancia para la migración temporal, que incluye a quienes tendrán mayores problemas con la seguridad social, en los casos en los que estén a punto de adquirir determinados derechos y necesiten migrar, iniciando la vida laboral en otro país.

Para estos casos, Brasil cuenta con varios acuerdos bilaterales y multilaterales, como veremos en la tercera parte de esta investigación, que abordan los criterios de totalización (suma de períodos trabajados en los países que forman parte de los acuerdos) con el fin de adquirir el derecho a prestaciones en los sistemas previsionales involucrados.

Ya en el Convenio 118 de 1962 de la OIT, sobre igualdad de trato entre nacionales y extranjeros en la seguridad social, ratificado por Brasil en 1968, existen disposiciones sobre igualdad de trato (artículo 3), independientemente del estado de residencia (artículo 4.1), además de que la condición migratoria no podrá ser exigida para la asistencia médica, los beneficios por incapacidad temporal, las prestaciones por accidentes del trabajo y el otorgamiento de la asignación familiar (artículo 4.2). También es importante recordar que esta convención prevé la totalización de los períodos de seguro para efectos de adquisición, mantenimiento y recuperación de derechos previsionales, así como para el cálculo de las prestaciones (artículo 7.1).

En el Convenio 143 de la OIT de 1975, que se refiere a las inmigraciones en condiciones abusivas y sobre la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato a los trabajadores migrantes, no ratificado por Brasil, se aborda la igualdad de trato en materia de seguridad social, de la misma forma que los convenios anteriormente tratados.

En el Convenio 157 de 1986 de la OIT, sobre la preservación de los derechos en materia de seguridad social, no ratificado por Brasil, se encuentran disposiciones acerca de la preservación de los derechos de los residentes y trabajadores temporales en ma-

teria de seguridad (artículo 3.1); la orden de elaboración de instrumentos bilaterales o multilaterales (artículo 4.1); la conservación de derechos en curso de adquisición, que deben prever la totalización, es decir, considerar los períodos acumulados en otro país para efectos de la adquisición, mantenimiento y goce de beneficios (artículo 7.1); la garantía del pago de beneficios pecuniarios en el extranjero (artículo 9.1) y la colaboración mutua en el ámbito administrativo para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de este convenio de la OIT (artículo 12.1).

A través de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990 (no adherida por Brasil),<sup>6</sup> se prevé la igualdad de trato (artículo 27.1), la posibilidad de reembolso de las cotizaciones cuando no sea posible el goce de algún beneficio (artículo 27.2),<sup>7</sup> y el derecho a la atención médica para las personas migrantes y también para sus familias, que no puede negarse por motivos de regularidad en cuanto a la permanencia (situación migratoria) o la existencia de una relación laboral (artículo 28).

En este segundo momento, se procede a analizar las recomendaciones de la OIT, recordando siempre su carácter de *soft law*,<sup>8</sup> pero enfatizando la importancia de su contenido como guía legislativo y de políticas públicas para alcanzar el ideal discutido a nivel internacional en materia de seguridad social.

La Recomendación 86 de 1949 de la OIT, sobre trabajadores migrantes, brinda orientación sobre la necesidad de que los países determinen las condiciones para reconocer la validez de los documentos en el territorio de inmigración para fines de seguridad social. Así, todo documento emitido por la autoridad competente en el

---

6. A pesar de no haber tenido adhesión hasta el momento, se presentó una propuesta de adhesión por Mensaje de Acuerdos, Convenciones, Tratados y Actas Internacionales del Congreso Nacional, recibiendo el número 696/2010, cuyo último estado de tramitación, en agosto de 2021, determinó la creación de la comisión especial para evaluar este convenio internacional.

7. Lo que en la lógica brasileña de reparto solidario sería imposible, considerando que las cotizaciones se vierten en el sistema, independientemente del disfrute o no de los beneficios. Esta lógica de devolución de aportes a través de la barrera de acceso a algún beneficio es mucho más compatible con los sistemas de capitalización individual, cuyas cuentas a donde van las cotizaciones se incorporan al patrimonio de los asegurados, como en los casos peruano y chileno.

8. Según Mazzuoli (2020: 116-117), existen normas de derecho internacional no imperativas, que dejan a los destinatarios cierto margen de apreciación en cuanto al cumplimiento de su contenido. Por esta razón, por *soft law* (derecho plástico, derecho flexible o derecho maleable) se entienden todas las normas menos constringentes, ya sea porque no tienen el rango de «normas jurídicas», o porque sus disposiciones no generan obligaciones de derecho positivo para los Estados. Por lo tanto, estas normas carecen de elementos que garanticen su efectiva aplicación, sirviendo mucho más para regular las conductas futuras de los Estados, orientando su actuación y la de sus agentes, además de establecer un programa de acción conjunto, pero sin pretender encajar en el universo normativo convencional, cuya principal característica es la obligación de cumplir con lo pactado en ellos. Este es el caso de las recomendaciones de la OIT, que no son ni ratificadas ni adheridas.

territorio de emigración debe tener facilidades de reconocimiento en el territorio de inmigración (con respecto al migrante o su familia) para que puedan participar de la seguridad social (artículo 4). La recomendación también aborda la igualdad de trato entre migrantes y nacionales (artículo 17), insta a la creación de convenios separados para aplicar el régimen de seguridad social a los migrantes y sus dependientes (artículo 21), y determina que estos convenios deben prever medidas para garantizar a los inmigrantes temporales y a sus familias un trato no menos favorable que el aplicable a sus nacionales (artículo 21.4).

Finalmente, la Recomendación 151 de 1975 de la OIT, sobre trabajadores migrantes, aborda la importancia de la igualdad de oportunidades y de trato (artículo 1.2), establece que los trabajadores migrantes en situación irregular o que no puedan regularizarse deben recibir un trato igualitario para fines de seguridad social (artículo 8.3), y determina que todo migrante que salga del país, independientemente de su situación, debe tener acceso al reembolso de las cotizaciones a la previsión social cuando no tenga derecho a acceder a ningún beneficio en las condiciones de la práctica nacional (artículo 34, c).<sup>9</sup>

En el escenario brasileño es importante destacar el cambio de perspectiva con respecto a la migración. Inicialmente, la ley anterior (Estatuto de Extranjería, Ley 6.815/1980) de la época de la dictadura representaba protección del territorio, de la soberanía y veía a los extranjeros como una amenaza a la nación (Batista Claro, 2020: 41). La nueva ley (Ley 13.445, de 2017) pasó a tratar la migración desde una perspectiva de derechos humanos. En otras palabras, en lugar del enfoque en la protección del territorio, los intereses nacionales y la soberanía brasileña, de considerar a los extranjeros como una amenaza para la nación, se pasó a mirar la migración desde una perspectiva de derechos humanos, que está mucho más alineado con todo el tratamiento internacional anteriormente expuesto.

Este cambio es crucial si Brasil busca incluir a los migrantes en la protección social y pretende orientar las políticas públicas nacionales con una perspectiva migratoria. También representa un avance importante en el sentido de considerar a la seguridad social como un derecho humano fundamental y no solo como un costo público, desde la perspectiva económica y de lo que representa para el erario público, como comúnmente vemos en el país.

Solo para tener una idea del cambio de paradigma, veamos, en la **figura 3**, los principios rectores organizados por la profesora Batista Claro (2020: 50), que demuestran la amplitud axiológica de la ley de migración de 2017 en relación con la ley de la dictadura.

Entre los principios de la Ley 13.445 de 2017, dos son de gran interés para efectos del análisis de la seguridad social y la migración: los incisos X y XI, que tratan de la

---

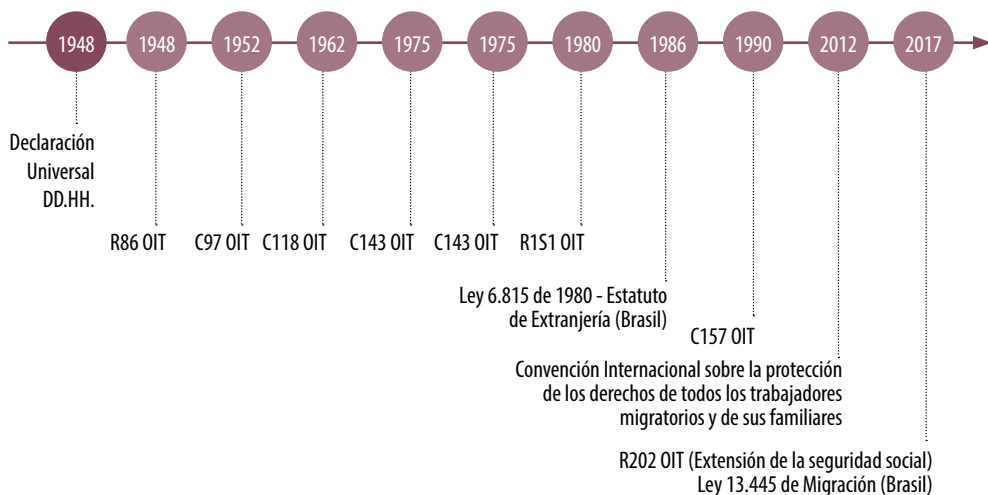
9. Véase comentario sobre reembolso de beneficios.

inclusión social, laboral y productiva de los migrantes a través de políticas públicas y el acceso equitativo y gratuito de los migrantes a la seguridad social.

A modo de línea de tiempo, en la **figura 4** podemos visualizar toda esta disposición a favor de los extranjeros, tanto a nivel internacional como nacional.

Estatuto de Extranjería (1980)	Ley de Migración (2017)
I Soberanía nacional	Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos. Represión y prevención de la xenofobia, racismo y cualesquiera formas de discriminación. No criminalización de la migración. No discriminación de la entrada irregular en el territorio. Igualdad de trato y oportunidad.
II Interés nacional	Promoción de entrada regular y de regularización documental. Acogida humanitaria. Desarrollo económico, turístico, social, cultural, deportivo, científico y tecnológico de Brasil. Garantía del derecho de reunión familiar. Inclusión social, laboral y productiva del migrante a través de políticas públicas. Acceso igualitario y libre del migrante a servicios, programas y beneficios sociales, bienes públicos, educación, asistencia jurídica integral pública, trabajo, vivienda, servicio bancario y seguridad social.
III Orden público	Promoción y difusión de los derechos, libertades, garantías y obligaciones de los migrantes. Diálogo social en la formulación, ejecución y evaluación de políticas migratorias y promoción de la participación ciudadana migrante. Fortalecimiento de la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, a través de la creación de espacios de ciudadanía y libre circulación de personas. Cooperación internacional con los Estados de origen, de tránsito y de destino de los movimientos migratorios, a fin de garantizar la protección efectiva de los derechos humanos de los migrantes. Integración y desarrollo de las regiones fronterizas y articulación de políticas públicas regionales capaces de garantizar la efectividad de los derechos de los residentes fronterizos. Protección integral y atención al interés superior del niño y del adolescente migrante. Cumplimiento de las disposiciones en el tratado. Protección de los brasileños en el extranjero. Migración y desarrollo humano en el lugar de origen, como derechos inalienables de todas las personas. Promoción del reconocimiento académico y del ejercicio profesional en Brasil, en los términos de la ley. Repudio a las prácticas de expulsión o deportación colectivas.

**Figura 3.** Comparación de principios rectores en Estatuto de Extranjería y en Ley de Migración



**Figura 4.** Instrumentos de tutela previsional para extranjeros en el ámbito internacional y nacional (Brasil)

Conociendo el fenómeno de la migración, sus tipos, la fotografía social migratoria en el escenario brasileño y las normas internacionales y nacionales a favor de la tutela de la protección social para el migrante, se finaliza con la presentación de los principales problemas en torno a la seguridad social para migrantes y las posibles soluciones a adoptar para mitigar estos problemas, siempre con miras a la vertiente ampliadora (de la seguridad social al derecho a la protección social) comentada.

### **Seguridad social para migrantes: Principales problemas y regulaciones entre países**

Finalmente, se tratarán algunas problemáticas en torno a la seguridad social de los migrantes, pensando siempre en la lógica ampliadora y protectora que debe alcanzar el diseño ideal de la protección social. Aquí se argumentará sobre los problemas que envuelven a la seguridad en Brasil dentro del trípode configurado en el orden social (artículo 194 de la CF/88), o sea, previsión, salud y asistencia social.

Si pensamos en la seguridad basada en la pertenencia a familias o grupos de poder, la protección radicaba en la inclusión en este núcleo de poder, que se extiende a la noción de protección a través de la propiedad. Cuando surgió el seguro privado, con grupos de trabajadores, la noción de colectividad con fines de protección pertenecía a la categoría profesional protegida. Con la seguridad social, la noción de colectividad se convierte en la comunidad o país. Y ahora, es necesario ampliar la noción de colectividad a la propia especie humana, y no solo imaginar la colectividad



como local/nacional/regional, principalmente por aspectos migratorios en el mundo globalizado.

La idea de que la migración representa una carga para el Estado es un mito que hay que deshacer. La migración nunca debe verse como un problema, sino como un hecho histórico y un fenómeno social característico del mundo sin fronteras (García-Ortiz, Valverde-Ramírez y Hernández-Ramírez, 2018: 166), más aún considerando que Brasil tiene una presencia migratoria muy pequeña en comparación con otros países que tienen sistemas de seguridad social maduros y que mantienen la calidad en la provisión de beneficios, aunque con esta mayor presencia migratoria.

Analizando el informe sobre población migrante de la ONU de 2019, se puede observar que Suiza tiene una presencia migratoria de 29,9%; Nueva Zelanda, 22%; Canadá, 21%; Estados Unidos, 15,5%; y Brasil solo 0,4%.<sup>10</sup> Por lo tanto, hay un impacto poco significativo en términos de políticas públicas,<sup>11</sup> incluyendo la seguridad social, y también en términos de empleabilidad, porque el mayor problema en términos de seguridad social es la inclusión de los migrantes en el mercado laboral formal, lo que puede llevarlos a contribuir al sistema de pensiones y obtener beneficios. La mencionada lógica de financiamiento a través de aportes vinculados al mercado laboral formal excluye la participación migratoria, cuya tasa de informalidad es aún mayor, además de tener una alta participación en trabajos temporales y desprotegidos.<sup>12</sup>

En la previsión social, algunos principios propios del ordenamiento jurídico brasileño representan barreras a la lógica expansiva, ya que si bien existe la universalidad de la cobertura y atención (universalidad subjetiva y objetiva), ella no se ha logrado en la práctica como ocurrió con la salud (Tavares y Martins, 2020: 67). Por otro lado, la selectividad determina que los beneficios son debidos a quienes los necesitan, según su inclusión en el sistema y el cumplimiento de los requisitos de acceso (Castro y Lazzari, 2021: 72). Esto significa que quienes no forman parte del sistema, por medio de la afiliación y de la inscripción con financiamiento previo (en los casos en que se exija carencia para el acceso a los beneficios), no participan de la distribución en la seguridad, que es la materialización excluyente de los migrantes como se expuso anteriormente, por su informalidad y precariedad laboral.

En la previsión social brasileña, el flujo migratorio también es una preocupación, ya que la salida de emigrantes en un sistema de reparto como el brasileño tendrá una

---

10. United Nations, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, «International Migrant Stock 2019», *Graphs*, 2019, disponible en <http://bit.ly/3BmjMy2>.

11. Lo que no significa que no deban existir políticas públicas dirigidas a la población migrante. Tan solo se destaca la baja presencia de migrantes en comparación con otros países, que incluso tienen un Índice de Desarrollo Humano (IDH) superior al de Brasil.

12. International Labour Organization, «ILO Global Estimates on International Migrant Workers: Results and Methodology», *ILO*, 2021, disponible en <https://bit.ly/3VE3U1S>.

reducción de cotizaciones por la salida de trabajadores. El déficit migratorio puede tener impactos, aunque mínimos, en el sistema.

Además, para proteger tanto a quienes salen de Brasil (emigrantes) como a quienes ingresan al país (inmigrantes) es necesario ampliar los acuerdos bilaterales y multilaterales. Entre las razones que justifican este incremento de los convenios internacionales en materia previsional se encuentran el elevado volumen de comercio exterior; la recepción por parte del país de inversiones extranjeras significativas, que también traen mano de obra extranjera y también la toman; la recepción en el pasado de intensos flujos migratorios; y relaciones especiales de amistad con otros países.<sup>13</sup>

En este aspecto previsional, la doctrina también aborda la adopción de medidas de armonización y convergencia para mitigar estos impactos migratorios. La armonización representa la búsqueda de reducir las divergencias entre sistemas, mientras que la convergencia busca unificar dos o más legislaciones en una sola, lo cual es mucho más difícil (Saldain, 2006: 153). Las dificultades en estas técnicas de internacionalización de la seguridad social escapan al objeto de análisis de este trabajo, pero son relevantes para el futuro de la seguridad social en la lógica expansiva, que permita una mayor participación de los migrantes.

Para tener una idea general con respecto a lo que representan las remesas de dinero de los cofres públicos para el pago de pensiones del sistema de previsión social por acuerdos bilaterales o multilaterales, en 2020 Brasil ha pagado internamente en su sistema R\$ 48.285.510.000 en beneficios activos de la previsión social.<sup>14</sup> De este monto, tan solo R\$ 311.336.000 corresponden a remesas al extranjero debido al pago de beneficios por acuerdos internacionales, lo que representa 0,65% de los gastos del gobierno con beneficios de esta naturaleza (incluyendo pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia).<sup>15</sup>

El número de beneficios pagados en el extranjero a título de previsión social experimentó una pequeña rebaja entre 2018 y 2019, para luego recibir un alza en 2020. En 2018 se pagaron R\$ 290.795.000 en beneficios previsionales del Régimen

---

13. Brasil, Governo Federal, «Acordos Internacionais», *Ministério do Trabalho e Previdência*, 8 de junio de 2020, disponible en <https://bit.ly/3u7qHaF>.

14. Ministério do Trabalho e Previdência. «C.2 - Valor de benefícios ativos, por clientela, segundo os grupos de espécies - Posição em dezembro - 2018/2020», *Dados abertos - Previdência*, 27 de octubre de 2021, disponible en <https://bit.ly/3GXBxYq>.

15. Ministério do Trabalho e Previdência. «27.11 - Valor de créditos emitidos para remessa ao exterior de benefícios de acordos internacionais, por país, segundo os grupos de espécies - Acumulado no ano - 2020», *Dados Abertos - Previdência*, 27 de octubre de 2021, disponible en <https://bit.ly/3VFZnvV>.

General brasileño<sup>16</sup> contra R\$ 286.928.000 pagados en 2019,<sup>17</sup> para luego subir a R\$ 311.336.000, como se señaló.

Es difícil dimensionar cuan mayor sería este gasto si la población migrante estuviera en la formalidad laboral. Aunque exista la constatación de que la población migrante se somete mayormente a la informalidad laboral, lo cierto es que los valores pagados serían mayores si el problema de la informalidad se redujera, pero también la recaudación de cotizaciones sería más amplia, manteniendo el equilibrio actuarial del sistema previsional de reparto en Brasil.

Debido a la informalidad laboral creciente, propia de la sociedad posmoderna, la justificación por la ampliación del sistema de protección para abarcar aquellos que están fuera de la tutela previsional debido a la informalidad se explica por sí sola.

Además, considerando las dimensiones de la población migrante, el hecho de que muchos de los que ya no se encuentran en Brasil y no reciben ningún tipo de beneficio puede deberse a la ausencia de información sobre acuerdos internacionales y la posibilidad de pedir beneficios al país acordante. En las fuentes secundarias bibliográficas consultadas para este trabajo, se ha constatado que la ausencia de información impera entre las principales barreras de acceso a la seguridad social en todos sus aspectos (salud, previsión y asistencia).

Con respecto a la previsión social, el hecho de que los montos enviados no sean tan significativos también se relaciona con el origen del migrante. Frente a la ausencia de acuerdos de cooperación en seguridad social, no se puede exigir de Brasil cualquier tipo de prestación previsional.

Pasando a la protección de la salud, se puede decir que el impacto migratorio en la salud brasileña también es bastante pequeño. Observando un estudio sobre el acceso a la salud de la población migrante del 2018, se desprende que el 66,7% de la población de la muestra utilizada nunca usó ningún sistema de salud, solo el 12,5% de los inmigrantes usó el sistema público de salud, y la mayoría de los que ya utilizó algún sistema de salud (20,8% de la población de la muestra), usaba un sistema de salud privado (Rodrigues Leite y Ramos, 2018: 79).

Las razones aducidas en este estudio para no acceder al sistema de salud incluyen el desconocimiento de la legislación y de los derechos mismos, la falta de políticas públicas de salud dirigidas a los migrantes y el desconocimiento de los lugares de acceso a las prestaciones estatales en materia de salud (Rodrigues Leite y Ramos, 2018: 80).

---

16. Ministério do Trabalho e Previdência, «27.9 - Valor de créditos emitidos para remessa ao exterior de benefícios de acordos internacionais, por país, segundo os grupos de espécies - Acumulado no ano 2018», *Dados Abertos - Previdência*, 27 de octubre de 2021, disponible en <https://bit.ly/3ENWfau>.

17. Ministério do Trabalho e Previdência, «27.10 - Valor de créditos emitidos para remessa ao exterior de benefícios de acordos internacionais, por país, segundo os grupos de espécies - Acumulado no ano 2019», *Dados Abertos - Previdência*, 27 de octubre de 2021, disponible en <https://bit.ly/3AXEh3Y>.

Estas deficiencias son conocidas por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que tiene algunos lineamientos estratégicos para las políticas públicas en salud y migración: fortalecer la vigilancia sanitaria, la gestión de la información, y el monitoreo; mejorar el acceso a los servicios de salud de la población migrante y la de acogida; mejorar la comunicación e intercambio de información con el fin de contrarrestar la xenofobia, el estigma y la discriminación; fortalecer las alianzas, las redes y los marcos multipaís con el fin de comprender el estatus y promover y proteger la salud de los migrantes; y adaptar las políticas, programas y marcos legales con el fin de promover y proteger la salud y bienestar de los migrantes.<sup>18</sup>

La salud pública en Brasil tiene la ventaja de basarse en el principio de universalidad (acceso universal, gratuito e igualitario a toda la población, artículo 196 de la CF/88). Por eso mismo, a diferencia de la previsión social, no habría mayores problemas de acceso a esta parte de la seguridad para los migrantes.

Finalmente, en materia de asistencia social, existe cobertura para los más vulnerables (artículo 203 de la CF/88) a través del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) con base en la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS) y la Norma Operativa Básica (NOB), englobando diversos servicios, programas, proyectos y prestaciones.

Con respecto a los beneficios en Brasil, los principales son el beneficio de prestación continuada (para adultos mayores e inválidos) conocido como BPC-LOAS (Ley 8.742/93 y Decreto 6.214/2007), el beneficio asistencial al trabajador portuario, el bono-inclusión para las personas con discapacidad y los dos beneficios de emergencia instituidos durante la pandemia por covid-19 (Castro y Lazzaro, 2021: 795 y ss.).

Brasil tiene la obligación de brindar apoyo a los extranjeros en virtud del Pacto de San José de Costa Rica, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y también el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estos documentos solo exigen el trato digno a los extranjeros, pero ninguno de ellos prevé la obligación de otorgar beneficios asistenciales, incluidos los beneficios pecuniarios, como los enumerados.

En principio, el otorgamiento del beneficio de prestación continuada (BPC) a los extranjeros podría encontrar barreras. Esto se debe a que el artículo 7 del Decreto 6.214/2007 determina su pago únicamente a los brasileños, nacidos o naturalizados, y a las personas de nacionalidad portuguesa, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 7.999, del 8 de mayo de 2013, siempre que acrediten, en cualquiera de los casos, residencia en Brasil y cumplan con todos los demás criterios legales para acceder al beneficio.

No obstante, en el artículo 4 de la LOAS, se encuentra el principio de la universalización e igualdad de acceso sin discriminación, incluyendo la no discrimina-

---

18. Organização Pan-Americana da Saúde, «Migração e saúde nas Américas», *Ações recomendadas sobre migração e saúde nas Américas*, 2016, disponible en <https://bit.ly/3Ud1RAN>.

ción por la condición de migrante. Por ello, el acceso al BPC-LOAS debe entenderse de manera amplia, en consonancia con la Ley de Migración (Ley 13.445/2017) que prevé la igualdad de trato de los derechos humanos en la política migratoria. En la práctica, los Tribunales Regionales Federales han otorgado el BPC-LOAS a los extranjeros residentes. Esta discusión ya llegó al Supremo Tribunal Federal (STF), a través del Recurso Extraordinario 587.970/SP, que reconoció unánimemente que la asistencia social beneficia a los nativos, naturalizados y extranjeros residentes en el país, una vez cumplidos los requisitos constitucionales y legales (repercusión general reconocida).<sup>19</sup>

El 2021 fue presentado un Proyecto de Ley (PL 2328/2021) con la pretensión de modificar la Ley 8.742 de 1993 para identificar expresamente los destinatarios del beneficio de prestación continuada. De esta forma, el artículo 20, párrafo 16 pasaría a determinar que los extranjeros residentes tendrán derecho al BPC-LOAS, lo que simplificaría el acceso sin la necesidad de judicializar la materia.<sup>20</sup>

Estudios señalan la dificultad de los extranjeros para acceder a los beneficios, servicios y programas asistenciales por desconocimiento de sus propios derechos y de las instituciones que brindan acceso a la asistencia social, así como por la falta de registros necesarios para el acceso (Cadastró único para programas sociais - CADÚ-nico), entre otros (Faquin y Lanza, 2018: 145). Aunque la investigación comentada no trata de datos en el ámbito nacional,<sup>21</sup> el recorte permite visualizar la dificultad de acceso a los beneficios y servicios asistenciales. En el recorte (Región Metropolitana de Londrina, Paraná, Brasil), 77% de los migrantes encuestados no recurrió a la asistencia social por falta de información y 67% desconocía la localización de los servicios públicos para poder recurrir a la asistencia. Tan solo el 19% de los encuestados migrantes afirmó no buscar la asistencia social por no necesitar de los beneficios o servicios destinados a los más vulnerables (Faquin y Lanza, 2018: 148).

---

19. Para una discusión más amplia, incluyendo una perspectiva comparada sobre el acceso a los beneficios asistenciales en Chile y Brasil, véase Veronese y Pessoa (2020).

20. Hasta el cierre de este artículo, el proyecto de ley citado estaba aprobado para regular su tramitación en la Cámara de Diputados, esperando la designación del relator en la Comisión de Seguridad Social y Familia en el Congreso brasileño (mayo de 2022).

21. Durante la elaboración del estudio se utilizó la plataforma de Acceso a la Información (<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br>) para consultar sobre el número de beneficios asistenciales pagados por el Instituto Nacional del Seguro Social (INSS) a extranjeros residentes y nacionalizados por medio del Protocolo 03005.228236/2022-71. La División de Gestión de Información del INSS contestó que «del análisis realizado informamos que esta información no está incluida en nuestros sistemas de información de gestión. La información solicitada no existe en los sistemas corporativos del INSS, ya que el Sistema Único de Información de Prestaciones (SUIBE), [sistema de gestión de datos del INSS donde se puede extraer la información relativa a las prestaciones otorgadas], no cuenta con una variable de búsqueda en el formulario solicitado». Siendo así, carecemos de datos a nivel nacional para poder alcanzar la dimensión de cobertura asistencial para extranjeros residentes y nacionalizados.

Si bien no se puede hacer una generalización con los datos del estudio de Faquin y Lanza, las razones de no acceso a los servicios de asistencia social se repiten en otros estudios como el visto anteriormente, de Rodrigues Leite y Ramos, con respecto al acceso a la salud pública. De esta forma, al igual que ocurre con el acceso a la salud, no proliferan los extranjeros que reciben prestaciones con una alta carga para el erario público, lo que representa otro mito a derribar y justifica la necesidad de ampliar la difusión de las políticas de seguridad social para alcanzar a los extranjeros en el país.

## Conclusiones

En la evolución de la seguridad social, la lógica ampliativa determina que en la sociedad posmoderna es necesario incorporar cada vez a más personas en la tutela de la salud, la previsión y la asistencia social, incluidos los migrantes. Una de las principales razones de esta tendencia ampliativa de la seguridad social engloba el papel del Estado social y democrático de derecho, o en la nueva forma del Estado constitucional de justicia.

La inclusión de los migrantes en la seguridad social, debido a la libre circulación de personas en el mundo globalizado, sigue la Agenda 2030 de la ONU, que considera la migración entre los problemas para el establecimiento de sistemas de seguridad más inclusivos.

Una de las mayores razones de la migración son los aspectos socioeconómicos, la búsqueda de trabajo y oportunidades, incluyendo la materialización del sentimiento de seguridad y protección. Siendo así, la razón socioeconómica genera reflejos en la seguridad social, especialmente en la previsión social, ya que la incorporación de los migrantes en el mercado formal o la modificación de la lógica de financiación basada en el mercado laboral formal serán fundamentales para costear a los beneficiarios.

Además, el saldo migratorio es relevante para los sistemas de reparto como el brasileño. En esta línea, históricamente el saldo migratorio en Brasil fue deficitario, teniendo en 2020, por primera vez en los últimos años, un pequeño saldo positivo. La pérdida de parte de la población económicamente activa puede desequilibrar las cuentas previsionales.

La normativa internacional prevé la igualdad de trato en el aspecto securitario, la necesidad de observar los derechos de los migrantes temporales, el pago de beneficios en el extranjero sin gravamen, la reducción de la burocracia en el reconocimiento de documentos y los derechos de totalización de los períodos trabajados para fines de acceso a los beneficios.

El cambio de perspectiva en la Ley de Migración de 2017 modifica el paradigma migratorio en Brasil, para alinearlo con los dictámenes de los derechos humanos, abandonando la visión de protección de la soberanía, territorio e intereses nacionales de la ley anterior. Así, la noción de colectividad en el mundo globalizado abandona

la idea de protección de grupos, localizados, nacionalizados o regionalizados, para entender la especie humana.

La migración no representa una amenaza efectiva para la materialización de la seguridad social, especialmente en Brasil, donde tenemos la presencia de solo el 0,4% de la población de migrantes.

En materia de salud es reducido el uso de los servicios públicos, por el desconocimiento de los derechos, requiriendo la adopción de políticas públicas específicas para los migrantes, lo cual está alineado con las estrategias de la Organización Panamericana de la Salud.

En el caso de la previsión social, las estrategias deben considerar la mayor movilidad de las personas con el aumento de convenios bilaterales y multilaterales, la inclusión de personas que se encuentran en el mercado laboral informal, incluyendo el intento de armonización o convergencia de los sistemas previsionales.

Y en lo que respecta a la asistencia social, hay poco acceso a los beneficios por razones similares a los planteados para el derecho a la salud, sin embargo, en lo que respecta al BPC-LOAS, el STF ya consolidó un entendimiento en el sentido de que incluso los extranjeros residentes pueden recibir el beneficio, lo que representa la interpretación sistemática del principio de libre acceso no discriminatorio del artículo 4 de la LOAS con la Ley de Migración (Ley 13.445/2017).

Los desafíos son muchos, pero, en todo caso, la seguridad social debe ser pensada como un derecho y no vista como un gasto público que debe ser controlado y restringido, lo que representa el camino largo de la encrucijada presentada por la OIT.

## Referencias


- BATISTA CLARO, Carolina de Abreu (2020). «Do estatuto do estrangeiro à lei de migração: Avanços e expectativas». *Boletim de Economia e Política Internacional*, (26): 41-53. Disponible en <https://bit.ly/3uhBqPz>.
- CASTEL, Robert (2015). *La inseguridad social: ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- CASTRO, Carlos Alberto Pereira de, y João Batista Lazzari (2021). *Manual de Direito Previdenciário: De acordo com as alterações no Regulamento da Previdência Social*. 24.ª ed. Río de Janeiro: Editora Forense.
- CORTÉS GONZÁLEZ, Juan Carlos (2009). *Derecho de la protección social*. Bogotá: Legis.
- FAQUIN, Evelyn Secco y Líría Maria Bettiol Lanza (2018). «Imigrantes e seus “acessos” às políticas de seguridade social: Reflexões acerca da Região Metropolitana de Londrina/PR». *O Social em Questão*, 41: 131-154.
- GARCÍA-ORTIZ, Rosa María, Maricela de la Luz Valverde-Ramírez y Fabián Edmundo Hernández-Ramírez (2018). «Migración y xenofobia desde el enfoque de igualdad». *Huellas de la Migración*, 3 (6): 173-213. Disponible en <https://bit.ly/3xp7Ppr>.

- GÓMEZ WALTEROS, Jaime Alberto (2010). «La migración internacional: Teorías y enfoques, una mirada actual». *Semestre Económico*, 13: 81-99. Disponible en <https://bit.ly/2FGCrZ1>.
- MAZZUOLI, Valério (2020). *Curso de Direito Internacional Público*. 13.<sup>a</sup> ed. Río de Janeiro: Forense.
- OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de, Marília Fernandes Rodrigues de Macêdo y Leonardo Cavalcanti (2021). «Dados consolidados da imigração no Brasil 2020». Brasília: OBMigra. Disponible en <https://bit.ly/3XGlkN3>.
- RODRIGUES LEITE, Valéria Rodrigues y Maria Da Conceição Pereira Ramos (2018). «Acesso dos migrantes ao serviço de saúde: estudo comparativo entre Portugal e Brasil». *Revista Ambivalências*, 6 (11): 64. DOI: [10.21665/2318-3888.v6n11p64-86](https://doi.org/10.21665/2318-3888.v6n11p64-86).
- SALDAIN, Rodolfo (2006). «Migrações internacionais e proteção social: O caso uruguaio». En Ministério da Previdência Social (editor), *Migrações Internacionais e a Previdência Social* (pp. 137-164). Brasília: MPAS, SPS, CGEP.
- TAVARES, Marcelo Leonardo y Luis Lopes Martins (2020). «Proteção previdenciária de imigrantes no Brasil: A cobertura dos acordos internacionais de cooperação previdenciária». *Revista de Informação Legislativa, Brasília - DF*, 225: 61-82. Disponible en <https://bit.ly/3gK5IHP>.
- VERONESE, Osmar y Rodrigo Monteiro Pessoa (2020). «Benefícios de asistencia social y los extranjeros: Un análisis comparado entre el derecho brasileño y el derecho chileno». *Revista Justiça do Direito*, 34 (2): 173-212. DOI: [10.5335/rjd.v34i2.11543](https://doi.org/10.5335/rjd.v34i2.11543).

## Financiamiento


Artículo financiado por los proyectos de investigación Fondecyt INI 11200968 y Dii-fro EP DI20-0071.


## Sobre los autores

RODRIGO MONTEIRO PESSOA es posdoctor en Derecho por la Universidade de São Paulo, doctor en Derecho por la Universidad de Chile, y magíster en Derecho Económico por la Universidade Federal da Paraíba. Además, es especialista en Derecho de la seguridad social por la Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal, y en Derecho y Compliance Laboral por el Instituto de Estudos Previdenciários. Licenciado en Derecho por la UNIESP y en Administración por la Universidade Federal da Paraíba. Su correo electrónico es [rpjurista@gmail.com](mailto:rpjurista@gmail.com).  <https://orcid.org/0000-0002-3393-4139>.

JAIR APARECIDO CARDOSO es profesor de la Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, doctor en Derecho por la Pontificia Universidade Católica de São Paulo, y licenciado y magíster en Derecho por la Universidade Metodista de Piracicaba.



También es especialista en Derecho Tributario por la Pontificia Universidade Católica de Campinas. Su correo electrónico es [jaircardoso@usp.br](mailto:jaircardoso@usp.br).  <https://orcid.org/0000-0002-8908-5789>.

ROGÉRIO ALESSANDRE DE OLIVEIRA CASTRO es profesor de la Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, doctor en Integración de Latinoamérica por la Universidade de São Paulo, y magíster en Educación, Administración y Comunicación por la Universidade São Marcos. Además, es licenciado en Derecho por la Pontificia Universidade Católica de Campinas y tiene un postítulo en Comercio Exterior por la Fundação Getúlio Vargas, y en Economía y Derecho por la Universidade Estadual de Campinas. Su correo electrónico es [raocastro@usp.br](mailto:raocastro@usp.br).  <https://orcid.org/0000-0002-6443-0179>.

La *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* es una publicación semestral del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, y que tiene por objetivo el análisis dogmático y científico de las instituciones jurídico-laborales y de seguridad social tanto nacionales como del derecho comparado y sus principales efectos en las sociedades en las que rigen.

DIRECTOR

Luis Lizama Portal

EDITOR

Claudio Palavecino Cáceres

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Eduardo Yañez Monje

SITIO WEB

[revistatrabajo.uchile.cl](http://revistatrabajo.uchile.cl)

CORREO ELECTRÓNICO

[pyanez@derecho.uchile.cl](mailto:pyanez@derecho.uchile.cl)

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial  
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo  
estuvieron a cargo de Tipografía  
([www.tipografica.io](http://www.tipografica.io))